

Seminario internacional

# LA CURA CONTRA LA IMPUNIDEMIA

## FISCALÍAS AUTÓNOMAS Y EFICIENTES

| **Martes 20** de octubre de 2020





Seminario internacional

# LA CURA CONTRA LA IMPUNIDEMIA FISCALÍAS AUTÓNOMAS Y EFICIENTES

| **Martes 20** de octubre de 2020

**Iván Velásquez Gómez** (Colombia)

Abogado y consultor internacional en materia de lucha contra la corrupción

**Claudia Paz y Paz** (Guatemala)

Directora de CEJIL para México y Centroamérica. Ex Fiscal General de Guatemala

**Ruth Fierro** (México)

Coordinadora General del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM)

**Ernesto Peralta** (México)

Director Ejecutivo de Borde Jurídico

Modera:

**Ana Lorena Delgadillo** (México)

Directora Ejecutiva de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

# CONTENIDO

INTERVENCIÓN IVÁN VELÁSQUEZ	3
INTERVENCIÓN CLAUDIA PAZ Y PAZ	5
INTERVENCIÓN RUTH FIERRO	7
INTERVENCIÓN ERNESTO PERALTA	8

# INTERVENCIÓN IVÁN VELÁSQUEZ



**Abogado y consultor internacional en materia de lucha contra la corrupción, Colombia**

“Tradicionalmente estamos acostumbrados a investigar casos aisladamente, cada desaparición, cada homicidio, cuando detrás de ellos existe una estructura u organización delictiva, y por eso el objetivo último debe ser el desmantelamiento y la desarticulación de esa estructura”



**M: ¿Cuáles considera que son los elementos claves que debe tener la fiscalía general o las fiscalías estatales para enfrentar casos de macro**

**criminalidad, combatir la impunidad sistémica y empezar a dar respuestas a las víctimas?**

**IV:** América Latina tiene casos similares en cuanto a la impunidad del poder.

Una de las preocupaciones fundamentales es la independencia de la fiscalía, no solo externa (es decir, que pueda realizar investigación y persecución de la macro criminalidad sin una injerencia desde fuera del organismo, sino también la independencia interna, que es la posibilidad de cada fiscal de realizar su papel sin presiones ni incidencias desde dentro de la institución, o desde su cúpula, en forma de directrices que afecten el adecuado desarrollo de la investigación o no permiten que superen niveles importantes en las estructuras criminales. Hay que examinar mecanismos de selección de fiscales generales que respondan a los intereses generales de la justicia y no de los gobiernos va sucediendo en el poder.

Un segundo elemento es la manera como el fiscal asume la investigación de la macro criminalidad. Es importante que se conforme un equipo técnico permanente que sea una unidad de investigación o grupo de trabajo, donde haya integración del fiscal como director de la investigación, con los investigadores y expertos de otras disciplinas, en permanente interlocución, análisis, reflexión y estudio de aspectos de la investigación. Juntos deben afrontar y resolver las dificultades que se presenten. No debe ser un fiscal distante de su equipo.

Es fundamental tener claro el objetivo de la investigación. **Tradicionalmente estamos acostumbrados a investigar casos aisladamente, cada desa-**

**parición, cada homicidio, cuando detrás de ellos existe una estructura u organización delictiva, y por eso el objetivo último debe ser el desmantelamiento y la desarticulación de esa estructura.**

Para lograrlo se necesita conocer a profundidad el contexto en que se producen los hechos, pero también analizar las relaciones sociales, políticas, económicas y militares de esa organización criminal, pues únicamente al desmantelarla, y acabar con el foco de donde provienen las violaciones, se va a evitar que se sigan repitiendo (garantía de no repetición).

Cuando se persigue solo un objetivo específico, se pierde de vista el resultado final que es la desarticulación de la organización. Por ejemplo, si se dirigen los esfuerzos contra su líder o jefe, muchas veces este es reemplazado rápidamente por otro u otros de los niveles jerárquicos inferiores, cuando la estructura es dirigida por un colectivo. Incluso la organización se fractura o divide en varias, con lo cual al final tenemos varias, lo que es común cuando se trata del narcotráfico. Entonces la acción de la fiscalía contra un objetivo específico no suele llevar, en la mayoría de los casos, a afectar de forma cierta o contundente a la estructura criminal.

¿Cómo se puede lograr este objetivo central? Tradicionalmente asumimos investigaciones de caso a caso, o los conectamos con algunos pocos elementos que tomamos de otras investigaciones anteriores, pero no con una comprensión integral de la actividad que realiza la organización criminal, y eso afecta los resultados de forma importante, especialmente en cuanto a la posibilidad de desmantelamiento porque hace perder el foco de la investigación. Entonces, es preciso pasar del modelo “caso a caso” a la investigación de situaciones o a la investigación por asociación de casos.

Cuando se producen hechos repetidos de graves violaciones a Derechos Humanos, como por ejemplo el desplazamiento forzado, hay que preguntarse ¿qué es lo que conecta en una región determinada los numerosos desplazamientos? ¿podría ser que, con ellos, o con masacres u homicidios lo que se busca en realidad es acumular tierras para desarrollar megaproyectos? Si vamos caso por caso, perdemos perspectiva para advertirlo, y por ello la importancia sustancial de generar análisis de contexto, para ubicar cada uno de los casos en función de la situación general, y al a vez, ver la situación general en función de cada uno de los casos, y no puede haber desconexión. El hecho de que la fiscalía tenga que hacer imputaciones individuales, porque la responsabilidad penal es individual, no se contradice con una aproximación desde una investigación de situación o por asociación de casos.

También es importante la planificación de la investigación. Tiene que elaborarse un plan metodológico o una estrategia. Para ello, es fundamental el conocimiento que no solo el fiscal sino todo su equipo tenga, del contexto no solo territorial sino de las relaciones de toda naturaleza que tiene la organización criminal en ese territorio, que se van a introducir como elementos esenciales de la investigación, junto con la identificación de quienes son los beneficiarios de las actividades criminales y de las redes de apoyo que les prestan servicios para facilitar su permanencia y operación. Si incluye todo eso, la planificación será fuerte porque se va a dirigir a los puntos neurálgicos de la organización criminal, con el objetivo de desactivarla.

Finalmente, un elemento importante es la relación de la fiscalía con las víctimas. Cuando ellas sienten

que la fiscalía es inactiva, omisiva o distante, o que las excluye, luego sienten desconfianza cuando la fiscalía las busca para el conocimiento de los detalles de los hechos. Esto afecta la investigación porque ellas son las que están dentro del conflicto y conocen detalles que la fiscalía ignora y tardaría mucho en descubrir por sí misma. Entonces se requiere es que existan relaciones de confianza entre la fiscalía y las víctimas, y la fiscalía debe garantizar que en ninguna circunstancia serán puestas en riesgo. La Fiscalía debe proteger la fuente de la información que proporcionan las víctimas. Al no protegerlas adecuadamente, o exponerlas al peligro, se pierde también una importante fuente de información. Además, cuando la fiscalía empieza a tener los primeros resultados en sus investigaciones, la confianza se fortalece, y más personas se acercan a colaborar y cooperar.

La prensa independiente y el periodismo de investigación también son actores fundamentales, no solo por los hallazgos que hacen y que enriquecen el trabajo de las fiscalías, sino también porque pueden difundir la labor de los fiscales. Con medios independientes se puede avanzar en la construcción de la democracia.

## INTERVENCIÓN CLAUDIA PAZ Y PAZ



**Directora de CEJIL para Centroamérica y México, Ex Fiscal General de Guatemala**

“[L]os fiscales tienen que trabajar con las víctimas y las organizaciones que las acompañan, porque esos son los casos que tienen éxito. Pero además porque eso es reparador para las víctimas: confiar en las autoridades y dejar de verlas como enemigas, para empezar a verlas como aliadas”

**M:** El reto de la Fiscalía General de la República es hacerse cargo de los casos de Graves Violaciones de Derechos Humanos. Con base en tu experiencia en México y Guatemala, ¿cuáles son los pasos que tenemos que dar para tener resultados en casos de Graves Violaciones a Derechos Humanos?

**CP:** Coincido que uno de los factores más importantes es la autonomía de la institución y de cada uno de

sus integrantes. También la voluntad política al más alto nivel de investigar los casos y llevar a la justicia a los responsables, pero está demostrado que los sistemas de carrera fiscal promueven y favorecen esa independencia. Cuando se juntan voluntad política y la seguridad de haber ingresado por los méritos propios, entonces los fiscales íntegros se sienten respaldados para actuar, y eso fue lo que sucedió en Guatemala y rindió frutos. ¿Cómo evitar que personas dentro de la fiscalía que han cometido delitos en la investigación como tortura sigan en la institución? Las investigaciones internas e investigaciones penales tienen que continuar, y hay que evitar que se reproduzcan las malas prácticas.

También para el caso de Graves Violaciones a Derechos Humanos es fundamental investigar fenómenos criminales y no los casos aislados. Al investigarlos en su conjunto, se va a descubrir que se tratan de violaciones graves que siguen patrones regulares y sistemáticas y esa es la mirada que uno obtiene del conjunto y no del caso aislado. Además, esto nos va a permitir pasar de la responsabilidad del autor inmediato, a los mandos de las organizaciones de delincuencia organizada que están violando Derechos Humanos o de donde vienen las órdenes y por eso el *modus operandi* es similar y reconocible. En muchos casos la violencia se explica en función del objetivo de lograr o mantener el control territorial, y ello les da una hipótesis a los fiscales: si una organización tiene el control territorial, los hechos de violencia que allí ocurren, pueden ser en principio atribuidos a ella, lo que tiene que ser confirmado.

En las fiscalías es importante contar con unidades de análisis criminal para hacer análisis de contexto, labores de inteligencia criminal, y archivar elementos

que documentan el punto de vista o la actuación de los perpetradores. En el caso de las fiscalías de derechos humanos es importante guardar y analizar todos los archivos militares y de policía. En el caso de Guatemala, contar con los planes militares nos permitió entender el punto de vista de los perpetradores. Asimismo, hay que tener peritos independientes que no tengan relación con los cuerpos de seguridad que están vinculadas a las graves violaciones a derechos humanos, y que sean especialistas para hacer su labor de acuerdo con los parámetros internacionales, como el Protocolo de Minnesota<sup>1</sup>.

Finalmente, los fiscales tienen que trabajar con las víctimas y las organizaciones que las acompañan, porque esos son los casos que tienen éxito. Pero además porque eso es reparador para las víctimas: confiar en las autoridades y dejar de verlas como enemigas sino como aliadas. En Guatemala fueron las víctimas las que reclamaron la presencia de un mecanismo de apoyo internacional como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), acompañaron sus investigaciones, y son ellas las que ahora acompañan a los jueces y fiscales independientes.

<sup>1</sup> Se puede consultar el Protocolo de Minnesota sobre Investigaciones de Muertes Potencialmente Ilícitas de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf)

# INTERVENCIÓN RUTH FIERRO



**Coordinadora General del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), Chihuahua, México**

“[H]ay que trabajar con las víctimas, escuchar a la sociedad civil y los colectivos porque nosotros estuvimos antes y vamos a estar después”

**M:** Chihuahua es uno de los estados donde mas se ha invertido en la fiscalía, pero a la vez marcado mas grave por la violencia, especialmente contra las mujeres. Pero además las organizaciones allí, además de acompañar a las víctimas, han promovido reformas o mejoras estructurales que puedan ayudar a cambiar la situación de impunidad. ¿Cómo ha sido este camino y cuáles son los retos en querer transformar la institución? ¿Cuáles son buenas prácticas que pueden servir como referencia?

**RF:** CEDEHM acompañamos alrededor de mil casos de mujeres víctimas de violencia de género,

comunidades indígenas desplazadas, defensores de DDHH o familiares de personas desaparecidas. Quiero poner en la discusión algunos puntos principales:

1. La importancia de los Estados, no centralización de las políticas públicas. La mayoría de Graves Violaciones a Derechos Humanos se producen en los estados.
2. Aparte de las fiscalías, hay otros actores que influyen en la impunidad como las policías, los servicios periciales y los jueces y juezas. Es importante tener más conversaciones no solamente del papel de las fiscales sino también de otros actores en el sistema.
3. Buenas prácticas de la fiscalía especial de derechos humanos de Chihuahua:

(i) priorización de casos, a partir de criterios subjetivo, objetivo o complementario, o aquellos que puedan conducir a los máximos responsables, en una fiscalía que no tiene un mandato temático, que hasta la fecha se ha concentrado en siete casos durante sus dos años de trabajo, cuatro de ellos ya se encuentran judicializados con elementos y evidencias suficientes para su persecución.

(ii) concentración de casos, en el sentido de atraerlos para que se lleven en el centro del estado y no en zonas alejadas, donde los grupos criminales pueden tener control o influencia sobre sus operadores de justicia y que sean jueces de la ciudad de Chihuahua quienes

conocen los casos, incluso porque tienen más acceso a protección,

(iii) análisis de contexto a través de una unidad incorporada a la fiscalía,

(iv) todos los casos tienen un plan de investigación, que se conversa con las víctimas.

(v) todo el personal es contratado con un perfil claro, y es personal que no había trabajado en otras fiscalías. En la fiscalía de derechos humanos es persona que antes no había trabajado en la fiscalía estatal y eso ha sido importante.

(vi) coordinación con la sociedad civil y la posibilidad de trabajar de manera conjunta.

Igualmente existen importantes desafíos: la falta de recursos económicos, la protección a testigos y la creación de la confianza en la capacidad de proteger a las personas. Otros desafíos importantes, son la incertidumbre de los operadores de justicia y su permanencia ante cambios políticos.

Como conclusión, diría que hay que trabajar con las víctimas, escuchar a la sociedad civil y los colectivos porque nosotros estuvimos antes y vamos a estar después. Trabajar con los estados. Mejor formación de los fiscales. Tener estrategia para priorizar casos. Dar presupuesto proporcional a la magnitud del problema. Enfoque de sistematicidad.

## INTERVENCIÓN ERNESTO PERALTA



**Director de Borde Jurídico, miembro del Colectivo contra la Impunidad**

**“Actualmente, aproximadamente el 80 por ciento de las investigaciones son por delitos menores, patrimoniales, no por delitos relacionados al crimen organizado”**

**M: Nos costó dar el paso para tener un espacio de reflexión conjunta sobre la fiscalía y ahora resulta que la ley que se logró tener no se está aplicando. ¿Cuáles son riesgos de la propuesta de una nueva ley orgánica?**

**EP:** Le ley fue un cambio meramente legal y no se convirtió en acciones. Lo que vemos es una Fiscalía que no tienen un Plan de Persecución Penal, no tiene todas las capacidades, criterios de priorización, no colabora con los estados, incluso cuando los estados le piden apoyo, y que carece de los recursos necesarios. La Fiscalía no tiene los recursos para la transición. Es una Fiscalía que no está implementando la Ley Orgánica, incluso la que no requiere inyección

de recursos, como el Consejo Ciudadano o la reorganización de al menos parte de su estructura interna. La Fiscalía no está yendo a donde habíamos pensado. Al mismo tiempo, falta mucha investigación en el país. Actualmente, aproximadamente el 80 por ciento de las investigaciones son por delitos menores, patrimoniales, no por delitos relacionados al crimen organizado. No hay presencia territorial del Estado en todo el país.

En México no hay relación entre la policía y las fiscales. Hay una esclavización de la policía a las investigaciones. En otros países la policía hace el trabajo de investigación que luego es entregado a las fiscalías. Aquí no tenemos esto, cuando un policía llega a la escena de un delito, llama al fiscal tiene que esperar a que llegue. Es una policía con muy poca capacidad de hacer tareas de investigación. Hay que replantear la idea de qué parte de la investigación la debe realizar desde otro lugar **y qué parte las fiscalías. En Chihuahua la**

**policía y los fiscales tienen una relación mucho** más estrecha y les ha funcionado mejor, incluso las y los jueces tienen criterios mucho más avanzados. En Chihuahua empezaron las reformas al sistema de justicia antes de que hubiera una reforma Constitución, es decir llevan al menos 10 años, cuestión que no ha alcanzado a la Federación.

Las reformas que se han planteado tienden a revertir el sistema acusatorio como, por ejemplo, eliminar a los jueces de control. Cuando hicimos la propuesta de Ley de la Fiscalía descentralizamos las facultades de investigación de la Fiscalía, porque es raro tener un órgano autónomo encargado de la investigación, que cuenta con un cuerpo armado como es la policía ministerial. Desafortunadamente las policías investigadoras, terminan siendo guardaespaldas o choferes de funcionarios. Hay que revisar las funciones y las funciones policiales y de fiscales para asignar a cada quien roles y responsabilidades.

