

Unidades de análisis: Un nuevo modelo de investigación de los delitos en México.

Ms. Oscar Santiago Quintos¹

1. Introducción

El sistema de justicia penal² sugiere un cambio en el paradigma en la organización y procesos de la autoridad responsable de la persecución del delito, partiendo de medidas innovadoras y dinámicas, generando capacidades para una rápida adaptación ante la movilidad que implica la delincuencia.

La Procuraduría General de la República (PGR) tiene el compromiso de velar por la estricta observancia y aplicación de la ley, asegurando la certidumbre de la legalidad en todas las tareas que realiza para responder a los ordenamientos que demanda el Sistema Penal Acusatorio.

Ante este compromiso, la Agencia de Investigación Criminal, de la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, asumió un papel crucial al llevar a cabo acciones orientadas a la consolidación del proceso de investigación científica; privilegiando el tratamiento y explotación adecuada de la información a través del análisis y el uso de la inteligencia, para fortalecer la investigación del delito contra las diferentes expresiones del fenómeno delictivo.

En este sentido, se impulsó -como política pública- la consolidación de las Unidades de Análisis de Información (UAI), las cuales cumplen la función de atender la necesidad

de contar con instituciones sólidas, capaces de generar certeza en sus procedimientos para reducir los espacios de impunidad.

Las Unidades de Análisis de Información (UAI) son un referente de política pública por los resultados que han generado, toda vez que han contribuido a casos de éxito, a una toma asertiva de decisiones y a mejorar la eficiencia en la investigación del delito. Por ello, se explicará cómo se desarrolló este nuevo modelo de actuación y coordinación para la investigación criminal en México.

2. Creación de la Agencia de Investigación Criminal

La Procuraduría General de la República (PGR) planteó entre sus objetivos, efectuar un cambio organizacional que propiciara la integración y la comunicación permanente de las diversas unidades administrativas, con el fin de articular y compartir eficazmente la información que se generaba y obtenía, para que se tradujera en investigaciones, precisas, completas y sustentadas.

Como parte de la reestructuración al interior de la Procuraduría General de la República (PGR), el 25 de septiembre de 2013 se creó la Agencia de Investigación Criminal, la cual -desde su concepción- se instauró como un “órgano administrativo desconcentrado, el cual tiene como objetivo planear, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo a través de productos de inteligencia, servicios científicos y forenses que sustenten la investigación de los delitos”³.

¹Procuraduría General de la República de México y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
oscar.aron.santiago@gmail.com

²El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al sistema de justicia penal en México, el cual entró en plena vigencia en todo el país el 18 de junio de 2016.

³Diario Oficial de la Federación, Acuerdo A/101/13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5315279&fecha=25/09/2013

Su estructura se integra por:

- *La Policía Federal Ministerial*
- *La Coordinación General de Servicios Periciales*
- *El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia*

La Agencia de Investigación Criminal se ubica como un actor estratégico en la investigación de los delitos del orden federal, contribuyendo a garantizar un Estado democrático de Derecho, por lo que entre sus objetivos prioritarios de acción se encuentran:

- 1) *Impulsar la transformación institucional.*
- 2) *Diseñar y operar un Sistema de Inteligencia Criminal.*
- 3) *Incremento de las capacidades de investigación.*
- 4) *Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración nacional, así como de cooperación internacional (PGR, 2015, págs. 7-8).*

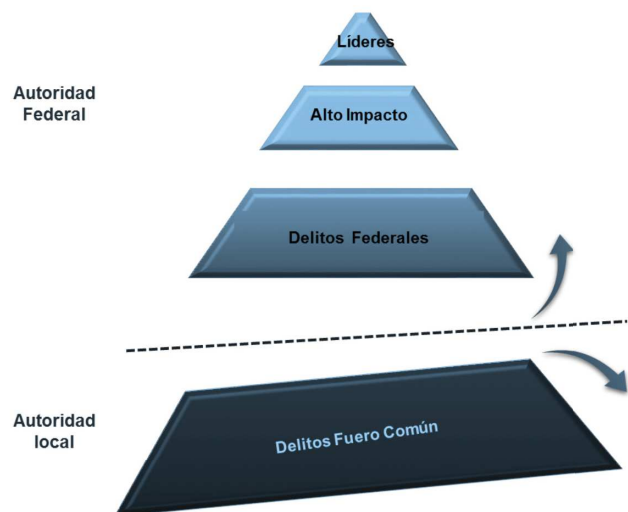
Con respecto al segundo objetivo se estableció como punto medular contar con información oportuna para la producción eficiente de inteligencia para la investigación de los delitos. Es decir, este objetivo permitiría a la Procuraduría implementar los procesos de coordinación necesarios con el fin de llevar a cabo la vinculación de las funciones ministeriales y de inteligencia criminal, bajo un modelo específico para la recolección, procesamiento y análisis de información, que le brinden información oportuna al Ministerio Público de la Federación.

En este sentido, en la Agencia de Investigación Criminal se priorizó mantener una estructura eficiente y de excelencia, que consolidara la actuación y coordinación de las funciones estratégicas, tácticas y operativas, de las áreas de información, inteligencia, investigación y de servicios periciales, con integrantes que cumplieran con un perfil profesional acorde al ejercicio de sus facultades; además de ser un órgano técnicamente especializado con mayor efectividad para la atención al problema de la delincuencia (PGR, 2015, pág. 10).

3. Diagnóstico

México es una república federal compuesta por 32 entidades federativas autónomas, entre las cuales debe existir una efectiva coordinación para atender aspectos de seguridad y procuración de justicia. Sin embargo, derivado de un estudio para identificar áreas de oportunidad, se observó que se podía mejorar la coordinación entre las autoridades encargadas de atender los delitos relacionados con el fuero común y federal, situación que generaba la falta de un flujo adecuado de información para la generación de estrategias a nivel nacional.

Gráfico n° 1: Mapa conceptual de la atención de delitos por competencia



Fuente: Elaboración propia.

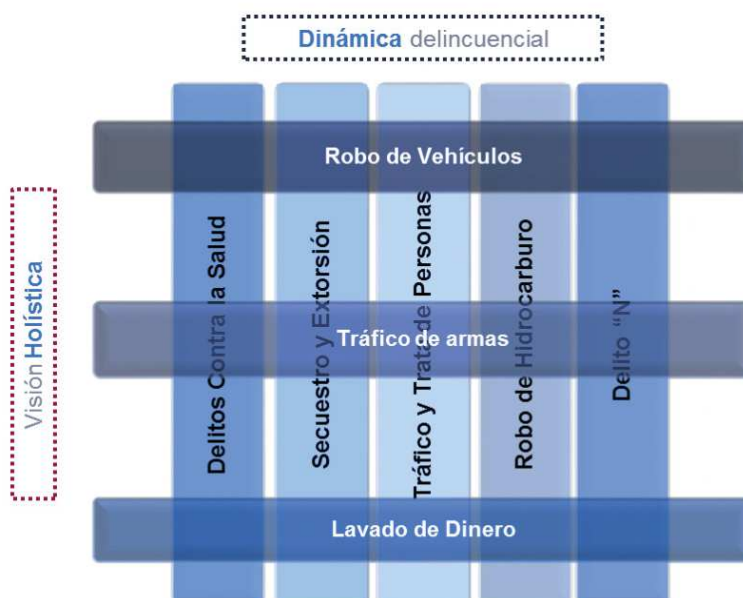
Otro de los problemas identificados es la manera en la que se atiende el fenómeno delictivo, ya que se requiere partir de una visión holística para hacerlo de una manera eficiente, que comprenda esta dinámica cambiante, la cual sugiere a las autoridades responsables un cambio en el paradigma de atención y actuación, a través de la innovación en la gestión y flujo de la información y, por tanto, en la investigación del delito.

En este sentido, para la investigación de un delito se debe partir del entendimiento de este y de la transversalidad existente con otras expresiones delictivas. Por ejemplo, en la mayoría de los casos que son investigados están presentes un arma de fuego, un vehículo y dinero; el primero de ellos brinda “superioridad” al victimario para someter a la víctima, el segundo - generalmente robado- asegura su “movilidad” para sustraerse y, finalmente, el tercer elemento, el dinero -como “incentivo” para cometer el ilícito- por lo que es evidente que la atención integral de un delito no puede llevarse a cabo con un enfoque unidimensional.

Por otra parte, para el óptimo funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴ es necesario articular los subsistemas que lo integran: Seguridad pública, Procuración de justicia, Impartición de justicia y Aplicación de sanciones.

El primero se enfoca a la prevención de alguna conducta antisocial, seguido por la investigación, la impartición de justicia y la aplicación de una sanción. Por ello, al partir de un enfoque sistémico es necesario que cada subsistema realice su función. No obstante, el tema que nos ocupa es el de la procuración de justicia, el cual es clave para el adecuado funcionamiento del Sistema, toda vez que al ser su principal objetivo la investigación del delito recae en este subsistema la responsabilidad de reducir los índices de impunidad.

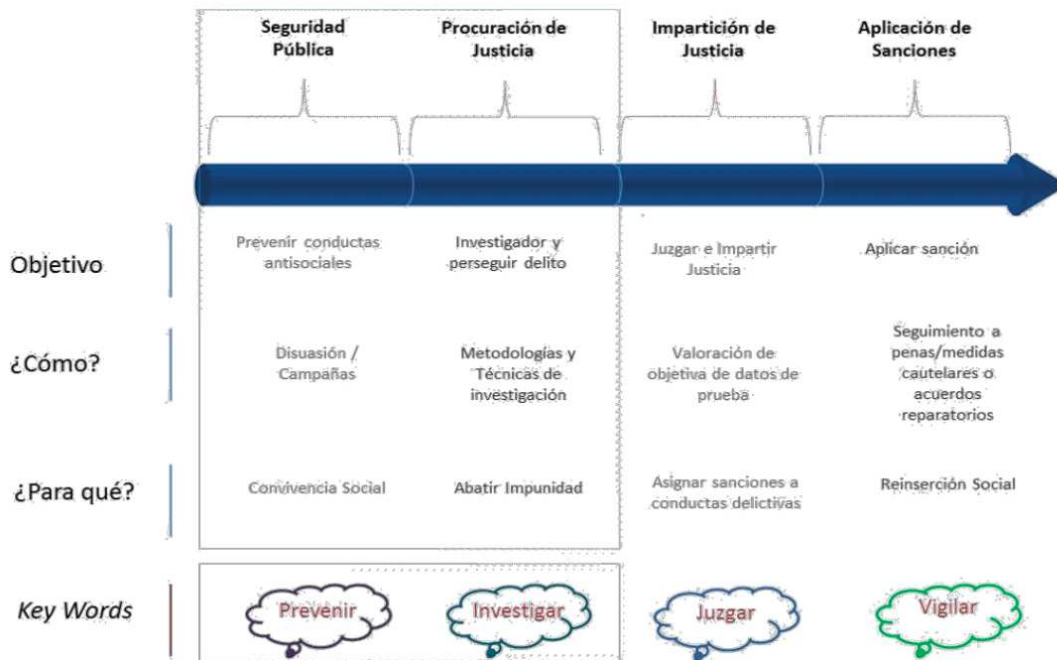
En el siguiente esquema se muestra el ejemplo anterior:



Fuente: Elaboración propia.

⁴El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el mecanismo que establece las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública. (Para mayor información consultar: <https://www.gob.mx/sesnsp>)

En el siguiente esquema, se muestra gráficamente la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:



Fuente: Elaboración propia.

Como parte del diagnóstico para identificar las áreas de oportunidad que permitan mejorar el funcionamiento del subsistema de procuración de justicia, se identificó que existían diversas unidades administrativas y órganos desconcentrados, encargados del ámbito policial, pericial y de análisis de la información referente al fenómeno de la delincuencia, los cuales realizaban diversas tareas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por ello, se planteó una reestructuración con el fin de mejorar la calidad de los productos y potencializar los casos de éxito.

4. Capacidades y esfuerzos institucionales

La suma de las capacidades institucionales ha permitido advertir que existen esfuerzos por parte de las diferentes autoridades e instituciones para mejorar su actuación y contar con elementos suficientes que aporten una visión integral para la generación de una política criminal integral, a partir de la optimización de recursos.

En el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como parte de la alianza estratégica con la Oficina

de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en diciembre de 2010, se creó el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, cuyo objetivo es ayudar a los países de la región de América Latina y el Caribe a aumentar sus capacidades de recolección de datos en materia de delincuencia y victimización.

Otro evento de interés se realizó en marzo de 2014, cuando el INEGI encabezó la primera sesión del Grupo Técnico para el Fortalecimiento de las Capacidades Estadísticas, con la finalidad establecer lineamientos orientados a que las procuradurías y fiscalías generales de justicia de los estados y la federación, mejoraran sus capacidades en la generación de estadísticas de carácter delictivo.

Por otra parte, se encuentran los esfuerzos encabezados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública por medio del Centro Nacional de Información para promover mejoras en las capacidades de las instituciones que lo integran, con el fin de que éstas pudieran generar datos e información de calidad para una mejor toma de decisiones.

Lo anterior, da muestra de la existencia de grandes esfuerzos, pero dispersos, sin embargo, estos hechos son un antecedente del impulso y reconocimiento para contar con instituciones sólidas, capaces de generar certeza en sus procedimientos y reducir los espacios de impunidad.

5. Transformando el proceso de investigación criminal

La investigación criminal puede ser concebida como un proceso metodológico con apego a la ley, que consiste en una serie de actividades que permiten el descubrimiento de hechos con posible relevancia para el sistema de justicia penal.

En efecto, la Agencia de Investigación Criminal es la responsable de efectuar en coordinación de las demás unidades administrativas las investigaciones criminales del fuero federal, sustentadas en productos de inteligencia, aplicación de procedimientos operativos y soporte científico para la comprobación de los hechos ilícitos.

En este contexto y retomando lo anteriormente expuesto, es decir, las deficiencias en la investigación de los delitos, la falta de generación y explotación de la inteligencia, además de la poca atención integral del fenómeno delictivo y de las causas

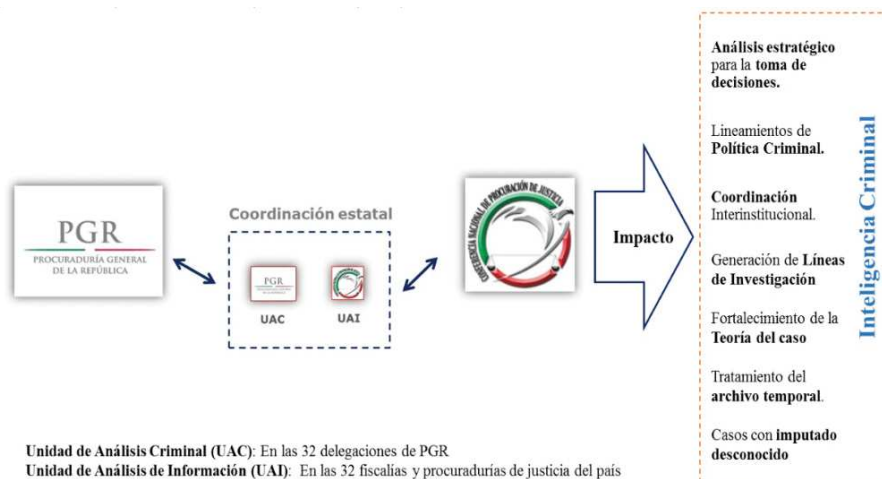
criminógenas, así como la información dispersa o sin analizar, detonó el desarrollo e impulso de las Unidades de Análisis de Información, como áreas que revitalizaran la procuración de justicia, con el fin de lograr investigaciones exitosas y una planeación estratégica de la actuación de la autoridad.

6. Conceptualización de las Unidades de Análisis (UAI)

Uno de los logros alcanzado por la Procuraduría General de la República (PGR), en el marco de los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)⁵, es la consolidación de las Unidades de Análisis de Información (UAI), que se encuentran en las 32 fiscalías y procuradurías de justicia del país, en tanto que en las 32 delegaciones de la PGR se les denomina Unidades de Análisis Criminal (UAC).

En el siguiente esquema conceptual se ejemplifica lo anterior:

Fuente: Elaboración propia.



⁵Es un órgano colegiado, integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública; encargado de generar y dar seguimiento a las estrategias, acciones y políticas necesarias para el combate a la delincuencia, la investigación del delito y la seguridad jurídica.

En el Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR se establece que el objetivo de la Unidad de Análisis Criminal es colaborar con los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los núcleos de investigación, en casos de alta complejidad técnico, jurídica y que por sus características requieren de información de análisis para el desarrollo de la investigación (PGR, 2016, págs. 30-31).

Las Unidades se centran en la recolección, el análisis y la diseminación de la información de interés delictivo, prestando apoyo permanente a las unidades operativas en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de investigación y persecución penal, a través de procedimientos de gestión y diversos tipos de análisis.

Asimismo, son consideradas estructuras altamente especializadas que forman parte de las fiscalías y procuradurías generales de justicia del país y cuyo principal objetivo principal es convertir la información en conocimiento operable, a través de una visión sistémica que permita contar con una aproximación al complejo y multifactorial fenómeno de la delincuencia, generando inteligencia para la toma de decisiones estratégica mediante la formulación de líneas de acción adecuadas al problema por atender, optimizando recursos y focalizando esfuerzos.

El análisis de la información -al ser un proceso cíclico de selección, categorización, comparación, validación e interpretación- está presente en todas las fases de la investigación. Este aspecto permite proporcionar información oportuna y veraz a los tomadores de decisiones, lo cual servirá de herramienta para el entendimiento de la multicasualidad del delito.

La inteligencia es el proceso que la Unidad de Análisis debe seguir para cumplir su objetivo, el cual es hacer eficiente el proceso de investigación mediante los productos que genera. En la procuración de justicia, ésta contribuye al análisis de información para ser utilizada en la teoría del caso, en el fortalecimiento de las acusaciones del Ministerio Público y en la aportación de pruebas basadas en líneas de acción para la investigación con el objetivo de reducir la impunidad y mejorar la eficiencia en los procesos de investigación y persecución penal. Por tanto, la inteligencia auxilia al sistema de justicia penal en la toma estratégica de decisiones, toda vez que permite hacer más efectivo el tiempo y los recursos.

Los productos que se generen en las Unidades de Análisis deben estar orientados al fortalecimiento de las indagatorias y a la producción de insumos para la elaboración de documentos estratégicos tendientes a hacer eficiente la actuación de la propia autoridad.

Las Unidades coadyuvan a la procuración de justicia, pues su implementación mejora la efectividad de las investigaciones y la toma de decisiones. Se conforman por un equipo de profesionales que realizan tareas específicas, que emplean tecnología y procedimientos establecidos como son los analistas, actores fundamentales para articular la información en una investigación.

Entre las metas planteadas al implementar esta política pública destacan:

- *Cobertura total en el país ya sea a través de una alineación de las áreas ya existentes o en caso de ser necesario, su creación.*
- *Consolidación a través del proceso de mejora continua.*
- *Familiarización por parte de las autoridades y la sociedad con este esquema de trabajo, que privilegia a la generación de inteligencia criminal, traduciéndose en instituciones sólidas y capaces de generar certeza en sus procedimientos y logrando mejores resultados.*

Con el fin de buscar las mejores prácticas en materia de análisis criminal, la Agencia de Investigación Criminal, los días 24 y 25 de junio de 2015, en el Instituto de Formación Profesional “La Muralla” de la PGR, se llevó a cabo el I Encuentro Nacional de Analistas de Información, en el cual participaron especialistas nacionales e internacionales, funcionarios federales de las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, así como de las procuradurías y fiscalías estatales, además de catedráticos e investigadores de instituciones académicas como la Universidad del Valle de México y del Tecnológico de Monterrey (PGR, 2015).

El principal objetivo de este Encuentro fue crear un espacio que propiciara un diálogo abierto para la generación e intercambio de ideas, aprovechando la experiencia y conocimiento de las diferentes instituciones del gobierno mexicano, así como representantes de las instituciones académicas del país y ponentes internacionales.

Siguiendo con el objetivo de desarrollar mayores capacidades y generar productos de inteligencia que fortalezcan las acciones estratégicas contra la delincuencia, por segundo año consecutivo, el 16 y 17 de junio de 2016, se realizó el II Encuentro Nacional de Analistas de Información: Red de Inteligencia Criminal (PGR, 2016) (CNPJ, 2016).

En este segundo evento, se contó con la intervención de funcionarios del Gobierno Federal a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de la Secretaría de Marina (SEMAR), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), de la Comisión Nacional Antisecuestros (CONASE), del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría General de la República (PGR), especialistas en Inteligencia Criminal de talla internacional, de las Procuradurías y Fiscalías del país, organismos internacionales, empresas de tecnología especializada en análisis de información, integrantes de la Academia y la Sociedad Civil.

Cabe mencionar que en ambos Encuentros participaron expertos de Estados Unidos de América, Costa Rica, Colombia y Chile, de este último participó Fundación Paz Ciudadana.

Sustento normativo

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el Acuerdo 08/XXXVI/14 celebrado el 22 de agosto de 2014, indicó que los gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se comprometieron a consolidar las áreas de análisis y estadística de sus instituciones de Seguridad Pública (es decir, secretarías de seguridad pública, procuradurías y secretariados estatales del SNSP) en sintonía con el Modelo de Operación del Programa con Prioridad Nacional: Sistema Nacional de Información (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Asimismo, para complementar la articulación de esta política pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) impulsó un acuerdo⁶ mediante el cual los procuradores y fiscales del país aprobaron impulsar el desarrollo e implementación de las Unidades de Análisis de Información ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

7. El analista de información como factor de cambio

En la Agencia de Investigación Criminal se ha impulsado la figura del analista como actor fundamental en el sistema de justicia penal, toda vez que su principal misión es aportar elementos contundentes a la investigación de los delitos, en coordinación con el perito, el agente del Ministerio Público y del policía federal ministerial, a través de la generación de antecedentes de investigación y productos de inteligencia con la finalidad de fortalecer la teoría del caso.

En tanto que otros estudiosos en el tema, refieren que las actividades del analista sobresalen en virtud de:

La labor de los analistas de inteligencia criminal, no sólo se circunscribe a su objetivo natural de apoyar a los fiscales o a los agentes del ministerio público en la investigación de delitos. Su aportación a la institución encargada de procurar justicia va más allá de la atención casuística (caso a caso) de una expresión delictiva, que sin lugar a dudas es muy relevante, pero ciertamente no refleja la verdadera aportación de sus capacidades, es decir, el valor agregado para transitar de la contribución de insumos, por medio de datos o información, a la generación de conocimiento profundo del delito del cual es especialista (Santiago, 2017, pág. 202).

- *Proporcionar información oportuna y estratégica al proceso de investigación, que pueda servir de punto de partida o de complemento a la misma.*
- *Elaborar productos de inteligencia y desarrollar líneas de investigación para dar sustento a la teoría del caso.*
- *Proveer antecedentes de investigación.*

⁶Acuerdo CNPJ/XXXII/10/2014, con fecha del 22 de noviembre de 2014.

El trabajo del analista permite dar claridad al hecho que se investiga, así como la generación de productos de inteligencia que sirvan para la toma de decisiones, en virtud que realizan un análisis de la información de las otras áreas de la Agencia de Investigación Criminal para hacer inteligencia.

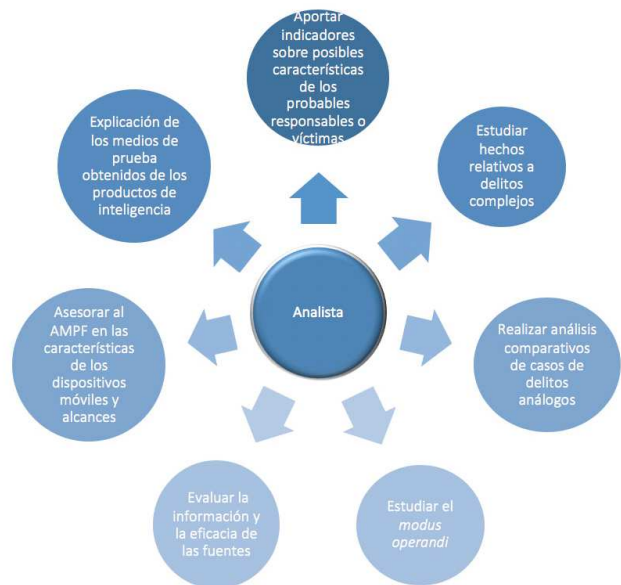
En el Manual Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR se establece el sustento legal de la figura del analista de información y sus atribuciones. Estas destacan:

- a. *Aportar indicadores sobre posibles características de los probables responsables o víctimas.*
- b. *Estudiar hechos relativos a delitos complejos*
- c. *Realizar análisis comparativos de casos de delitos análogos*
- d. *Estudiar el modus operandi.*
- e. *Evaluar la información y la eficacia de las fuentes.*
- f. *Asesorar al AMPF en las características de los dispositivos móviles y alcances.*
- g. *Explicación de los medios de prueba obtenidos de los productos de inteligencia.*

El analista es un especialista de la información con la capacidad de dar valor agregado o significado a los datos obtenidos y convertirlos en conocimiento para los usuarios finales o tomadores de decisiones. Por tanto, es de relevancia su participación dentro del proceso penal, toda vez que es el encargado de interpretar, estudiar y ordenar datos que obtiene a través de las diferentes fuentes, así como dar conexidad a toda la información que le es proveída, por lo que estas actividades se reflejarán en la pronta y expedita procuración de justicia.

La importancia del Analista de Información Criminal, dentro del proceso de investigación de delitos, es el allegarse de información dentro del marco de la legalidad y seguridad jurídica todo aquello que pueda ser útil para la comprobación de un hecho presuntamente ilícito y/o con posible relevancia penal, así como la identificación de quienes hayan participado en tal acontecimiento, para que el órgano público de persecución penal pueda decidir si formula la acusación en contra de una determinada persona y de ser el caso llegar a un posible juicio (Torres, 2017, pág. 183).

Aunado a lo anterior, es importante señalar que “el analista es un profesional que debe contar un perfil idóneo y con un nivel de experiencia y especialización, en el marco de sus actividades para el éxito de su trabajo. Si bien, lo ideal es que posea la mayoría de las habilidades cognitivas, metodológicas e investigativas, también se busca la integración de grupos de analistas multidisciplinarios” (Bautista, 2017, pág. 81).



Fuente: Elaboración propia con información de (PGR, 2016, pág. 31).

Asimismo, su campo de acción es de gran relevancia en otras áreas del sistema de justicia penal para la investigación ministerial y a continuación se detallan:

- Unidad de Atención Temprana. La Unidad de Atención Temprana o Unidad de Atención Inmediata (UNAI), tiene por objetivo la atención de los asuntos que ingresan a fin de canalizarlos para su adecuada atención, y en su caso, determinación. Esta unidad se encuentra a cargo del agente del Ministerio Público de la Federación en funciones de Fiscal Supervisor y brinda servicio las 24 horas, los 365 días del año” (PGR, 2016, pág. 7).

- Unidad de Investigación (Unidad de Investigación y Litigación). Esta Unidad tiene como función el desarrollo de las investigaciones que no son de pronta determinación, su judicialización, así como la participación del agente del Ministerio Público de la Federación en la aplicación de soluciones y formas de terminación anticipada, así como en la etapa intermedia y de juicio (PGR, 2016, pág. 14).

Esta Unidad se compone de las siguientes áreas: Núcleos de investigación, la Sala de Mando Ministerial, la Unidad de Exhortos y la Unidad de Ejecución de Sanciones, destacando que en la primera la participación del analista permite mejorar el desarrollo de investigaciones con mayor eficacia.

- Sala de Mando Ministerial. Las sesiones de la Sala de Mando Ministerial tienen por objetivo: “establecer la colaboración y coordinación entre el personal adscrito a la Unidad de Investigación y Litigación para la planeación, análisis y evaluación del desarrollo de las investigaciones que no son de pronta determinación, de las delegaciones o unidades administrativas, y se llevarán a cabo de acuerdo con los tiempos que requiera la investigación”. (PGR, 2016, pág. 27).

En esta Sala participan los diferentes actores que intervienen en la investigación como fiscales, policías de investigación, peritos, el primer respondiente y el analista, éste último ayuda con su participación a la construcción del plano de investigación y a la formulación de la teoría del caso.

En este sentido destaca que en el “nuevo modelo para la investigación criminal, la Procuraduría General de la República ha establecido dentro de su Modelo de Gestión, la participación del analista en la sala de mando ministerial, un espacio destinado para la construcción del plano de

investigación y con ello la formulación de la teoría del caso” (Torres, 2017, págs. 176-177).

- Archivo Temporal. La importancia del analista en el tratamiento del archivo temporal radica en lograr que la información contenida en las carpetas de investigación se encuentre en estado latente, a partir de un buen proceso de tratamiento y sistematización, para que pueda ser explotada posteriormente. (Santiago, 2017, pág. 235).

- Delitos Complejos. En este rubro, el analista es un actor fundamental para la persecución de los delitos de alta complejidad, ya que tiene la capacidad de identificar factores clave como series, patrones y otros elementos que facilitan la labor de los fiscales para evitar que la comisión de un delito quede impune.

- Unidad con Imputado Desconocido. Esta Unidad tiene por objetivo abatir el rezago y reducir la impunidad en las diferentes fiscalías y unidades de atención al delito, facultando así a los Agentes del Ministerio Público para la aplicación del archivo temporal de aquellas investigaciones que se encuentran en fase inicial, pero se ignora la identidad del probable responsable del hecho delictivo.

Por tanto, la participación del analista permitiría mejorar la calidad de la información, en aspectos como su captura y gestión, logrando con ello un análisis criminal y realizar una correlación de las carpetas de investigación, con el fin de identificar información relevante y utilizarla para otros casos de estudio.

8. Alineación a las metas nacionales

Este nuevo modelo de operación para la investigación de los delitos encabezado por la Agencia de Investigación Criminal, privilegia y asegura la articulación y coordinación con el Ministerio Público, con las autoridades estatales y federales, asimismo, fomenta la cooperación en materia de investigación de los delitos con homólogos a nivel internacional, enmarcadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Procuración de Justicia, del gobierno de la República.

Referente al primero, contempla entre sus cinco metas nacionales la de “México en Paz”, la cual tiene como objetivo garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedita, imparcial y transparente. En el Cuarto Informe de Gobierno de la actual administración federal, se precisa la instrumentación de diversas estrategias y líneas de acción para abatir la impunidad y, por tanto, sigue siendo prioridad de su administración trabajar para procurar justicia efectiva, pronta expedita e imparcial.

Por su parte, el Programa Nacional de Procuración de Justicia retoma lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los mandatos que debe cumplir la Procuraduría General de la República:

- 1) *Investigación y persecución de los delitos federales, así como la atención a las víctimas de los delitos.*
- 2) *Directrices para la conducción y la implementación de la política criminal de la Federación, cuyo objetivo es determinar las prioridades en su actuación, así como las estrategias para alcanzarlas y los mecanismos para medir su impacto.*
- 3) *Órgano de defensa de los intereses de la sociedad y de la Federación para que no se violen los derechos humanos de los gobernados.*
- 4) *Participar y conducir en el ámbito de su competencia el tránsito al sistema penal acusatorio (Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, 2013).*

Con base en lo anterior queda de manifiesto que la Procuraduría General de la República (PGR) instrumentó diversas estrategias y líneas de acción para abatir la impunidad, lograr una procuración de justicia efectiva, combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de procuración de justicia, siendo una de éstas la innovación en el desarrollo de un modelo sistémico de operación institucional que articulara las funciones de inteligencia, investigación y servicios científicos.

9. Logros alcanzados

Con la implementación de esta política pública se ha logrado la coordinación y colaboración en materia de análisis de información entre la Federación y las fiscalías y procuradurías generales de justicia del país, con la finalidad de materializar el mecanismo de intercambio de información criminal efectivo frente al sistema de justicia penal, por lo que las Unidades de Análisis de Información implican una transformación sin precedente que ha derivado en procesos exitosos.

Como toda política pública para que sea viable y en el caso de las Unidades de Análisis, el Consejo Nacional de Seguridad Pública a petición de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el 19 de diciembre de 2014, se aprobó que se incluyeran en la cobertura del *Programa con Prioridad Nacional denominado Sistema Nacional de Información*⁷, lo que se tradujo en la obtención de recursos federales para proveer de equipamiento y mejorar su infraestructura.

Es decir, este modelo de operación consolidó la coordinación entre las autoridades federales y a nivel local. También se ha materializado a través de la Red Nacional de Información Criminal, la cual ha potencializado la probabilidad de los casos de éxito por lo que han sido tangibles los resultados obtenidos, al brindar información oportuna y crucial que le ha permitido al Ministerio Público ejercitar la acción penal.

Asimismo, como muestra de lo anterior y derivado del Acuerdo CNPJ/ XXXIII/07/2015 celebrado en agosto de 2015, en el marco de los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se estableció que con el fin de dar seguimiento en el avance de la Red Nacional de Información Criminal se instruyó la creación de un Grupo Nacional de Analistas de Información, el cual sesionará una vez al año⁸ y reportará los avances de dicho proyecto.

Entre las funciones principales de este grupo destaca acordar sobre el diseño de áreas especializadas, con énfasis en el perfil de los analistas de información, y la labor fundamental que deben desarrollar en apoyo al Ministerio Público; generar las condiciones propicias para la Red Nacional, a través del principio de comunicación y coordinación efectiva entre la Federación y las autoridades locales, privilegiando los procesos de estandarización, gestión, tratamiento y explotación adecuada de la información en las procuradurías y fiscalías del país (PGR, 2015).

⁷El 13 de enero de 2015, en el Diario Oficial de la Federación se publicó un acuerdo referente a consolidar las áreas de análisis y estadística, link: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378383&fecha=13/01/2015.

⁸Sesionó por primera vez el 11 de diciembre de 2015.

En el marco de estos trabajos, se diseñó un Programa de acompañamiento, coordinado por la Agencia de Investigación Criminal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con el objetivo de impulsar y fortalecer las UAI en aspectos como: diseño, equipamiento, capacitación del personal y en el ámbito jurídico para impulsar el Decreto de Creación⁹.

Otra de las metas alcanzadas y como se expuso con anterioridad, es el posicionamiento de la figura del analista como actor esencial para el buen funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia, implicando un cambio en el paradigma de los métodos de investigación e investigación de los delitos; agregando así un nuevo actor en el proceso de investigación potenciando sus capacidades y dando origen a la Trilogía de Apoyo del Ministerio Público integrada por los investigadores, los peritos y, por tanto, los analistas de información criminal (PGR, 2016, pág. 31).

Este modelo impulsado por la Agencia de Investigación Criminal fue un referente de política exitosa para que, en el ámbito de seguridad pública, a finales de 2016, se aprobara la creación e implementación de una Red Nacional de Analistas de Información en Seguridad Pública, la cual es coordinada por la Comisión Nacional de Seguridad, con el objetivo de estandarizar las capacidades para generar productos de diseño y evaluación de estrategias y políticas de seguridad pública, particularmente en lo que se refiere a la prevención de las conductas antisociales.

En este sentido, el 20 de diciembre de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su sesión XLI aprobó la actualización del Programa Rector de Profesionalización, instrumento que rige la política pública de profesionalización de procuración de justicia, la cual comprendió el Programa de Formación Inicial para el Analista de Información Criminal (SESNSP, 2017) y (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Adicionalmente, otro de los logros alcanzados fue que se envió un modelo homologado producto del trabajo conjunto entre la Agencia de Investigación Criminal con las procuradurías y fiscalías del país, el cual deriva de esa búsqueda de buenas prácticas y experiencias exitosas que contiene: el manual organizacional, catálogo de puestos,

perfil del analista, programa de formación inicial, catálogo de procesos y subprocesos, protocolo de actuación del analista en la etapa de investigación, portafolio de productos, políticas de seguridad de la información, criterios de planeación y diseño arquitectónico, catálogo de equipamiento y políticas de control de acceso y salida.

Aun cuando se mantiene estrecha coordinación y comunicación con las Unidades de Análisis de Información o áreas homólogas de las procuradurías y fiscalías generales de justicia del país, en julio de 2017, 22 entidades federativas¹⁰ han firmado el acta de instalación de la Red Nacional de Información Criminal, instrumento por el cual se materializan los mecanismos de intercambio de información entre la Federación y los estados, para la generación de productos de inteligencia, que se traduce en una mayor cobertura para la investigación delictiva.

Finalmente, y como parte de la integralidad de la propuesta de esta política pública, el Pleno de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en su XV Asamblea Plenaria celebrada los días 22 y 23 de junio de 2017, acordó conformar el Grupo Nacional de Analistas de Información Penitenciaria, con el objetivo de mejorar las capacidades de recolección, procesamiento, análisis y explotación de la información que generan los sistemas penitenciarios del país¹¹.

10. Conclusiones

Una procuración de justicia eficaz y eficiente, con apego a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, es una de las principales aspiraciones de nuestro país. El estudio del contexto nacional arrojó la necesidad de atender aspectos como el crecimiento de la incidencia delictiva, la impunidad, la desconfianza de la ciudadanía en las autoridades responsables de la procuración de justicia, la percepción deficiente para investigar de manera eficaz los delitos de mayor afectación social, entre otros.

La Procuraduría General de la República a través de la Agencia de Investigación Criminal, impulsó un modelo de actuación que permita cumplir de manera eficiente las demandas de investigación de los delitos a través de las Unidades de Análisis de Información en las instancias de procuración de

¹⁰Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Coahuila, Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Puebla, Aguascalientes, Nuevo León, Jalisco, Yucatán, Sinaloa, Ciudad de México, Baja California, Chiapas, San Luis Potosí, Tamaulipas y Quintana Roo.

¹¹Acuerdo 14/CNSP/XV/SO/2017, con fecha del 23 de junio de 2017.

justicia del país y las Unidades de Análisis Criminal en las 32 delegaciones de la Procuraduría General de la República, consideradas estructuras altamente capacitadas, que han logrado brindar información oportuna y crucial en la forma de generar inteligencia, para fortalecer de manera directa la actuación del Ministerio Público y permitir una mayor efectividad en la investigación.

Este modelo se ha logrado replicar en otras entidades federativas del país, debido a que las fiscalías y procuradurías generales de justicia del país han reconocido los alcances y la magnitud de esta política pública. De hecho, existen esfuerzos destacados en algunas entidades del país para materializar la coordinación con los municipios en materia de intercambio de información de interés delictivo, formalizando la creación de unidades mixtas, como el caso de las Unidades de Análisis Táctico Operativo (UATO) implementadas por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, para contribuir a la generación de productos analíticos a nivel estatal y municipal, de alto valor para el diseño de estrategias de prevención y contención, en estrecha comunicación y coordinación con la UAI.

Por tanto, las Unidades de Análisis representan un área estratégica y fundamental para las instituciones de procuración de justicia y son resultado de la suma de capacidades de los gobiernos locales y la Federación.

La generación de diferentes productos analíticos contribuye de manera permanente al fortalecimiento de la actuación del agente del Ministerio Público, para la construcción de la Teoría del Caso o en la generación de nuevas líneas de investigación para el esclarecimiento de un hecho delictivo, además de ser un apoyo en el tratamiento del archivo temporal y en la atención de delitos complejos o de alto impacto social, para contribuir de esta manera a la reducción de la impunidad.

Otro aspecto que considerar es que estas Unidades, permiten la generación de productos estratégicos, basados en el conocimiento profundo del fenómeno delictivo, para la toma de decisiones de la Alta Dirección de la organización pública, así como el diseño e instrumentación de planes y para la construcción de una política criminal.

Derivado de este modelo, se impulsó la figura del analista de información criminal, el cual, mediante un esquema sistemático de formación integral de conocimientos y métodos de asimilación y comprensión de su entorno, le ha permitido posicionarse como un actor fundamental para el esclarecimiento de las investigaciones en las que participan.

Por otra parte, es importante señalar que como se destacó en la parte diagnóstica de este documento, uno de los principales retos era la adecuada articulación de los subsistemas del Sistema Nacional de Seguridad Pública para su buen funcionamiento, en este sentido, el modelo de análisis de información de interés delictivo promovido e impulsado por la Procuraduría General de la República por medio de la Agencia de Investigación Criminal, ha sido retomado por las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública y del Sistema Penitenciario, para dotar a esta iniciativa de un enfoque sistémico y de transversalidad para materializar los mecanismos de coordinación horizontal y vertical, en temas de prevención, procuración de justicia y aplicación de sanciones.

Por todo lo anterior, el Gobierno de México ha centrado esfuerzos para la implementación de acciones que permitan la producción de inteligencia estratégica y táctica, que derive en inteligencia operable y con ello, fortalecer el Estado de Derecho y consolidar una procuración de justicia transparente y eficaz.

Bibliografía

- Bautista, E. (2017). La metodología en el quehacer del analista de inteligencia y su profesionalización. En O. Santiago, & P. Torres, El analista en el nuevo sistema de justicia penal. México: INACIPE.
- CNPJ. (16 de Junio de 2016). Ficha Ejecutiva. II Encuentro Nacional de Analistas de la Información. Obtenido de http://www.cnpj.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Ficha_Ejecutiva/DisplayNoticia.aspx?ID=309
- Diario Oficial de la Federación. (25 de Septiembre de 2013). Acuerdo A/101/13. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5315279&fecha=25/09/20130
- Diario Oficial de la Federación. (18 de Septiembre de 2014). Acuerdo 08/XXXVI/14. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360483&fecha=18/09/2014&print=true
- Diario Oficial de la Federación. (13 de Enero de 2015). Acuerdo 07/XXXVII/14. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378383&fecha=
- Diario Oficial de la Federación. (4 de Enero de 2017). 03/XLI/16. Actualización del Programa Rector de Profesionalización. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468583&fecha=04/01/2017
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf
- PGR. (2015). Agencia de Investigación Criminal. Modelo de Desarrollo Estratégico 2015-2018. México.
- PGR. (25 de Junio de 2015). Boletín 265/15. Culminó el primer Encuentro Nacional de Analistas de Información en el IFP de PGR. Obtenido de <https://www.gob.mx/pgr/prensa/culmino-el-primer-encuentro-nacional-de-analistas-de-informacion-en-el-ifp-de-pgr-boletin-265-15>
- PGR. (11 de Diciembre de 2015). Comunicado 889/15. Fortalecer de manera coordinada la actuación del ministerio público, tarea prioritaria del GNAI. Obtenido de <http://www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/DispForm.aspx?ID=820&ContentTypeld=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EA>
- PGR. (16 de Junio de 2016). Comunicado 859/16. Inaugura Titular de PGR Arely Gómez el II Encuentro Nacional de Analistas de Información. Obtenido de <https://www.gob.mx/pgr/prensa/inaugura-titular-de-pgr-arely-gomez-el-ii-encuentro-nacional-de-analistas-de-informacion-comunicado-859-16>
- PGR. (2016). Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la PGR. Obtenido de <https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n.pdf>
- Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018. (16 de Diciembre de 2013). Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013
- Santiago, O. (2017). El Analista de Inteligencia Criminal como agente de cambio y transformación profunda para la atención integral de la seguridad: prevención e investigación de los delitos. En O. Santiago, & P. Torres, El analista en el nuevo sistema de justicia penal (pág. 235). México: INACIPE.
- SESNP. (4 de Enero de 2017). Acuerdos de la XLI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Obtenido de Acuerdos de la XLI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Torres, Y. (2017). El analista en la configuración de la teoría del caso. En O. Santiago, & P. Torres, El analista en el nuevo sistema de justicia penal. México: INACIPE.