

APOYO A LOS SERVICIOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA BAJO EL SISTEMA JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

ME-T1355

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 10 de agosto de 2017 suscrita por Dimas Tejero (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$100.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 13 de diciembre del 201. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:

ORIGINAL FIRMADO

Noviembre 21, 2017

Sonia M. Rivera

Fecha

Jefe de División

Unidad de Gestión de Donaciones y

Cofinanciamiento

ORP/GCM

APROBADO:

ORIGINAL FIRMADO

Noviembre 22, 2017

Carlos Santiso

Fecha

Jefe de División

División de Innovación para Servir al Ciudadano

IFD/ICS

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	México
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a los servicios de procuración de justicia bajo el Sistema Justicia Penal Acusatorio
▪ Número de CT:	ME-T1355
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Andrés Restrepo, (IFD/ICS) Jefe de Equipo; Karelía Villa Mar, Mauricio Bastián Olvera, Pavel Munguía, Viviana Vélez, Bárbara Cedillo; Giovanna Mahfouz, Sonia Rojas (IFD/ICS); Benjamín Santa María (ICS/CGU); Mario Sangines, Allan Quijano (ICS/CME); y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 de agosto de 2017
▪ Beneficiario:	Los Estados Unidos Mexicanos; Procuraduría General de la República (PGR)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	U\$100.000
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Noviembre 2017
▪ Tipos de consultores:	Firma Consultora
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Fortalecimiento de la capacidad institucional y el Estado de Derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Esta cooperación técnica tiene como objetivo principal apoyar al Gobierno de México en el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de los servicios de procuración de justicia que presta la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de consolidar la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) en la institución. Actualmente, en México se tienen altos niveles de impunidad: el 85% de los delitos denunciados no terminan con una sentencia¹, aunado a la alta desconfianza en el poder judicial que alcanza el 73% de la población².
- 2.2 El Gobierno de México tiene como objetivo de su Plan de Desarrollo, garantizar un “Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. En este sentido, el antecedente del Sistema de Justicia Penal Acusatorio se remonta a la reforma

¹ Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, México. Diciembre, 12, 2013.

² Latinobarómetro, 2016.

constitucional aprobada en 2008 sobre el sistema penal, que estableció que tendría que entrar en funcionamiento de manera gradual y finalizar en junio de 2016. En línea con lo anterior”.

- 2.3 A través de las estrategias para “Abatir la impunidad” y “Lograr una procuración de justicia efectiva”, se tiene por objetivo diseñar y ejecutar todas las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para implantar un nuevo modelo de operación institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos, y robustecer el papel de la institución como representante de la Federación y garante de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad en los procesos constitucionales.
- 2.4 Si bien el Gobierno de México ha logrado implementar el SJPA, de acuerdo a los mandatos señalados anteriormente, la plena operación del SJPA aún enfrenta varios desafíos institucionales -debido a inercias burocráticas, mala organización institucional, indiferencia y limitaciones técnicas de las autoridades encargadas de investigar la comisión de los delitos derivadas de deficiencias en la estructura, coordinación, mando y operación de la institución³-, que dificultan poner en práctica en pleno todas las potencialidades para perseguir el delito y abatir la impunidad de manera efectiva, de acuerdo con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 2.5 Más aún, de acuerdo con el diagnóstico, “Hacia un Nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Diagnóstico y plan de Trabajo” (15/02/17), se destaca que: (i) el diseño organizacional de la PGR no corresponde al Sistema Penal Acusatorio; (ii) la población no ha visto beneficios derivados de los mecanismos tempranos de solución de controversias del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que éstos no se implementan; (iii) las capacidades de investigación de la PGR son escasas; y (iv) se registran problemas históricos en la PGR relacionados a incentivos al personal, la estructura institucional y de sistemas no óptimos para llevar a cabo la implementación del nuevo sistema de justicia.
- 2.6 En el referido documento presentado ante el Senado, se incluyeron “Los Programas de Mejora en la Prestación de Servicios de Procuración de Justicia bajo el Sistema de Penal Acusatorio”, a través de los cuales se visualizan acciones para crear y consolidar una PGR que beneficie a la sociedad, haciendo uso de todo el SPA. Para resolver esta problemática y construir un nuevo modelo de arquitectura institucional funcional y útil acorde al SPJA, con los Programas se va a contribuir al diálogo constitucional y democrático mediante el cual se diseñe una arquitectura institucional idónea.
- 2.7 Los Programas de Mejora están compuestos por: (i) Programa para el Plan Estratégico Institucional; (ii) Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República; y (iii) Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República. Derivado de los Programas de Procuración de Justicia se desarrollarán Proyectos de Transformación o Estratégicos, para implementar la arquitectura institucional en materia de normatividad interna, procesos, organización, información y sistemas informáticos.
- 2.8 La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se ha visto fortalecida por la cooperación internacional. El esfuerzo ha sido acompañado por el recibimiento de

³ Estos desafíos se describen ampliamente en el Informe de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia 2017, disponible en línea en el siguiente [enlace](#)

fondos por parte del Gobierno de los Estados Unidos. La Iniciativa Mérida ha comprometido más de U\$247 millones de dólares en apoyo de la transición de México al Nuevo Sistema de Justicia Penal⁴. Por su parte, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha asistido en la mejora al maco legal, la capacitación de jueces y el acercamiento con la sociedad civil. Asimismo, el cambio institucional para el SJPA está basado en las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La CIDH resalta la importancia de que el Estado, en sus diferentes niveles, cumpla oportunamente con la implementación total de dicho sistema⁵. Adicionalmente, bajo la coordinación de la propia PGR se han sostenido reuniones con diferentes autoridades de otros países en los que se han abordado diversos temas como el intercambio de experiencias y de información, así como capacitación en la transición al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y en disciplinas forenses⁶.

- 2.9 En síntesis, la reforma constitucional del 2008, en materia penal plantea grandes desafíos de carácter técnico, humano y de reingeniería institucional. Por lo que la transición que requiere experimentar el sistema penal a nivel federal y local requiere la realización de un Plan Maestro que permita planificar y armonizar los parámetros institucionales requeridos y con horizontes temporales para poner en marcha efectivamente el nuevo sistema de justicia penal.
- 2.10 Este proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de: (i) productividad e innovación innovación. El programa también se alinea con el área transversal de instituciones y Estado de derecho contribuyendo al objetivo estratégico 3.6(a) “Desarrollar capital humano de calidad”. Asimismo, coincide con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), que identifica como una de sus componentes la reducción de la inseguridad y la violencia que incluye medidas preventivas y correctivas, así como respaldo al sistema de justicia penal. De igual forma, el tema de la capacidad institucional para un estado de Derecho sólido también se aborda como prioritario en el Marco de Resultados Corporativos del Banco 2016-2019. Finalmente, el documento de Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), contempla apoyar las actividades para mejorar las agencias de seguridad y justicia. De igual, manera esta CT se alinea con el Marco de Resultados Corporativo (GN-2727-6), en específico con el indicador 25 que refiere a la mejora de instrumentos de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos que se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Además, la CT propuesta se alinea con la Estrategia del Banco con México 2013-2018 (GN-2749) que considera como un área de diálogo a la seguridad ciudadana.
- 2.11 **Objetivo General de la CT:** Elaborar un Plan Maestro que, con base en la revisión del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, defina las estrategias maestras mediante las que se ejecutarán los Programas de mejora en la prestación de servicios de procuración de justicia bajo el Sistema Penal Acusatorio (Programas de Mejora).

⁴ Congressional Research Service, U.S. Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond, Estados Unidos. Junio, 29, 2017.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en México, Estados Unidos. Diciembre, 31, 2015.

⁶ PGR, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, 5to Informe de Labores, México. 2016-2017.

- 2.12 **Objetivos específicos de la CT:** (i) consolidar la definición del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia; (ii) diseñar un Plan Maestro para la ejecución de los Programas de Mejora, con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia; (iii) desarrollar un Plan Financiero para la implementación de los Programas de Procuración de Justicia; y (iv) conocer el seguimiento del segmento de la primera etapa procesal (investigación inicial).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 En la actualidad, la PGR se enfrenta a la necesidad de crear un modelo operativo holístico y dinámico que le permita operar el modelo constitucional de justicia penal acusatorio, adversarial y oral; así como desarrollar una arquitectura institucional que permita combatir la impunidad. Este proyecto de CT se integra por dos componentes que se describen a continuación:
- 3.2 **Componente 1. Diseño de un Plan Maestro para la ejecución de los Programas de Mejora,** con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia: El objetivo de este componente es acompañar la transformación institucional y la implementación de los Programas de Mejora, misma que requiere del permanente análisis y acompañamiento técnico. Para lo cual se plantean las siguientes actividades: (i) revisión del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia de acuerdo a las mejores prácticas locales e internacionales en la materia; (ii) diseño del Plan Maestro, alineado al Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, para ejecutar en dos, cuatro y ocho años; el Plan tendrá un alcance delimitado a la implementación del SJP; (iii) definición de las Estrategias Maestras para ejecutar los Programas de Mejora; (iv) diseño de planes de contingencias y análisis de riesgos para la ejecución del Plan Maestro; y (v) diagnóstico de la viabilidad en la ejecución del Plan Maestro, con base en las capacidades institucionales de la PGR. En caso de que el resultado no sea viable: (a) desarrollar una proyección de las capacidades institucionales requeridas para ejecutar, eficaz y eficientemente, el Plan Maestro; en caso de ser viable; (b) diseñar la hoja de ruta para la ejecución del Plan Maestro enfocado en construir una arquitectura institucional centrada en el Ministerio Público. Los actores involucrados en el diseño del Plan serán los expertos de alto nivel de la propia PGR y expertos internacionales.
- 3.3 **Resultados esperados:** el plan de acción servirá para establecer una línea base de la arquitectura institucional de la PGR y tener un análisis de la situación actual frente a los lineamientos que establece el SJPA, para así identificar las brechas que se requieren atender para cumplir con una plena implementación del SJPA. La sostenibilidad en la implementación del Plan Maestro se dará mediante la identificación de líderes al interior de la organización que apoyen la transición al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- 3.4 **Componente 2. Seguimiento del segmento de la primera etapa procesal (investigación inicial).** Este componente tiene como objetivo contribuir a la mejora y robustecer la etapa crítica de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Por lo que se plantean las siguientes actividades: (i) seguimiento del segmento de la primera etapa procesal (investigación inicial), por cada delito del fuero federal atendido por la PGR, con especial énfasis en la actuación del Ministerio Público y la Policía Federal

Ministerial⁷, que contenga: (a) análisis/seguimiento del proceso; (b) identificación de riesgos; y (c) descripción de la articulación con la estructura organizacional e interinstitucional; y (ii) diseño de los procesos clave y los segmentos críticos del proceso que soportarían la mejora, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio⁸.

- 3.5 **Resultados esperados:** se plantea mejorar las capacidades relacionadas a la cadena de valor al momento de implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de identificar las áreas de atención prioritaria.

Presupuesto Indicativo

- 3.6 El presupuesto total del proyecto será de US\$100.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS). El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Actividades / Componentes	BID/INS (US\$)	Contrapartida Local (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente 1	60.000	0.00	60.000
Diseño de un Plan Maestro para la ejecución de los Programas de Mejora, con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia	60.000	0.00	60.000
Componente 2	40.000	0.00	40.000
Seguimiento de la primera etapa procesal	40.000	0.00	40.000
Total	100.000	0.00	100.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El beneficiario del Proyecto será el Gobierno de México, a través de la PGR, y la agencia ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS). Si bien el liderazgo del proyecto recae en la PGR, a fin de que lleve la rectoría estratégica en el proceso de la toma de decisiones; se requiere el acompañamiento de expertas y expertos de alto nivel, así como firmas consultoras con probada experiencia internacional en materia de transformación institucional. La PGR ha establecido un equipo de alto nivel que fungirá como enlace con el Banco, tanto en la representación de México con en la sede, a fin de tener una coordinación productiva⁹ y la cooperación puede ser ejecutada por el Banco en coordinación con el beneficiario

⁷ La Policía Federal Ministerial tiene como actividades principales en la primera etapa procesal obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente para la investigación y persecución de los delitos en el ámbito de competencia de la Institución

⁸ El alcance del seguimiento a la primera etapa procesal será a través de las acciones que realicen los funcionarios de seguridad pública designados como primeros respondientes que arriban al lugar en el que se ha cometido un hecho delictivo para: (a) recibir denuncias de cualquier hecho posiblemente constitutivo de delitos; (b) proteger a los involucrados, en especial a la víctima; (c) evitar que el delito llegue a consecuencias ulteriores; (d) ubicar y entrevistar a testigos; (e) detener a cualquier persona que esté cometiendo delito flagrante y hacer de su conocimiento los derechos que le asisten, poniéndola de inmediato a disposición del Ministerio Público; y (f) preservar y proteger el lugar de la investigación.

⁹ El Banco ya se ha reunido con diversos expertos en la materia, en reuniones facilitadas por la PGR.

- 4.2 La División de ICS cuenta con una experiencia de más de quince años en la implementación de proyectos de procuración de justicia. Las experiencias más recientes son las de Guatemala (3849/OC-GU) en la que se aborda una transformación del método de trabajo de fiscales, centrado en cuatro fiscalías de sección. Respecto a la experiencia con el Gobierno de México en proyectos en el área de seguridad y justicia, se tienen operaciones con diversas instituciones de seguridad (ATN/OC-15077-ME y ATN/OC-14744-ME) con las que se realizan intervenciones en el área de seguridad. En este sentido, el Banco, a solicitud de la PGR y considerando su experiencia en el tema, y a fin de asegurar que la cooperación continúe en el periodo de transición PGR-Fiscalía, será la agencia ejecutora.
- 4.3 **Adquisiciones:** El Banco Interamericano de Desarrollo será el responsable de los procesos de contratación y supervisión de las firmas consultoras según los procedimientos para actividades operativas ejecutadas por el Banco y se aplicarán las Políticas para Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1).

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos que se identifican en la implementación de los Programas de Procuración de Justicia son: (i) resistencias de actores clave o de otras organizaciones al cambio institucional; (ii) retrasos en la implementación de las medidas del SJPA; y (iii) la no apropiación de los productos y recomendaciones.
- 5.2 Para mitigar estos riesgos, se acordarán previamente con las unidades ejecutoras y las altas autoridades los compromisos que se adquieren al participar en las diversas actividades. Asimismo, existe un riesgo de continuidad por el cambio de administración en diciembre de 2018, lo que podría atrasar la ejecución de la CT. Como medida de mitigación, se espera realizar diálogos con las diferentes unidades de la PGR, a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 El proyecto no considera excepciones a las Políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) es "C". Ver [Safeguard Policy Filter \(SPF\) y Safeguard Screening Form \(SSF\)](#).

Anexos Requeridos:

- Anexo I: [Solicitud del cliente](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Matriz de Resultados](#)
- Anexo IV: [Plan de Adquisiciones](#)

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda

*"2017, Año del Centenario de la Promulgación
de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Oficio No. 347.- 212

Ciudad de México, a 9 de mayo de 2017

SRA. GINA MONTIEL
GERENTE DEL DEPARTAMENTO DE CENTROAMÉRICA,
MÉXICO, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Por medio del presente me permito informar a usted que la Procuraduría General de la República (PGR) ha manifestado su interés en recibir del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una cooperación técnica no reembolsable bajo la administración directa del BID.

Las actividades que se desarrollarían en el marco de la cooperación técnica serían: i) impulsar tres programas de procuración de justicia: (a) Programa para el Plan Estratégico Institucional, (b) Programa de Arquitectura Institucional de la PGR, (c) Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR; ii) desarrollo de dos tipos de proyectos (a) *Proyectos de Mejora* para: fortalecer la fase inicial de la investigación, con medidas tácticas, operativas, organizacionales, de mejora de sistemas de información y de dignificación de las instalaciones, o bien para fortalecer la difusión, educación y cambio cultural en torno al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a través de un Nuevo Modelo de Comunicación Institucional; y (b) *Proyectos de Transformación o Estratégicos*, para implementar la arquitectura institucional en materia de normatividad interna, procesos, organización, información.

En virtud de lo anterior, me permito solicitar se realicen las gestiones conducentes a fin de que la PGR reciba el apoyo del BID para llevar a cabo este importante proyecto.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE,
EL TITULAR DE LA UNIDAD

Gonzalo Juan Carlos Canseco Gómez
GONZALO JUAN CARLOS CANSECO GÓMEZ

DTP/AAC

C.C.P.- DR. RAÚL CERVANTES ANDRADE.- C. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PGR.
DR. ROBERTO ANDRÉS OCHOA ROMERO.- TITULAR DE LA COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL. PGR.
MTRO. PEDRO NAVARRO LAFLIN.- OFICIAL MAYOR. PGR.

Insurgentes Sur 1971, Torre III, piso 3, Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, CP. 01020, México, D.F.

Tel.: (55) 3688 1228 www.shcp.gob.mx

MÉXICO

PROGRAMAS DE MEJORA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA BAJO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

(ME-T1335)

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Diseño de un Plan Maestro y desarrollo de un Plan Financiero para la ejecución de los Programas de Mejora, con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El antecedente del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) se remonta a la reforma constitucional aprobada en 2008 sobre el sistema penal, que estableció que tendría que entrar en funcionamiento de manera gradual y finalizar en junio de 2016. En línea con lo anterior, el Gobierno de México tiene como objetivo de su Plan de Desarrollo, garantizar un “Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente”.
- 1.2 A través de las estrategias para “Abatir la impunidad” y “Lograr una procuración de justicia efectiva”, se tiene por objetivo diseñar y ejecutar todas las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República (PGR), para implantar un nuevo modelo de operación institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos, y robustecer el papel de la institución como representante de la Federación y garante de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad en los procesos constitucionales.
- 1.3 Si bien el Gobierno de México ha logrado implementar el SJPA, de acuerdo a los mandatos señalados anteriormente, la plena operación del SJPA aún enfrenta varios desafíos institucionales -debido a inercias burocráticas, mala organización institucional, indiferencia y limitaciones técnicas de las autoridades encargadas de investigar la comisión de los delitos derivadas de deficiencias en la estructura, coordinación, mando y operación de la institución-, que dificultan poner en práctica en pleno todas las potencialidades para perseguir el delito y abatir la impunidad de manera efectiva, de acuerdo con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1.4 Más aún, de acuerdo con el diagnóstico, “*Hacia un Nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Diagnóstico y plan de Trabajo*” (15/02/17), se destaca que: (i) el diseño organizacional de la PGR no corresponde al Sistema Penal Acusatorio; (ii) la población no ha visto beneficios derivados de los mecanismos tempranos de solución de controversias del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que éstos no se implementan; (iii) las capacidades de investigación de la PGR son escasas; (iv) se registran problemas históricos en la PGR relacionados a incentivos al personal, la estructura institucional y de sistemas no óptimos para llevar a cabo la implementación del nuevo sistema de justicia.
- 1.5 En el referido documento presentado ante el Senado, se incluyeron “*Los Programas de Mejora en la Prestación de Servicios de Procuración de Justicia bajo el Sistema de Penal Acusatorio*”. A través de los que se visualizan acciones para crear y consolidar una PGR

que beneficie a la sociedad, haciendo uso de todo el SPA. Para resolver esta problemática y construir un nuevo modelo de arquitectura institucional funcional y útil acorde al SPJA, la PGR estableció los *Programas de Mejora en la prestación de servicios de Procuración de Justicia bajo el Sistema Penal Acusatorio* (Programas de Mejora), a fin de mejorar los servicios de procuración de justicia bajo el SJPA y contribuir al diálogo constitucional y democrático mediante el cual se diseñe una arquitectura institucional idónea.

- 1.6 Los Programas de Mejora están compuestos por: a) Programa para el Plan Estratégico Institucional; b) Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República; y, c) Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República. Derivado de los Programas de Procuración de Justicia se desarrollarán *Proyectos de Transformación o Estratégicos*, para implementar la arquitectura institucional en materia de normatividad interna, procesos, organización, información, y sistemas informáticos.
- 1.7 En síntesis, la reforma constitucional del 2008 en materia penal plantea grandes desafíos de carácter técnico, humano y de reingeniería institucional. Por lo que la transición que requiere experimentar el sistema penal a nivel federal y local, requiere la realización de un Plan Maestro que permita planificar y armonizar los parámetros institucionales requeridos y con horizontes temporales para poner en marcha efectivamente el nuevo sistema de justicia penal.

II. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

- 2.1 El objetivo de esta consultoría es diseñar un Plan Maestro y su respectivo plan de ejecución financiero para llevar a cabo la transformación institucional de la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de implementar los Programas de Mejora para la prestación de servicios de procuración de Justicia bajo el nuevo Sistema Penal Acusatorio.

III. ACTIVIDADES

- 3.1 La consultoría deberá realizar las siguientes actividades, sin perjuicio, de otras que considere relevantes para lograr el objetivo de la misma:
- 3.2 Revisar el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia implementado en México y compararlo con la implementación de estos sistemas en otros países, tomando en consideración buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser relevantes en el contexto del País. Asimismo, revisar las experiencias que se han venido desarrollando en México, a nivel de los Estados.
- 3.3 Realizar un diagnóstico de la capacidad institucional existente en la PGR, frente a la implementación de los delitos más relevantes a tratar por parte de la institución, a fin de tomar en consideración las ventajas comparativas y desafíos existentes para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), que puedan ser consideradas en el diseño del Plan Maestro que se elaborará.
- 3.4 Elaborar el diseño del Plan Maestro que permita a la institución llevar a cabo la prestación de los servicios de procuración de justicia, alineado al Nuevo Modelo de Justicia. Se esperaría que, con este Plan Maestro, se pueda impactar la estructura de la institución de manera que este instrumento, pueda servir como marco ordenador de la implementación de los servicios de procuración de justicia en el corto, mediano y largo plazo. Deberá ser

un plan guía a nivel agregado en el que se sitúen grandes acciones a seguir, se definan los actores relevantes en el proceso y la temporalidad u horizonte de cumplimiento de cada una de las etapas propuestas, considerando las condiciones del entorno. Bajo este marco de coordinación se podrán generar canales de comunicación institucional, interinstitucional e intersectorial que viabilicen la ejecución de los Programas de Mejora para los servicios de Justicia del País.

- 3.5 El diseño del Plan Maestro deberá tomar en consideración, de manera preliminar, los principales cambios que se deben realizar a nivel institucional. Lo anterior, a fin de establecer la nueva arquitectura institucional de la PGR, que le permita que los delitos puedan administrarse de acuerdo con lo establecido en el Código Procesal Penal Único, que entró en vigencia el pasado 18 de junio del 2016. Asimismo, deberá tomar en consideración incluir una fase para llevar a cabo la administración de este cambio.
- 3.6 Se deberá incluir en el Plan Maestro, la definición de las *Estrategias Maestras* para ejecutar los Programas de Mejora para la procuración de Justicia. Las *estrategias maestras* deberán presentarse en forma lógica y coherente, en una cascada representativa que las vincule a los alcances, las implicaciones, los retos de los Programas de Mejora con base en el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, en cinco dimensiones, a tomar en consideración: (i) revisando la normatividad; (ii) procesos; (iii) recursos Humanos; (iv) sistemas de Información; y (v) tecnologías.
- 3.7 Se sugiere que la elaboración del Plan Maestro se realice en tres etapas: (i) estudio y diagnóstico de factibilidad; (ii) elaboración del Plan Maestro y (iii) seguimiento y evaluación. En la siguiente tabla, se incluye mayor detalle sobre lo que se sugeriría tomar en consideración en cada una de estas etapas:

Diseño	Elaboración	Seguimiento y evaluación
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluar los alcances, las implicaciones, los retos de la implementación del Nuevo Modelo de procuración de justicia, con base en cinco dimensiones: <ol style="list-style-type: none"> i. Normatividad ii. Procesos iii. Recursos Humanos - Capacitación - Cultura iv. Sistemas de información. v. Tecnologías. 2. Diagnóstico sobre la Infraestructura. <ol style="list-style-type: none"> - Amplia escala - Reorganización 3. Análisis de brechas y proyección de necesidades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisiones basadas en las estrategias maestras, la matriz de problemas y las acciones sugeridas. 2. Estrategia de gradualidad en la implementación del Plan Maestro para los Programas de Mejora, con cronograma sugerido. 3. Propuesta de normatividad interna que permita soportar la ejecución de los Programas de Mejora. 4. Planes de ejecución. <ol style="list-style-type: none"> - Áreas centrales - Delegaciones de PGR - Áreas sustantivas - Áreas administrativas 5. Modelo de implementación del proyecto. <ol style="list-style-type: none"> - Diagramas de despliegue 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes de implementación del Plan Maestro. 2. Estrategias de operación del Plan Maestro.

para la implementación del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia.	- Modelos de prueba - Modelos de interacción/coordinación entre áreas sustantivas y las de soporte técnico.	
4. Elaboración de una matriz de problemas de la institución y su comportamiento prospectivo, en relación con la implementación exitosa de los programas o si estos no son implementados.	6. Preparación de una cartera de proyectos y sus perfiles. - Términos de referencia - Integración de los equipos de trabajo requeridos	
5. Desarrollo de las estrategias maestras de intervención e ideas preliminares que permitan perfilar los de proyectos.	7. Evaluación <i>durante</i> .	
6. Evaluación <i>ex ante</i> .		

- 3.8 Se sugiere que la elaboración del Plan Maestro, tome en consideración fases cronológicas para su implementación. A continuación, se presenta, cuáles podrían ser algunas de estas fases, tomando en consideración los siguientes hitos en cada una:

Escenario	Definiciones
2 años	En este plazo se ejecutaría: <ul style="list-style-type: none"> La totalidad del Programa para el Plan Estratégico Institucional; La totalidad del Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República (PGR); y, Entre un 5 o 10% del Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR.
4 años	En este plazo se ejecutaría: <ul style="list-style-type: none"> La totalidad del Programa para el Plan Estratégico Institucional; La totalidad del Programa de Arquitectura Institucional de la PGR; y, La totalidad del Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR.
8 años	Este plazo considera la ejecución de: <ul style="list-style-type: none"> La totalidad de un primer ciclo de los programas: Plan Estratégico Institucional; Arquitectura Institucional de la PGR; y la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República; así como, un segundo ciclo completo para la consolidación de la nueva arquitectura institucional.

- 3.9 Identificar riesgos relacionados con la implementación del Plan Maestro y proporcionar posibles recomendaciones para la mitigación de los mismos.
- 3.10 Elaborar el Plan Financiero que permitirá poner en marcha este Plan Maestro. El Plan Financiero deberá ser una herramienta para analizar la viabilidad económica y financiera, a corto, mediano y largo plazo de la ejecución de los Programas de Mejora de los servicios para la procuración de Justicia. Se deberá determinar todas las inversiones y costos que requieren, estimando la vida útil de cada inversión en los tres escenarios de tiempo (2, 4 y 8 años).
- 3.11 Desarrollar indicadores que permitan dar seguimiento y monitorear la efectividad y eficiencia en la implementación del Plan Maestro y las Estrategias Maestras. Lo anterior,

considerando los hitos importantes que deberían lograrse en los escenarios de tiempo sugeridos (2, 4 y 8 años).

- 3.12 En caso de no ser viable: (v.a) Desarrollar una proyección de las capacidades institucionales requeridas para ejecutar, eficaz y eficientemente, el Plan Maestro; en caso de ser viable: (v.b) Diseñar la hoja de ruta para la ejecución del Plan Maestro enfocado en ejecutar los Programas de Mejora; (vi) Desarrollo de un Plan Financiero para la ejecución de los Programas de Mejora

IV. PRODUCTOS:

1. Plan de trabajo
2. Estudio y diagnóstico de factibilidad
3. Plan maestro
4. Plan financiero
5. Desarrollo de indicadores
6. hoja de ruta para implementación

V. FORMA DE PAGO:

- 20% contra entrega y aprobación de los productos 1 y 2
- 20% contra entrega y aprobación de los productos 3 y 4
- 60% contra entrega y aprobación de los productos 5 y 6

VI. COORDINACIÓN:

Esta consultoría será coordinada por Andrés Restrepo(IFD/ICS), andresre@iadb.org.

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA

Calificaciones

Experiencia en desarrollo de investigaciones sobre América latina y el Caribe.

Conocimiento sobre temas de comunicación y estructura organizacional de instituciones de seguridad ciudadana

Familiaridad con los medios de comunicación y redes sociales de la región

Idiomas: Español

Características de la Consultoría

Categoría y Modalidad de la Consultoría: Firma

Duración del Contrato: 6 meses

MÉXICO

PROGRAMAS DE MEJORA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA BAJO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

(ME-T1335)

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Diseño de Diagrama de procesos penales

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El antecedente del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) se remonta a la reforma constitucional aprobada en 2008 sobre el sistema penal, que estableció que tendría que entrar en funcionamiento de manera gradual y finalizar en junio de 2016. En línea con lo anterior, el Gobierno de México tiene como objetivo de su Plan de Desarrollo, garantizar un “Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente”.
- 1.2 A través de las estrategias para “Abatir la impunidad” y “Lograr una procuración de justicia efectiva”, se tiene por objetivo diseñar y ejecutar todas las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República (PGR), para implantar un nuevo modelo de operación institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos, y robustecer el papel de la institución como representante de la Federación y garante de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad en los procesos constitucionales.
- 1.3 Si bien el Gobierno de México ha logrado implementar el SJPA, de acuerdo a los mandatos señalados anteriormente, la plena operación del SJPA aún enfrenta varios desafíos institucionales -debido a inercias burocráticas, mala organización institucional, indiferencia y limitaciones técnicas de las autoridades encargadas de investigar la comisión de los delitos derivadas de deficiencias en la estructura, coordinación, mando y operación de la institución-, que dificultan poner en práctica en pleno todas las potencialidades para perseguir el delito y abatir la impunidad de manera efectiva, de acuerdo con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1.4 Más aún, de acuerdo con el diagnóstico, “*Hacia un Nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Diagnóstico y plan de Trabajo*” (15/02/17), se destaca que: (i) el diseño organizacional de la PGR no corresponde al Sistema Penal Acusatorio; (ii) la población no ha visto beneficios derivados de los mecanismos tempranos de solución de controversias del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que éstos no se implementan; (iii) las capacidades de investigación de la PGR son escasas; (iv) se registran problemas históricos en la PGR relacionados a incentivos al personal, la estructura institucional y de sistemas no óptimos para llevar a cabo la implementación del nuevo sistema de justicia.
- 1.5 En el referido documento presentado ante el Senado, se incluyeron “*Los Programas de Mejora en la Prestación de Servicios de Procuración de Justicia bajo el Sistema de Penal Acusatorio*”. A través de los que se visualizan acciones para crear y consolidar una PGR que beneficie a la sociedad, haciendo uso de todo el SPA. Para resolver esta problemática y construir un nuevo modelo de arquitectura institucional funcional y útil acorde al SPJA, la

PGR estableció los *Programas de Mejora en la prestación de servicios de Procuración de Justicia bajo el Sistema Penal Acusatorio* (Programas de Mejora), a fin de mejorar los servicios de procuración de justicia bajo el SJPA y contribuir al diálogo constitucional y democrático mediante el cual se diseñe una arquitectura institucional idónea.

- 1.6 Los Programas de Mejora están compuestos por: a) Programa para el Plan Estratégico Institucional; b) Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República; y, c) Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República. Derivado de los Programas de Procuración de Justicia se desarrollarán *Proyectos de Transformación o Estratégicos*, para implementar la arquitectura institucional en materia de normatividad interna, procesos, organización, información, y sistemas informáticos.
- 1.7 En síntesis, la reforma constitucional del 2008 en materia penal plantea grandes desafíos de carácter técnico, humano y de reingeniería institucional. Por lo que la transición que requiere experimentar el sistema penal a nivel federal y local, requiere la realización de un Plan Maestro que permita planificar y armonizar los parámetros institucionales requeridos y con horizontes temporales para poner en marcha efectivamente el nuevo sistema de justicia penal.

II. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

- 2.1 El objetivo de esta consultoría es segmento de la primera etapa procesal (investigación inicial), por cada delito del fuero federal atendido por la PGR, con especial énfasis en la actuación del Ministerio Público.

III. ACTIVIDADES

- 3.1 La consultoría deberá realizar las siguientes actividades, sin perjuicio, de otras que considere relevantes para lograr el objetivo de la misma:
- 3.2 Revisar el proceso judicial en el marco del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia implementado en México
- 3.3 Analizar la cadena de valor del proceso judicial
- 3.4 Identificar riesgos en el marco del proceso judicial
- 3.5 Describir la articulación del proceso judicial con la estructura organizacional e interinstitucional de la PGR
- 3.6 Diseñar los procesos clave y los segmentos críticos del proceso que soportarían la mejora, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

IV. PRODUCTOS:

- 4.1 Plan de trabajo
- 4.2 Estudio sobre el proceso judicial en el marco del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia implementado en México, incluyendo un diagrama interactivo con todas las etapas del proceso.
- 4.3 Diagnóstico del proceso judicial que identifique los riesgos y la articulación con la PGR

- 4.4 Documento con recomendaciones técnicas sobre los procesos clave durante el proceso judicial

V. FORMA DE PAGO:

- 10% contra entrega y aprobación del producto 1
- 25% contra entrega y aprobación del producto 2
- 25% contra entrega y aprobación del producto 3
- 40% contra entrega y aprobación del producto 4

VI. COORDINACIÓN:

Esta consultoría será coordinada por Andrés Restrepo (IFD/ICS), andresre@iadb.org

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA

Tipo consultoría: Internacional

Calificaciones

Experiencia en desarrollo de investigaciones sobre América latina y el Caribe.

Conocimiento sobre temas de comunicación y estructura organizacional de instituciones de seguridad ciudadana

Familiaridad con los medios de comunicación y redes sociales de la región

Idiomas: Español

Características de la Consultoría

Categoría y Modalidad de la Consultoría: Firma

Duración del Contrato: 6 meses

Lugar de trabajo: Consultoría Externa




Result Matrix

Outcomes

Outcome:	1 Technical capacity to implement SJPA increased
Outcome:	2 Improved model change management strategy

 RF - Contribution

Outputs: Annual Physical and Financial Progress

1 Design of a Master Plan for the execution of Improvement Programs, based on the New Justice Procurement Model						Physical Progress			Financial Progress					
Outputs	Output Description	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of Verification	2018	2019	EOP	2018	2019	EOP	Theme	Fund	Flags
1.1 Institutional capacity analysis conducted	Plan Maestro	Assessments (#)				P	1	0	1	P	60000	Institutional Development	INS	
						P(a)			0	P(a)				
						A				A				
2 Follow-up of the segment of the first procedural stage						Physical Progress			Financial Progress					
Outputs	Output Description	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of Verification	2018	2019	EOP	2018	2019	EOP	Theme	Fund	Flags
2.1 Methodologies designed/strengthened	Diagrama de etapas procesales diseñado	Methodologies (#)	0	2017	Diagrama	P	1	0	1	P	20000	Institutional Development	INS	
						P(a)			0	P(a)				
						A				A				
2.2 Methodologies designed/strengthened	Documento de diseño de sistemas y procesos clave elaborado	Methodologies (#)	0	2017	Informe	P	1	0	1	P	20000	Citizen Security	INS	
						P(a)			0	P(a)				
						A				A				

Other Cost

Total Cost

 CRF Indicator

 Standard Output Indicator

	2018	2019	Total Cost
P	\$100,000.00		\$100,000.00
P(a)			
A			

