

## Presente y futuro del procedimiento penal acusatorio en México. Sobre la etapa de investigación y la función del ministerio público

## Present and future of the accusatory criminal procedure in Mexico. On the investigation stage and the role of the public prosecutor

Patricia Lucila GONZÁLEZ RODRÍGUEZ\*

**RESUMEN:** El artículo está estructurado en cuatro secciones. En primer lugar, se ofrece un breve recorrido sobre los antecedentes y las razones que impulsaron la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008, así como los trabajos previos y la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, resaltando aspectos clave y desafíos pendientes de ambos marcos legales. A continuación, se analiza la figura de los planes de política criminal, subrayando los elementos básicos que deben incluir. Después, se realizan observaciones sobre el desempeño del Ministerio Público y la figura del asesor jurídico, proponiendo mejoras operativas. Finalmente, se describen las condiciones necesarias para establecer un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género, como base para adaptar el sistema de justicia en México.

**PALABRAS CLAVE:** procedimiento penal acusatorio; etapa de investigación; Ministerio Público; derecho penal mexicano;

---

\* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. Coordina la línea institucional denominada “Sistema Penal Acusatorio en México” y el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Seguridad Ciudadana. Contacto: <[pgrodriguez@unam.mx](mailto:pgrodriguez@unam.mx)>. Fecha de recepción: 04/03/2024. Fecha de aprobación: 19/09/2024.

justicia penal.

**ABSTRACT:** The article is structured in four sections. First, a brief overview is provided of the background and reasons that prompted the 2008 constitutional reform in criminal justice, as well as the previous work and the implementation of the National Code of Criminal Procedure, highlighting key aspects and pending challenges of both legal frameworks. Next, the figure of criminal policy plans is analyzed, highlighting the basic elements that they should include. Then, observations are made on the performance of the Public Prosecutor's Office and the figure of the legal advisor, proposing operational improvements. Finally, the necessary conditions for establishing a model of justice administration with a gender perspective are described, as a basis for adapting the justice system in Mexico.

**KEYWORDS:** accusatory criminal procedure; investigation stage; Public Prosecutor's Office; Mexican criminal law; criminal justice.

## I. NOTA INTRODUCTORIA

Esta participación pretende rememorar la destacada trayectoria profesional y actividad académica del doctor Sergio García Ramírez, ilustre colega y compañero investigador, a través de una revisión crítica de aquellas aportaciones que acertadamente hizo controvirtiendo ciertas figuras procesales contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).<sup>1</sup> En homenaje a su espíritu de investigador incansable de temas relevantes en la agenda nacional, se hará un diálogo académico respecto de algunos temas relevantes que con acierto comentó sobre el CNPP, al que considero un ordenamiento de extraordinaria complejidad, relevancia y trascendencia.<sup>2</sup>

Con la acuciosidad que lo caracterizaba, el doctor García Ramírez anticipó que seguramente sobre el CNPP habría estudios minuciosos y penetrantes que ilustraran su naturaleza y características. Así, destacó la importancia muchas veces inadvertida de la unificación procesal en materia penal en México que supone un código procesal único, observando la multiplicidad de anteproyectos e iniciativas legislativas para tal efecto.

Nuestro ilustre jurista García Ramírez hizo notar las diversas estrategias relacionadas con el proceso de implementación del CNPP en todas las entidades federativas y en el sistema penal federal. Asimismo, señaló temas aparejados al CNPP de suma trascendencia como lo son la construcción de instituciones, los actos

<sup>1</sup> Varias de las reflexiones procesales anticipadas se condensaron en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Comentario sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, [online]. 2014, vol.47, n.141 [citado 2024-03-04], pp.1167-1190. Disponible en:<[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332014000300011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332014000300011&lng=es&nrm=iso)>.

<sup>2</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*

relacionados con la capacitación y profesionalización del servicio público, así como la necesidad de nuevos métodos de trabajo.

El doctor García Ramírez acompañó estas reflexiones insistiendo en las medidas preparatorias necesarias para el éxito operativo del ordenamiento, elaborando consideraciones en torno a su *vacatio legis*, y marcando la vinculación que supuso la adopción del CNPP para iniciar el proceso de consumación instaurativa de la reforma constitucional en materia de justicia penal del 18 de junio de 2008.<sup>3</sup> Hizo a su vez énfasis en el acierto de la reforma y destacó las medidas que debían instrumentarse para asegurar que el CNPP se aplicase con posibilidades de éxito.

Así fue como sostuvo que las entidades federativas y la Federación, debían adoptar “medidas preparatorias indispensables”, como aquellas acciones relacionadas con la formación de personal para la nueva procuración y administración de justicia.<sup>4</sup> Sobre todo, García Ramírez alertó sobre la importancia de la verdadera reconstrucción de la policía a cargo de la investigación penal.

De toda la gama de observaciones hechas por el autor en torno a la justicia penal mexicana, este artículo pretende centrar su atención en la institución del Ministerio Público (MP) y los fines esenciales del proceso penal acusatorio. Dando seguimiento a las observaciones de Sergio García Ramírez al respecto del sistema acusatorio, aquí profundizaré en algunos de sus comentarios y críticas en los cuales encuentro puntos de coincidencia pero también notorias divergencias.

Con tal propósito esta colaboración se divide en cuatro apartados. En primer lugar, se hará un breve repaso sobre los antecedentes y las motivaciones tanto de la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008, como de los trabajos previos y la instauración del CNPP esgrimiendo notas distintivas sobre la agenda pendiente de ambos ordenamientos. Posteriormente, se hará una aproximación a la figura de los planes de política cri-

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

minial destacando los elementos constitutivos mínimos que deben integrarlos. Luego, se realizarán algunos comentarios sobre el funcionamiento del MP y la figura del asesor jurídico presentando comentarios de mejora operativa para ambos. Por último, se detallarán las precondiciones para la instauración de un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género, como marco de referencia para adecuar las condiciones imperantes de procuración de justicia en México.

## II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA PROCESAL PENAL Y ESTADO DE COSAS

Hay quienes atribuyen a la reforma procesal penal el apelativo de la reforma “del siglo”, debido a que representó grandes expectativas ciudadanas de mejora para la justicia mexicana.<sup>5</sup> Sin duda, con todas sus falencias jurídicas, administrativas y presupuestales, y errático diseño institucional, ha sido la reforma en materia penal más relevante, amplia, compleja y consensuada en el país de los últimos 50 años.

Los antecedentes que sirvieron de base para la construcción de un CNPP radicó en la iniciativa social y política que varias entidades federativas iniciaron frente al desinterés y apatía del gobierno federal, que finalmente tuvo que sumarse al movimiento reformador del sistema de justicia e impulsar una reforma constitucional que se concretó el 18 de junio del 2008. Este proceso inició con los primeros estudios empíricos en torno al funcionamiento del sistema penal desde lo local y la formulación de las bases conceptuales que se incorporaron a la legislación penal del estado de Chihuahua seguida de los estados de Oaxaca, Durango, Morelos, Zacatecas y Baja California, en los cuales se diseñaron los primeros proyectos de códigos procesales de corte acusatorio.

---

<sup>5</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*

Algunos de los gobiernos estatales que he mencionado elaboraron sus procesos de implementación utilizando como estrategia la elaboración de planes de Política Criminal, al que se incorporó un modelo de persecución penal eficiente y la planeación y ejecución de un proceso integral de instauración del sistema acusatorio, definiendo objetivos a corto, mediano y largo plazo. Ejemplo de ello fue lo ocurrido el 1 de enero de 2007, cuando entró dicho sistema en el estado de Chihuahua. Esta reforma estatal constituyó la base para la elaboración de los preceptos constitucionales que instauraron el sistema acusatorio en México y para el diseño del CNPP.

Varias fueron las razones que llevaron a las entidades federativas precursoras a tomar la decisión de reemplazar un sistema por otro. Entre estas, predominó la convicción de los sectores sociales –ampliamente respaldada por cifras– acerca de que el sistema penal mexicano predominantemente inquisitivo (denominado mixto), no servía para combatir y sancionar con eficiencia los delitos, ni protegía tanto los derechos de las víctimas como los de las personas imputadas de un hecho delictivo.<sup>6</sup>

Por aquella y otras motivaciones, de forma constante académicos y profesores de Derecho Procesal, funcionarios judiciales, fiscales, agentes del MP, defensores, abogados litigantes y otros expertos en materia de justicia y seguridad, sostenían que el procedimiento penal tradicional, podía ser enmendado y corregido con algunas reformas menores. Sin embargo, problemas como la

---

<sup>6</sup> La justicia penal de esa época regulada en los códigos procesales de los estados y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), era reflejo de una cultura inquisitorial, radicalmente diferente de lo que realmente ocurría en los tribunales. La mayoría de los casos eran mal investigados y se sometían a un proceso penal rutinario, predominantemente escrito, que comprometía los derechos de víctimas e imputados, donde los jueces estaban ausentes.

tortura, la fabricación de culpables y las violaciones constantes a derechos humanos, hicieron que colapsara dicho sistema penal.<sup>7</sup>

Las entidades federativas iniciadoras de la reforma procesal en México identificaron con claridad que los males del sistema estaban centrados sobre la base de una justicia lenta y tardía, violatoria de los derechos humanos. Incluso que no solía atribuirse a las defectuosas formas procesales ni al diseño estructural del proceso, ni a su falta de correspondencia con las normas constitucionales ni mucho menos a sus demás deficiencias técnicas, sino a un genérico “mal funcionamiento” de las instituciones.

La gravedad del problema de la justicia penal mexicana parecía no tener el peso suficiente para dar paso a un proceso de cambio profundo. El escepticismo frente a las posibilidades de hacerlo era lo que prevalecía. El ambiente poco a poco fue cediendo. Desde la plataforma local, los tres poderes de la Federación comenzaron a programar opciones de cambio que culminaron con la unificación del procedimiento penal en el CNPP aprobado el 5 de marzo de 2014. Desde entonces, varias han sido las leyes nacionales aprobadas que se integraron al funcionamiento del sistema de justicia penal en México.

Aunque los procesos de aplicación normativa han mostrado fallas en la operatividad del sistema ante la presencia de carencias y expectativas insatisfechas, en mi opinión lo importante es continuar el trayecto hacia la instrumentación de un Sistema Integral de Evaluación que, a partir de indicadores de desempeño e indicadores de resultado, establezca si se han optimizado la exigibilidad de los derechos y sus garantías mediante la mejora continua de los

---

<sup>7</sup> Vinculado a estos hechos, uno de los casos emblemáticos que marcaría este cambio de ruta en la justicia mexicana fue el reflector internacional alarmado principalmente por la sentencia denominada “Campo Algodonero”, pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver Caso González y Otras vs. México (“Campo Algodonero”), *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, publicada el 16 de noviembre de 2009. Disponible en: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)>.

servicios de calidad a víctimas e imputados en las áreas de procuración y administración de justicia.

En tales circunstancias, de los desafíos de mayor envergadura continúa en el tránsito de los esperados procesos de consolidación de la reforma procesal y con ello el perfeccionamiento de la institución del MP que permita materializar la reparación integral del daño causado por los delitos.

### III. POLÍTICA CRIMINAL

El sistema penal acusatorio coloca a las víctimas del delito en el centro de atención de las actividades de procuración de justicia y, por lo tanto, tiene como objetivo fundamental garantizar los derechos humanos de acceso a la justicia y a la verdad. Al respecto, se debe aclarar que ningún sistema penal en el mundo responde de la misma manera a todos los casos denunciados, en particular, por la diversidad de las conductas delictivas y el volumen de delitos denunciados que se presentan.

En tales circunstancias, el subsistema de procuración de justicia debe adaptarse y crear un Plan de Política Criminal (PPC) que determine cuáles casos serán planteados a través del proceso penal y cuáles son factibles de resolverse con estrategias político-criminales asociadas a la prevención del delito; que se traducen en la creación de mecanismos alternativos de solución de conflictos. En este caso, la mediación penal y la justicia restaurativa se integrarían a un PPC como figuras jurídicas transversales que facilitan la operación del propio sistema.

Entonces, la primera idea de transformación de la institución del MP en México radica en la elaboración y aplicación de un PPC con sus dos dimensiones: la punitiva y la preventiva. En este sentido, el propósito es establecer una política pública integral de esta naturaleza en cada fiscalía general y que, con base en sus índices de criminalidad y recursos disponibles, seleccione las mejores res-



puestas estatales para brindar acceso a la justicia a las víctimas y para combatir la impunidad.<sup>8</sup>

En México, a la fecha, las fiscalías generales que han logrado elaborar sus planes de Política Criminal obedecen a la técnica de lo “urgente” sin que exista un respaldo de datos estadísticos de los fenómenos criminales que afectan sus demarcaciones. Tampoco vinculan esos datos o propuestas a las estructuras que responderán sobre ese tipo de criminalidad, menos aún está el acompañamiento de la supervisión, monitoreo y evaluación de los resultados de cada PPC.

La segunda idea para transformar la institución del MP en el país es la priorización de tres elementos mismos que deberán verse reflejados en todo PPC. En primera instancia, la fijación de los objetivos que pretenden la reducción del fenómeno criminal que tiene mayor incidencia. Esto es, priorizar algunos delitos respecto de otros que se presentan en menor cantidad y capacidad lesiva. En segunda instancia, se deben delimitar los medios que se emplearán para cumplir con esos objetivos. Ello implica el aspecto presupuestal que facilite la creación o modificación de estructuras para el funcionamiento de la investigación penal y el litigio institucional estratégico, en donde se contemple personal especializado suficiente y recursos tecnológicos o de cualquier naturaleza que requiera la indagación de los casos denunciados. Finalmente, se debe definir el tiempo para la evaluación de los resultados que aporten las estructuras responsables de combatir la impunidad de los delitos denunciados.<sup>9</sup> Consecuentemente, resulta importante instalar una oficina de seguimiento y evaluación para el cumplimiento de los citados objetivos.

<sup>8</sup> Por otra parte, la consolidación del MP en México y su funcionamiento en el sistema acusatorio, exige que año con año se diseñe una planeación estratégica respecto de sus cargas de trabajo, atendiendo a su dimensión organizacional y administrativa, y que siga a la par un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género.

<sup>9</sup> El tiempo comúnmente empleado es de un año.

Así, un PPC debe contemplar los objetivos de control y los objetivos de reordenación de la persecución penal a los que han aludido en diversos foros expertos como Alberto Binder.<sup>10</sup> En efecto, el objetivo de control se refiere a establecer una estrategia donde un fenómeno criminal está bajo parámetros tolerables. La naturaleza de estos delitos debe identificarse año con año. En el PPC se traza una línea y se busca que el porcentaje tolerable en su comisión, no se rebase; de tal forma que habrá una contención del fenómeno delictivo, pero con ciertas estrategias que impiden que aumente la incidencia. En contraste, cuando se plantean objetivos de reordenación la situación es diferente porque comprenden la incorporación de manera prioritaria a la investigación penal de todos aquellos fenómenos delictivos graves que están en aumento y los medios o mecanismos que serán aplicados para fijar como meta su control, disminución y en su caso, la erradicación de dichas conductas.

Desde esa visión y perspectiva, las fiscalías tendrían que realizar investigaciones empíricas para revisar factores que se convierten en obstáculos cuando se trata de concretar objetivos y metas que se propone la institución. Aquí cobra importancia la autorización de presupuestos por resultados y en atención a necesidades urgentes que tienen las fiscalías generales. Lo anterior plantea un problema grave que conduce a la impunidad pues tanto el diseño como la aplicación de una política pública basada en datos en operación dista mucho de la realidad que diariamente se vive en las fiscalías. Al respecto, destacan la afirmación de García Ramírez al señalar que: “la lucha contra la impunidad reviste la mayor relevancia dondequiera, y especialmente entre nosotros, que enfrentamos índices de impunidad que sobrepasan el 90% y que pu-

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la mesa de trabajo dirigida por el doctor Alberto Binder y celebrada con integrantes de la academia en el Seminario Académico Interestatal denominado “El rol de la Academia en la persecución penal estratégica”, celebrado en la Ciudad de México los días 28 y 29 de noviembre de 2022, que fuera convocado por la institución Programa Conjustizia – USAID.

dieran agravarse al amparo de las alternativas del proceso y, otras medidas con las que se ha querido servir la economía procesal, sin mucho miramiento para la justicia.”<sup>11</sup>

En este punto, considero que la justicia alternativa construida bajo un diseño institucional sólido es parte de la solución para disminuir la impunidad. En específico, aquéllas como la mediación penal o la justicia restaurativa que mediante el diálogo facilita la comunicación entre las partes que llegan a establecer la solución.<sup>12</sup>

En otro orden de ideas, también habrá que visibilizar el conjunto de mecanismos que permitan detectar, profundizar y poner en la agenda pública algunos problemas profundos que constituyen obstáculos mayores para las fiscalías, sobre todo cuando ilusoriamente se fijan plazos tendentes a disminuir la impunidad con inmediatez. Debemos aquí realizar una observación importante: en el planteamiento acerca del aumento en los índices de criminalidad, las fiscalías generales de justicia están inmersas en una dinámica de producción de impunidad debido a que reciben año con año denuncias a granel de distintos delitos. Por esa razón, cobra importancia revisar cuáles serían los delitos de mayor recurrencia. Sobre este punto, considero que las Unidades Especializadas de Investigación Criminalística y Criminológica en las fiscalías son una solución viable en la disminución y sanción de los delitos.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*, p.1178.

<sup>12</sup> La clave del éxito para este tipo de soluciones alternativas al proceso penal está en el diseño institucional de nuevas estructuras, procesos y métodos de trabajo acompañados de un robusto sistema de evaluación y monitoreo, que evitaría sucumba la justicia penal en aras de la economía procesal.

<sup>13</sup> Estas unidades se pueden avocar al análisis inter y multidisciplinario de los delitos de mayor incidencia delictiva denunciados y sobre los cuales se desconozcan los datos o características identificatorias de los probables autores de esos fenómenos delictivos. Incluso, con los métodos de las ciencias forenses y criminológicas también lograrían identificar y asociar datos de fenómenos criminales recurrentes para la prevención delictiva utilizando

La descrita estructura de investigación pretende evitar el error que cometen actualmente la mayoría de las fiscalías generales de justicia en el país, incluyendo la Fiscalía General de la República, consistente en llevar a cabo un fragmento de la información al recibir las denuncias con imputados desconocidos y derivarlas a las agencias del MP o fiscalías especializadas que operan de manera aislada y sin comunicarse atendiendo solo a la naturaleza del delito. Estos anquilosados métodos de trabajo del sistema tradicional obedecen a una estructura que no aporta rendimiento alguno en el combate a la impunidad, por el contrario, la mantiene o aumenta porque opera con datos aislados sin correlación alguna. Esta metodología propia de los sistemas mixtos con prevalencia al inquisitoria no considera una estrategia político-criminal.

#### IV. MINISTERIO PÚBLICO, ASESOR JURÍDICO Y VÍCTIMAS

A nivel nacional, las actividades del MP en el desarrollo del procedimiento penal, conforme a la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 y al CNPP, están centradas en la existencia de un debido proceso, en la separación entre las funciones de investigar y acusar con las funciones de juzgar que comete a los tribunales. En especial, cobra importancia mencionar que la actividad de mayor interés radica en la exclusividad de la investigación que tiene en

---

herramientas tecnológicas en la coordinación y colaboración institucional de policías y fiscalías generales. El funcionamiento de estas unidades debe detonarse al momento en que el fiscal o agente del MP reciba la denuncia. En este primer contacto con la víctima o el denunciante la institución está en condiciones de aplicar la técnica de segmentación y derivación de la denuncia utilizando un programa o software en una plataforma tecnológica que facilite la investigación criminal a partir de asociaciones de datos y con el análisis de expertos que se integren en equipos multidisciplinarios, a fin de que se logre establecer la identidad de los autores de los fenómenos delictivos y así obtener datos de prueba suficientes para llevarlos a proceso penal.

corresponsabilidad con la policía y, a su vez, la responsabilidad de acusar y sostener la acción penal cuando corresponda.

De esta manera la institución del MP se concibe como el órgano del Estado técnico y especializado que investiga, ejerce acción penal y formula acusación, en representación de los intereses de la víctima y de la sociedad. De ahí que, en el desarrollo de estas facultades se enfrenten grandes desafíos; en particular, aquéllos que están relacionados con el adecuado funcionamiento de la institución, dado que, en la práctica jurídica su rol de persecución penal debe orientarse a combatir la impunidad de más del 96% (media nacional)<sup>14</sup> de los casos denunciados que no se resuelven. Por otro lado, atender los intereses de la víctima de un modo relevante, creando un proceso de acompañamiento, protección, información y representación que garantice la reparación integral del daño causado por el delito.

En este sentido, para la asistencia a las víctimas el doctor García Ramírez expresa que:

la supuesta atención a la víctima u ofendido no siempre se refleja en disposiciones que les brinden la más amplia protección procesal, asistidos de la interesante figura -anterior a la reforma del 2008- del asesor... se necesita un cuerpo de asesores que efectivamente cubra los requerimientos de víctimas y ofendidos, como los cubren -de ser así- los defensores de oficio en lo que respecta a los inculpados.”<sup>15</sup>

Seguramente, como lo menciona el maestro García Ramírez, para la instalación de un cuerpo de asesores jurídicos de víctimas, similar al de los defensores públicos de los imputados, las fiscalías generales, en sus procesos de transformaciones estructurales y

<sup>14</sup> *Hallazgos desde lo local 2022. Evaluación de la justicia penal en la Ciudad de México*, [Ciudad de México]: México Evalúa, 2022. Disponible en: <<https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2022-evaluacion-de-la-justicia-penal/>>.

<sup>15</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*, p.1181.

funcionales deben utilizar discursos e instrumentos diversificados que contribuyan a resolver los desafíos relacionados con función de la Asesoría Jurídica Pública. En principio, hay que reconocer e identificar las necesidades que actualmente presenta esta institución de enorme importancia para la atención a las víctimas.<sup>16</sup>

Las cargas de trabajo se han convertido en un problema funcional para las personas que brindan la asesoría jurídica a las víctimas desde la sede del MP, debido a que, el traspaso de facultades de naturaleza estrictamente ministerial, no se acompañó de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para organizar métodos de trabajo y establecer estrategias eficaces y eficientes que garanticen los derechos de las víctimas en el procedimiento penal.

A los integrantes de la Asesoría Jurídica Pública se les obliga a reproducir el sistema de tramitación tradicional de acuerdo con el cual todos los casos deben ser llevados adelante de manera uniforme, lo que a su vez obliga a la reproducción de un método masivo y burocrático de respuesta. Las diversas posibilidades de manejo de casos que se les asignan se han diseñado sobre la base de ideas genéricas que reproducen actos procesales que son propios de los fiscales. Sólo en un reducido número de casos este diseño se ha hecho sobre la base de un conocimiento preciso, más o menos realista de las cargas de trabajo.

Por otro lado, destacan también los problemas presupuestales y administrativos, donde no hay avance para la asesoría jurídica responda. Lo anterior es primordialmente consecuencia de que la instalación de la Asesoría Jurídica Pública se hizo sobre la marcha sin tomar en cuenta los datos empíricos relacionados con el universo de víctimas y los distintos procesos que exigen los servicios de asesoría jurídica. En efecto, para su instalación se dotó gra-

---

<sup>16</sup> Los procesos para su instalación definitiva exigen periodos de tiempo de largo alcance sometidos a una constante supervisión, monitoreo y evaluación, sobre todo porque su función estará enfocada a brindar servicios de asesoría jurídica de calidad a las víctimas.

dualmente de actividades y acciones que habría que desplegar en apoyo a las actividades de los fiscales, orientadas a garantizar los derechos de las víctimas.

De hecho, una de las resistencias al cambio al interior de la institución del MP, radica precisamente en la instalación definitiva de la estructura y funcionamiento de la Asesoría Jurídica Pública. Estas resistencias han sido solapadas y sometidas a métodos de trabajo similares y algunos idénticos a los del sistema tradicional y se relacionan con los privilegios profesionales o de espacios de poder de los fiscales, que han concebido a las personas que realizan la función de asesores jurídicos como sus empleados. Incluso, algunos jueces demuestran una gran arbitrariedad en el llamado a los asesores jurídicos a todo tipo de audiencias. Esta situación revela que los jueces no están comprometidos con procesos de innovación en la división de trabajo entre fiscales y asesores jurídicos.

La defensa de las víctimas tiene que ocupar un lugar preferente en las actividades de investigación del MP y las que brinda la Asesoría Jurídica, en materia de atención, asistencia y protección. En estas materias, México tiene avances legislativos trascendentes.<sup>17</sup> Sin embargo, limitaciones operativas en cuanto a diseño institucional, métodos de trabajo y procesos con asignación de recursos públicos insuficientes, no han permitido mejorar la atención y protección a las víctimas o dar prioridad a aquellos casos donde la asesoría jurídica resulta indispensable por tratarse de víctimas en condiciones diversas de vulnerabilidad.

En este contexto, las fiscalías generales deben darse a la tarea de generar una estructura que funcione con procesos eficientes y eficaces que faciliten una defensoría de víctimas –como lo refirió el doctor García Ramírez– que auxilie el trabajo de los fiscales en garantizar y proteger los derechos de las víctimas y evitar la burocratización de las investigaciones y del proceso penal.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Ley General de Víctimas y la respectiva legislación homologada de las entidades federativas.

En las citadas estructuras no deben faltar Unidades Especializadas para Atención a las Víctimas del Delito, que se formen con equipos interdisciplinarios de expertos en Medicina, Psicología, Trabajo social y Derecho, a fin de que realicen funciones específicas de atención, orientación, asesoría, gestoría y protección en las diversas fases del procedimiento penal acusatorio. Lo anterior también debería introducir un fondo de apoyo a víctimas en condiciones que responda a la necesidad de aplicación de órdenes y medidas de protección.

La complejidad de esta figura es producto de la regulación proveniente de la Ley General de Víctimas, pero además de las interpretaciones incorrectas acerca de lo que debería ser la Asesoría Jurídica Pública, y cuáles son y cómo debe realizar su trabajo las personas que integran esta figura. Por esa razón, tiene importancia la elaboración de manuales de procedimientos y manuales de proceso que delimite con claridad y guíen las funciones o facultades que tienen en el desenvolvimiento del procedimiento penal acusatorio en México.

En síntesis, los obstáculos que se presentan para algunas instituciones procesales en México forman parte de una cultura jurídica que sin duda fue moldeada por la cultura inquisitiva que aún se practica, de la cual no se tiene conciencia y que pasa desapercibida especialmente donde se ejerce el poder jurídico a través de la función de investigar los delitos que desempeñan los fiscales. Las condiciones de operación de la Asesoría Jurídica Pública no son más que el fiel reflejo de la tradición inquisitiva.

## V. UN MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS FISCALÍAS GENERALES DE JUSTICIA

Nuestro distinguido investigador Sergio García Ramírez explica con atingencia en su comentarios al CNPP que la normativa procesal, es por definición, una estructura, un itinerario, un modo de



operar, en el camino a la seguridad y la justicia. La aplicación de esa normativa procesal exige de un innovador modelo de procuración de justicia con enfoque en la perspectiva de género, en el respeto a los derechos humanos y aplicación de la interseccionalidad.

Ahora bien, el problema que enfrenta actualmente la institución del MP y las policías en el país, en términos de organización y estructuras destinadas a la aplicación de las normas previstas en el CNPP, radica en que no se adoptó e instrumentó un modelo en la aplicación de esta nueva legislación. Todo lo contrario, se siguen utilizando las anteriores estructuras, procesos, métodos de trabajo y reglas operativas y de organización del sistema inquisitivo-mixto. Por lo tanto, no se instrumentaron oportunamente medidas preparatorias que llevarán al éxito en la implementación del proceso penal acusatorio.<sup>18</sup> Esto ha provocado la ausencia de un modelo de procuración de justicia *ad hoc* a los requerimientos del sistema acusatorio.

El objetivo sigue siendo pues identificar los componentes de un diseño institucional en la policía y en las fiscalías generales que garantice el acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad, eliminando procesos de victimización institucional producto de la cultura inquisitiva. Para alcanzarlo, un punto clave radica en la racionalidad empleada para la obtención de la información que lleve al esclarecimiento de los hechos delictivos.

Aquí, cobra importancia el diseño de las instituciones, sus procesos y los métodos de trabajo que se desarrollen a partir de la orientación que representa un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género, enfoque en derechos humanos y aplicación de la interseccionalidad. Este modelo supone dos condiciones. La primera está asociada a la dotación de recursos públicos suficientes para trabajar todos los casos denunciados que signifiquen el esclarecimiento de los hechos. La segunda se refiere al diseño de las instituciones policiales y de procuración de justi-

---

<sup>18</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*

cia vinculado a los métodos de trabajo y la capacitación especializada. Ambas se detallan a continuación.

#### A) EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LAS POLICÍAS Y FISCALÍAS GENERALES DE JUSTICIA EN MÉXICO

Un primer desafío aparece con la asignación de recursos suficientes para que las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008 se conviertan en verdaderos mecanismos de innovación en favor de las víctimas del delito, en particular, aquellas que están en condiciones de vulnerabilidad. De los problemas que enfrentaron los países latinoamericanos que hace tiempo hicieron reformas similares, está particularmente el asunto de las limitaciones presupuestales que impidieron el funcionamiento de instituciones que se crearon desde la legislación constitucional y procesal.

Los incrementos en el presupuesto para el diseño institucional innovador de la policía y de las fiscalías generales es un punto clave para que funcione el modelo de procuración de justicia con perspectiva de género. Quizá representa el desafío más grande de la historia de las policías y del MP en México en atención a que las nuevas estructuras y el funcionamiento está relacionado con los cambios operativos concretos que son necesarios para la aplicación de las figuras procesales que facilitan el acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad como derechos humanos y fin esencial del procedimiento penal acusatorio.

Cuando se construye un diseño institucional el aspecto trascendente que tendrá relevancia es la estructura y el funcionamiento acorde a los procesos ágiles y seguros donde se brindan servicios de calidad por la policía o los fiscales a las víctimas del delito y personas imputadas. Uno de los objetivos del modelo es evitar que las víctimas lleguen a sufrir algún tipo de violencia institucional cometida debido a las condiciones de deterioro de las instalaciones donde son escuchadas y atendidas o debido a procesos burocratizados con actuaciones procesales ligadas a un procedimiento penal inquisitivo.

Esta situación por la que atraviesan las instituciones policiales y de procuración de justicia, requiere del esfuerzo principalmente del poder legislativo, con el propósito de que promueva una política pública que autorice el presupuesto indispensable para la construcción de un diseño institucional que garantice el acceso a la justicia de las víctimas de violencias de género. En principio, la política pública debería centrarse en legislar sobre el otorgamiento y aprobación de un presupuesto por objetivos o resultados, previa detección de necesidades de cada una de las estructuras de la policía o de las fiscalías generales en el país.

En consecuencia, resulta indispensable analizar los presupuestos de egresos anuales que se les destinan en las entidades federativas para arribar a un promedio que permita establecer un racero mínimo de recursos económicos para los servicios de atención a víctimas de violencias de género. La propuesta presupuestal que se determine deberá a su vez ser racional y congruente con las realidades social, económica y de seguridad imperantes en cada territorio estatal. Esta actividad permitirá evaluar, a su vez, la factibilidad de incorporar presupuestos basados en resultados para las policías y las fiscalías generales, metodología de asignación de recursos públicos que ha probado arrojar buenos resultados.

La materialización de la propuesta de un presupuesto por objetivos también deberá considerar la creación de una estructura con recursos humanos especializados y el diseño de perfiles mediante la identificación y revisión de estadística específica que sea útil para determinar el número de policías (estado de fuerza) y la cantidad de equipo interdisciplinario (personal de atención a víctimas) necesario para investigar los delitos y atender la criminalidad en aumento que aparece en gran parte del territorio nacional.

Una de las medidas preparatorias de la que hablaba García Ramírez, necesarias para el éxito de la aplicación del CNPP, es precisamente lo concerniente a los recursos humanos y materiales. En efecto, aumentan las probabilidades de éxito cuando el diseño institucional incorpora e instala un modelo de procuración de justicia que contemple la cantidad de personas servidoras públi-

cas necesarias con un perfil óptimo en la policía o en las fiscalías generales, para garantizar los derechos humanos de las partes involucradas en el procedimiento penal acusatorio.

De igual manera, la asignación específica de presupuesto deberá contemplar una revisión sobre la oferta de capacitación pertinente en atención a víctimas, siguiendo una clasificación con base en su nivel de especialidad (inicial, intermedia y avanzada) en las siguientes temáticas: perspectiva de género, interculturalidad, interseccionalidad y derechos humanos. Esta actividad ayudará a establecer el presupuesto suficiente para la confección del diseño curricular adecuado de cursos especializados y ayudará a delimitar los perfiles óptimos del personal que deberá incorporarse a las policías y fiscalías generales.

La propuesta de infraestructura física y móvil necesaria en las citadas instituciones tendrá que ceñirse a un diseño que evite la victimización institucional. En específico, se busca la eliminación de cualquier situación que retrase o condicione la recepción de las denuncias, o bien, que origine alguna contaminación en los relatos de las víctimas con alteraciones o modificaciones que afecten su derecho de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad. En este sentido, la apuesta radica en el uso de plataformas tecnológicas que contemplen procesos rápidos, flexibles y eficientes con el uso de registros de investigación y protocolos de actuación mínima desplegados en una carpeta digital de investigación policial, pericial y ministerial para la investigación eficaz de los delitos cometidos por razones de género.

En síntesis, un presupuesto robusto para la policía y las fiscalías generales garantizará un diseño institucional que disminuya la des-burocratización de la investigación penal debido a que el mayor problema que se mantiene del sistema penal anterior en las instituciones policiales y de procuración de justicia radica en sus sistemas de organización y administración. La propuesta actual debido a los avances de la ciencia y las tecnologías radica en transitar de la administración de información de las bases de datos aisladas y operacionales hacia las bases de datos relacionales en la

investigación de los delitos de cualquier naturaleza y, particularmente los cometidos por razones de género. Dentro de esta propuesta deben incorporarse los nuevos métodos de trabajo policial a partir de los protocolos en la investigación policial, que desde el primer contacto con las víctimas resulta imprescindible para fortalecer el proceso de captura, procesamiento, análisis y administración de la información que se requiere para el conocimiento de la verdad como derecho humano.

#### B) LOS NUEVOS MÉTODOS DE TRABAJO EN EL MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los nuevos métodos de trabajo y los protocolos de actuación policial, pericial y de los fiscales, elaborados desde la mirada más amplia que nos ofrecen los estudios feministas son indispensables para desplazar la desigualdad estructural que en la mayoría de los casos denunciados se manifiesta en el desarrollo del procedimiento penal mexicano. Este es uno de los motivos por los cuales el enfoque con perspectiva de género debería hacerse mediante el análisis de ciertas especificidades propias de las violencias ejercidas en contra de mujeres, adolescentes, niñas y personas en condiciones de vulnerabilidad.

En ese marco fáctico, lo trascendente se enfoca en la identificación y debate que se lleve a cabo en torno a los estereotipos de género y otra clase de estereotipos que se enraízan en la actividad investigativa y procesal de un número importante de servidores públicos. En efecto, las instituciones policiales y de procuración de justicia preservan no solo las añejas estructuras y funcionamiento del procedimiento penal inquisitivo, sino también metodologías propias de un sistema penal obsoleto. Por ende, con respuestas limitadas que producen una victimización institucional que afecta doblemente los derechos fundamentales de las víctimas de violencias ejercidas por las pulsiones derivadas de la cultura patriarcal e inquisitiva.

De donde se sigue que será importante identificar y debatir acerca de cómo erradicar estereotipos, prejuicios y sesgos de las instituciones policiales y del MP, principalmente, en la etapa de la investigación. El cómo significa replantear el diseño institucional que además contemple nuevos métodos de trabajo compatibles con el sistema penal acusatorio. Solo así es factible disminuir y erradicar gradualmente aquellas prácticas que afectan el derecho de acceso a la justicia y a la verdad de las mujeres, adolescentes, niñas y otras víctimas en condiciones de vulnerabilidad que han denunciado delitos. En consecuencia, un asunto prioritario de la actualidad es llevar a cabo una capacitación especializada dirigida a fortalecer los conocimientos de los distintos servidores públicos que intervienen en los primeros momentos de aplicación de las normas penales tales como policías, peritos, personal especializado de atención a víctimas, fiscales y, asesores jurídicos entre otros.

En este punto, desde un enfoque crítico sobre las actuaciones que se consideran violatorias de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial o de los integrantes del MP, conviene reflexionar acerca del tipo de propuestas concretas que se dirijan a impulsar la transformación de la cultura institucional, donde se incluye el cambio de los diseños institucionales y los procesos que están ligados a los métodos de trabajo, que aún permean en las áreas de policía, en las fiscalías y que provocan en lo cotidiano victimización institucional. Entre lo que debemos mencionar en el primer contacto con las víctimas, es la creación de protocolos de actuación mínima para policías, peritos, fiscales y personal de atención a víctimas, en relación con las respuestas que deben brindar a las víctimas en particular aquellas provenientes de los procesos migratorios, de grupos etnoculturales y las víctimas que viven en pobreza extrema y que sufren diversos tipos de delitos.

Una paradoja que se advierte dentro de los riesgos más comunes en la práctica jurídica mexicana es la réplica de violencias contra víctimas atendidas por policías, peritos, fiscales o personal de atención a víctimas con nulos o escasos conocimientos en perspectiva de género. Este déficit impacta la calidad de los servi-

cios policiales y de procuración de justicia ante la falta de sensibilización y de saberes en la aplicación de las normas penales con perspectiva de género y, de las aportaciones que hace la Psicología del Testimonio, en específico, cuando se captura la información después de ocurridos los delitos; ya sea, mediante la recepción de la denuncia, la entrevista policial o la obtención de un testimonio.

En tales circunstancias, la institución policial y del MP en México, habrán de reorganizar sus estructuras y replantear el funcionamiento de sus procesos con nuevas metodologías para la investigación criminalística y criminológica de los delitos, enfocarse en estas tareas implica la instalación de específicos mecanismos que lleven a eficientizar las funciones encaminadas a cumplir con el derecho humano de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad a favor de las víctimas, en particular de aquéllas que han sufrido las consecuencias de los delitos cometidos por razones de género

### *La eficiente recepción de las denuncias como punto de partida*

La investigación penal comprende el conjunto de actividades procesales tendentes al esclarecimiento de los hechos utilizando técnicas de investigación provenientes de las ciencias forenses y en su caso, de la metodología de la perspectiva de género e interseccionalidad, para la realización de actos de investigación autorizados legalmente -algunos de éstos sujetos a control judicial- con el propósito de cumplir con los fines del procedimiento penal que son la búsqueda de la verdad y el acceso a la justicia de las víctimas. Por tanto, conforme al marco jurídico del CNPP, la investigación penal deberá realizarse de manera inmediata, en forma imparcial, completa, exhaustiva y con la diligencia debida, además, la actividad investigadora estará libre de estereotipos y, por tanto, con perspectiva de género e interseccionalidad, a efecto de que sean localizados e incorporados a la carpeta de investigación los datos o elementos de prueba orientados hacia la búsqueda de la verdad como derecho humano.

El descrito contexto pone de relieve la necesidad de adoptar un modelo de procuración de justicia con perspectiva de género e interseccionalidad que produzca confianza en quienes han sido víctimas de delitos, con el objetivo de que presenten las denuncias a la brevedad y con la menor distorsión posible. Alcanzar esta meta implica que las instituciones policiales y de procuración de justicia tienen la obligación constitucional de investigar y realizar actos de comunicación eficientes con las víctimas o testigos, a fin de obtener sus relatos sobre los hechos delictivos en la forma más pura posible.

En torno a este primer contacto tanto la policía como los fiscales o peritos, deben asumir una postura institucional que garantice la imparcialidad en la recepción de la denuncia, la cual debe insertarse en una política pública que contemple como eje rector el cumplimiento eficaz del derecho de acceso a la justicia y conocimiento a la verdad. Debido a que, el acontecimiento que comprende la obtención de un relato de una víctima en un delito cometido por razones de género juega un rol trascendente en materia probatoria que garantiza el citado derecho humano. Así se ha considerado en algunas recomendaciones para diseñar un modelo de investigación científica del delito: “la investigación penal de carácter científico prescinde de formalidades y rituales innecesarios para la búsqueda de la verdad. Ahora, la investigación demanda el dinamismo de los métodos de trabajo especializados que deben aplicar policías y peritos.”<sup>19</sup>

Por otra parte, en la medida en que se reciban más denuncias ante la confianza que logre inspirar la autoridad por sus modernos y eficaces mecanismos de recepción, también se comprenderá con mayor profundidad el fenómeno criminal producto del patriarcado que en México, sigue lacerando los derechos de víctimas mujeres, adolescentes y niñas, incluyendo víctimas en condiciones

---

<sup>19</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia L., y PINEDA GONZÁLEZ, Luis J., *La investigación penal en México. Definiciones, perspectivas y propuestas en torno a la persecución del delito*, México, UNAM, 2021, p. 161.



de vulnerabilidad. Esto sin duda conlleva a establecer un Plan de Política Criminal que contemple con datos de la realidad acciones específicas para establecer programas tanto de prevención como de persecución penal eficaces.

Colocar en el centro del diseño institucional una metodología que establezca el funcionamiento óptimo para el fomento a la denuncia de los delitos cometidos por razones de género, significa repensar acerca de cuáles son los mecanismos idóneos de recepción de denuncia. Describimos en lo general, los siguientes:

- El que refiere la presentación de la denuncia presencial mediante un mecanismo ágil y con una derivación oportuna en aquellos asuntos que reflejan la comisión de delitos cometidos por razones de género, siempre y cuando, su referente probatorio indique que hay posibilidades de éxito inmediato. Para la recepción y seguimiento de este tipo de denuncias, las fiscalías generales pueden incorporar a sus estructuras fiscalías especializadas que trabajen en equipos inter y multidisciplinarios, preparados en perspectiva de género con el propósito de obtener información inmediata respecto a la conducta e identidad de los agresores.<sup>20</sup>
- Denuncia para delitos cometidos por razones de género en el lugar donde se encuentra la víctima. Las fiscalías generales, están en condiciones de posibilidad para adaptar y preparar mecanismos de denuncia en los que fiscales, policías y equipo interdisciplinario

<sup>20</sup> La carpeta de investigación tendrá los datos o elementos de prueba necesarios para el ejercicio de la acción penal y, la judicialización en breve del caso con mecanismos de protección para las víctimas que garanticen su integridad física, su vida y dignidad. La denuncia en este caso se presenta *in situ* en Unidades de Atención Temprana\* que brinden un servicio de calidad y oportuno con el propósito de que se capture información lo más cercano posible a la ocurrencia del delito cometido por razones de género y que el equipo del MP esté en posibilidad de dar la mejor respuesta posible en los términos que establece el artículo 20 Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se traslade al lugar de los hechos o del sitio donde la víctima se encuentra. Los efectos de estos servicios inmediatos y deambulatorios es brindar mejor atención, contención y protección a la víctima y, al mismo, maximizar la probabilidad de éxito en la investigación sin contaminar los relatos de las víctimas de delitos cometidos por razones de género. Esto presupone un riguroso proceso de selección y modernización de los servicios policiales y de procuración de justicia.

En varias entidades federativas de México el fenómeno principal que enfrentan las víctimas de delitos es el tiempo que tardan los fiscales en atenderlas para la recepción de las denuncias. En promedio, llegan a tardar hasta cuatro horas a partir de su llegada a las instalaciones de las fiscalías, sumado al hecho de que los procesos de recepción de denuncias en las distintas fiscalías generales están incorrectamente diseñados.

Las formalidades excesivas y la forma de actuar de los fiscales y policías en el momento de obtener el relato de las víctimas llegan a provocar una doble victimización y una alteración de los hechos ocurridos en su dimensión empírica, lo cual indefectiblemente afecta el derecho humano de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad. Al respecto Mazzoni destaca que la memoria puede ser modificada y que las personas en ocasiones recuerdan cosas que no corresponden con la realidad y asegura que este fenómeno obedece a la facilidad con la que un individuo “introduce en su propio recuerdo contenidos que no son verdaderos, sino que, por el contrario forman parte de las preguntas que le han dirigido”.<sup>21</sup>

Por otro lado, los formalismos de las fiscalías generales obligan a los fiscales a llenar una serie de formatos de denuncia prefabricados, extensos y repetitivos que en gran parte de los casos no aportan información de calidad en el esclarecimiento de los delitos. Incluso, siguen los mismos procedimientos que son em-

---

<sup>21</sup> MAZZONI, Giuliana, *Psicología del Testimonio*, trad. Amparo Moreno Hernández, Madrid, Trotta, 2019, p. 75.

pleados para las denuncias de cualquier delito; es decir, tienen una estandarización errónea en la recepción de las denuncias o querellas. La denuncia debido a esas falencias se convierte en un mecanismo victimizante porque en su proceso de recepción burocratizado permite que policías y fiscales se apropien del conflicto penal e introduzcan sus puntos de vista, prejuicios, sesgos y hasta estereotipos de género.

En ese contexto, algunos fiscales además solicitan a las víctimas de los delitos, que procedan a la ratificación de la denuncia. Lo que se traduce en otro proceso irregular y revictimizante. La legislación procesal dejó de contemplar este requisito debido a las recomendaciones contenidas en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que busca eliminar cualquier mecanismo de dilación procesal que afecte los derechos de las víctimas y en específico, a los conocimientos que aporta la Psicología del Testimonio en el sentido de obtener el relato de víctimas con inmediatez a los hechos ocurridos con un protocolo estricto que elimine cualquier tentación de introducir datos ajenos a los hechos delictivos.

En la mayoría de los delitos tiene trascendencia probatoria la obtención por una sola vez de toda la información que proporciona la víctima y en los momentos posteriores a la ejecución del delito o en el tiempo más cercano posible a sucedido el hecho en su dimensión empírica. De manera que, una política pública urgente en las fiscalías generales está en la eliminación de la práctica institucional de citar nuevamente a las víctimas para la reproducción de los hechos narrados en la denuncia, lo que en diversas situaciones –conforme a las distintas políticas institucionales– se hace días o meses después de que ocurrieron.

Ahora bien, el problema que se observa en esas subsiguientes comparecencias de la víctima que hizo la denuncia y, a través de las cuales, se exige a la autoridad investigadora que sea ratificada dicha denuncia, suele traer aparejadas consecuencias graves que violan el derecho humano de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad; debido a que llegan a darse variaciones o modifica-

ciones injustificadas en el relato que contiene la denuncia y, que proviene de otras fuentes como son pláticas, comentarios, recomendaciones y sugerencias de personas que contaminaron el relato de la denuncia y provocan que las propias víctimas modifiquen los hechos que realmente ocurrieron.

El otro problema que se presenta ante la inexistencia de procesos flexibles, rápidos y seguros radica en que la víctima cuando presenta la denuncia recibe la atención de distintos servidores públicos en forma fragmentada y en ocasiones, son varios los fiscales que llegan a conocer su caso. Por ende, las fiscalías generales deben optar por asignar el caso desde el inicio a un fiscal especializado que reciba la denuncia, continúe con el procedimiento hasta la conclusión del asunto. El registro electrónico de todos los actos de investigación deberá preservarse en un sistema de gestión y administración de carpetas de investigación.

Los citados registros deberán encontrarse consignados en una plataforma tecnológica que facilite el acceso a la justicia. El propósito de esta metodología de la informática jurídica tiene la finalidad de que la víctima salga de las oficinas del MP con la certidumbre acerca de la persona que la representará junto con el asesor jurídico –público o privado– y los actos procesales siguientes que forman parte de una investigación exhaustiva y completa en el desarrollo del procedimiento penal. Sabrá también qué va a pasar con su denuncia y cuáles serán las probabilidades de éxito que tendrá. De tal forma que, las tecnologías adoptadas en la distribución de los casos por delitos cometidos por razones de género, hará que la denuncia deje de ser como en la mayoría de los casos, un simple papeleo, burocrático e ilógico. Incluso, que los citatorios, llamadas telefónicas u otro tipo de contacto posterior a la denuncia sólo obedezca a necesidades reales de la investigación, protocolos de seguimiento y control de calidad.

En este orden de ideas, las fiscalías generales como objetivo específico buscarán reducir el tiempo para la obtención de la denuncia en la que participen los servidores públicos que darán atención y protección a las víctimas antes, durante y después de

recibida la denuncia. La única forma de lograrlo es dar un tratamiento diferenciado a las denuncias conforme a determinados criterios institucionales que faciliten la obtención inmediata de los relatos de las víctimas. Para ello, es necesario que el proceso de denuncia sea ágil y elimine por completo los formalismos. Lo importante para los fiscales que reciban las denuncias es estar en posibilidad de identificar rápidamente de qué se trata y qué elementos existen para generar una respuesta institucional adecuada para las víctimas de violencias de género.

Es importante que los fiscales tengan criterios institucionales para diferenciar entre víctimas que requieren una atención exhaustiva y especializada al levantar su denuncia y, las que exigen de una atención prioritaria debido a las violencias recibidas. Lo anterior requiere trabajar en los protocolos de actuación y el diseño de procesos de acuerdo con el tipo de delitos cometidos por razones de género, de tal manera que sean tratados en forma similar, siempre y cuando, atiendan las variables y especificidades que cada caso presenta en el desarrollo de los comportamientos delictivos. Pero no que casi todos los delitos debido a su naturaleza –por razones de género– tengan la misma ruta de atención como hoy sucede.

Debe ser muy diferente el proceso de denuncia de un delito de violación que el de un delito de violencia familiar por razones de género. En ambos, el proceso debe ser ágil y expedito, en el primero los protocolos para obtener información requieren de conocimientos especializados en ciertas disciplinas de la ciencia forense que contribuyen a localizar y preservar datos de prueba relevantes para la acreditación del tipo penal. El segundo, por lo general, el fiscal inmediatamente después de recibir la denuncia centrará su esfuerzo en seleccionar y aplicar una medida de protección idónea que garantice la integridad física o la vida de la víctima, entre otras variables que suelen presentarse y que exigen medios de prueba urgentes.

Los nuevos procedimientos para la recepción de denuncias deberán evitar el uso de papel en etapas previas a la vinculación

a proceso. Construir expedientes físicos para cada carpeta de investigación consume gran parte del esfuerzo de los servidores públicos, cuando en realidad esta labor sólo es necesaria e indispensable para los casos con posibilidades de éxito que serán judicializados. Debe tenerse presente que el papel es uno de esos formalismos inerciales que entorpecen la investigación y el servicio de procuración de justicia.

*La recepción de denuncias y la investigación policial  
que exigen los delitos cometidos por razones de género*

Es urgente que las instituciones policiales y de procuración de justicia atiendan y resuelvan con eficacia las agresiones machistas contra mujeres, niñas y adolescentes que formulan una denuncia o querrela en el contexto de un procedimiento penal con enfoque en los derechos humanos, perspectiva de género e interseccionalidad. El problema de la victimización institucional es uno de los principales desafíos que presenta la función policial y que se desarrolló cuando los policías acuden al sitio donde ocurrieron los hechos delictivos y hacen el primer contacto con las víctimas de delitos cometidos por razones de género.

Las citadas instituciones policiales deben contribuir en la modificación de los patrones institucionales de conducta de las y los servidores públicos que hacen el primer contacto con las víctimas para lograr la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias o de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres niñas y adolescentes. No está por demás en insistir sobre la especialización de policías en la investigación penal de delitos cometidos por razones de género, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Una orientación clara que se traduce en obligación para las instituciones policiales y que rechaza las investigaciones estereotipadas está en la clara comprensión que se tenga de la sentencia

pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Campo Algodonero”.<sup>22</sup> En esta resolución en forma contundente se documenta el daño que fue ocasionado a las víctimas indirectas de ese asunto, por el empleo de estereotipos de género y la presencia de prejuicios que se desarrollaron durante las investigaciones de los delitos de homicidio cometidos por razones de género.

En efecto, la investigación policial estereotipada de los ocho asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en el mencionado caso que fue resuelto en noviembre del año 2009, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su momento, pretendió introducir el argumento de que la privación de la vida de las mujeres víctimas de violencias de género, respondía al patrón de un hombre asocial que se apartaba de la norma, para encubrir determinadas expresiones provenientes de una estructura machista enclavada en decisiones de servidores públicos que promovía una visión patriarcal de los asesinatos al culpabilizar a las víctimas por sus formas de vida.

Donde se tendrá que poner el acento para evitar que continúen las investigaciones policiales estereotipadas, en primer lugar, es en la aplicación de la perspectiva de género como metodología científica. Para ello, es recomendable revisar y evaluar a nivel nacional el grado de avance que tiene la aplicación de dicha metodología en la cotidianeidad; esto es, en el desarrollo de actividades policiales tendentes a llevar a cabo actos de investigación en los delitos cometidos por razones de género. En segundo lugar, identificar y evaluar los métodos empleados para el desarrollo de una entrevista policial con las víctimas o los testigos. Una vez localizadas las posibles fallas incorporar un diseño de entrevista administrada que es seguida por algunas policías debido a que ha mostrado su eficacia sin llegar a introducir contaminación a los relatos.

---

<sup>22</sup> Para detalle ver Caso González y Otras vs. México, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

En consecuencia, uno de los aspectos relevantes en las investigaciones penales exhaustivas y diligentes se traduce en comprender que no toda respuesta estatal debe centrarse en forma exclusiva en las estrategias penales de los fiscales, sino previamente tendrá que obedecer a dos aspectos medulares: una eficaz política institucional que desde la Policía proporcione una inmediata respuesta penal en los casos de violencias contra mujeres que son denunciados (en la norma y en su aplicación) y una metodología desde la perspectiva de género que se incorpore a las investigaciones policiales con la finalidad de brindar a las víctimas una respuesta institucional al machismo. Este compromiso implica realizar acciones desde la cultura institucional, para prevenir, eliminar, sancionar y erradicar todo acto de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes.

Desde luego que resulta indispensable que el diseño de la institución policial sea compatible con la operatividad de los nuevos métodos de trabajo en la investigación criminalística y criminológica realizadas con perspectiva de género. En este punto,

nos referimos a la necesidad de descubrir, explicar y sostener una visión de largo plazo que guíe el accionar administrativo y sustantivo de la institución policial. Este ejercicio coadyuva a establecer prioridades que proporcionen orden y sentido al accionar operativo, a definir las pretensiones en el corto, mediano y largo plazo; en consecuencia, a disponer de los recursos humanos y financieros que requieren las metas trazadas. A su vez, este ejercicio incorpora la medición de indicadores de desempeño e indicadores de resultado como complemento del proceso, proyectando en la cultura policial este elemento indispensable, para pasar de la administración de los insumos a la administración de resultados.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia L., *La policía investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, IIJ-UNAM Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2016, pp. 127-128.



Asimismo, reviste importancia el monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados que sean producto de la aplicación de esas nuevas metodologías para investigar los delitos cometidos contra mujeres, niñas y adolescentes, las cuales además se guíen por procesos imparciales, justos y que no se vean afectados por estereotipos de género ni por nociones preconcebidas o estereotipadas.

Naturalmente que una de las técnicas empleadas durante la investigación policial está en la forma como se logre identificar y tomar conciencia de los estereotipos de género durante la recepción *in situ* de una denuncia formulada por mujeres, niñas o adolescentes que han sido víctimas de delitos cometidos por razones de género. La capacitación para el desarrollo de la entrevista policial que dará como resultado la obtención de una denuncia tiene relevancia en materia probatoria porque es donde debemos poner el énfasis para la elaboración de la hipótesis de la investigación penal, que se traduce en la denominada “teoría del caso” y que se construye con los hechos ocurridos empíricamente y sobre los cuales se pretende obtener el conocimiento de la verdad a través de distintos medios de probar.

Por consiguiente, las o los policías que reciben mediante entrevista policial una denuncia de mujeres, niñas y adolescentes, suelen incorporar sus prejuicios o estereotipos de género a partir de la formulación de preguntas o en ocasiones llegan a modificar o contaminar los relatos con ciertos sesgos el contenido de una denuncia, sobre todo cuando intentan enfatizar algunos elementos de los hechos que consideran importantes y esto lleva a condicionar la calidad de la información aportada por la víctima. Una técnica empleada y reconocida a nivel internacional es la entrevista administrada propuesta en el año 2009 por Gabbert, Hope y Fischer.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Para detalle ver MAZZONI, Giuliana, *op. cit.*, y MANZANERO, Antonio L., *Memoria de Testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2018.

La citada entrevista administrada intenta poner remedio al hecho de que, en la mayor parte de los casos, el recuerdo de un testigo es óptimo exactamente después del hecho. Y el recuerdo se debilita y pierde exactitud en un tiempo relativamente breve debido a que, con el paso del tiempo olvidamos y varios elementos intervinientes pueden distorsionar incluso gravemente el recuerdo (preguntas, contar el hecho a personas cercanas, presenciar hechos similares en la televisión o en el cine, entre otras formas de comunicación). La idea propuesta por estos autores ha sido simplemente disponer de un cuestionario con preguntas abiertas que se entrega, en este caso, a la víctima en cuanto interviene la policía. Lo que sucede habitualmente en el momento o poco tiempo después de cometido un delito.

El cuestionario pide de entrada escribir con el mayor detalle posible lo que la víctima recuerda y posteriormente plantea preguntas abiertas sobre elementos cruciales, entre ellos destacan los autores citados que se anote sobre: a) las personas presentes; b) las acciones que ocurrieron; c) en qué lugar se encontraba el testigo; d) por cuánto tiempo pudo presenciar el hecho; y e) desde qué ángulo visual, el nivel de atención. El material o información que producen este tipo de entrevistas a las víctimas o los testigos es mucho mayor, más detallado y aparentemente también más exacto del que se obtiene con los tiempos típicos de la entrevista convencional. Esto ha sido probado por la policía de Inglaterra y Escocia y la entrevista administrada ha sido considerada como un método de trabajo policial decididamente prometedor para obtener testimonios detallados y exactos, aprovechar el máximo de recuerdo y el mínimo nivel de distorsión de los hechos, es decir, máxima exactitud posible en el relato de las víctimas (o testigos).

Una recomendación importante para este tipo de entrevista es que la policía preste atención a lo que pudo ocurrir antes de la recepción de la denuncia mediante su entrevista y verificar si la víctima ya tuvo conversaciones con médicos, psicólogos, familiares o amigos que llegaron a contaminar su relato por opiniones vertidas o diálogos cargados de datos similares a los hechos

ocurridos. Consecuentemente, es importante la aplicación de la entrevista administrada y para que esto ocurra exitosamente en México, habrá que promover la elaboración directrices nacionales que no solo contribuyan con el diseño de un protocolo guía obligatorio para realizar la entrevista, sino además, se incorpore a la capacitación policial especializada la Psicología del Testimonio.

Por otra parte, cuando integrantes de las instituciones policiales elaboran una entrevista policial por un caso de violencia contra las mujeres, niñas o adolescentes, tendrán que adoptar una orientación de género y situar la protección de la víctima en el centro de su actividad. Con independencia de que sus actividades procesales estén dirigidas a conocer y explicar de manera completa los elementos del caso. La investigación policial por tanto debe ser exhaustiva, proactiva, completa y con la diligencia debida, evitando que dependa sólo de la iniciativa procesal de la víctima o de su entorno. En este sentido, no debe basarse exclusivamente en la declaración de la víctima o en la actitud que adoptó ante la agresión y mucho menos en imponer la obligación o la carga procesal de aportar los elementos de prueba indispensables para demostrar el hecho punible motivado por la violencia patriarcal.

En tales condiciones, los integrantes de la policía deben eliminar mediante la capacitación especializada en perspectiva de género, que sus particulares estereotipos, sesgos o prejuicios suplanten una labor investigativa de calidad que seguramente estará enriquecida por el conocimiento de las ciencias forenses y la experiencia. En esa capacitación cobra importancia en los integrantes de la policía la toma conciencia de los estereotipos de género que los habita y que suelen aflorar durante el registro de un relato de las víctimas mediante entrevista policial, lo cual llega a incorporar información ajena a los hechos que al detectarse expondrá los efectos de una ilicitud probatoria que en todo momento deberá descartarse.

En México, representado por una sociedad con roles de género profundamente arraigados, la introducción en la investigación policial de la perspectiva de género implica también identificar

para su erradicación, los estereotipos, los prejuicios, así como aquellas preconcepciones individuales y colectivas de las decisiones que se toman en una entrevista policial sobre las capacidades y roles de las mujeres que determinan su discriminación o que provocan que sean tratadas de forma desigual. Por consiguiente, también debe priorizarse la renovación de otros métodos de trabajo policial que estén destinados a brindar asistencia y protección a víctimas de violencias de género y patriarcal. La policía en el primer contacto con la víctima tendrá la responsabilidad de darle información inmediata al respecto. Dado que, de acuerdo con sus garantías constitucionales una víctima tiene derecho a recibir, sin retrasos innecesarios, información adaptada a sus circunstancias y condiciones personales y a la naturaleza del delito cometido por razones de género y de los daños y perjuicios sufridos, en torno a los siguientes aspectos:

- Medidas de protección, asistencia y apoyo disponibles, así como el procedimiento para obtenerlas de inmediato a fin de garantizar y proteger su integridad física, la vida y su dignidad.
- El procedimiento rápido y flexible para formular la denuncia en el lugar de los hechos o en otro distinto que garantice la preservación de la información y los datos de prueba relevantes para el esclarecimiento de los hechos.
- Facilitar la información y los mecanismos de acceso para que la fiscalía cumpla con la obligación de obtener los datos o elementos de prueba necesarios, además de brindar los servicios de asesoría jurídica con los que se cuente.
- Indemnizaciones a las que pueda tener derecho y, en su caso, el procedimiento para reclamarlas.
- Los servicios de interpretación y traducción indispensables para la comunicación entre las víctimas y los servidores públicos responsables de la investigación.

Consecuentemente, en principio la investigación policial con el enfoque de la perspectiva de género exige que las y los policías

tengan presente que no sólo investigan hechos concretos, sino también un agresor formado en una cultura patriarcal, una víctima, unas circunstancias y un contexto cargado en ocasiones de una visión misógina en torno a los hechos delictivos ocurridos. Las indagaciones de la policía además incluyen el estudio del escenario del delito, la exploración forense de la víctima, la obtención de evidencias físicas o materiales y las manifestaciones del agresor, víctima y testigos sobre cómo ocurrieron los hechos.

Los descritos componentes serán objeto de investigaciones exhaustivas y diligentes que busquen indicios asociados a las circunstancias, motivaciones, relaciones, actitudes y elementos de un entorno machista, antes, durante y después de ocurridos los hechos, que evidencien, por ejemplo, eventuales diferencias en las relaciones de poder entre la víctima y el agresor, así como los patrones culturales personales o del entorno social de carácter misógino o de discriminación y odio por la condición de mujer o la especial vulnerabilidad de la víctima frente al agresor con visión patriarcal.

## VI. CONCLUSIONES

Los procesos de implementación de las estructuras para la recepción de las denuncias tienen sus propios desafíos y dificultades; requieren de una diversidad de instrumentos de gestión que son indispensables para su consolidación. Uno de ellos está relacionado con el diseño institucional que concrete las reformas legales, el cual debe acompañarse de importantes procesos de inversión pública en la contratación de expertos en determinadas disciplinas, infraestructura y programas de capacitación policial especializada en metodologías que fortalezcan la investigación penal.

Para concretar en definitiva y gradualmente ese proceso de implementación de recepción de denuncias por la policía o los fiscales, es conveniente insistir en que las reformas legales tengan una amplia expresión en la realidad, a efecto de que se puedan tra-

ducir esos cambios legales en cambios reales dentro de las prácticas institucionales de los citados servidores públicos entrenados para la búsqueda de la verdad como derecho humano.

En este sentido, esa averiguación de la verdad representa “la condición más importante es que los hechos han de ser establecidos correctamente, tomando como base los elementos de prueba relevantes y pertinentes”<sup>25</sup>. Esta actividad depende desde luego de la información que policías y fiscales registren desde los primeros actos de investigación que posteriormente se presentarán como medios de prueba ante el juez que decidirá el conflicto penal y como lo sostiene el citado autor.<sup>26</sup>

Por otra parte, el modelo de procuración de justicia con perspectiva de género en las instituciones policiales y de procuración de justicia impone la necesidad de establecer diferentes respuestas a las denuncias que ingresan en ambos subsistemas de la justicia penal mexicana. De ahí la importancia de introducir los análisis con enfoque de género en la aplicación de las normas penales, el funcionamiento de las instituciones policiales y del MP en sus prácticas y dispositivos dirigidos a la atención de las víctimas de agresiones patriarcales.

Asimismo, la investigación en México de los delitos cometidos por razones de género no debe continuar ajena a los avances tecnológicos. Éstos permiten identificar y registrar oportunamente los datos o elementos de prueba obtenidos por la actividad investigadora. Uno de los retos esenciales consiste en el proceso de captura, procesamiento, análisis y administración de la información que posteriormente facilite la producción de conocimiento mediante un programa de *software* que lleven a cabo asociaciones de datos tendentes a concretar la búsqueda de la verdad.

<sup>25</sup> TARUFFO, Michele, *La Prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 28.

<sup>26</sup> En este sentido, señala Taruffo, el contenido de esa decisión es verdadero cuando coincide o se corresponde con los sucesos que realmente ocurrieron en la situación empírica que está en la base de la controversia judicial. *Idem*.

Por tanto, es necesaria la formación en materia de género a las instituciones policiales y de procuración de justicia. Lo anterior ayuda a mejorar la calidad en las respuestas a las víctimas de delitos cometidos por razones de género. Un primer paso urgente en México es instalar a nivel nacional una educación con enfoque de género a través de un programa de monitoreo, seguimiento y evaluación de sus resultados. El programa debe partir del reconocimiento de que las resistencias a determinados cambios en la investigación no estereotipada y libre de prejuicios, proviene de un inconsciente construido por la cultura patriarcal. La perspectiva de género también exige que se enfrenten los sesgos que influyen inevitablemente en nuestra percepción, tanto al interpretar cómo al aplicar la norma penal y valorar las pruebas.

