

Publicación del CEJA e INECIP
— Año 2026



NÚMERO
26

Sistemas Judiciales

*Una perspectiva integral sobre
la administración de la justicia*

**MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES**



Publicación del CEJA e INECIP

— Año 2026

Sistemas Judiciales

*Una perspectiva integral sobre
la administración de la justicia*

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES

DIRECCIÓN: ALDANA ROMANO (INECIP)

Y ANA DULCE AGUILAR (CEJA)



San Pio X 2460 Oficina 608
Providencia, Santiago, Chile
+56 (9) 56112162

WWW.CEJAMERICAS.ORG
WWW.CEJACAMPUS.ORG

info@cejamericas.org

LINKEDIN: @CEJAoficial

FACEBOOK: @CEJAoficial

INSTAGRAM: @ceja_americas

X: @CEJAoficial



Talcahuano 256 – 1º piso
C.A.B.A, Buenos Aires, Argentina.
+54 11 4372-0570 | +54 11 4372-4970

WWW.INECIP.ORG

inecip@inecip.org

LINKEDIN: @Instituto de Estudios Comparados
en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

FACEBOOK: @inecipargentina

INSTAGRAM: @inecip_argentina

X: @inecip

ÍNDICE

Palabras preliminares

Por Julian Alfie y Aldana Romano 4

Editorial. La nueva generación de reformas. Gestión estratégica de casos en Fiscalías e innovación para la transformación

Por Ana Dulce Aguilar 8

De la Persecución del Caso al Abordaje de Fenómenos Criminales: 25 Años de Aprendizaje Institucional del Ministerio Público de Chile

Por Ignacio Castillo Val 13

Evolución del Modelo de Gestión de Fiscalías en Panamá

Por Delia A. De Castro Díaz 40

Del Expediente al Caso: la Transformación Pendiente de los Modelos de Gestión en las Fiscalías Mexicanas

Por Gabriela Ortiz Quintero 55

Modelo de Gestión Fiscal. Guatemala 2010-2025

Luis Ramírez García 71

Persecución Penal Estratégica y Fortalecimiento Institucional: El modelo de gestión del MPA Santa Fe ante la criminalidad compleja (2023-2025)

María Cecilia Vranicich, Carla María Cerliani, Marina Pieretti 79

Experiencias en foco. Voces de la gestión desde la práctica

Entrevista a Ángela Buitrago, ex fiscal delegada ante la Corte Suprema, ex Ministra de Justicia y Derecho, y docente. 97

“Modelos de gestión en los ministerios públicos de América Latina: entre la reforma institucional y la captura política”

Con María Victoria Rivas y José Pablo Vidal 109

Palabras preliminares

Julian Alfie, Director Ejecutivo INECIP

Aldana Romano, Junta Directiva INECIP

Sobre pocas organizaciones públicas se han vertido tantas expectativas y se han asignado tantos recursos como en los Ministerios Públicos de Latinoamérica y el Caribe. Así y todo, a más de 20 años del primer número de Sistemas Judiciales, es necesario revisar aquellas discusiones iniciales en torno a cómo debe ser la organización y la gestión de las fiscalías. La puesta en marcha del nuevo modelo adversarial implicó una división de funciones entre los tribunales, los Ministerios Públicos y las defensas públicas hasta entonces desconocidas. A medida que esa diferenciación se operativizó, fue quedando claro que cada organización debía tener su propio diseño institucional y su propio modelo de gestión. Por eso, a lo largo de estas dos décadas todas las reformas desarrolladas han perseguido en esencia un mismo objetivo: romper con la tradicional organización de las fiscalías como un “reflejo” de la de los tribunales y dotar al Ministerio Público de un modelo de gestión propio.

Pero las reformas implementadas a lo largo y ancho de la región evidenciaron que esa no era una tarea sencilla. La primera generación de reformas reveló que los cambios en las normas procesales no eran suficientes para transformar las prácticas de las distintas organizaciones. Más adelante, la segunda ge-

neración demostró que los cambios en leyes orgánicas y en los modelos de gestión tampoco eran suficientes para transformar la cultura organizacional. No hay norma, organigrama ni protocolo que alcance para modificar la forma en la que se hacen las cosas al interior de una organización. Muchas veces, son necesarios cambios drásticos para provocar cambios de comportamiento que deriven en prácticas contraculturales.

No casualmente, Sistemas Judiciales nació con el objetivo de repensar la gestión, ya no desde una mirada administrativa modernizadora, sino desde una visión política, que comprende a las organizaciones como pluralidades de centros de poder. Hoy ya no quedan dudas respecto a que los Ministerios Públicos se han convertido en terrenos de disputa de poder entre actores internos y también entre otros externos, que buscan incidir sobre la persecución penal, a veces con fines nobles y otras veces para obtener un blindaje de impunidad. En algunos casos, esas disputas se dan dentro del marco de los complejos y desafiantes modelos de autonomía de las fiscalías elegidos por la mayoría de los países de la región, que se diferencia de otros existentes a nivel internacional en donde la fuente de legitimidad del Ministerio Público está más claramente definida, ya sea porque

las fiscalías dependen más directamente del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, o por la vinculación más directa con las comunidades a través de elecciones populares (modelos que pueden aparecer como más “simples” en términos logísticos, aunque a costa de otros desafíos o problemas). El “modelo latinoamericano” de autonomía de las fiscalías es más complejo y requiere una ingeniería institucional más sofisticada y trabajosa para poder ser respetado en la práctica. Desatender la visión política en los cambios organizacionales y de diseño de modelos de gestión conlleva una mirada ingenua y con consecuencias que pueden ser dramáticas para las comunidades. De hecho, en los últimos años, muchas de estas disputas han adquirido formas brutalmente violentas.

Introducir la dimensión política en el análisis de los Ministerios Públicos implica, en primer lugar, clarificar su misión institucional. Aunque pueda parecer una obviedad, sigue habiendo debates sobre su definición. Eso no debería sorprender en una región en la cual el desarrollo organizacional de los Ministerios Públicos bajo modelos acusatorios es relativamente reciente. De hecho, en países con larga tradición adversarial, y con algunos años más de desarrollo de discusiones en torno a la gestión, las disputas en torno a la misión de las fiscalías siguen siendo recurrentes.

Una mirada normativista asocia la misión con el mandato que las constituciones o las leyes asignan a los Ministerios Públicos. Ello responde al “fetichismo normativista” propio de la tradición inquisitorial. Esta confusión conceptual tiende a favorecer una parálisis en el desarrollo organizacional, en la medida en que piensa a los Ministerios Públicos

como instituciones estáticas, que repiten en forma permanente su trabajo, reproducen el status quo, e invalidan el desarrollo de objetivos estratégicos y la orientación de sus esfuerzos hacia resultados concretos. Debemos superar esta distorsión básica de asumir que la función establecida en la ley equivale sin más a la misión del organismo.

Por el contrario, entender a los Ministerios Públicos como organizaciones complejas exige una revisión permanente de su misión, basada en un análisis contextual y de la propia organización, de la cual se derivan objetivos concretos y evaluables, así como acciones y estrategias para alcanzarlos. Es la planificación estratégica la actividad que permite que esas acciones y definiciones puedan ser tomadas, implementadas y monitoreadas. Bajo esta visión, los modelos de gestión deben siempre ser pensados como herramientas al servicio del cumplimiento de la misión, que debe ser cumplible en un mediano o largo plazo y, por lo tanto, revisada periódicamente. Cuando esto no sucede, se corre el riesgo de que los modelos y diseños organizacionales terminen desvinculándose del sentido para el cual fueron concebidos.

Existen diversos ejemplos en la región de este tipo de distorsiones. Uno de ellos es la creación de oficinas de análisis criminal, que han merecido un número especial de esta revista hace ya 6 años. Ellas fueron creadas con el objetivo de producir información sobre los fenómenos criminales, que permitiera orientar la persecución penal al impacto sobre esas dinámicas y patrones que subyacen a cualquier forma de criminalidad. Si bien las oficinas han proliferado a lo largo y ancho de la región, en la mayoría de los casos

han funcionado como espacios aislados y hasta olvidados, cuyos productos de trabajo no son utilizados para la toma de decisiones. Cuando la organización, en su conjunto, no tiene claro que su misión está vinculada al impacto sobre los fenómenos criminales, los valiosos análisis y productos que muchas de estas oficinas elaboran quedan desaprovechados. Como consecuencia de esto, no se desarrollan planes de persecución penal y la actuación de las fiscalías mantiene en esencia la lógica del “caso a caso”, siendo incapaz de impactar eficazmente sobre los mercados criminales que busca perseguir.

Otro ejemplo emblemático de esta distorsión es el de las oficinas o unidades de atención primaria, temprana o inicial. Ellas fueron creadas en las primeras reformas organizacionales con el objetivo de resolver uno de los problemas más evidentes que enfrentaron inicialmente los Ministerios Públicos: la sobrecarga de casos y la saturación del nivel operativo de fiscales. Se esperaba que estas oficinas evaluaran y seleccionaran aquellos casos que efectivamente iban a ser asignados a las fiscalías en base a criterios de persecución previamente definidos, evitando así la sobrecarga de trabajo e instando a un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, el aumento sostenido y exponencial de la litigiosidad penal en toda la región no fue acompañado de decisiones de gestión que permitieran orientar los esfuerzos de persecución a los casos de mayor gravedad y con mayor impacto social. Llamativamente, más de dos décadas después, y pese al diagnóstico compartido sobre la saturación de los fiscales en todos los Ministerios Públicos, pocas veces se pone en discusión el desempeño de estas oficinas

y la necesidad de reorientar su trabajo hacia las funciones por las que fueron creadas.

Los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño institucional también se han ido alejando de su función original: producir información de calidad, útil para la toma de aquellas decisiones que permitan mejorar el impacto de las políticas de persecución penal. A lo largo de estos años se ha avanzado en el desarrollo de indicadores con pretensiones de integralidad, que efectivamente ofrecen información sistemática sobre el funcionamiento de las fiscalías, pero que no sirven para el gobierno y la gestión cotidiana de una organización pública. Sobran los ejemplos de extensos informes de gestión que reposan sobre los escritorios o en correos electrónicos que nunca son abiertos, al tiempo que los órganos directivos siguen orientando la actuación institucional casi intuitivamente.

Por último, el ejemplo más paradigmático es el de las fiscalías especializadas, que han sido creadas en todos los Ministerios Públicos a lo largo de estos años. Originalmente, se las pensaba como áreas capaces de diseñar e implementar políticas de persecución penal orientadas a impactar sobre áreas específicas de la criminalidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto no ocurrió en la práctica. Las fiscalías especializadas concentraron la “competencia” para atender cierto tipo de casos y, muchas veces, sí desarrollaron capacidades para atender e investigar ciertas temáticas. Pero son muy pocos los casos en los cuales esas unidades fueron capaces de generar estrategias para impactar eficazmente sobre las regularidades y patrones que explican los fenómenos criminales sobre los cuales estaban llamadas a intervenir.

Como se observa, la agenda de fortalecimiento de los modelos de gestión de los Ministerios Públicos sigue teniendo diversos desafíos pendientes. Lo que caracteriza a todos ellos es, por un lado, la necesidad de vincular la gestión con la planificación estratégica de la persecución penal desde una dimensión política. Y, por el otro, avanzar en la profesionalización de la gestión haciendo un uso más inteligente de los recursos de la organización.

No se trata de pensar una agenda de “modernización” de los Ministerios Públicos, sino un plan de acción para mejorar su eficacia. Treinta años después de las primeras reformas, ya no es necesario explicarle a la sociedad la centralidad que el rol de las fiscalías tiene para la vida democrática. Por el contrario, es la propia sociedad la que nos exige mejorar su eficacia. Nos toca a nosotros, en tanto comunidad vinculada a los sistemas judiciales, hacernos cargo de esta tarea.

Editorial

La nueva generación
de reformas. Gestión
estratégica de casos
en Fiscalías e innovación
para la transformación

Ana Dulce Aguilar

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



CEJA

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

EDITORIAL: La nueva generación de reformas. Gestión estratégica de casos en Fiscalías e innovación para la transformación

Ana Dulce Aguilar, Directora Ejecutiva del CEJA

Las reformas penales en América Latina están en una encrucijada crítica. El éxito logrado a través de la implantación de modelos acusatorios y orales a lo largo de la región se ha diluido gradualmente frente a las demandas de acceso real a la justicia; a la desconfianza ciudadana en los actores judiciales; a la extrema politización de la justicia penal mediante la apropiación electoral de narrativas y nombramientos de posiciones clave; y a la evolución de la criminalidad hacia formas más complejas y sofisticadas de operación.

La revista *Sistemas Judiciales* refuerza su propósito de ser un espacio de pensamiento crítico y técnico dedicado a acompañar los procesos de reforma en la región, con el objetivo de transformar las estructuras formales en sistemas de justicia que operen con eficacia y con un enfoque centrado en las personas. En este número, dicho propósito cobra una relevancia renovada al abordar la «gestión» no como un accesorio administrativo, sino como la columna vertebral que define el éxito o el fracaso de la persecución

penal. Los objetivos de nuestra publicación — promover el intercambio de experiencias, visibilizar buenas prácticas y fomentar la profesionalización de las instituciones — encuentran en el análisis de los modelos de gestión de Chile, Santa Fe, Guatemala, Panamá y México un testimonio vivo de que la reforma procesal penal ha entrado en una etapa de madurez.

En línea con el número anterior sobre gestión judicial, este número propone desentrañar cómo las fiscalías deben reorganizar su inteligencia, su capital humano y su tecnología para transitar, definitivamente, de la inercia del expediente a la respuesta estratégica frente a los complejos fenómenos criminales que desafían a nuestras sociedades.

Tal como lo señalan los artículos que componen esta edición, la mera modificación normativa de códigos penales y procesales no ha garantizado - ni lo hará - una justicia más eficiente y eficaz. La “inercia inquisitiva” que prevalece en las instituciones de persecución penal ha impedido a las fiscalías tras-

cender la burocratización que ocasiona la lógica del expediente y la visión de la investigación penal caso a caso. A través de experiencias en la provincia de Santa Fe, Argentina, Guatemala, Panamá, México y Chile, podemos ser testigos/as de cómo está evolucionando la persecución penal para enfrentar la criminalidad violenta, organizada y transnacional.

El diagnóstico comparado es unánime: los modelos de gestión centrados en el avance individual de cada denuncia es insuficiente para abordar los fenómenos criminales complejos. En Chile, por ejemplo, tras más de veinticinco años de experiencia, se puede observar el tránsito de una gestión reactiva hacia una proactiva y con enfoque de macrocriminalidad. Iniciativas como el Sistema de Análisis Criminal y Focos investigativos (SACFI) demuestran que la clave no es procesar más casos, sino identificar patrones, estructuras y territorios delictivos que la lógica del caso a caso no permite observar. El éxito de esta práctica está en agrupar casos a través del análisis criminal, en lugar de tramitar delitos como hechos aislados.

En la misma lógica, en Santa Fe, la violencia vinculada a mercados criminales, especialmente el narcotráfico, ha obligado a romper con las lógicas inerciales y a adoptar políticas de persecución penal estratégica que permiten al Ministerio Público priorizar objetivos y utilizar grupos de trabajo flexible, en lugar de estructuras burocráticas rígidas. El uso de tecnología, además, permite medir la demanda real y depurar aquellos expedientes que colapsan al sistema sin tener alguna posibilidad de éxito.

A pesar de los avances normativos, en algunos países persisten estructuras atávicas que obstaculizan la implementación de estrategias innovadoras en la persecución penal. En México, la reforma constitucional de 2008 y la posterior creación de las fiscalías autónomas con la reforma constitucional de 2014, no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de la procuración de justicia. La fragmentación institucional persiste y la centralidad del expediente bajo la categoría de “carpeta de investigación” sigue limitando la eficacia del modelo acusatorio y oral. En el primer caso, la fragmentación funcional a menudo resulta en pérdida de información valiosa para la etapa de litigación. De ahí que se han propuesto estrategias de segmentación temprana para identificar desde los primeros momentos qué casos pueden resolverse vía salidas alternas y cuáles requieren una investigación más profunda. La teoría del cambio de este modelo estriba en que la resolución rápida, idónea y oportuna favorece una mayor efectividad para casos de mayor relevancia, es menos costoso para el sistema y evita que la maquinaria judicial se atasque procesando casos de bajo impacto social.

Panamá, por su parte, ofrece una perspectiva similar. Su reciente tránsito de un modelo mixto a uno acusatorio ha representado una revolución en la forma de pensar el proceso penal. De ahí que el modelo de gestión en la Fiscalía haya sufrido múltiples ajustes para dejar de ser un “espejo” del del órgano judicial. Para romper con este modelo, han implantado el enfoque de especialización por delito y la sección de atención primaria como filtro crítico de la carga de trabajo. Si bien el papel proactivo en la persecución

penal sigue enfrentando barreras, el proceso de adaptación constante que vive el Ministerio Público desde 2011 demuestra apertura para la transformación.

Las mejores prácticas, como la de Santa Fe, resaltan la importancia de contar con una arquitectura institucional que garantice la independencia funcional y presupuestal del Ministerio Público. Sin embargo, tal como lo demuestra el caso de México, la autonomía de suyo no asegura la transformación hacia una verdadera persecución penal estratégica capaz de actuar eficazmente contra el crimen organizado.

En este orden de ideas, el análisis histórico de los modelos de gestión fiscal de Guatemala (2010-2025) revela que el diseño organizacional impacta directamente los indicadores de desempeño. Un estudio comparado del modelo de Unidades Funcionales (GUF) - que divide el trabajo por etapas procesales - y el de Gestión Integral de Casos (GIC) - donde un mismo equipo lleva el caso de principio a fin - demostró que las GUF ofrecieron mejor desempeño en términos de acusaciones y sentencias obtenidas. A pesar de las teorías y la evidencia sobre los beneficios de la integralidad, el caso guatemalteco sugiere que en contextos de alta carga de trabajo, la especialización funcional puede ser más eficiente y que una cadena de montaje jurídico bien gestionada puede producir una mayor eficacia en la persecución penal.

Estas reflexiones se unen a una más actual. Qué hacer de la persecución penal cuando el enfoque reactivo, a su vez, no permite priorizar la generación de información de calidad por parte de las instituciones de pro-

curación de justicia. Hablar de persecución penal estratégica es hablar de toma de decisiones basadas en evidencia. Sin datos, las políticas de persecución penal están destinadas a fracasar. Por ello, los modelos de gestión contemporáneos han incluido el análisis de criminal como una herramienta de producción de conocimiento sistemático y político-criminal, como lo demuestran los casos de Chile y de la provincia de Santa Fe.

El uso de herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial y el cruce de evidencia antes fragmentada por la lógica del caso-a-caso, hoy permite vincular hechos aparentemente inconexos en patrones que se traducen en investigaciones efectivas contra estructuras criminales. En Chile, los equipos ECOH han demostrado un impacto positivo en la lucha contra el crimen organizado, iniciativa que llevó a la reciente creación de la Fiscalía Supraterritorial.

En conclusión, si de una nueva generación reformista se puede hablar, ésta no está en la inflación de penas o en el cambio de reglas procesales, sino en la transformación organizacional de las fiscalías para elevar la eficacia de sus acciones. Los nuevos modelos de gestión deben superar la fragmentación de las investigaciones; establecer políticas de tratamiento diferenciado de casos para optimizar los recursos disponibles - humanos, financieros y materiales; fomentar una organización del trabajo interdisciplinar y flexible, orientado a resultados; e incorporar un enfoque de aprovechamiento de la información para la toma de decisiones basadas en evidencia y, por lo tanto, verdaderamente estratégicas.

El camino trazado por las experiencias que este número recopila demuestra que a pesar de que la evolución de la reforma penal es compleja y de que enfrenta resistencias culturales, es posible construir Ministerios Públicos capaces de ofrecer respuestas de calidad a quienes buscan justicia. La complejidad de los desafíos expuestos - violencia extrema, tensiones estructurales o la necesidad de inteligencia criminal - confirma que la reforma penal como categoría de análisis es un proceso de adaptación permanente.

En este escenario la alianza histórica y estratégica entre el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un pilar fundamental para sostener la idea de sistemas penales democráticos en el continente americano.

Esta colaboración no solo nos permite documentar y difundir las transformaciones aquí analizadas, sino también actuar como puente entre teoría y práctica. INECIP y CEJA reafirman su compromiso por seguir acompañando a los Ministerios Públicos de la región en esta nueva generación de reformas. Nuestro objetivo es claro: transitar de la retórica punitiva legalista a una justicia que dé resultados. La gestión estratégica de las instituciones de justicia con un enfoque de política pública debe ser la norma y no la excepción. Solo a través de esta mirada comparada de iniciativas que se arriesgan para transformar podremos construir sistemas judiciales que dejen de tramitar para empezar a resolver.

Les invitamos a pensar la justicia desde la acción, la innovación y la cooperación regional.

De la Persecución del Caso al Abordaje de Fenómenos Criminales: 25 Años de Aprendizaje Institucional del Ministerio Público de Chile

Ignacio Castillo Val

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



De la Persecución del Caso al Abordaje de Fenómenos Criminales: 25 Años de Aprendizaje Institucional del Ministerio Público de Chile

Ignacio Castillo Val, *Abogado, Doctor en Derecho y Magister en Derecho Penal y Procesal Penal, director de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas del Ministerio Público de Chile¹.*

RESUMEN: En los últimos años, la persecución penal en Chile ha debido enfrentar un fenómeno complejo: el tránsito desde delitos concebidos como hechos aislados hacia estructuras delictivas organizadas, persistentes y adaptativas. Allí donde el sistema operaba principalmente sobre la base de casos individuales, hoy se ve tensionado por dinámicas que exigen no solo mayores recursos, sino también nuevas formas de comprensión y organización en la acción persecutoria. Este artículo examina ese tránsito. Se sostiene que el Ministerio Público ha evolucionado desde un modelo de gestión individual de causas, heredero de cierta inercia inquisitiva, hacia formas de persecución estratégica orientadas a fenó-

menos criminales. Este desplazamiento no es meramente técnico: supone una transformación en la racionalidad de la persecución penal, estructurada ahora en torno al análisis criminal, la priorización y el uso intensivo de información, incluidas herramientas de IA. Sin embargo, este proceso inevitablemente ha tensionado la estructura territorial tradicional del Ministerio Público, diseñada para una criminalidad de menor complejidad y, en general, circunscrita a una radicación geográfica. Iniciativas como los sistemas de análisis criminal y focos investigativos (SAC-FI), su evolución hacia delitos más complejos, y experiencias como los Equipos contra el Crimen Organizado y Homicidios (ECOH) o la Fiscalía Supraterritorial (FST), expresan intentos por ajustar la institucionalidad a fenómenos que ya no se expresan en un solo injusto penal ni reconocen fronteras territoriales, de lógicas administrativas.

PALABRAS CLAVE: PERSECUCIÓN ESTRATÉGICA, ANÁLISIS CRIMINAL, FOCOS INVESTIGATIVOS, CRIMEN ORGANIZADO, FISCALÍAS ESPECIALIZADAS, GOBERNANZA SUPRATERRITORIAL.

¹ Agradezco a Tania Gajardo y a Samuel Malamud, abogados de la Unidad, por sus observaciones críticas y valiosos aportes a una versión preliminar de este trabajo; las eventuales imprecisiones u omisiones que subsistan son, desde luego, de exclusiva responsabilidad del autor.

I. Introducción

Durante décadas se ha sostenido que la reforma procesal penal chilena constituye una de las transformaciones más relevantes —y exitosas²— del ciclo de políticas públicas postdictadura y, probablemente, la más significativa en el ámbito de la justicia³. No se trató únicamente de una modificación normativa —el tránsito desde un modelo mar-

cadamente inquisitivo hacia otro de carácter acusatorio—, sino de una reconfiguración más profunda: la instalación de una nueva forma de concebir la persecución penal⁴. En efecto, la reforma supuso la creación de una institucionalidad hasta entonces inexistente en el país, el Ministerio Público⁵, y, junto con ello, la redefinición de sus relaciones con el resto de los actores del sistema de justicia penal: el Poder Judicial, la Defensoría Penal

2 Esto no equivale, desde luego, a negar las críticas que la han acompañado desde su origen. Estas han oscilado entre la imputación de un *supuesto excesivo garantismo* y la reacción frente a decisiones concretas que, en determinados casos, han tensionado la relación entre el sistema de justicia penal y la expectativa pública de sanción. Con todo, más allá de esas controversias —y de las sucesivas reformas legales que han buscado corregirlas—, la reforma ha demostrado una notable capacidad de implementación, integración institucional y consolidación de sus actores. Allí donde el modelo ha mostrado una de sus mayores tensiones es en el ámbito del crimen organizado, donde recientes modificaciones han introducido, de hecho, una suerte de doble vía en la persecución penal. Pero lejos de constituir una anomalía, esa diferenciación expresa una intuición más profunda: que no todos los fenómenos criminales pueden ser abordados bajo un mismo estándar, y que la propia arquitectura original del proceso penal ya contenía, aunque de manera incipiente, esa necesidad de distinción. Sobre alguna de esas críticas públicas a la reforma en Duce, “La ‘Reforma a la Reforma Procesal Penal’: análisis de la gestación y contenidos de un proyecto de ley”, en Couso, Javier (Ed.), *Anuario de Derecho Público* 2013, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, pp. 110 y ss. Una aproximación crítica ya al contenido de aspectos precisos de la reforma en Matus, “Evaluación crítica del funcionamiento del sistema procesal penal y presentación de propuestas específicas para su mejoramiento”.

3 Paradigmático, en este sentido, las expresiones de Alvear en “Los desafíos del proceso de reforma: una mirada interdisciplinaria”, para quien la reforma procesal penal “representa uno de los esfuerzos más relevantes para llevar adelante la modernización del sistema de administración de justicia, y por qué no decirlo también, un esfuerzo gigantesco de modernización de nuestro Estado”, p. 25. En el mismo sentido Arellano et al. sostienen, en *Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década*: “[el] nuevo sistema de justicia penal puede considerarse como un ejemplo paradigmático de una política pública exitosa y concebida con una visión de Estado, lo que ha sido reconocido expresa y reiteradamente a nivel regional”, p. 11. Algo más crítico, ya no desde la perspectiva de la instalación de una política pública sino de funcionamiento práctico, dice Castillo en su artículo “Enjuiciando al proceso penal chileno desde el inocentismo (algunos apuntes sobre la necesidad de tomarse en serio a los inocentes)”.

4 Fundación Paz Ciudadana, “Reforma Procesal Penal: Desafíos de una Modernización Histórica”. En el mismo sentido se expresó el ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos Hernán Larraín, para quien mediante la reforma procesal penal “[s]e transitó desde un sistema inquisitivo hacia uno acusatorio, oral y con garantías procesales que, en su momento, fue pionero en América Latina. Esta reforma se consolidó como una política pública exitosa, que justificó con creces el significativo esfuerzo realizado por el Estado en su diseño e implementación”, “La Reforma Procesal Penal, 25 años después”, 11 de septiembre de 2025.

5 Vale la pena recordar que el Ministerio Público en Chile fue creado mediante una reforma constitucional introducida por la Ley Nº 19.519, incorporándose a la Constitución como órgano autónomo encargado de dirigir en forma exclusiva la investigación de los delitos, ejercer la acción penal pública y proteger a víctimas y testigos. Su organización y funcionamiento se regulan en la Ley Orgánica Constitucional Nº 19.640, dictada en el contexto de la reforma procesal penal que sustituyó el modelo inquisitivo previo. Antes de la creación de esta nueva institucionalidad existía en Chile el Ministerio Público (Fiscalía Judicial), a cargo de los fiscales judiciales, pero ello poco y nada tenía que ver con la nueva institucionalidad y su rol. Parece confundirlo, en parte, Luis Pásara cuando dice “el protagonismo asumido por el fiscal. Este actor —que tenía encargado un rol muy secundario, casi prescindible, en el modelo tradicional— ha recibido, en el proceso reformado, facultades sumamente importantes”, en “Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público”, p. 1.

Pública⁶ y los organismos auxiliares, en especial las policías. Pero ese rediseño no fue solo orgánico. Implicó también la introducción de nuevas formas de trabajo, la profesionalización de funciones y la construcción de capacidades que el sistema anterior, aparentemente, no requería.

Todo ello exigió un esfuerzo sostenido de inversión pública y de gestión estatal, orientado a hacer operativa —en condiciones reales— una institucionalidad que no solo era nueva en su forma, sino también en las expectativas que sobre ella recaían. Sin embargo, tal como lo evidenciaron diversos procesos de evaluación temprana de la reforma⁷, la instalación inicial del Ministerio Público tendió a reproducir, en aspectos relevantes,

ciertos patrones de trabajo propios del sistema inquisitivo⁸, particularmente aquellos asociados a la práctica profesional de los antiguos jueces del crimen. Bajo la nueva estructura normativa, persistieron —con matices, desde luego— formas de organización del trabajo que no lograban desprenderse del todo de esa tradición.

Dicha estructura se manifestó en una lógica de trabajo fuertemente individualizada, en la que cada fiscal asumía —una vez superado el baremo de la selectividad inicial de casos⁹— la gestión de su propia cartera de casos, establecía relaciones de colaboración particularmente estrechas con determinados funcionarios o unidades policiales —relaciones, en ocasiones, casi fiduciarias, luego

6 La Defensoría Penal Pública también constituye una institucionalidad creada en el contexto de la reforma procesal penal, mediante la Ley N° 19.718, de marzo de 2001. Con todo, su función —aunque con diferencias sustantivas en términos de diseño, especialización y cobertura— encuentra ciertos antecedentes en el modelo inquisitivo previo, en el que ya existían formas institucionales de provisión de defensa penal.

7 Así, por ejemplo, lo reconocían Baytelman y Duce en *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*, p. 97, donde señalaban que: “[c]on todo, en general no se observa que esta estructura alcance a conformar genuinos equipos de trabajo. Las áreas de interacción entre los fiscales de un mismo equipo varían de fiscalía en fiscalía; en su versión más precaria, estos equipos de trabajo simplemente constituyen un modo de distribuir a los asistentes y a las secretarías; en otras versiones, los equipos son funcionales al sistema de turno o de asignación de causas (como cuando ambos fiscales comparten el turno y se alternan los horarios diurno y nocturno o cuando el fiscal jefe asigna ciertas causas cada semana a un equipo distinto de fiscales)”. Reconocen, sí, algo de trabajo en equipo, pero precisamente tratándose de desestimación temprana de causas, que no es el objetivo de este artículo.

8 Se puede decir que se fue verificando una distancia entre el diseño del sistema y su funcionamiento efectivo, fenómeno que ha sido advertido por la literatura crítica, que ha destacado los “claroscuros” del desempeño del Ministerio Público en sus primeras etapas de implementación.

9 Me refiero, en especial, a las llamadas Unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC), que en efecto han permitido avanzar en la homogeneización del tratamiento de los delitos masivos, muchos ellos de baja complejidad delictual o bien con escasos antecedentes para llevar adelante una persecución efectiva. Persisten, empero, importantes deficiencias en los métodos de investigación, especialmente en el uso extensivo de la orden de investigar como mecanismo estándar. Este instrumento, lejos de favorecer el esclarecimiento de los casos, tiende a operar como un trámite burocrático que dilata la intervención policial y reduce las posibilidades de éxito investigativo, particularmente en delitos con imputado desconocido. La falta de priorización, la generalidad de las instrucciones y los tiempos de tramitación terminan por neutralizar eventuales oportunidades de investigación temprana, generando además efectos negativos en la percepción de eficacia del sistema, especialmente en víctimas activas que experimentan la respuesta institucional como insuficiente o tardía. Sobre las TCMC, véase Castillo et al, *Estudio sobre la aplicación de los archivos provisionales*, Ministerio Público, 2011, pp. 18 – 67; Duce, Mauricio, “Diez años de Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos”, en Ministerio de Justicia, *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema*, 2010, pp. 228 y ss.

excluyentes con otros pares y, a veces, con la propia institucionalidad—, y desarrollaba modelos de gestión centrados en el avance individual de sus propias causas.

En este esquema, cada investigación tendía a concebirse como un asunto propio del fiscal más que como parte de una estrategia institucional de persecución penal, produciéndose así una cierta distancia entre el diseño del sistema y su funcionamiento efectivo. Este modelo se fue tornando insuficiente, lo que motivó los cambios institucionales que se analizan en este texto y que buscan dar una respuesta al cambio de paradigma de la investigación desde el caso individual a fenómenos complejos.

En el presente artículo se propone, entonces, analizar el proceso de transformación organizacional del Ministerio Público chileno en materia de persecución penal, en especial del crimen organizado, atendiendo a los hitos que han permitido el tránsito desde un modelo predominantemente individual y reactivo hacia otro crecientemente estratégico y orientado a fenómenos criminales complejos. Más que describir reformas aisladas, el análisis busca mostrar cómo estas innovaciones—en particular la creación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), los Equipos contra el Crimen Organizado y Homicidios (ECO) y la Fiscalía Supraterritorial (FST)—configuran una progresiva reorientación de la racionalidad persecutoria¹⁰.

II. Antecedentes

El modelo de trabajo fuertemente individualizado e independiente de gestión de casos—en el que cada fiscal operaba esencialmente con su propia cartera de investigaciones, en una lógica caso a caso—, sumado a una excesiva relación fiduciaria y dependiente entre el fiscal y algún equipo o unidad policial, comenzó a evidenciar sus limitaciones aproximadamente una década después del inicio de la reforma procesal penal, particularmente tras su entrada en vigencia en la Región Metropolitana. En ese contexto, el esquema tradicional se mostró progresivamente insuficiente para abordar ciertos fenómenos investigativos que, aunque inicialmente asociados a delitos contra la propiedad—principalmente hurtos y robos—, presentaban ya niveles incipientes de complejidad que tensionaban la lógica sobre la que aquel modelo se sostenía. Se trataba, en muchos casos, de ilícitos cometidos en contextos caracterizados por una alta proporción de imputados desconocidos, lo que obligaba al sistema a desarrollar esfuerzos investigativos posteriores para identificar a sus autores, desplazando así el eje de la persecución desde la gestión del caso individual hacia la necesidad de comprender y gestionar patrones delictivos más amplios y complejos.

Las limitaciones del modelo respondían a diversos factores. Por una parte, la lógica del trabajo individual y del *caso a caso*, resultaba poco adecuada para investigaciones que re-

¹⁰ Dado que el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis general y a nivel nacional del funcionamiento del Ministerio Público, nos vemos obligados a prescindir de la revisión de las iniciativas regionales o locales de persecución penal, sin perjuicio de la relevancia que éstas han tenido para la evolución y mejoras en el trabajo del Ministerio Público en su conjunto. El análisis de dichas iniciativas regionales o locales excedería el propósito de este trabajo.

querían identificar patrones delictivos, agrupar investigaciones radicadas en distintos fiscales, detectar la actuación de pequeñas organizaciones o bandas que ya mostraban cierta capacidad de extensión territorial, reconstruir *modus operandi* recurrentes o focalizar territorialmente la ocurrencia de delitos (*hot spots*), tensionando así la forma tradicional de asignar y abordar las causas. Por otra, las capacidades analíticas, investigativas e informáticas disponibles tanto en el Ministerio Público como en las policías eran aún incipientes e insuficientes para enfrentar este tipo de fenómenos de manera sistemática.

A ello se sumaba un diseño procesal que radicó principalmente en el Ministerio Público la responsabilidad por las decisiones tempranas de desestimación de causas — como el archivo provisional— y, posteriormente, por decisiones como la de no perseverar en el procedimiento, lo que incrementaba la presión institucional frente a un volumen significativo de investigaciones sin autor conocido.

En este escenario, y en un contexto de creciente preocupación política y pública por los denominados delitos de mayor ocurrencia o de mayor connotación social¹¹, comenzó a instalarse —casi como una consecuencia inevitable— la percepción de que el modelo tradicional de persecución penal resulta-

ba insuficiente para enfrentar fenómenos criminales caracterizados por su repetición sistemática, su mayor difusión y extensión territorial y su creciente complejidad organizacional —siempre a nivel de proto-organizaciones—, además de la dificultad para identificar tempranamente a los responsables. Lo que hasta entonces aparecía como una suma de casos, comenzaba a revelar la existencia de regularidades que ese modelo era incapaz de captar. Fue precisamente en ese marco que, en el año 2015, surgió la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio Público mediante la creación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI).

La creación del SACFI constituyó uno de los hitos más relevantes en la evolución organizacional del Ministerio Público chileno. Incorporado a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público mediante la Ley N° 20.861, de 2015, este sistema fue concebido explícitamente como una herramienta destinada a fortalecer la persecución penal mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles. Con ello, la persecución penal comenzaba a desplazarse —aunque aún de manera incipiente— desde la gestión de casos individuales hacia la comprensión de fenómenos criminales

¹¹ Los denominados delitos de mayor connotación social no solo concentran una proporción significativa de la actividad del sistema penal, sino que operan como categoría estructurante de la experiencia colectiva de la inseguridad, organizando la percepción ciudadana del delito y orientando, al mismo tiempo, las prioridades del debate público y de la respuesta institucional.

más amplios¹².

A diferencia del modelo tradicional de gestión de casos, el SACFI introdujo una lógica investigativa que ya no se limita a los hechos aislados, sino que se orienta a la identificación de fenómenos criminales. Estos dejan de ser comprendidos como episodios singulares para aparecer, más bien, como conjuntos de hechos interrelacionados que exhiben patrones comunes, ya sea en la forma de mercados ilícitos, agrupaciones delictivas o modos de ejecución recurrentes.

Desde esta perspectiva, el análisis criminal adquiere un lugar central. No se trata únicamente de una herramienta de apoyo, sino de un dispositivo que permite reordenar la toma de decisiones: producir información agregada, identificar focos investigativos prioritarios y articular la acción de fiscales, policías y otras instituciones —trabajo interagencial— en torno a criterios que exceden un caso concreto. La implementación del sistema fue gradual, desplegándose progresivamente en las distintas regiones del país hasta alcanzar su plena operatividad hacia el año 2019, junto con la creación de una instancia coordinadora nacional destinada a sostener metodológicamente el funcionamiento de los sistemas regionales de análisis criminal.

La relevancia de esta transformación se vuelve especialmente nítida a la luz de las nuevas dinámicas delictuales que han emergido en Chile durante la última década. Lo que se observa no es solo un aumento cuantitativo de ciertos delitos, sino una mutación en su forma: una violencia que ya no se presenta como episodio aislado, sino que se inserta en mercados ilícitos relativamente estables y en estructuras que los sostienen. El incremento sostenido de homicidios, secuestros, tráfico de drogas, extorsiones y otras manifestaciones asociadas al crimen organizado no hace sino confirmar ese desplazamiento.

Estos fenómenos exhiben rasgos que desbordan los supuestos organizacionales tradicionales con los que históricamente han operado los ministerios públicos. La territorialidad rígida, la asignación de casos conforme a competencias locales y un modelo investigativo concebido para delitos interpersonales o masivos relativamente estables, comienzan a mostrarse insuficientes frente a formas de criminalidad que no reconocen fronteras claras, que se articulan en redes y que exigen, por lo mismo, modos distintos de intervención¹³.

En respuesta a estos desafíos, el Ministerio Público ha continuado desarrollando inno-

¹² El carácter incipiente de este proceso se advierte en que, si bien en su origen —como lo muestra la historia de la ley— la discusión legislativa se concentró en los altos niveles de archivo provisional en casos con imputado desconocido, identificando allí un límite en la capacidad investigativa del modelo tradicional, con el tiempo los SACFI comenzaron a evidenciar un rendimiento particularmente significativo en ámbitos distintos a aquellos que motivaron su creación. En efecto, las unidades de análisis criminal y focos investigativos, al transformar información dispersa en inteligencia operativa, organizar equipos de trabajo y fortalecer la coordinación con las policías en una lógica interagencial, terminaron por impactar con mayor intensidad en la persecución de delitos complejos y crimen organizado, más que en la reducción sustantiva de los archivos provisionales que originalmente preocuparon al legislador. Sobre el sentido original de los SACFI véase *Historia de la Ley N° 20.861, Fortalece el Ministerio Público*, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 4.

¹³ Sobre la evolución reciente de la criminalidad organizada en Chile y su vinculación con mercados ilícitos y estructuras delictivas complejas, véase Ministerio Público, *Informe sobre Crimen Organizado en Chile* (2024), y *Radiografía del Crimen Organizado en Chile* (2024).

vaciones organizacionales orientadas a fortalecer sus capacidades de persecución penal frente a fenómenos de criminalidad compleja. Entre ellas destaca la creación, en 2023, de los Equipos contra el Crimen Organizado y Homicidios (ECOH), concebidos como una estrategia de respuesta temprana e interdisciplinaria frente a homicidios y secuestros cometidos en contextos de criminalidad organizada. Estos equipos, implementados inicialmente en diversas regiones del país, operan mediante sistemas de turno con disponibilidad permanente y se activan desde las primeras *notitia criminis*, con el objetivo de mejorar la obtención temprana de antecedentes, fortalecer la investigación de redes criminales y aumentar la capacidad del sistema para identificar imputados y desarticular estructuras delictivas complejas¹⁴.

La lógica de funcionamiento de los equipos ECOH se sustenta precisamente en la idea de que determinados delitos —en particular los homicidios vinculados al crimen organizado— no deben ser abordados únicamente como hechos aislados, sino como manifestaciones visibles de fenómenos criminales más amplios asociados a organizaciones delictivas o estructuras de criminalidad compleja.

Más recientemente, esta evolución organizacional ha continuado con la creación de la Fiscalía Supraterritorial, que no constituye únicamente una innovación administrativa, sino el síntoma de una transformación más honda en la relación entre el Estado y el fenómeno criminal. En efecto, el diseño tradicional del Ministerio Público —anclado en una lógica territorial— descansaba sobre una cierta imagen del delito: aquella en que los hechos se desarrollaban en espacios delimitados y podían ser abordados desde jurisdicciones relativamente autónomas. Pero esa imagen ha ido perdiendo vigencia. El crimen organizado contemporáneo no reconoce fronteras administrativas, se despliega en redes flexibles, articula operaciones simultáneas en múltiples regiones y, con frecuencia, trasciende incluso el ámbito nacional¹⁵.

En ese escenario, la fragmentación territorial de la persecución penal deja de ser una virtud —asociada a la proximidad y al conocimiento local— para convertirse, en ciertos casos, en un obstáculo o en una carga. La Fiscalía Supraterritorial emerge como una forma de corregir ese desajuste, introduciendo una lógica de coordinación, integración y dirección estratégica en aquellos espacios donde antes predominaba la disper-

¹⁴ Los turnos funcionan de manera ininterrumpida —24 horas al día los 365 días del año— y se estructuran sobre equipos integrados por fiscales, abogados, analistas y personal especializado en la atención de víctimas y testigos, quienes, en virtud de su rol, deben concurrir al sitio del suceso (en los homicidios) o al lugar de mando donde se active la investigación (en secuestros), asegurando así una presencia institucional temprana frente al hecho delictivo.

¹⁵ Si bien en los últimos veinticinco años existieron algunas propuestas orientadas a la creación de una instancia supraterritorial de persecución penal —tanto dentro del propio entramado normativo actual del sistema como en algunos intentos de reforma constitucional posteriores al así llamado estallido social de 2019—, ninguna de ellas alcanzó la densidad teórica, la consistencia argumentativa ni, sobre todo, la urgencia fáctica que caracterizó la discusión iniciada en 2023 y que terminó con la nueva institucionalidad. Es recién en ese momento cuando la idea de una fiscalía supraterritorial deja de ser una posibilidad abstracta o una aspiración técnica, para convertirse en una respuesta institucional necesaria frente a la evolución del fenómeno criminal, culminando en la aprobación de la reforma constitucional y legal que finalmente la establece.

sión. No se trata, por tanto, de sustituir el modelo existente, sino de tensionarlo y complementarlo, dotándolo de una capacidad de respuesta acorde con la complejidad del fenómeno que enfrenta.

De este modo, la creación de esta fiscalía revela algo más general: que la eficacia del sistema de persecución penal ya no depende únicamente de la acumulación de capacidades locales, sino de su articulación en estructuras capaces de leer el fenómeno criminal en su conjunto. En otras palabras, no basta con perseguir delitos; se requiere comprender y desarticular organizaciones. Y para ello, el diseño institucional debe abandonar la idea —cada vez menos plausible— de que el territorio coincide con el fenómeno, y asumir, en cambio, que la criminalidad contemporánea exige formas de acción que sean, ellas también, supraterritoriales.

En conjunto, estas innovaciones institucionales reflejan un proceso gradual de aprendizaje organizacional dentro del Ministerio Público chileno, en el cual la institución ha ido desarrollando nuevas capacidades analíticas, operativas y de coordinación para enfrentar fenómenos criminales de creciente complejidad.

Desde una perspectiva de gestión pública, este proceso puede interpretarse como la construcción progresiva de un nuevo modelo organizacional de persecución penal, basado en la articulación de distintas capacidades institucionales a lo largo de una cadena de valor de persecución estratégica, que incluye —entre otros elementos— el análisis criminal y la priorización de fenómenos delictuales, la activación temprana de equipos investigativos especializados, la gestión de

investigaciones complejas y la coordinación interinstitucional en la desarticulación de organizaciones criminales.

Para ello, el trabajo combina un examen normativo e institucional de las principales reformas legales, reglamentarias y administrativas, con una revisión de evidencia evaluativa que permite reconstruir tanto sus objetivos de diseño como sus dificultades de implementación.

III. Del SACFI a la persecución estratégica avanzada

En los primeros años de instalación del sistema acusatorio, el nuevo modelo procesal penal fue valorado —en términos comparados— como un avance relevante en oralidad, contradicción y redefinición de roles institucionales. Sin embargo, esa apreciación convivió tempranamente con una crítica persistente, de carácter más bien administrativo: la dificultad estructural para investigar una masa considerable de delitos —especialmente contra la propiedad— que ingresaban con imputado desconocido y que el sistema era, en los hechos, incapaz de resolver mediante respuestas/salidas de calidad. De este modo, el Ministerio Público quedó situado en una tensión constitutiva entre el ideal de persecución penal y la capacidad real de investigar un volumen elevado de causas, bajo condiciones de recursos limitados y dependencia operativa de policías y organismos auxiliares. Y, todo ello, con un sistema que año tras año recibía una mayor carga de denuncias que, en rigor, era cada vez más difícil de gestionar.

La evaluación de implementación realizada por Baytelman y Duce describe con nitidez ese contexto organizacional: un flujo de casos que imponía decisiones tempranas de término y una gestión intensiva de carácter administrativo, donde la “terminación temprana” —frecuentemente por archivo provisional— absorbía buena parte del tiempo y la estructura institucional. Como advierten los propios actores, el sistema asignó responsabilidad de persecución, pero no creo tempranamente un modelo para enfrentar esos desafíos: “nadie ni nada nos dijo en realidad cómo hacerlo”¹⁶. Esa brecha entre diseño normativo y capacidad organizacional no solo favoreció estilos de trabajo desiguales entre fiscalías, sino que terminó por consolidar una lógica de administración del flujo en la que una parte significativa de la energía institucional se destinaba a clasificar y cerrar tempranamente causas con escasas perspectivas investigativas.

En términos de *management* público, la crítica a la “falta de investigaciones” en delitos con imputado desconocido no debe leerse solo como reproche moral o político; es, ante todo, el síntoma de una arquitectura institucional insuficiente para abordar un tipo específico de fenómeno: delitos repetitivos, dispersos territorialmente, con patrones subyacentes y autores no identificados. El desafío no era únicamente “hacer más” de lo mismo, sino cambiar la unidad de análisis: desde el expediente individual hacia la identificación de series, patrones, redes y merca-

dos. Ese giro —del caso al fenómeno— es el que explica el surgimiento del SACFI como respuesta institucional.

El punto de partida formal del SACFI se encuentra en la Ley N° 20.861, que incorpora a la ley orgánica del Ministerio Público un nuevo “Párrafo 4° bis” y crea el Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos “para el fortalecimiento de la persecución penal, mediante la incorporación de estrategias de análisis e investigación sobre mercados delictuales u otras estructuras de criminalidad reconocibles”¹⁷. El diseño legal es relevante por dos razones: primero, porque explicita el desplazamiento hacia una persecución con base analítica; segundo, porque introduce una arquitectura que bien puede representarse como una dualidad, separando funciones de producción de información (análisis) y funciones de dirección investigativa especializada (focos).

Se incorpora al Ministerio Público, entonces, un Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, esto es, una estructura de organización binaria cuyo sentido no reside en la mera agregación de funciones distintas, sino en la articulación entre: a) producción de conocimiento y, b) dirección estratégica de la persecución penal. En ese marco, el análisis criminal cumple la función de generar información mediante el examen estratégico de datos agregados provenientes, especialmente, de delitos contra la propiedad y, en general, de aquellos de mayor connotación social; elaborar reportes sobre criminalidad regio-

¹⁶ Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha, p. 91

¹⁷ Historia de la Ley N° 20.861, Fortalece el Ministerio Público, p. 193. Crítico, González, “El análisis criminal en el Ministerio Público: ¿modernización de la persecución penal o sustitución de las funciones policiales?”, pp. 171 y ss.

nal, patrones comunes, reconocimiento de imputados y otros productos analíticos; y desarrollar procedimientos estandarizados de gestión eficiente de la información¹⁸.

Pero esa dimensión analítica no se agota en sí misma. Su sentido consiste, precisamente, en hacer posible la identificación de focos investigativos, es decir, de fenómenos criminales susceptibles de una intervención persecutoria especialmente coordinada. De ahí que el sistema contemple, a nivel regional, una estructura operativa integrada por fiscales adjuntos encargados de ejercer la acción penal, dirigir la investigación y adoptar medidas de protección a víctimas y testigos en los delitos objeto de estudio por el propio sistema. Más que separar análisis y foco, el legislador establece entre ambos una continuidad funcional: una forma de especialización que desplaza la persecución penal desde el caso aislado hacia el fenómeno criminal.

La implementación del SACFI no fue un mero ajuste procedimental ni fue, por ende, una cuestión cosmética. Implicó dotar a una organización territorializada —como el Ministerio Público— de una capa adicional de coordinación técnica y nuevas capacidades profesionales (gestión de datos, productos e informes de focos y fenómenos criminales). En el nivel central, la práctica institucional consolidó una unidad coordinadora dependiente de la fiscalía nacional¹⁹, con fun-

ciones de asesoría metodológica, coordinación y apoyo; y, en el nivel regional, unidades de análisis criminal y unidades de focos con jefaturas específicas.

En perspectiva histórica, el giro hacia una organización flexible y orientada a agrupación de casos no es completamente ajeno al ideal original de la reforma. En el análisis de González se rescata que el propio mensaje del Código Procesal Penal aspiraba a una organización capaz de “*agrupación de casos similares*” y “*constitución de equipos especializados*”, favoreciendo la movilidad de recursos humanos²⁰. El SACFI puede entenderse como la materialización tardía —pero institucionalmente decisiva— de ese componente organizacional.

El salto cualitativo que introduce el SACFI consiste en desplazar la unidad de intervención desde el expediente hacia el fenómeno criminal²¹. Allí donde antes el caso individual estructuraba y dominaba el ejercicio de la persecución penal, comienza a imponerse la idea de que una parte relevante de la criminalidad no es azarosa, sino que presenta regularidades que pueden ser identificadas y explotadas investigativamente. La propia conceptualización institucional ofrece una taxonomía práctica de estos fenómenos: alta ausencia de identidad del imputado, delincuencia prolífica, cadenas que conectan propiedad, armas y drogas, existencia de organizaciones

¹⁸ Historia de la Ley N° 20.861, Fortalece el Ministerio Público, p. 193. Sobre el modelo SACFI ver, Alvear, “Análisis criminal en Chile. Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos: la experiencia del Ministerio Público de Chile”, pp. 71 y ss.

¹⁹ La Unidad de Coordinación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, se inserta dentro de la División de Estudios de la Fiscalía Nacional.

²⁰ González, “El análisis criminal en el Ministerio Público...”, p. 172.

²¹ Alvear, “Análisis criminal en Chile...”, p. 71.

o grupos delictivos, mercados ilícitos, desplazamientos intercomunales o interregionales y la reiteración de ciertos elementos comunes, ya sea en el tipo de bien, el lugar o la víctima. Todo ello permite reconocer algo más que hechos aislados: permite advertir una estructura, un fenómeno, un mercado ilícito, algo más que un simple hecho.

Desde el punto de vista de la gestión pública, esta lógica introduce una consecuencia que conviene subrayar: la selectividad deja de ser implícita y pasa a ser una decisión fundada, explícita y consciente. No todos los casos se persiguen —ni deben perseguirse— con igual intensidad; se priorizan aquellos fenómenos que concentran mayor daño o criticidad, orientando hacia ellos recursos que, por definición, son escasos. Pero esa racionalidad selectiva no opera en el vacío. Supone, al mismo tiempo, una transformación en la forma en que se organiza la acción persecutoria, desplazando el eje desde el caso aislado hacia la serie, el patrón y, en definitiva, el fenómeno criminal.

En ese marco, acaso lo más relevante del modelo no radica solo en su capacidad analítica, sino en el tipo de relaciones institucionales que promueve. En efecto, el SACFI introduce —y en cierto modo exige— lógicas de cooperación interagencial que desbor-

dan la relación tradicional entre fiscal y policía, extendiéndola —más allá de Carabineros o la PDI—, a otras agencias como Directemar²² y Gendarmería²³, así como hacia organismos que, sin tener en el centro de su ethos la persecución penal, resultan decisivos para su eficacia, como el Servicio de Impuestos Internos, Aduanas o la Unidad de Análisis Financiero. A ello se suma la articulación con actores del entorno territorial —municipalidades, juntas de vecinos y diversas instancias de coordinación regional y comunal—, cuya información contribuye a dotar de espesor empírico al análisis criminal. Cuando el objeto de la persecución ya no es el caso, sino el fenómeno, la investigación exige no solo capacidades analíticas, sino también despliegues territoriales focalizados, planificación y una coordinación institucional mucho más intensa y estructurada.

Pero ese entramado no es solo funcional; es también normativo. Lo que allí se configura —o se pretende configurar— es un desplazamiento desde relaciones de confianza/fiduciarias de carácter personal —frecuentemente basadas en vínculos entre fiscales y determinados equipos policiales— hacia formas de confianza institucional, en las que la información deja de ser un activo reservado y pasa a circular conforme a reglas y proce-

²² La sigla Directemar corresponde a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) es el organismo de la Armada de Chile encargado de salvaguardar la seguridad de la navegación, proteger la vida humana en el mar y preservar el medio ambiente acuático. Actúa como autoridad marítima nacional, fiscalizando actividades en el mar, ríos y lagos navegables. En el sistema de persecución penal chileno sus funcionarios actúan como auxiliares del Ministerio Público en las investigaciones penales como policías marítimos en las zonas costeras y otras zonas de su competencia.

²³ Gendarmería de Chile es una institución uniformada y armada, adscrita al Ministerio de Justicia, encargada de custodiar, atender y reinserter socialmente a las personas privadas de libertad (probablemente al terminar este artículo ya dependerá del Ministerio de Seguridad Pública, si una reforma en curso avanza como seguramente lo hará). Conforme al artículo 79 del Código Procesal Penal actúan como auxiliares del Ministerio Público en las investigaciones penales al interior de los recintos penales.

dimientos establecidos. En esa transición se juega algo más que una mejora operativa: se trata de sustituir lógicas de lealtad particular por criterios de cooperación estructurada, evitando que la información se retenga como patrimonio de una relación y asegurando, en cambio, su disponibilidad para el conjunto del sistema. Que ese tránsito haya sido posible —no sin tensiones— constituye, probablemente, uno de los logros —aunque todavía no del todo alcanzado— más significativos del SACFI.

Más que una simple ampliación de competencias, la trayectoria del SACFI muestra un aprendizaje institucional acerca de la naturaleza misma del fenómeno criminal. Lo que comenzó centrado en delitos contra la propiedad —que aún representan cerca del 66% de los focos— terminó, por la evidencia de su funcionamiento, revelando la imbricación entre diversas formas de criminalidad y la existencia de mercados ilícitos que las articulan, lo que explica su expansión hacia armas, drogas, delitos económicos y homicidios en contextos de violencia urbana. Esa evolución no aparece como una decisión discrecional, sino como el resultado de advertir que los delitos no ocurren de manera aislada, sino que conviven en estructuras que los explican. Desde el inicio del SACFI hasta finales de 2023 se declararon 1.473 Focos Investigativos, de los cuales 312 se encontraban vigentes. Los Focos terminados se componían por más de 27.000 causas, que implican más de 36.000 delitos, por lo tanto, cada Foco tiene en promedio 34 delitos, y una duración de 11 meses.²⁴ Pero lo decisivo no es solo la escala,

sino el lugar donde el modelo agrega valor: en contextos que no corresponden a una flagrancia, donde el sistema tradicional mostraba sus mayores límites, el SACFI logra mejores resultados, con mayores tasas de condena y penas más elevadas, confirmando que su aporte reside precisamente donde la persecución individual fracasa.

Pero ese mismo recorrido contiene, en cierto modo, la clave de su desarrollo posterior. Si esta metodología demuestra ser eficaz para identificar imputados y desarticular series, resulta casi inevitable extenderla hacia formas más complejas de criminalidad, o sea, donde convergen mercados ilícitos, violencia y control territorial. Es en ese punto donde el modelo comienza a proyectarse hacia nuevas formas organizacionales, como los equipos de respuesta temprana frente a homicidios y secuestros o las capacidades supraterritoriales para fenómenos que exceden los límites regionales. En esa secuencia, el SACFI aparece menos como un punto de llegada que como un tránsito: el momento en que la persecución penal deja de organizarse en torno al caso para comenzar a pensarse en términos de fenómeno.

Llegado a este punto —y como se ha anticipado—, la evidencia sugiere que el aprendizaje acumulado en torno al SACFI, su forma de trabajo, la lógica de análisis criminal y focos investigativos, así como el refuerzo de la cooperación interagencial, fueron produciendo —de manera casi imperceptible, pero en cierto sentido inevitable— una transformación en su fisonomía original. Lo que comenzó como un modelo orientado

²⁴ Cuenta Pública 2023 Aporte SACFI.

a delitos contra la propiedad con imputado desconocido, fue progresivamente desplazándose hacia la investigación de fenómenos más complejos, especialmente aquellos vinculados al crimen organizado. Este tránsito no fue el resultado de una decisión única o explícita, sino más bien la consecuencia de una tensión creciente entre el diseño inicial del sistema y la evolución del fenómeno criminal que debía enfrentar.

En efecto, a partir de la década de 2020, la irrupción y expansión de organizaciones criminales —particularmente de carácter transnacional— introdujo una nueva escala de complejidad. La presencia de estructuras como el Tren de Aragua o Los Gallegos (por mencionar solo algunas, acaso las más conocidas), inicialmente en el norte del país y luego en otras regiones, así como la consolidación de mercados ilícitos vinculados al tráfico de drogas, armas, explotación de recursos como la madera o el cobre, y la criminalidad organizada al interior de recintos penitenciarios o de zonas portuarias, configuraron un escenario que desbordó los supuestos sobre los cuales había sido concebido el modelo. En ese contexto, la persecución penal dejó de enfrentarse a hechos aislados para enfrentarse a organizaciones, economías ilícitas y dinámicas territoriales complejas.

Un factor más reciente —y, en cierto sentido, decisivo— en el desarrollo y modernización del SACFI lo constituye la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en el análisis criminal, particularmente a través del denominado ecosistema del “Fis-

cal Heredia”. Más que una innovación tecnológica aislada, se trata de la introducción de una nueva racionalidad en el tratamiento de la información: la posibilidad de procesar, de manera masiva y en tiempos significativamente reducidos (de meses a segundos, cómo se suele decir), grandes volúmenes de datos provenientes de carpetas investigativas, textos y registros de audio, dentro de un entorno cerrado que resguarda la integridad y confidencialidad de la información, al tiempo que mitiga los riesgos propios de estas tecnologías (el así llamado efecto alucinación). Este sistema —desarrollado en colaboración con la Universidad de Chile, con su Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas— no solo permite elaborar resúmenes, reconstruir cronologías o identificar patrones, sino que habilita una forma más sofisticada de comprensión de los fenómenos criminales, al detectar vínculos, estructuras, mercados ilícitos y redes de actores a partir de información que, en su estado original, aparece fragmentada y dispersa. En ese sentido, el “Fiscal Heredia” no reemplaza el juicio experto, pero sí lo reconfigura: amplía su horizonte, acelera sus tiempos y dota al análisis criminal de una profundidad y escala que difícilmente podrían alcanzarse por medios tradicionales, consolidando así una nueva etapa en la evolución del modelo²⁵.

Fue precisamente esa presión —proveniente del propio objeto de intervención— la que terminó por reconfigurar el sistema. El SACFI comenzó a absorber progresivamente investigaciones de mayor complejidad, alcanzando

25 El ecosistema del Fiscal Heredia ha demostrado ser de gran utilidad para los ECOH y, seguramente, lo será para la Fiscalía Supraterritorial.

en los últimos años resultados que dan cuenta de su capacidad para operar en ese nuevo contexto. Pero, al mismo tiempo, ese mismo proceso evidenció sus límites y abrió paso a una nueva etapa: el fortalecimiento de equipos de intervención temprana, como los equipos ECOH, y la necesidad de avanzar hacia formas de análisis y conducción que excedieran la escala regional. En ese marco, la creación de la Fiscalía Supraterritorial —y en especial, como se verá *supra*, la sustitución de los SACFI por el nuevo *Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad*²⁶— puede comprenderse como la expresión más acabada de este tránsito: el paso desde un análisis fragmentado hacia una mirada integrada, capaz de coordinar, producir y distribuir información a escala nacional, y de asumir —cuando el fenómeno lo exige— una conducción suprarregional o incluso transnacional de la persecución penal.

IV. ECOH como modelo de respuesta temprana e interdisciplinaria a los homicidios y los secuestros en contexto de crimen organizado

En continuidad con la tesis general de este-

trabajo —el tránsito desde una persecución penal centrada en la gestión individual de casos hacia otra orientada a fenómenos criminales complejos—, la instalación de ECOH puede comprenderse como algo más que un ajuste operativo. Se trata, en rigor, de un modelo organizacional que interviene allí donde la investigación se juega en su punto más débil y decisivo: las primeras horas posteriores a la ocurrencia del delito. En ese umbral, donde la información es todavía dispersa y la evidencia fácilmente perecible, perdible o corrompible, se define, en buena medida, el destino de la investigación. ECOH aparece como una forma de anticipación institucional: no espera que el caso se desarrolle investigativamente para luego gestionarlo desde la persecución, sino que busca incidir desde el inicio, organizando tempranamente la información, coordinando actores y evitando que el fenómeno —ya no el caso— se diluya antes de ser comprendido.

La literatura criminológica y de investigación de homicidios ha sido consistente en identificar este momento inicial como determinante para el éxito investigativo. En efecto, la investigación contemporánea enfatiza que las prácticas, interacciones y decisiones adoptadas en las etapas iniciales condicionan de manera significativa los resultados de esclarecimiento, tanto por su impacto

²⁶ En efecto, con la Ley N.º 21.771 —que incorpora la Fiscalía Supraterritorial en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público— el legislador no se limitó a sustituir los sistemas de análisis criminal y focos investigativos, sino que, en rigor, los fortaleció y reconfiguró. En su lugar, se establece un “sistema de análisis criminal para el crimen organizado y delitos de alta complejidad”, que puede ser entendido como una segunda generación de estos mecanismos. Su rasgo distintivo no es solo la ampliación de su objeto, sino que, en conjunto con la creación de la Fiscalía Supraterritorial y las exigencias de coordinación previstas en la ley, permitir la configuración de una lógica de articulación nacional del análisis, capaz de integrar información proveniente de los territorios y, a la vez, redistribuirla estratégicamente hacia ellos. De este modo, el análisis debería dejar de operar como una herramienta predominantemente regional para convertirse en un sistema bidireccional, orientado tanto a potenciar las investigaciones de la FST —con información desde los territorios a la FST— como a mejorar las investigaciones de las regiones -con información desde la FST a los territorios-.

en la evidencia disponible como en la dirección estratégica de la investigación²⁷. Desde esta perspectiva, ECOH no debe entenderse como una mera capacidad de concurrencia rápida, sino como una reforma organizacional destinada a estructurar, estandarizar y optimizar ese momento fundacional.

El diagnóstico que subyace a ECOH encuentra sólido respaldo en la literatura forense y empírica. La evidencia científica ha demostrado que el valor de la evidencia es altamente sensible al tiempo: su degradación, pérdida o contaminación ocurre con rapidez cuando no existen protocolos adecuados de resguardo y levantamiento temprano. En términos más operativos, se ha señalado que la evidencia forense es inherentemente “perecible”, disminuyendo su utilidad investigativa a medida que transcurre el tiempo entre la comisión del delito y su procesamiento²⁸.

Más aún, estudios empíricos sobre investigación de homicidios muestran que la recolección temprana y adecuada de evidencia —como vestimentas, residuos balísticos o elementos biológicos— se asocia significativamente con mayores tasas de esclarecimiento. Sin embargo, esa misma literatura advierte una paradoja crítica: en la mayoría de los casos, los resultados probatorios relevantes no están disponibles antes de la detención, lo que revela una desconexión entre el levantamiento inicial de evidencia y su aprovechamiento estratégico temprano²⁹.

Desde esta perspectiva, el problema no es sólo técnico, sino organizacional: la fragmentación entre policías, fiscales y peritos forenses (o testigos expertos), junto con la lógica de turnos y derivaciones, genera una discontinuidad estructural que tiene una capacidad potencial de favorecer la destrucción irreparable de cierto valor probatorio. Es precisamente en este punto donde ECOH pretende introducir una innovación sustantiva. Su aporte central consiste en transformar el arranque investigativo desde un proceso contingente y fragmentado hacia uno continuo, estandarizado y coordinado, posicionando tempranamente, en el sitio del suceso, a un actor central y relevante en la persecución penal, a saber, el fiscal: quien desde momentos tempranos de la investigación puede dirigirla, requerir los análisis respectivos y, de ser necesario, solicitar judicialmente las medidas intrusivas necesarias, al menor tiempo posible.

Desde el punto de vista del diseño organizacional, esto implica al menos tres dimensiones:

- a. Reducción de la discrecionalidad inicial. ECOH introduce protocolos de activación y concurrencia que limitan la variabilidad en la respuesta inicial. Esto es crucial, dado que la literatura comparada ha mostrado que la falta de estandarización en la gestión del sitio del suceso es una de las principales causas de pérdida de evidencia y errores investigativos³⁰.

²⁷ Brookman, “What Factors Influence Whether Homicide Cases Are Solved? Insights From Qualitative Research with Detectives in Great Britain and the United States”, p. 169.

²⁸ Wickenheiser, “Proactive crime scene response optimizes crime investigation”, pp. 1 y ss.

²⁹ McEwen, “Forensic Evidence in Homicide Investigations and Prosecutions”, pp. 1188 y ss.

³⁰ Ídem.

b. Integración funcional e interdisciplina.

A diferencia de modelos tradicionales donde existe una segmentación entre quienes levantan evidencia y quienes la analizan, ECOH se podría decir se aproxima a lo que la literatura denomina *proactive crime scene response*: un modelo en el cual la coordinación temprana entre investigadores y expertos forenses —en especial de evidencia digital— permite orientar la investigación en tiempo real, maximizando el valor analítico de la evidencia³¹. Un rol relevante en este modelo lo desempeñan los profesionales de atención temprana a víctimas y testigos (ATVT), en su mayoría psicólogos, quienes integran los equipos y concurren también al sitio del suceso. Su función consiste en otorgar atención y contención inmediata, levantar información relevante sobre la víctima o testigo —incluyendo evaluación de riesgo y contexto—, coordinar la adopción de medidas de protección junto al fiscal y facilitar su participación y adherencia al proceso penal, manteniendo un contacto permanente e informando oportunamente sobre el estado de la causa y las diligencias requeridas.

c. Producción de trazabilidad y aprendizaje institucional. Al estructurar el inicio de la investigativo en delitos tan complejos como homicidios y secuestros en contexto de crimen organizado, ECOH permite generar datos, patrones y retroalimentación organizacional, transformando lo que antes era un proceso cerrado, no compartido y muy regionalizado, en un espacio susceptible de evaluación y mejora continua³².

La apuesta por la intervención temprana no es sólo intuitiva, sino empíricamente fundada. Diversos estudios han demostrado que el tiempo de respuesta policial tiene efectos significativos tanto en la probabilidad de detención como en el esclarecimiento de delitos. En particular, se ha estimado que incrementos en los tiempos de respuesta reducen de manera sustantiva las tasas de resolución de casos, afectando mecanismos clave como la identificación de sospechosos o la preservación de evidencia³³. Por el contrario, la prolongación de los tiempos de respuesta poli-

31 Wickenheiser, "Proactive crime scene...", pp. 1 y ss.; Desde el punto de vista de la importancia actual de fortalecer la evidencia digital, Bruenisholz; et al., "The Intelligent Use of Forensic Data: An Introduction to the Principles".

32 Conviene advertir que una parte sustantiva de este desarrollo no responde únicamente a decisiones formales de diseño institucional, sino al trabajo sostenido —y muchas veces menos visible— de articulación interna llevado adelante por la División de Estudios y la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas del Ministerio Público. A través de un acompañamiento permanente, tareas de orientación y la generación de espacios de deliberación —como los encuentros anuales nacionales—, estas instancias han contribuido a construir, de manera progresiva, un lenguaje común y una comprensión compartida de las necesidades de ajuste y mejora del proyecto ECOH, revelando que, en procesos de esta naturaleza, la innovación no se impone, sino que se cultiva.

33 Blanes I Vidal; Kirchmaier, "The Effect of Police Response Time on Crime Clearance Rates". A juicio de los autores la evidencia disponible sugiere, con una claridad que desafía ciertos consensos arraigados, que el tiempo de respuesta policial no es una variable neutra en la persecución penal, sino un factor decisivo en la probabilidad de esclarecimiento de los delitos. Reducir ese tiempo no solo incrementa las tasas de resolución, sino que incide en mecanismos fundamentales del proceso investigativo, como la identificación temprana de sospechosos o la posibilidad de detenciones en el lugar de los hechos. De este modo, allí donde la criminología tradicional tendió a relativizar su impacto, los datos muestran que la intervención temprana constituye una herramienta altamente eficaz, especialmente en delitos contra la propiedad, sin perjuicio de su relevancia transversal. En términos más generales, lo anterior confirma una intuición que se tuvo a la vista al momento de pensar en ECOH, a saber: en la persecución penal, como en otras áreas de la acción estatal, la oportunidad —esto es, la capacidad de actuar a tiempo— puede resultar tan decisiva como la propia intensidad de los recursos desplegados.

cial en la concurrencia a un sitio del suceso no constituye un dato meramente operativo, sino un factor que incide directamente en la capacidad del sistema para esclarecer los delitos. A medida que ese tiempo se dilata, disminuye la probabilidad de efectuar detenciones en el lugar de los hechos y se reduce, asimismo, la posibilidad de contar con víctimas o testigos en condiciones de identificar al responsable³⁴. En el caso de los homicidios y secuestros —el *core* del funcionamiento de ECOH— este fenómeno se ve agravado por otros factores que inciden en la baja de las tasas de esclarecimiento: el mayor uso de armas de fuego —que puede reducir la disponibilidad de evidencia física y la usual ausencia, o renuencia, de testigos—, el incremento de delitos cometidos por autores desconocidos, la sobrecarga de trabajo de los equipos investigativos y la creciente reticencia de los testigos a colaborar por tratarse de contextos de crimen organizado.

En este contexto, ECOH puede ser entendido como un intento por internalizar organizacionalmente la variable tiempo, elevándola desde un dato operativo a un principio estructurante de la persecución penal. Pero esa redefinición no era evidente ni automática. Supuso, en lo sustantivo, modificar

prácticas arraigadas e instalar en los fiscales la convicción de que la concurrencia temprana al sitio del suceso —junto con su equipo— no era un gesto accesorio, sino una condición de eficacia del sistema para enfrentar los nuevos fenómenos: el fiscal es, a fin de cuenta, quien dirige la investigación y, en estos casos, lo ideal es que lo haga el mismo en el sitio del suceso. Y es precisamente en esos espacios institucionales donde el diseño muestra su mayor virtud: al activar esa presencia institucional temprana, genera —casi como una consecuencia necesaria— un incentivo poderoso sobre las propias policías, en especial sus unidades especializadas, favoreciendo su comparecencia oportuna, ya sea de manera simultánea o incluso anticipada a la del fiscal. De este modo, la gestión del tiempo deja de ser una variable dispersa para convertirse en un principio de coordinación efectiva.

Desde la perspectiva de política pública, ECOH se inserta en el componente de persecución penal efectiva del plan “Calle Sin Violencia”³⁵, configurándose como un mecanismo de fortalecimiento de capacidades estatales en contextos de criminalidad compleja. Su diseño responde a un problema clásico de gobernanza en sistemas de justicia penal: la fragmentación interagencial.

³⁴ En el mismo sentido Hess Orthmann, et al, *Criminal Investigation*, p. 18, quienes sostiene que cuando el autor ha abandonado recientemente el lugar de los hechos, la investigación se define, en gran medida, por la rapidez con que se actúe. La obtención y transmisión inmediata de información —descripciones, rutas de escape, vehículos o posibles destinos— no solo permite orientar la respuesta inicial, sino también abrir la posibilidad de una detención temprana. A partir de allí, el desafío consiste en reconstruir, con la mayor celeridad posible, los posibles cursos de acción del sospechoso, integrando antecedentes sobre su entorno, hábitos o trayectorias, de modo que la investigación deje de limitarse a reaccionar frente al hecho y comience a anticipar sus desplazamientos.

³⁵ El plan Calle sin violencia, es un plan estatal, lanzado en abril de 2023, considera una estrategia de intervención específica para cada territorio en base a un trabajo coordinado con Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público, con el objetivo de detener la tendencia al alza de los homicidios.

La literatura ha mostrado que la eficacia investigativa depende no sólo de los recursos disponibles, sino de la calidad de la coordinación entre actores —fiscales, policías, peritos, etc.— y de su capacidad de operar bajo marcos comunes de acción. Un elemento particularmente relevante del diseño ECOH es la creación de un canal de comunicación estandarizado —el denominado “Fono Homicidios”—, que actúa como herramienta crítica para la activación del sistema. Desde el punto de vista organizacional, este mecanismo cumple funciones clave: reduce tiempos de activación; disminuye la asimetría de información entre policía y fiscalía; permite decisiones tempranas informadas; busca asegurar coherencia en la dirección investigativa desde el inicio.

La implementación del equipo ECOH, desde noviembre de 2023, no solo introdujo una innovación organizacional en la persecución penal de homicidios y secuestros vinculados al crimen organizado, sino que ha comenzado a mostrar resultados empíricos difíciles de ignorar. En efecto, bajo un modelo de funcionamiento continuo —24 horas al día, siete días a la semana— y con activación inmediata ante la *notitia criminis*, estos equipos han logrado incidir en dimensiones que históricamente han sido problemáticas para el sistema —en relación con estos delitos—: la identificación de imputados, la formalización de causas y la adopción de medidas cautelares eficaces. Se trata, en otras palabras, de un proyecto que no solo altera la forma de investigar, sino que comienza a impactar los resultados de esa investigación.

Los datos son elocuentes. De acuerdo con un estudio de evaluación de impacto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y elaborado por el Centro UC Justicia y Sociedad de la Universidad Católica de Chile —basado en metodología cuasi—experimental de diferencias en diferencias, con validaciones y pruebas placebo—, la intervención de ECOH se asocia a un aumento del 30% en la identificación de imputados, lo que equivale a más de 300 personas adicionales conocidas para el sistema; a un incremento del 45% en formalizaciones, es decir, más de 200 imputados que, de no mediar este modelo, probablemente no habrían sido llevados a audiencia; y a un alza del 26% en la dictación de prisiones preventivas, lo que se traduce en cerca de 170 casos adicionales en un periodo de un año. Más que cifras aisladas, estos resultados sugieren que la reorganización de la respuesta investigativa —cuando logra intervenir tempranamente y de manera coordinada— puede modificar de forma significativa la capacidad del sistema para producir imputación penal efectiva, desafiando así la aparente rigidez de sus resultados tradicionales.

ECOH representa, en definitiva, una reconfiguración del paradigma investigativo, en la medida en que desplaza el foco desde la acumulación posterior de diligencias hacia la optimización del momento fundacional de la investigación. No se trata, por eso, simplemente de “llegar antes”, sino de llegar mejor: con capacidades integradas, protocolos definidos, coordinación interinstitucional y orientación estratégica desde el primer momento. En términos más amplios, ECOH encarna el tránsito desde un modelo reactivo y fragmentado hacia uno proactivo, siste-

mico y orientado a la producción temprana de valor probatorio.

Más allá de los evidentes méritos del proyecto ECOH —en cuanto a haber situado el análisis, la gestión y la reacción temprana en el centro de la persecución de homicidios y secuestros asociados al crimen organizado, y de haber contribuido, desde allí, a nutrir y fortalecer las capacidades analíticas y de focalización del SACFI—, su relevancia más profunda radica en haber puesto de manifiesto una capacidad institucional hasta entonces inédita: la de reorganizar la persecución penal más allá de los límites territoriales tradicionales. En efecto, en la Región Metropolitana —donde confluyen cuatro fiscalías regionales— el funcionamiento del ECOH supuso la conducción unificada de investigaciones que, conforme al diseño ordinario, habrían permanecido fragmentadas, bajo el liderazgo de un solo fiscal regional, el Fiscal Héctor Barros. Este arreglo, articulado sobre la base de las facultades previstas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, permitió conformar equipos integrados por fiscales de distintas jurisdicciones, que operaron bajo una lógica común. Visto en perspectiva, lo que allí se ensayó no es solo una solución operativa, sino la expresión embrionaria de una racionalidad supraterritorial: una forma de organización que, apoyada en el carácter jerárquico de la institución, anticipó —en los hechos antes que en la reforma constitucional— el tránsito hacia modelos de persecución capaces de asumir fenómenos que exceden, por su propia naturaleza, el territorio.

Llegado a este punto —y como he procurado mostrar a lo largo de este trabajo—, la ex-

periencia del Ministerio Público revela un aprendizaje que no es solo técnico, sino organizacional: el tránsito desde una persecución centrada en el caso individual hacia una lógica orientada a fenómenos criminales. Lo que comenzó como una respuesta a delitos masivos contra la propiedad con imputado desconocido fue, progresivamente, desplazándose hacia la investigación de estructuras más complejas, en particular aquellas asociadas al crimen organizado, en la medida en que SACFI demostró capacidad efectiva para producir resultados en ese ámbito. Al mismo tiempo, ese sistema operó como plataforma para el despliegue de ECOH (por eso en todas las regiones ECOH se alojó en los SACFI), permitiendo no solo reforzar la reacción temprana frente a delitos graves, sino también ampliar las investigaciones desde hechos específicos —a partir de los datos y la información levantada— hacia fenómenos que revelan organizaciones, dinámicas de violencia y formas de control territorial. En ese tránsito se ha ido delineando, además, una forma de trabajo distinta: equipos integrados por fiscales, analistas criminales y patrimoniales, peritos y actores de diversas agencias, cuya coordinación resulta indispensable cuando el objeto de la persecución deja de ser el caso y pasa a ser el fenómeno.

Con todo, este proceso deja entrever una tensión aún no del todo resuelta. Si bien la persecución ha avanzado hacia una lógica de fenómenos, la organización del trabajo no siempre ha seguido ese mismo ritmo, persistiendo prácticas individuales allí donde la complejidad exige integración. Es precisamente en ese punto donde la Fiscalía Supra-

territorial debiera ser un punto de inflexión: no solo como un mecanismo de coordinación entre territorios, sino como una instancia llamada a institucionalizar el trabajo en equipo (de varios fiscales, analistas criminales y patrimoniales y agencias), tanto en su dimensión externa —esto es, en la colaboración con investigaciones de otras fiscalías regionales— como en su dimensión interna, al interior de sus propias investigaciones. De lo que se trata, en definitiva, es de consolidar una forma de persecución que no solo piense en fenómenos, sino que también se organice en consecuencia, integrando capacidades, compartiendo información y distribuyendo responsabilidades bajo una lógica verdaderamente colectiva.

V. Fiscalía Supraterritorial y la superación de la territorialidad clásica

La creación de la Fiscalía Supraterritorial constituye el paso más explícito —en clave de gobernanza— hacia una forma de persecución penal estratégicamente integrada. Mientras el SACFI permitió desarrollar capacidades de selección y focalización sobre fenómenos criminales, y el ECOH introdujo una lógica de activación temprana frente a episodios de violencia organizada —ambos, además, como espacios de aprendizaje institucional, con avances y correcciones—, la Fiscalía Supraterritorial se hace cargo de un problema distinto: la multiterritorialidad y el multigiro del crimen organizado. Esto es, la constatación de que ciertos fenómenos criminales no se inscriben en un solo territorio, sino que se despliegan simultáneamente en

diversas jurisdicciones, excediendo la lógica tradicional de competencia local y exigiendo, en consecuencia, formas de conducción, coordinación e inteligencia que operen a escala suprarregional o incluso transnacional.

Entre las experiencias comparadas que resultan particularmente ilustrativas para comprender la lógica de la supra territorialidad, destaca el modelo italiano de persecución antimafia. No solo por su desarrollo histórico, sino por la forma en que logró resolver un problema que guarda una notable similitud con el que enfrenta hoy el sistema chileno: la fragmentación de investigaciones frente a fenómenos criminales que operan como redes. La arquitectura que articula la Dirección Nacional Antimafia y Antiterrorismo con las direcciones distritales no descansa únicamente en la especialización, sino en algo más decisivo: la institucionalización de la coordinación. Allí donde múltiples fiscalías territoriales intervienen sobre segmentos de un mismo fenómeno, el sistema italiano no deja esa coordinación entregada a la contingencia, sino que la estructura mediante reglas, jerarquías funcionales y, en último término, mecanismos de intervención que permiten evitar la dispersión de la persecución penal.

Ese diseño revela una intuición que, con el tiempo, ha ido adquiriendo mayor claridad: que el principal obstáculo en la persecución del crimen organizado no es solo la falta de recursos o de herramientas investigativas, sino la forma en que las instituciones distribuyen y organizan su propia competencia. Cuando cada unidad territorial actúa como si el fenómeno fuera propio, la información se fragmenta, la acción se duplica y, lo que es más grave, el fenómeno se vuelve invi-

sible en su conjunto. De ahí que el modelo italiano haya puesto especial énfasis en la gestión integrada de información —a través de bases de datos centralizadas— y en la existencia de un órgano capaz de impulsar, coordinar y, si es necesario, reasignar investigaciones³⁶. No se trata de sustituir el territorio, sino de superarlo cuando el fenómeno lo exige.

La experiencia comparada no opera aquí como un ejercicio de imitación, sino como un espacio de aprendizaje. La configuración de la Fiscalía Supraterritorial en Chile puede leerse, en esa línea, como el resultado de una reflexión que, nutrida de ese tipo de modelos, advierte la necesidad de introducir una capa de conducción que permita enfrentar fenómenos que exceden la lógica local. Más que una importación institucional, se trata de una traducción: la adaptación de ciertas reglas de coordinación, de gestión de información y de conducción estratégica a las condiciones del sistema chileno. En ese sentido, la supra territorialidad no aparece como una innovación exógena, sino como la consecuencia de haber comprendido —también a partir de experiencias observadas directamente en otros contextos— que, frente al crimen organizado, la eficacia no depende solo de investigar mejor, sino de organizarse de otra manera³⁷.

En lo normativo—constitucional, la reforma se materializa con la Ley N° 21.644, publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 2024, que incorpora el artículo 86 bis a la Constitución. Ese artículo define el núcleo del mandato: existirá una Fiscalía Supraterritorial especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, competente respecto de ilícitos con antecedentes de intervención de asociaciones delictivas o criminales y cuando los hechos requieran dirección supraterritorial o transnacional de la investigación. Asimismo, establece que estará a cargo de un Fiscal Jefe, que las contiendas de competencia con fiscalías regionales serán resueltas por el Fiscal Nacional, y que el Fiscal Jefe debe cumplir instrucciones particulares del Fiscal Nacional en investigaciones a su cargo.

Esa implementación orgánica se concreta con la Ley N° 21.771 (publicada el 1 de octubre de 2025), cuyo texto en Diario Oficial incorpora un Párrafo 4° bis en la Ley 19.640 para regular la Fiscalía Supraterritorial y, además, crea un nuevo “Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad” que reemplaza al SACFI para todos los efectos desde la entrada en vigencia de la ley. Este punto es especialmente importante: la supra territorialidad apare-

³⁶ Me refiero a la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA).

³⁷ En las primeras reflexiones en torno a la Fiscalía Supraterritorial —incluso antes de su formulación legislativa— se consideraron diversas experiencias comparadas. Entre ellas, la colombiana, a través de la figura de la Delegada contra la Criminalidad Organizada de la Fiscalía General de la Nación; la española, mediante la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada; y, en general, otros modelos que incorporaban formas de coordinación nacional o supraterritorial. Sin embargo, fue la experiencia italiana la que, tras un análisis más detenido, resultó particularmente persuasiva, no solo por su eficacia, sino por su capacidad de articular coordinación, conducción y especialización dentro de un marco institucional compatible con nuestra propia tradición jurídica y nuestra normativa. A partir de ese referente se abrió, además, un proceso de cooperación internacional —especialmente a través del IILA y del programa Falcone— Borsellino— que contribuyó de manera decisiva a traducir ese aprendizaje en una adaptación concreta al modelo chileno de persecución penal.

ce como culminación de una evolución que integra arquitectura de persecución (Fiscalía Supraterritorial) y arquitectura de análisis (nuevo sistema que sustituye SACFI), configurando un modelo de persecución estratégica que podríamos llamar “de extremo a extremo” o “de carácter nacional”.

Desde el punto de vista de diseño organizacional, la Ley 21.771 explicita tres componentes estructurales: Primero, criterios y reglas de “atracción” o determinación de casos. La norma prevé que el Fiscal Nacional puede, mediante instrucción general y oyendo al Consejo General, fijar criterios específicos para qué investigaciones estarán a cargo de la Fiscalía Supraterritorial, considerando lineamientos como presencia en dos o más regiones; hechos cometidos fuera del territorio nacional de competencia de tribunales chilenos; y hechos cometidos en Chile con intervención de asociaciones transnacionales aun sin presencia en dos o más regiones si la complejidad requiere dirección supraterritorial/transnacional. Este diseño refleja la lógica de focalización que viene desde SACFI, pero trasladada a la escala de competencia y conducción.

Segundo, capacidad de operación en todo el territorio y mecanismos de coordinación institucional. La ley establece que el Fiscal Jefe y fiscales adjuntos pueden desempeñar funciones en todo el territorio nacional respecto de investigaciones de su competencia, fija que la Fiscalía Supraterritorial tendrá asiento en Santiago, y ordena que las unidades de organización que se creen deben contar con mecanismos de coordinación para la entrega eficiente de información con fiscalías regionales. No se trata, por tanto, de “susti-

tuir” el territorio, sino de construir una capa de coordinación y conducción que opere en red con fiscalías regionales, evitando fragmentación y pérdida de información.

Tercero, gobernanza interna, control y rendición de cuentas. La ley asigna al Fiscal Jefe atribuciones de organización, distribución de personal y supervisión administrativa, además de facultades sustantivas como iniciar investigaciones de oficio, requerir información a fiscalías regionales, disponer soporte y apoyo a fiscalías regionales cuando el volumen de información o informes técnicos haga necesaria coordinación interregional del sistema de análisis criminal, y adoptar medidas para asegurar atención y protección de víctimas y testigos. Complementariamente, se consagra una rendición anual del Fiscal Jefe en enero (audiencia pública con estadísticas básicas, uso de recursos y dificultades), y el deber del Fiscal Nacional de informar a comisiones del Congreso sobre funcionamiento y desafíos de crimen organizado derivados del funcionamiento de la Fiscalía Supraterritorial.

La propia Ley 21.771 confirma que el régimen de vigencia es escalonado: entra en vigencia seis meses después de su publicación, pero la estructura de cargos inicia gradualmente, permitiendo comenzar con el Fiscal Jefe y parte de la dotación desde la fecha de publicación. Por ello, el año 2026 puede describirse con precisión como “fase de instalación” o “puesta en marcha progresiva”: diseño reglamentario, selección de dotación, protocolos de coordinación con fiscalías regionales y articulación con el sistema de análisis criminal para crimen organizado y alta complejidad.

Desde la óptica de gestión pública, la Fiscalía Supraterritorial introduce un giro adicional en el aprendizaje institucional: obliga a diseñar no solo “equipos” sino reglas de competencia, transferencia de causas, obligaciones de información y mecanismos para resolver fricciones. La ley, por ejemplo, incorpora deberes asociados a información y coordinación hacia la supra territorialidad, incluyendo el deber de informar al Fiscal Nacional ciertos hechos dentro del plazo de 24 horas y facilitar información requerida por el Fiscal Jefe en investigaciones a su cargo. Estos elementos son, en términos organizacionales, la “infraestructura mínima” para evitar que la supra territorialidad quede neutralizada por inercias territoriales.

Finalmente, en clave de integración con la modernización previa, el discurso institucional del Ejecutivo al promulgar la ley orgánica de implementación subraya que la incorporación de la Fiscalía Supraterritorial permite también crear el Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad (en reemplazo del SACFI), y habilita al Fiscal Nacional a crear unidades de organización del trabajo y equipos de funcionamiento integrado en análisis criminal para estos fenómenos. Esta conexión es central para la propuesta: la persecución fenomenológica avanzada no es un único instrumento, sino un ensamblaje de capacidades (análisis, activación temprana, conducción supraterritorial) y reglas de gobernanza.

VI. Conclusiones

Con SACFI, ECOH y la Fiscalía Supraterritorial se ha ido tensionando y reconfigurando, en

cierta medida, el supuesto organizacional del diseño original de la reforma: territorialidad rígida, asignación individualizada y conducción basada en carteras. SACFI, de alguna manera, vino a reparar esa idea de persecución del *caso a caso*, del trabajo por carpeta y de un modelo de organización marcado por la individualidad; ECOH, en cambio, pretendió fortalecer el “inicio” del caso complejo violento, creando capacidad de reacción temprana, coordinación operativa con trazabilidad y levantamiento de información, de datos, que insume a los SACFI; la Fiscalía Supraterritorial, por último, viene a intentar dar un giro nuevo a la “persecución” del caso complejo, habilitando reglas de competencia y coordinación suprarregional/transnacional, junto con un sistema de análisis criminal especializado que reemplaza al SACFI, el nuevo SAC.

Este ensamblaje permite cerrar el arco de la persecución fenomenológica: (i) detección y priorización (focos y análisis), (ii) activación temprana y continuidad investigativa (ECOH), y (iii) conducción estratégica y coordinación (Fiscalía Supraterritorial), con rendición de cuentas y reglas de gobernanza. Sobre esa arquitectura, las conclusiones del *paper* pueden sostener con mayor fuerza que el Ministerio Público no sólo “cambió unidades”, sino que ha ido aprendiendo progresivamente a gestionar fenómenos criminales complejos mediante diseño organizacional, datos e interagencialidad formalizada.

Desde una lectura de gestión pública, el “cambio de paradigma” no se explica solo por nuevas leyes o por incremento de dotación; depende de cómo se alinean estructura, procesos, tecnología y evaluación. A partir

de la evidencia revisada, se proponen cinco recomendaciones operativas para consolidar el modelo:

Primero, institucionalizar el ciclo análisis–foco–operación (SACFI/ECOH/FST) como arquitectura integrada, con gobernanza explícita de información y criterios de “tránsito” de casos (cuándo un fenómeno detectado por análisis escala a foco regional, cuándo se activa ECOH, cuándo se deriva o asume supra territorialmente). La clave no es la existencia aislada de unidades, sino la interoperabilidad organizacional.

Segundo, profundizar la persecución patrimonial como eje, no como línea secundaria: el diseño de la unidad de análisis criminal—financiero—patrimonial de la Fiscalía Supra-territorial y la evidencia comparada (Colombia, Italia) sugieren que atacar economías ilícitas es imprescindible para dismantelar y restringir los flujos a las organizaciones criminales. Esto requiere inversión en analistas financieros, herramientas y coordinación con organismos públicos con datos críticos. Por eso la integración de los analistas criminales y patrimoniales aparece como un factor fundamental.

Tercero, consolidar un sistema de desempeño con métricas “de valor público” (no solo productividad): por ejemplo, identificación de asociaciones criminales o delictivas, recuperación de activos y golpes a las finanzas criminales, tiempos de activación y constitución en sitio del suceso, proporción de casos con imputado identificado, calidad de evidencia digital y medidas de protección efectivas a víctimas/testigos. La propia estructura legal del SACFI contempló evaluación ex-

terna e indicadores y lo mismo se ha hecho, en parte, con ECOH.

Cuarto, gestionar el capital humano como especialización sostenida: turnos 24/7, presión emocional y riesgo (amenazas, exposición a violencia) obligan a políticas de bienestar, rotación y formación continua en litigación compleja, análisis criminal, patrimonial y digital (v.gr. activos virtuales).

Quinto, elevar el trabajo en equipo -entre fiscales- y posicionar la cooperación interagencial a un nivel programático: fuerzas de tarea con objetivos, plazos e indicadores, y procedimientos estandarizados de intercambio de información (sin erosionar garantías y reserva de investigaciones).

VI. Bibliografía

Alvear, Camila, “Análisis criminal en Chile.

Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos: la experiencia del Ministerio Público de Chile”, en *Sistemas Judiciales*, CEJA e INECIP, año 19, N° 23, pp. 71 y ss.

Alvear, Soledad, “Los desafíos del proceso de reforma: una mirada interdisciplinaria”, en *Poder Judicial de Chile, 20 años de la reforma procesal penal en Chile*, 2022, p. 25.

Arellano, Jaime (dir.), *Desafíos de la reforma procesal penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década*, CEJA – JSCA, 2017, p. 11.

Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio, *Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2003, p. 97.

- Baytelman, Andrés, *Evaluación de la reforma procesal penal chilena*, Universidad de Chile y Universidad Diego Portales, 2001.
- Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.861, Fortalece el Ministerio Público*, p. 4.
- Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.861, Fortalece el Ministerio Público*, p. 193.
- Blanes i Vidal, Jordi y Kirchmaier, Tom, "The effect of police response time on crime clearance rates", en *Review of Economic Studies*, 2018, pp. 855–891.
- Brookman, Fiona, "What factors influence whether homicide cases are solved? Insights from qualitative research with detectives in Great Britain and the United States", en *Homicide Studies*, vol. 23(2), 2019, p. 169.
- Bruenisholz, Eva et al., "The intelligent use of forensic data: an introduction to the principles", en *Forensic Science Policy & Management*, vol. 7, N° 1–2, 2016, pp. 21–29.
- Castillo et al., *Estudio sobre la aplicación de los archivos provisionales*, Ministerio Público, 2011, pp. 18–67.
- Castillo, Ignacio, "Enjuiciando al proceso penal chileno desde el inocentrismo (algunos apuntes sobre la necesidad de tomarse en serio a los inocentes)", en *Política Criminal*, vol. 8, N° 15, 2013, pp. 249–313.
- Duce, Mauricio, "Diez años de reforma procesal penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos", en Ministerio de Justicia, *A 10 años de la reforma procesal penal: los desafíos del nuevo sistema*, 2010, pp. 228 y ss.
- Duce, Mauricio, "La 'reforma a la reforma procesal penal': análisis de la gestación y contenidos de un proyecto de ley", en Couso, Javier (ed.), *Anuario de Derecho Público 2013*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, pp. 110 y ss.
- Duce, Mauricio, "La 'Reforma a la Reforma Procesal Penal': análisis de la gestación y contenidos de un proyecto de ley", en Couso, Javier (Ed.), *Anuario de Derecho Público 2013*, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, pp. 110 y ss.
- Fundación Paz Ciudadana, "Reforma procesal penal: desafíos de una modernización histórica", en *Conceptos*, Fundación Paz Ciudadana, 2003.
- González, Claudio, "El análisis criminal en el Ministerio Público: ¿modernización de la persecución penal o sustitución de las funciones policiales?", en *Revista Ius et Praxis*, Chile, 2022, pp. 171 y ss.
- Hess Orthmann et al., *Criminal investigation*, Cengage Learning, 12ª ed., 2023, p. 18.
- Larraín, Hernán, "La reforma procesal penal, 25 años después", Seminario sobre la Reforma Procesal Penal, Universidad de San Sebastián, 11 de septiembre de 2025.
- Matus, Jean Pierre, "Evaluación crítica del funcionamiento del sistema procesal penal y presentación de propuestas específicas para su mejoramiento", en *Estudio de trasfondo Grupo Res Publica Chile*, capítulo 17, disponible en: <https://www.95propuestas.cl/contenidos/estudios—de—trasfondo—parte—2/>
- Matus, Jean Pierre, "Evaluación crítica del funcionamiento del sistema procesal penal y presentación de propuestas específicas para su mejoramiento", en *Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile, Capítulo 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos*. Documento descargable en: <https://www.95propuestas.cl/contenidos/estudios—de—trasfondo—parte—2/>

McEwen, Tom, "Forensic evidence in homicide investigations and prosecutions", en *Journal of Forensic Sciences*, vol. 60, N° 5, 2015, pp. 1188 y ss.

Ministerio Público, *Informe sobre crimen organizado en Chile, 2024*.

Ministerio Público, *Radiografía del crimen organizado en Chile, 2024*.

Pásara, Luis, "Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público", Flacso, serie documentos electrónicos N° 3, junio de 2009, p. 1.

Wickenheiser, Ray, "Proactive crime scene response optimizes crime investigation", en *Forensic Science International: Synergy*, 2023, pp. 1 y ss.

Evolución del Modelo de Gestión de Fiscalías en Panamá

Delia A. De Castro Díaz

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



CEJA

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Evolución del Modelo de Gestión de Fiscalías en Panamá

Delia A. De Castro Díaz, *Fiscal Superior Coordinadora de la Secretaría de Política de Persecución Penal de la Procuraduría General de la Nación y Directora del Instituto Superior de Formación de Fiscales del Ministerio Público de Panamá.*

RESUMEN: Este artículo examina la evolución de los modelos de gestión de fiscalías en Panamá a partir de la implementación progresiva del Sistema Penal Acusatorio iniciada con la Ley No. 63 de 2008. Analiza el tránsito institucional desde un modelo mixto o inquisitivo reformado, centrado en la producción de expedientes, hacia un esquema orientado a la investigación, la litigación oral y la toma de decisiones en audiencias. Desde un enfoque descriptivo y analítico, se estudian los modelos organizacionales adoptados por el Ministerio Público en las distintas fases de la reforma procesal penal y sus transformaciones hacia esquemas de especialización funcional y por delito, con la incorporación gradual de la figura del fiscal del caso. Asimismo, se revisan evaluaciones

institucionales y ajustes dirigidos a mejorar la eficiencia, la coordinación interna y la calidad de la persecución penal. Se concluye que los modelos de gestión han sido esenciales para la implementación del sistema acusatorio, aunque su eficacia depende tanto del diseño organizacional como del compromiso y las capacidades institucionales.

PALABRAS CLAVE: MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS, MINISTERIO PÚBLICO, SISTEMA PENAL ACUSATORIO, REFORMA PROCESAL PENAL, INVESTIGACIÓN PENAL.

I. Introducción

Luego de aprobada la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, en Panamá inició realmente todo el trabajo relacionado con la implementación de la nueva normativa de carácter procesal. Esa labor representaba un reto muy significativo, pues no teníamos experiencia en la instalación de una reforma procesal penal de tal magnitud, pues a pesar que el Código Judicial había sido reformado en varias ocasiones¹ procurando acercarse a instrumentos utilizados en el sistema adversarial, ninguna

¹ Sirven como ejemplo: la incorporación de las medidas cautelares personales distintas a la detención preventiva mediante la Ley 3 de 22 de enero de 1991; la aprobación de la Ley 31 de 28 de mayo de 1998 de la Protección a las víctimas del delito; la introducción de la audiencia preliminar a través de la Ley 1 de 3 de enero de 1995 y la aprobación de la Ley 39 de 26 de agosto de 1999, que otorgó a los Agentes del Ministerio Público la facultad de abstenerse del ejercicio de la acción penal mediante la aplicación del principio de oportunidad reglado.

de esas modificaciones había hecho necesaria una revolución en la forma de pensar y ver el sistema, en el ajuste respecto a la organización y en la profundización de habilidades y destrezas para asumirlo.

Panamá no era el primer país que emprendía este cambio, por ende, había una experiencia acumulada y muchas lecciones aprendidas que comprender y procesar para cumplir con estándares adecuados en el contexto de los paradigmas que proponía el Sistema Penal Acusatorio. Se trataba de una reforma procesal penal muy sustancial, pues implicaba cambiar el sistema caracterizado por la escritura a otro en el cual la oralidad se constituiría en la metodología esencial de trabajo, lo cual hacía necesario una modificación en el esquema clásico de funcionamiento, en los roles de los intervinientes y, sobre todo, en lo que atañe a la capacitación y desarrollo de destrezas para lograr resultados efectivos.

Entre otras cosas, conllevaba modernizar las instituciones que participan del sistema de justicia penal. En ese contexto, correspondía transformar al Ministerio Público para que dejara de tener una organización refleja a la del Órgano Judicial y pasara a contar con un esquema de trabajo más acorde con la realidad de su rol de persecución penal, logrando así controlar mejor las cargas de trabajo del sistema.

Esto último, fue un resabio de la función de instrucción o tramitación de expedientes del Ministerio Público en el sistema inquisitivo o inquisitivo reformado, en el cual, como bien

señaló Israel Ayala, en su momento consultor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010), al desarrollar aspectos sobre Reforma Organizativa del Ministerio Público con énfasis en Sistema Acusatorio: “en estos modelos los jueces de instrucción son reemplazados por los fiscales, quienes se encargan de tramitar el expediente. Este rol determina un gran protagonismo del Ministerio Público en el contexto del sistema inquisitivo escrito. Sin embargo, esta importancia del trabajo del Ministerio Público no va acompañada de un cambio en la metodología del trabajo, sino que básicamente se reproduce la metodología del expediente, propia de la tradición inquisitiva. El correlato organizacional de la metodología del expediente es la estructura refleja del despacho judicial, concebida para el trámite. En este grupo estaba Colombia antes de la adopción del sistema acusatorio y se mantienen en México² y Panamá³, en los que la implementación del sistema acusatorio está en sus inicios.”

El camino recorrido no ha sido fácil. A pesar del conocimiento de consultores nacionales e internacionales sobre estos temas y de las experiencias que tuvieron los fiscales a nivel internacional para conocer cómo funciona el Sistema Acusatorio en otros territorios, la construcción del modelo de gestión de fiscalías ha pasado por varias etapas, por un proceso de ajustes dirigidos a encontrar la fórmula ideal que permita al Ministerio Público desarrollar el trabajo que espera la ciudadanía.

² Esto cambia en México con la implementación del sistema acusatorio el 18 de junio de 2016.

³ Esto fue cambiando en Panamá con la implementación progresiva del Sistema Penal Acusatorio.

II. El cambio en la función del Ministerio Público. De producir expedientes a producir información para litigar en audiencias

En el sistema inquisitivo – reformado o mixto como solemos denominarlo en Panamá (con todos los debates que pueden librarse sobre ello), los fiscales tienen como misión construir expedientes. El Código Judicial exige la realización de una serie de actos en un orden determinado para cumplir con los estándares de generación de información que se constituye en prueba y a partir de la cual puede determinarse la condena o absolución de una persona.

En el contexto del Sistema Acusatorio, en cambio, se exige que el Ministerio Público investigue de manera ágil, desformalizada, que recabe información útil para la litigación y toma de decisiones en audiencias previas, promoviendo la solución del conflicto penal en la mayor medida posible, pero que, además, prepare su caso para que ante la eventualidad que pueda llegar a juicio, sea capaz de acreditar en ese escenario frente al juez, con presencia del defensor y mediante práctica probatoria lícita, los hechos que forman parte de la teoría del caso y, que se adecuan a la norma penal violada.

Por ende, al cambiar el producto que se espera debe modificarse la forma de obtenerlo (UNODC, *ibid.*).

CUADRO N° 1.

COMPARATIVO SOBRE OBJETIVOS Y PRODUCTOS EN UN MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍA

Distintos objetivos = Distinta organización

Distintos productos = Distinto modelo de producción (gestión)

	Sistema inquisitivos escritos o inquisitivo reformados	Sistemas acusatorios orales
Objetivos	Tramitar expedientes	Investigar, litigar
Productos	Expediente	Elementos de convicción suficientes para fundar una acusación. Acusación probada (sentencias condenatorias)
Estructura organizativa	Refleja de la judicial Un fiscal por despacho con numeroso personal que se encarga de tramitar los expedientes.	Estructura unitaria, jerarquizada, flexible, dinámica y especializada. Unidades de fiscales organizadas por territorio, tipos de delitos o por funciones.
Perfil de personal	Jefe de Despacho fiscales y funcionarios de apoyo, con conocimientos jurídicos.	Fiscales con competencias para diseñar estratégicamente la investigación, aplicar salidas alternas, negociar y litigar. Funcionarios de apoyo con diversas competencias según las necesidades del puesto.
Controles	Fiscal (jefe de despacho) controla el trabajo de su personal.	Indicadores cuantitativos y cualitativos para la evaluación de desempeño y la evaluación de la gestión.

Teniendo presente estas ideas, se fue diseñando la nueva estructura de gestión del Ministerio Público.

III. Modelos organizacionales de fiscalías

Un modelo de gestión de fiscalía es la forma en que el Ministerio Público organiza su trabajo para investigar delitos, ejercer la acción penal y administrar los casos, garantizando eficiencia, legalidad y respeto al debido proceso.

En esencia, se trata de cómo funciona el ente de persecución penal (fiscalía) por dentro, esto es, cómo se estructuran los equipos, cómo se asignan los casos, cómo trabajan los fiscales y los equipos de apoyo, cómo se toman decisiones, cómo se supervisa y mide el desempeño y cómo se responde a la ciudadanía.

El tema de la organización del Ministerio Público y la selección de su modelo de gestión no es un asunto nuevo. La reforma procesal penal incorpora necesariamente este aspecto, en la medida en que muchas de las críticas formuladas al sistema inquisitivo reformado o sistema mixto se han centrado precisamente en el nivel de poder y en la capacidad de respuesta de esta institución.

Conforme lo ha clasificado el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2012), existen 4 formas distintas de organi-

zación de fiscalías, a saber: **territorial** (aquella en la cual cada fiscalía conocerá los casos que ocurran en el espacio físico en el cual cumplen con sus atribuciones y a la vez los casos serán entregados a aquel fiscal a quien haya sido designado específicamente el lugar donde ocurrió el hecho); por **materia** (se basa en la distribución del conocimiento de los casos por tipo de delito o especialidad); por **funciones críticas** (como la desestimación de casos, flagrancia, salidas alternativas u otras, pues a través de esta división se crean equipos de trabajo dirigidos a realizar la labor específica lo más eficientemente posible) y **mixta** (incluye la combinación, cualquiera sea la proporción, de las distintas alternativas ya vistas, es decir, de modelos por territorio, especialidad y/o función crítica). Esta última, es la más usual.

IV. El primer modelo de gestión de fiscalía en el Sistema Penal Acusatorio – Segundo Distrito Judicial

Mediante Resolución No. 24 de 22 de julio de 2011, se aprobó el primer modelo de gestión el cual estaba dirigido a ser aplicado en el Segundo Distrito Judicial, es decir, a la reforma procesal penal en su primera etapa de instalación⁴.

Al aprobarse este modelo se hizo referencia a tres ideas fuertes: el rol protagónico que

4 En Panamá la reforma procesal penal se implementó en 4 etapas: primera: el Código Procesal Penal entró a regir en el Segundo Distrito Judicial integrado por las provincias de Coclé y Veraguas y en los casos de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia; segunda: el Código Procesal Penal entró a regir en el Cuarto Distrito Judicial por las provincias de Herrera y Los Santos; tercera: el Código Procesal Penal entró a regir en el Tercer Distrito Judicial integrado por las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, así como la comarca Ngäbe Buglé y la cuarta: entró a regir en el Primer Distrito Judicial que comprende las provincias de Panamá, incluido el Distrito de San Miguelito, las provincias de Darién, Colón, Panamá Oeste y las Comarcas Guna de Madugandí, Guna de Wargandí y Emberá Wounaan.

tiene el Ministerio Público en la persecución del delito y en el ejercicio de la acción penal; el cambio en los paradigmas institucionales, así como en la cultura organizacional y la nueva concepción metodológica que la reforma procesal penal implica para el tratamiento de los conflictos penales con su tendencia al uso de procedimientos alternativos para su abordaje y solución.

Se marcó como parte de sus fundamentos el principio de unidad de criterio, actuación y dependencia jerárquica, muy propio de los Ministerios Públicos modernos y se dividió la gestión en los denominados servicios, quedando incorporados: el servicio de turno en recepción de denuncias, decisión y litigación temprana, investigación y seguimiento de causas y asistencia a juicio, entre otros dirigidos a la protección de víctimas y testigos, así como a la aplicación de procedimientos alternos para la solución del conflicto penal.

Dos aspectos muy importantes fueron abordados: la necesidad de que existiera coordinación interinstitucional y la importancia de contar con un escenario de coordinación interna la cual se denominó Junta de Fiscales.

Se mantuvieron las especialidades de Drogas y Familia, así como se respetó la jurisdicción penal de adolescentes.

Con este modelo, el Ministerio Público empezó a transitar por el proceso de cambio, con aciertos y desaciertos, con ventajas y dificultades, pero con un gran recurso: la voluntad que existía en los funcionarios del Se-

gundo Distrito Judicial para que el cambio procesal recién instalado diera frutos.

Los fiscales exploraron diversos mecanismos: la realización de agotadores turnos presenciales, la rotación por cada uno de los servicios, la asignación de personal de apoyo fijo como de personal de apoyo compartido o corporativo, entre otros tantos, que fueron preparando el camino para establecer el escenario más ideal de trabajo y lograr así un mejoramiento del modelo de gestión.

Lo más relevante de este cambio, fue el empoderamiento que generaron los fiscales de sus casos en virtud de su calidad de directores funcionales de la investigación, desapareciendo la organización refleja a la del Órgano Judicial⁵ y, por ende, la investigación delegada en oficiales mayores y escribientes, siendo asumida directamente por los fiscales pues la normativa así lo exigía.

V. Modelo de gestión de fiscalía para el Cuarto Distrito Judicial

Mediante Resolución No. 36 de 30 de agosto de 2012, es decir, dos días antes de la puesta en marcha de la segunda etapa de la reforma procesal penal, la Procuraduría General de la Nación adoptó el Modelo de Gestión para los despachos del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implemente el Sistema Penal Acusatorio.

Básicamente se trató del mismo diseño anterior incorporando el servicio de desarchivo

5 Hasta ese momento las fiscalías estaban organizadas exactamente como juzgados (un fiscal, un juez, asistentes, secretario, oficiales mayores, estenógrafos, escribientes, ayudante manual o mensajeros). Los despachos tenían aproximadamente entre 12 y 14 funcionarios que generaban documentos y proyectos para firma del titular del despacho.

y seguimiento de los archivos provisionales cuyo objetivo era sistematizar los archivos provisionales, revisarlos y en su caso, adoptar las medidas pertinentes que facilitaran su reapertura si procedía conforme a derecho.

VI. La evaluación del modelo de gestión:

En el año 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con la colaboración del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, desarrolló una evaluación del Sistema Penal Acusatorio en Panamá (UNODC – CEJA, 2014), para dar cuenta de los avances alcanzados en el Segundo y Cuarto Distrito Judicial y pre – evaluación de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en el Tercer Distrito Judicial.

En términos generales, el resultado fue muy positivo, tal como se observa en las siguientes líneas:

“...la implementación progresiva del sistema adversarial en Panamá ha tenido significativos avances para responder con creces a los primeros desafíos de la reforma. La presentación en audiencia de todas las peticiones, la metodología oral para la toma de decisiones, la plataforma informática como soporte de cada una de las resoluciones de los Jueces, sumado al nivel de información estadística que hoy procesa el sistema, han implicado un enorme impulso de los valores políticos de la reforma procesal penal. La democratización de la justicia y sus valores republicanos se van consolidando con un sistema oral y público, fortaleciéndose así el acceso a

la justicia, al sustituir el sistema escrito y encriptado, que solo era entendido por unos pocos, por un modelo oral, dinámico, público y desformalizado. La presencia de la víctima en cada una de las audiencias observadas (constatado tanto en nuestra visita a las diversas sedes, como a través del sistema de registro digital), como así también su opinión relevante en la toma de decisiones exhiben que la justicia penal en Panamá comenzó a transitar adecuadamente el primer paso en la reforma procesal penal.”

En cuanto a aspectos que mejorar, también fueron varias las observaciones, dirigidas a optimizar la forma de funcionamiento en aras de lograr mayor eficacia y eficiencia en la persecución penal, optimizar la función de reparto, incrementar el uso de salidas alternativas, disminuir el número de casos archivados y mejorar el flujo de casos en el sistema mediante la distribución específica de tareas.

VII. El modelo de gestión de fiscalías para la implementación de la tercera fase de la reforma procesal penal:

VII.A. Los cambios

El Modelo de Gestión de Fiscalías reelaborado para la implementación en el Tercer Distrito Judicial, implicó cambios significativos respecto da la fórmula anteriormente utilizada para gestionar el trabajo en el Ministerio Público. Por un lado, las unidades regionales pasaron a denominarse Fiscalías Re-

gionales, los Servicios se denominaron Secciones de acuerdo con el Manual de Organización del Sector Público y algunas de estas a su vez se dividieron en unidades, en las cuales hay posibilidad de cerrar los casos de

manera definitiva sin que tengan que pasar a la Sección de Investigación y Seguimiento de causas. Se incluyó formalmente la Sección de Juicio y se adicionó la Sección de Cumplimiento.



FIGURA N° 1 - FLUJO DEL MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS

En cuanto al personal, se modificaron algunas funciones de los fiscales superiores, de los fiscales coordinadores y de los fiscales jefes de sección, procurando que puedan tener un mejor control de la gestión de en las secciones y unidades bajo su responsabilidad. Se abandonó también la figura de los secretarios judiciales pasando a denominarse asistentes operativos pues coadyuvan con el fiscal en el desarrollo de los casos.

VII.B. Su contenido

Conforme se estipuló en la Resolución n° 72 de 25 de agosto de 2015, proferida por la procuradora general de la Nación, el Ministerio Público brindaría sus servicios a través de las siguientes secciones: Descarga, Atención Primaria, Decisión y Litigación Temprana, In-

vestigación y Seguimiento de Causas, Asistencia a Juicio y Cumplimiento. Asimismo, se contaría con Secciones Especializadas en materia de Homicidios, Asuntos Penales de Familia y Delitos Relacionados con Drogas.

VII.B.1. Sección de Descarga

Encargada de atender las causas por delitos ocurridos antes de la vigencia del Código Procesal Penal en los distintos Distritos Judiciales donde se fue implementando el Sistema Penal Acusatorio. Se dispuso que, una vez finalizada esta labor, el personal destinado a la misma pasaría a formar parte de las distintas Secciones Fiscales, de acuerdo con las necesidades del servicio, lo cual se fue haciendo de forma progresiva.

VII.B.2. Sección de Atención Primaria

Se ocupó de la recepción de denuncias y de la ejecución de las actuaciones iniciales de investigación como consecuencia de la comisión de un delito, incluyendo la supervisión del procesamiento de la escena del hecho y la dirección de la investigación con el objeto de identificar a víctimas, testigos y demás intervinientes en la comisión del hecho punible, así como de garantizar la protección de víctimas, testigos y demás sujetos del proceso.

En su operatividad cotidiana al fiscal a cargo le correspondía evaluar el caso y determinar si procedía su remisión a la Sección de Decisión y Litigación Temprana o a la Sección de Investigación y Seguimiento de Causas, para lo cual emitía un informe sobre las características y complejidad del caso.

VII.B.3. Sección de Decisión y Litigación Temprana

Tuvo entre sus funciones la adopción de decisiones ágiles en aquellas investigaciones que lo permitían, fundamentalmente atendiendo a criterios de sencillez o escasa complejidad. Estuvo dividida en cuatro Unidades:

- Decisión Temprana, encargada del cierre de los casos en los que procedían archivos provisionales, así como de aquellos en los que correspondía la declinatoria y remisión a otro Distrito Judicial;
- Flagrancia, destinada a la atención de los casos derivados de aprehensiones policiales conforme a los supuestos establecidos en el artículo 234 del Código Procesal Penal;
- Litigación Temprana, que se ocupó de la litigación de las causas con

aprehendidos por orden del Fiscal, conforme a los supuestos del artículo 235 del Código Procesal Penal, así como de aquellos casos en los que procedía la aplicación de procedimientos alternos de solución del conflicto penal; y

- Análisis Delictivo, orientada al análisis de similitudes y vínculos entre casos archivados con autor no identificado, con el fin de permitir su reactivación o reapertura cuando ello resultaba posible.

VII.B.4. Sección de Investigación y Seguimiento de Causas

Se encargó de reunir los elementos de convicción y de practicar todas aquellas diligencias requeridas en los procesos que presentaban expectativas de ser llevados a juicio.

VII.B.5. Sección de Asistencia a Juicio

Dedicada a la realización de los juicios orales. En el desarrollo de sus funciones a los fiscales les correspondía supervisar la investigación adelantada por la Sección de Investigación, al menos un (1) mes antes del vencimiento del plazo de investigación, supervisar el escrito de acusación y preparar luego el juicio.

VII.B.6. Sección de Cumplimiento

Se ocupa de la supervisión de las causas que se encuentran en la fase de cumplimiento, así como de las actuaciones generadas como consecuencia de la ejecución de la pena.

Adicionalmente, se previó en el modelo que, según las necesidades del Distrito y la disponibilidad presupuestaria, se podrían crear Secciones de Delitos Complejos, orientadas a focalizar la investigación y la asistencia a juicio de casos de alta connotación social o especial gravedad, que requirieran la confor-

mación de fuerzas de tarea especiales, con el objetivo de alcanzar una mayor efectividad en la persecución penal.

VII.B.7. Secciones Especializadas

En materia penal:

SECCIÓN ESPECIALIZADA DE HOMICIDIO: Tiene a su cargo las actuaciones investigativas y de litigación de las causas seguidas por delitos de homicidios dolosos y femicidios.

Esta sección podrá conocer de los homicidios culposos, conforme a las necesidades del servicio y la carga laboral de cada provincia.

SECCIÓN ESPECIALIZADA DE FAMILIA: Se encarga de la investigación y litigación de las causas seguidas por delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil. Esta sección estará a cargo de Fiscales y asistentes operativos para apoyar la investigación y actividades de litigación.

En materia civil:

SECCIÓN ESPECIALIZADA EN ASUNTOS CIVILES, AGRARIOS Y DE FAMILIA: Su propósito era concentrar allí los procesos de naturaleza civil, agrarios y de familia en los que el Ministerio Público debiera intervenir como demandante, demandado o para emitir concepto de conformidad con los deberes constitucionales y legales que le han sido asignados a la institución.

Asuntos disciplinarios:

Los temas disciplinarios deben ser atendidos por el jefe inmediato, la autoridad nominadora o del Consejo Disciplinario, según corresponda conforme a la Ley 1 de 6 de enero de 2009, "Que instituye la Carrera del Ministerio Público."

VII.B.8. Otras Fiscalías

Si bien el Modelo de Gestión se modifica al estructurar Fiscalías Regionales dirigidas por él o los Fiscales Superiores de Distrito Judicial, no podemos dejar de considerar que existen otros despachos con presencia física en las regiones, pero que se encuentran en uno de tres supuestos: i) no necesariamente dependen del Fiscal Superior del área, como es el caso de las Fiscalías Regionales Especializadas de Delitos Relacionados con Drogas que dependen directamente de los Fiscales Especializados en Delitos Relacionados con Drogas que tienen atribuciones a nivel nacional; ii) No se rigen integralmente por las normas del Sistema Penal Acusatorio, aun cuando actúan en materia penal. Este es el caso de las Fiscalías Penales de Adolescentes; o iii) responden a régimen especial creado en función de la diversidad cultural. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la Fiscalía de Asuntos Indígenas de la Comarca Ngäbe Buglé.

FISCALÍAS REGIONALES ESPECIALIZADAS EN DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS: Estarán encargadas de adelantar las causas penales que se susciten por los delitos de su especialidad (relacionados con drogas). Está compuesta por un Fiscal de Circuito Especializado, Fiscales Adjuntos y Asistentes Operativos para la atención primaria, decisión y litigación temprana, investigación y seguimiento de causas, asistencia a juicio (incluida la localización de testigos y peritos, ubicación de elementos de convicción y evidencias materiales que se llevarán a juicio) y cumplimiento.

FISCALÍAS DE ADOLESCENTES. A éstas le corresponde la investigación y litigación de las causas donde resulten vinculadas personas

menores de edad, entre los 12 años y previo al cumplimiento de los 18 años, de conformidad con el Texto Único de la Ley 40 de 1999, el Código Judicial y el Código Procesal Penal en aquello que corresponda, con complemento de la Constitución Política de la República de Panamá y los tratados internacionales sobre la materia.

FISCALÍAS DE ASUNTOS INDÍGENAS. Tomando en consideración la diversidad cultural reconocida por el Código Procesal Penal, se creó la Fiscalía de Asuntos Indígenas en la Comarca Ngäbe Buglé, mediante Resolución No. 52 de 30 de junio de 2015, en la cual se describe su organización y funciones.

Cabe destacar que el modelo de gestión se complementa con otras áreas de apoyo a la labor fiscal como lo son:

- **UNIDAD DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS (UPAVIT).** Es una dependencia de la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (SEPROVIT), la cual tiene como objetivos brindar asistencia y protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal; además, apoyar en las actuaciones del Fiscal en esa materia. Además, recomienda al fiscal por medio de un informe, la adopción, modificación o supresión de las medidas de protección otorgadas o por otorgar.
- **UNIDAD DE MÉTODOS ALTERNOS.** Es una dependencia de la Secretaría Nacional de Procedimientos Alternos de Solución de Conflictos y, por ende, debe ser supervisada desde el punto de vista técnico por esta. Es la encargada de optimizar la

aplicación de la conciliación y mediación como alternativa para resolver las causas penales, facilitar la comunicación entre las partes para la solución de sus conflictos y lograr que los involucrados asuman el cumplimiento de los acuerdos pactados.

- **Unidad de Seguimiento de medidas cautelares.** Esta unidad se encarga de darle seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares aplicadas dentro de las distintas causas, por el juez de garantías. En caso de incumplirse las medidas deberá informar inmediatamente al fiscal del caso para que éste solicite la revocatoria de la medida.

Este modelo de gestión fue complementado con manuales de procedimientos operativos que incluye el narrativo sobre el procedimiento realizado en cada sección, así como el flujo que debe llevar el proceso.

VIII. El modelo de gestión para la última fase de implementación del Sistema Penal Acusatorio

El 2 de septiembre de 2016, empezó a regir el Código Procesal Penal en la última fase de implementación que abarcaba las provincias de Panamá, Darién, Colón, Panamá Oeste y la Comarca Guna de Madugandí, Guna de Wargandí y Emberá Wounaan.

Fue la Resolución n° 66 de 23 de agosto de 2016, emitida en ese entonces por la Procuradora General de la Nación la que adoptó el modelo no solo para este Distrito Judicial, sino a nivel nacional⁶.

En esta oportunidad si bien se mantuvieron las distintas secciones, se acompañó de una

⁶ Para mejor referencia y verificación de toda la estructura de esta versión del modelo de gestión puede acceder al siguiente enlace: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28133_B/58184.pdf

serie de objetivos institucionales con la visión de que sirvieran para fijar metas institucionales precisas. Entre estos se incluyeron:

- Mejorar la atención a las víctimas.
- Brindar efectiva protección a los testigos.
- Incrementar el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios que ofrece el Ministerio Público.
- Disminuir el número de casos archivados de forma definitiva mediante el uso de herramientas de análisis delictivo.
- Aumentar el número de casos en los que se aplican las salidas alternas del procedimiento penal, en beneficio de las partes.
- Responder al fenómeno del delito de violencia doméstica de forma más estratégica.
- Desarrollar mecanismos que permitieran una persecución penal estratégica, eficiente y eficaz.
- Incrementar el nivel de efectividad en juicio.
- El modelo de gestión de fiscalía, en consecuencia, quedó estructurado de la siguiente manera:
- Organización del Ministerio Público en los Distritos Judiciales donde se implementa el Sistema Penal Acusatorio.
- Secciones y Unidades Fiscales
- Coordinación institucional: Juntas de fiscales y personeros.
- Coordinación Interinstitucional (con la Policía Nacional, incluida la Dirección de Investigación Judicial y otros organismos de apoyo a la investigación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría Pública y el Órgano Judicial.
- El equipo de apoyo de las Secciones y Unidades Fiscales.

En cada caso, se procuró la mejora y detalle de la regulación, pues se apuntaba justamente a mejorar los resultados. Se tuvo altas expectativas con este modelo, pero se carecía de personal suficiente para atenderlo, entre otras dificultades como el poco uso de salidas alternativas.

IX. La transformación del Modelo de Gestión por especialidad y considerando parcialmente el fiscal del caso

Con la emisión de la Resolución n° 22 de 16 de julio de 2021, la Procuraduría General de la Nación, adoptó un nuevo Modelo de Gestión, que esencialmente estaba fundamentado en el anterior, pero realizando algunos ajustes en puntos clave que surgieron luego de casi 5 años de puesta en marcha la reforma procesal penal en el Primer Distrito Judicial.

Se mantuvo la Sección de Atención Primaria, la Sección de Asistencia a Juicio y la Sección de Cumplimiento, pero el trabajo que antes hacían las Secciones de Decisión y Litigación Temprana y la Sección de Investigación y seguimiento de causas se fusionó en una sola, surgiendo las Secciones Especializadas de Investigación.

La Sección de Atención Primaria empezó a trabajar con dos unidades, la de Recepción de Denuncias y la de Actos Urgentes de Investigación y Derivación de causas, asignándose de igual manera la potestad de archivar provisionalmente las causas que cumplieran con los supuestos del artículo 275 del Código Procesal Penal.

Las Secciones Especializadas de Investigación fueron distribuidas por delito, según los

Títulos del Código Penal y apareció por primera vez la referencia al fiscal del caso.

Este cambio tuvo que estar acompañado de una importante inyección de personal (recurso humano) que se adicionó para dotar a cada nuevo equipo del mínimo necesario para operar, es decir, realizar actos de investigación y audiencias previas al juicio de todo tipo.

En ese momento entonces, se propició que, durante la fase de investigación, luego de las actuaciones iniciales y urgentes, un solo fiscal tuviera el caso con el propósito de lograr una mejor concentración de la actuación durante la investigación y dar un mejor trato a la víctima, según se sustentó parte de la justificación de las modificaciones.

Se dispuso que los casos, luego de superadas la fase de investigación e intermedia, fueran derivados a la Sección de Asistencia a Juicio para la litigación especializada que corresponde hacer en las audiencias de juicio oral cuando no se hubiese alcanzado una salida alternativa de forma previa.

En cumplimiento, tal como se había apuntado en el modelo anterior, correspondía dar seguimiento a la aplicación de la penas principales, sustitutivas y accesorias, de los subrogados penales, además del cumplimiento de condiciones de la suspensión condicional del proceso a prueba.



FIGURA N° 2. ESQUEMA DEL MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍA A PARTIR DEL AÑO 2021.

Luego de su emisión este modelo fue replicado en todo el país, así como modificado para incluir detalles o ajustes de los nombres de las secciones en múltiples ocasiones⁷.

X. El modelo de gestión anticorrupción:

Mediante Resolución n° 14 de 28 de abril de 2025, el Procurador General de la Nación dis-

⁷ Todas las resoluciones que han afectado este modelo de gestión pueden ubicarlas en el siguiente enlace: <https://ministeriopublico.gob.pa/modelo-de-gestion-fiscalia-metropolitana/resolucion-modelo-de-gestion-de-la-fiscalia-metropolitana/>

puso la creación del Modelo de Gestión para la Fiscalía Superior Anticorrupción, cuyo cambio fundamental, con relación a otros modelos, es que la Sección de Atención Primaria además de recibir las denuncias y realizar actos de investigación necesarios y urgentes, puede litigar la flagrancia.

Cada sección interna especializada de investigación (con atribuciones asignadas según los delitos que corresponde conocer a estas fiscalías) también se ocuparía de la realización de los juicios orales. Ello estaba inscrito en el Plan Estratégico Institucional, por lo que en este modelo especializado en lugar de existir 4 secciones ahora existen solo 3, concentrando aún más la actuación.

Es importante indicar que dos de las secciones especializadas, específicamente aquellas que conocen de los casos por delitos de retención indebida de cuotas y, de delitos contra el Patrimonio del Estado, inician su labor desde atención primaria, con lo cual tienen asignado el ciclo completo de la investigación y litigación durante el proceso penal.

Por primera vez se hizo referencia formal y específica en un modelo de gestión de fiscalía al seguimiento de las sanciones impuestas a personas jurídicas.

En general las funciones de cada sección son mucho más detalladas y se generan mejores escenarios de supervisión.

XI. Conclusión

El modelo de gestión de fiscalías ha sido una herramienta fundamental para el cambio en el desarrollo de la labor del Ministerio Público en el nuevo sistema de justicia penal.

Se trata de un modelo que contempla el aspecto territorial, de especialidad y de organización, si bien en un primer momento fueron clave las funciones críticas, con el tiempo esto se ha transformado para dar mayor paso hacia la especialidad dotado a la vez de la flexibilidad que se requiere la ejecución de las actividades de investigación, litigación, desestimación y salidas alternativas en todo el territorio nacional, tal como se deriva del Código Procesal Penal.

Como siempre destaco, el modelo importa, pero para que se logre hacer un trabajo de calidad también se depende del trabajo, compromiso y vocación de servicio de los profesionales que integran la institución.

La dinámica que plantea el Sistema Penal Acusatorio exige fiscales competentes, ágiles, con buenos equipos de trabajo y con herramientas que faciliten la labor de investigación y litigación.

Los ajustes que con el paso del tiempo se han ido generando a los distintos modelos de gestión, esencialmente procuran que haya más conexión entre unidades, así como más cercanía para coordinar, consultar y propiciar que se logre buenos resultados en los casos. Esa sería la aspiración.

XII. Bibliografía

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Gestión de fiscalías*, Santiago de Chile, 2012.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 14 de 28 de abril de 2025, por la cual se adopta el modelo de gestión para la Fiscalía Superior Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 22 de 16 de julio de 2021, por la cual se adopta el modelo de gestión para la Fiscalía Metropolitana.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 24 de 22 de julio de 2011, por la cual se adopta un nuevo modelo de gestión para el Segundo Distrito Judicial del Ministerio Público.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 36 de 30 de agosto de 2012, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público en los distritos judiciales donde se implemente el sistema penal acusatorio.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 66 de 23 de agosto de 2016, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público a nivel nacional.

Procuraduría General de la Nación, Resolución N° 72 de 25 de agosto de 2015, por la cual se adopta el modelo de gestión para los despachos del Ministerio Público en los distritos judiciales donde se implemente el sistema penal acusatorio.

UNODC, *Consultoría en reforma organizativa con énfasis en sistema acusatorio*, Panamá, 2010.

UNODC – CEJA, *Evaluación del modelo de gestión del Ministerio Público y el Órgano Judicial. Proyecto SECOPA, financiado por la Unión Europea*, Panamá, 2014.

Del Expediente al Caso: la Transformación Pendiente de los Modelos de Gestión en las Fiscalías Mexicanas

Gabriela Ortiz Quintero

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



CEJA

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Del Expediente al Caso: la Transformación Pendiente de los Modelos de Gestión en las Fiscalías Mexicanas

Gabriela Ortiz Quintero, Maestra en Derecho Penal y Litigación y Maestra en Políticas Públicas y Género. Actualmente se desempeña como Titular del Órgano de Política Criminal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

RESUMEN: El artículo analiza los principales desafíos asociados a la transformación de los modelos de gestión en las fiscalías mexicanas a partir de la reforma procesal penal de 2008 y de la creación de fiscalías autónomas en 2014. Sostiene que, aunque dichas reformas modificaron el diseño normativo del sistema penal y fortalecieron formalmente la autonomía institucional, no produjeron automáticamente cambios sustantivos en la forma en que las fiscalías investigan, organizan su trabajo y toman decisiones estratégicas. A través de experiencias comparadas, se argumenta que la persistencia de estructuras heredadas del sistema escrito, caracterizadas por la fragmentación funcional y la centralidad del expediente, ha limitado la eficacia del

modelo acusatorio. El trabajo propone que la consolidación del sistema penal depende de la adopción de modelos de gestión orientados al caso, basados en la segmentación temprana, la continuidad entre investigación y litigación, así como en la alineación de incentivos con resultados procesales. Se concluye que la verdadera reforma penal no ocurre únicamente en los códigos, sino en la transformación organizacional de las instituciones, particularmente en este caso, en las fiscalías.

PALABRAS CLAVE: MODELOS DE GESTIÓN, FISCALÍAS, SISTEMA PENAL ACUSATORIO, INVESTIGACIÓN PENAL, PERSECUCIÓN PENAL, REFORMA PROCESAL PENAL.

I. La reforma procesal penal en México

Las reformas al sistema de justicia penal impulsadas en América Latina desde la década de los noventa marcaron un punto de inflexión en la forma de concebir y procesar los asuntos penales. A lo largo de más de tres décadas, la región transitó —con distintos ritmos y profundidades— desde modelos

escritos de corte inquisitivo o mixto-clásico hacia sistemas acusatorios y orales, orientados a fortalecer el debido proceso, transparentar la actuación judicial y generar espacios públicos de resolución de casos, particularmente a través de las audiencias.

Este proceso implicó transformaciones visibles y de gran escala: rediseño de infraestructura judicial, creación de salas de audiencia, inversión en tecnología, y cientos de horas de capacitación dirigidas a personas operadoras del sistema, principalmente en derecho procesal penal y técnicas de litigación oral. Estas acciones permitieron modificar sustancialmente la dinámica formal del proceso penal y abrieron nuevas posibilidades para el control judicial de la investigación y la participación directa de las partes.

Puntualmente, la reforma procesal penal en México, forma parte de la misma ola regional de transformaciones en América Latina, orientadas a implementar sistemas acusatorios, orales y adversariales. Sin embargo, el proceso mexicano presenta particularidades relevantes tanto por su alcance constitucional como por las características de los cambios institucionales que ello implicó.

Como antecedente, a partir de 2006 iniciaron algunas reformas estatales en México, reformas de estados pioneros¹ que trans-

formaron parcial o totalmente sus sistemas de justicia a acusatorios y orales. Después, el punto de inflexión se produjo con la reforma constitucional de 2008², que estableció las bases del sistema de justicia penal acusatorio, incorporando principios como la publicidad, contradicción, continuidad, concentración e intermediación, así como un nuevo esquema de investigación dirigido por el Ministerio Público bajo control judicial. A partir de esta reforma, se fijó un periodo de transición de ocho años para su implementación en todo el país, culminando formalmente en junio de 2016.

Tras la reforma constitucional de 2008, cada entidad federativa adoptó su propio marco procesal a su propio ritmo e intensidad, generando criterios dispares y niveles desiguales de garantía de derechos, lo que dificultaba la coordinación institucional y debilitaba la certeza jurídica. Ante este escenario, en 2013 se reformó el artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión a expedir legislación procesal penal única, dando origen al Código Nacional de Procedimientos Penales con el propósito de establecer reglas homogéneas en todo el país. No obstante, aunque esta unificación normativa constituyó un paso relevante, no resolvió las brechas organizacionales en las instituciones, evidenciando que la armonización legal es una condi-

1 Entre estos estados se encuentran Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Baja California y el Estado de México.

2 La reforma constitucional en materia de Seguridad y Justicia, publicada el 18 de junio de 2008, modificó diez artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123) y transformó de manera integral el sistema de justicia penal mexicano al establecer un modelo acusatorio y oral, incorporando principios como publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación; redefinió las etapas del proceso penal; fortaleció los derechos de las víctimas y de las personas imputadas; introdujo mecanismos alternativos de solución de controversias; y configuró un nuevo esquema de investigación dirigido por el Ministerio Público bajo control judicial. Asimismo, sentó las bases para la creación del juez de control, la separación entre funciones de investigación y jurisdicción, y un plazo de transición de ocho años para su implementación plena en todo el país.

ción necesaria, pero insuficiente, para transformar la operación cotidiana del sistema.

Así pues, los avances permitieron modificar de manera visible la dinámica formal del proceso penal y generar un nuevo lenguaje institucional. No obstante, quedó claramente establecido, la experiencia regional muestra que la adopción del sistema acusatorio no garantiza por sí misma una mejora en la calidad de la investigación ni en los resultados procesales si no va acompañada de transformaciones profundas en las instituciones encargadas de operarlo³.

En el caso mexicano, esta tensión se manifestó con claridad. Mientras el nuevo modelo procesal exigía investigaciones estratégicas, decisiones tempranas y litigación basada en evidencia, muchas procuradurías continuaron funcionando bajo esquemas organizativos heredados del sistema inquisitivo, centrados en la acumulación de expedientes, la fragmentación del trabajo: “integración y judicialización” y, una lógica predominantemente administrativa. La averiguación previa fue sustituida formalmente por la “carpetas de investigación”, pero sin una modificación equivalente de las prácticas institucionales que la sustentaban.

A ello se sumó un problema estructural adicional: la debilidad histórica del Ministerio Público como organización. Durante décadas, las procuradurías estuvieron subordinadas

jerárquicamente al poder ejecutivo, con altos niveles de rotación de titulares, escasa profesionalización y limitadas capacidades de gestión. Diversos análisis sobre la transformación del Ministerio Público en México han señalado que esta institución fue históricamente concebida como un órgano subordinado al Poder Ejecutivo, más orientado a la administración política del conflicto penal que a la persecución estratégica del delito⁴.

En 2014 se impulsó una reforma constitucional de gran calado que transformó a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República y sentó las bases para la creación de fiscalías autónomas⁵ en el lugar de las procuradurías estatales. El objetivo central de esta reforma fue dotar al órgano encargado de la persecución penal de autonomía constitucional, estabilidad institucional y mayores capacidades técnicas, rompiendo con su dependencia directa del ejecutivo y fortaleciendo su papel dentro del sistema de justicia.

Esta transformación buscaba no sólo modificar la adscripción formal del Ministerio Público, sino también propiciar un cambio en su modelo de funcionamiento. La nueva figura de fiscalía pretendía consolidar instituciones con liderazgo técnico, servicio profesional de carrera, planeación estratégica y sistemas de evaluación del desempeño. En teoría, se trataba de pasar de procuradurías

³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2010.

⁴ Caballero Juárez, et al., 2017.

⁵ La reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 transformó la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República y estableció el modelo de fiscalías autónomas a nivel federal y local, con el propósito de fortalecer la independencia del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo. La reforma modificó los artículos 102, apartado A, y diversos transitorios constitucionales, incorporando principios de autonomía constitucional, servicio profesional de carrera, planeación estratégica y rendición de cuentas.

políticamente subordinadas a fiscalías autónomas con capacidades reales, técnicas y operativas para diseñar e implementar políticas de persecución penal.

No obstante, la reforma constitucional de 2014, al crear fiscalías autónomas, representó un avance relevante en el plano formal, pero no garantizó por sí misma una transformación sustantiva del funcionamiento institucional. Así pues, sin cambios profundos en las estructuras organizacionales, los incentivos internos y las prácticas cotidianas, la autonomía corría el riesgo de quedar limitada al diseño jurídico, mientras persistieran lógicas heredadas del modelo de procuradurías que reproducen dependencia política, burocratización de la investigación y baja orientación a resultados⁶.

En este contexto y, a pesar de la reforma, el Ministerio Público continúa dedicando una parte considerable de su tiempo a tareas administrativas y de tramitación, en detrimento de actividades sustantivas de investigación y litigación. La capacitación intensiva en derecho procesal penal y en litigio oral no logró compensar estas deficiencias estructurales, pues los fiscales regresaban a organizaciones que no estaban diseñadas para sostener el nuevo modelo de trabajo, de investigación y de litigación⁷.

Del mismo modo, diversos diagnósticos nacionales e internacionales coinciden en señalar que la implementación del sistema penal

acusatorio y la transición hacia fiscalías autónomas en México no han estado acompañadas, en la mayoría de los casos, de transformaciones profundas en los modelos de gestión institucional. Aunque las reformas introdujeron cambios normativos relevantes y nuevas estructuras formales, persisten prácticas organizacionales heredadas del sistema inquisitivo, caracterizadas por la fragmentación funcional, la centralidad del expediente y una débil articulación entre investigación, litigación y atención ciudadana. Igualmente, se ha documentado que, sin rediseños integrales de los procesos internos, la asignación estratégica de recursos y la definición clara de roles entre fiscales y cuerpos auxiliares, la reforma tiende a quedar confinada al plano jurídico⁸.

En el caso mexicano, la mayoría de las fiscalías continúan operando bajo esquemas formalistas, con capacidades limitadas de investigación criminal y bajos niveles de judicialización efectiva, reflejando la ausencia de cambios estructurales en la operación cotidiana⁹. A ello se suma que la autonomía constitucional no se ha traducido automáticamente en modelos integrales de funcionamiento, pues muchas instituciones heredaron estructuras, rutinas burocráticas y debilidades de coordinación propias del antiguo régimen de procuradurías.

Desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas, el desfase entre el diseño normativo y la operación cotidiana no re-

⁶ Caballero Juárez, et al., 2017.

⁷ Daza Zaragoza, 2022.

⁸ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006.

⁹ México Evalúa, 2024.

sulta excepcional, tema que ha sido ampliamente explorado. Por ejemplo, Joan Subirats ha sostenido que las reformas no se ejecutan de manera mecánica desde el nivel central, sino que son reinterpretadas y redefinidas por la burocracia en el espacio operativo, especialmente cuando existen ambigüedades normativas, sobrecarga de trabajo y ausencia de incentivos orientados a resultados. En estos contextos, la política pública se transforma durante su implementación, generando una brecha estructural entre los objetivos formulados y las prácticas reales¹⁰.

El planteamiento de Subirats permite comprender lo ocurrido en las fiscalías mexicanas: aunque el sistema acusatorio introdujo nuevos principios procesales y la reforma de 2014 creó fiscalías autónomas, la falta de cambios profundos en los modelos de gestión, las estructuras organizacionales y las rutinas laborales propició que la gran mayoría de las lógicas heredadas del modelo inquisitivo persistieran en la práctica. Así, la investigación continúa frecuentemente orientada al trámite y a la acumulación de actuaciones, más que a la construcción estratégica del caso, reflejando precisamente el fenómeno descrito por Subirats, en el que la reforma se adapta a la organización existente, en lugar de transformar efectivamente su funcionamiento.

En este contexto, el problema que se aborda en este artículo es explicar por qué, a pesar de las reformas normativas y organizacionales, las fiscalías mexicanas no han logrado transformar sustantivamente su forma de investigar y operar. Así pues, se sostiene que

la reforma procesal penal en México permanece incompleta mientras no se transforme el modelo de gestión de las fiscalías. La verdadera disputa no se encuentra ya en el texto constitucional ni en el Código Nacional, sino en la organización interna del Ministerio Público. Analizar la tensión entre cultura del expediente y modelo de investigación, la estructura institucional, la relación funcional entre fiscales y cuerpos auxiliares y los sistemas de incentivos permite demostrar que la consolidación del sistema acusatorio depende menos de nuevas reformas legales y más de una reconfiguración profunda de la racionalidad organizacional de las fiscalías.

El análisis que se presenta se construye a partir de la revisión doctrinal sobre gestión de fiscalías, diagnósticos nacionales e internacionales y experiencias comparadas en América Latina, con el objetivo de identificar patrones organizacionales persistentes y evaluar su impacto en la eficacia del sistema penal acusatorio mexicano.

II. El modelo de gestión en las fiscalías y las prácticas heredadas del sistema escrito

A más de una década de implementación del sistema penal acusatorio en México, la mayoría de las fiscalías no ha incorporado modelos de atención centrados en las personas denunciantes ni ha ajustado sus procesos a las necesidades ciudadanas, lo que ha dejado en evidencia la ausencia de transformaciones estructurales profundas en la ges-

¹⁰ Subirats, 1994.

tión institucional¹¹. Igualmente, se ha señalado que una proporción significativa de la población percibe los procedimientos judiciales como largos y tardados y documenta que apenas el 3.6 % de las investigaciones avanzan hasta una vinculación a proceso¹² ante un juez, atribuyendo este bajo desempeño, en buena medida, a la limitada capacidad de investigación criminal de las fiscalías. Estos hallazgos refuerzan la idea de que la reforma procesal no se ha traducido en mejoras sustantivas en la operación cotidiana ni en los resultados del sistema.

Para efectos de este trabajo, se entiende por modelo de gestión el arreglo organizacional que determina cómo una fiscalía estructura su toma de decisiones, distribuye responsabilidades, define prioridades y traduce normas procesales en resultados institucionales verificables. Para la gestión pública, las organizaciones estatales generan valor cuando alinean su estrategia, su estructura y sus sistemas internos con resultados socialmente relevantes, y no cuando se limitan al cumplimiento formal de procedimientos¹³. En esta misma línea, diversos estudios han mostrado una creciente tendencia hacia la incorporación de lógicas gerenciales en los sistemas de justicia, en las que la organización del tra-

bajo y la administración de casos adquieren un papel central en la producción de resultados institucionales¹⁴.

Desde la teoría de la implementación de políticas públicas, el desfase entre reforma normativa y práctica institucional no es excepcional. Las políticas no se ejecutan de manera mecánica desde el nivel central, sino que son reinterpretadas por las burocracias encargadas de operarlas, especialmente cuando existen ambigüedades normativas o incentivos contradictorios¹⁵. En la práctica, los operadores redefinen el alcance real de las reformas a través de rutinas y criterios operativos que terminan configurando la política pública efectiva¹⁶. Este enfoque permite comprender por qué la reforma procesal penal de 2008 y la autonomía constitucional de 2014 no produjeron automáticamente un cambio sustantivo en la operación cotidiana de las fiscalías: las nuevas reglas se incorporaron dentro de estructuras organizacionales preexistentes que no fueron rediseñadas integralmente.

La literatura especializada sobre gestión de fiscalías en América Latina ha insistido en que el sistema acusatorio presupone una lógica organizacional distinta a la del modelo inquisitivo. La eficacia investigativa depende

¹¹ México Evalúa, 2024.

¹² La vinculación a proceso es la resolución judicial mediante la cual el juez de control determina que existen datos de prueba suficientes para establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe probabilidad de que la persona imputada lo cometió o participó en su comisión, dando inicio formal al proceso penal. Esta decisión se adopta en audiencia inicial y habilita la apertura de la etapa de investigación complementaria; no implica una declaración de culpabilidad, pero constituye un indicador relevante del avance efectivo de una investigación hacia una resolución judicial.

¹³ Moore, 2013.

¹⁴ Langer, 2014.

¹⁵ Subirats, 1994.

¹⁶ Lipsky, 2010.

de la continuidad del caso, la segmentación temprana del flujo de asuntos y la coordinación funcional entre fiscal y policía¹⁷. En ausencia de estos elementos, la investigación tiende a fragmentarse y a diluirse en prácticas administrativas que reproducen la centralidad del expediente.

En consecuencia, analizar la transformación de las fiscalías exige observar no sólo su diseño normativo, sino la forma concreta en que organizan la investigación, distribuyen responsabilidades y construyen decisiones estratégicas. Bajo este enfoque, el modelo de gestión puede desagregarse en al menos cuatro dimensiones: la tensión entre cultura del expediente y modelo de investigación, la organización estructural del trabajo, la relación funcional entre Ministerio Público y la policía, y los sistemas de incentivos vinculados a resultados procesales. Estas dimensiones permiten evaluar en qué medida la reforma ha logrado modificar la racionalidad interna de las fiscalías o si, por el contrario, las nuevas reglas operan sobre estructuras heredadas.

Históricamente, las fiscalías en México se organizaron conforme a la lógica del sistema escrito, en el que coexistían agentes del Ministerio Público integradores —encargados de conformar expedientes o averiguaciones previas— y agentes del Ministerio Público de procesos, adscritos a los juzgados, responsables de dar seguimiento a los trámites una vez consignado el expediente o averiguación previa. Este diseño institucional respondía a un modelo procesal centrado en el documento escrito, donde la investigación

y el juzgamiento se desarrollaban de manera secuencial, fragmentada y por escrito. La función principal del Ministerio Público integrador consistía en reunir actuaciones para conformar un expediente formalmente completo, mientras que el Ministerio Público de procesos se limitaba a acompañar el trámite judicial sin haber participado en la construcción sustantiva del caso. En este esquema, la responsabilidad sobre los resultados se diluía entre distintas áreas y la lógica del expediente se imponía sobre la lógica de la investigación.

En diversas fiscalías mexicanas continúan existiendo agentes del Ministerio Público “integradores” y agentes “litigantes” o “judicializadores”, y en escenarios más problemáticos, equipos completamente distintos y desvinculados entre sí, donde unos se encargan de la investigación y otros del juicio. Esta fragmentación institucional contradice el supuesto central del sistema acusatorio, según el cual la investigación debe estar orientada desde el inicio a la construcción de la teoría del caso y a su defensa en audiencia, sin embargo, estas estructuras no han sido permeadas por las nuevas lógicas procesales y más bien las nuevas lógicas procesales se han tenido que adaptar a las viejas estructuras.

Así pues, la persistencia de estas estructuras heredadas del sistema escrito tiene efectos profundos en la calidad de la persecución penal. Al no existir continuidad entre investigación y litigación, se debilita la dirección estratégica del caso, se pierde información relevante en los traspasos internos y se dificulta la toma de decisiones oportunas. El re-

¹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2010.

sultado es una investigación frecuentemente orientada al trámite y a la acumulación de actuaciones, más que a la obtención de evidencia útil para el debate oral. Esta forma de organización limita la capacidad del Ministerio Público para asumir un rol activo en la conducción del proceso y reduce la eficacia del litigio, reproduciendo en la práctica una lógica inquisitiva bajo la apariencia formal del sistema acusatorio.

Un ejemplo mexicano interesante sobre la transición a otras formas de organización tiene que ver con el ámbito federal, la Fiscalía General de la República opera bajo un esquema basado en fiscalías especializadas por materia (entre ellas, corrupción, delincuencia organizada, derechos humanos y delitos electorales), apoyadas por unidades de investigación integradas por agentes del Ministerio Público, policías ministeriales, peritos y áreas de análisis criminal¹⁸.

III. Un trato diferenciado a cada caso

Un componente central de la transformación de los modelos de gestión en las fiscalías es el reconocimiento de que no todos los casos requieren el mismo tipo ni el mismo nivel de intervención institucional. La lógica heredada del sistema escrito tendió a procesar todos los asuntos bajo un trato homogéneo, independientemente de su complejidad, impacto o viabilidad probatoria, lo que produjo sobrecarga estructural, un enorme rezago y una atención deficiente a víctimas y a la ciudadanía en general. En con-

traste, el sistema acusatorio presupone una gestión diferenciada del flujo de casos, basada en decisiones tempranas que permitan distinguir entre asuntos susceptibles de soluciones rápidas o mecanismos alternativos y aquellos que requieren investigación profunda y litigación estratégica.

Un modelo de gestión eficiente debe partir del reconocimiento de que la recepción de una denuncia o la noticia criminal no sólo marca el inicio de una investigación, sino que exige desde el primer momento un diagnóstico integral del caso, que combine la definición de un plan de investigación con la identificación de la salida procesal más adecuada. No todos los asuntos requieren el mismo tipo ni el mismo nivel de intervención institucional: no es equivalente atender conflictos de amenazas entre vecinos o daños culposos derivados de hechos de tránsito que investigar delitos de violación u homicidio doloso. Cada categoría de caso implica distintos niveles de complejidad, afectación a las víctimas, requerimientos probatorios y estrategias procesales, lo que obliga a abandonar la lógica del trato único de tramitación y avanzar hacia esquemas de gestión diferenciada.

Desde esta perspectiva, un modelo de gestión eficaz debe ser capaz de identificar tempranamente qué casos pueden resolverse de manera más eficiente mediante mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal —y arribar a acuerdos reparatorios o la suspensión condicional del proceso— y cuáles deberán orientarse necesariamente hacia un procedimiento abreviado o a un juicio oral. Esta decisión

¹⁸ Estatuto Orgánico de la FGR, 2023.

temprana no sólo impacta en la duración del proceso, sino también en la calidad de la respuesta institucional y en el uso estratégico de los recursos disponibles. En este sentido, la literatura especializada ha señalado que las decisiones iniciales del Ministerio Público —como la priorización, el archivo o la judicialización de los asuntos— condicionan en gran medida el desempeño global del sistema penal, al definir desde etapas tempranas la ruta procesal del caso¹⁹.

El modelo de gestión debe incorporar como función central la realización de un diagnóstico acertado del caso, desde la noticia criminal o toma de denuncia, junto con su tratamiento procesal, permitiendo clasificar y segmentar los asuntos conforme a su gravedad, complejidad y viabilidad probatoria. Esta segmentación posibilita canalizar los casos hacia unidades que investiguen o procesen asuntos con características similares, fortaleciendo la continuidad del caso, clarificando responsabilidades y alineando la operación cotidiana con resultados procesales concretos. De este modo, la fiscalía puede articular la atención temprana con la investigación estratégica y el litigio, superando la lógica burocrática de acumulación de actuaciones y avanzando hacia una persecución penal orientada a decisiones oportunas y soluciones efectivas.

Diversas experiencias en América Latina han avanzado en la implementación de esquemas de gestión diferenciada del flujo de casos, sustituyendo la lógica de tramitación homogénea por modelos escalonados que

separan la atención inicial y decisión temprana, la resolución estandarizada de asuntos de baja complejidad y la investigación especializada de casos prioritarios. Este tipo de arreglos en fiscalías de países como Chile, Colombia y Perú, donde se han creado unidades de análisis inicial, mecanismos de clasificación por complejidad y equipos especializados por tipo de delito, con el objetivo de concentrar capacidades institucionales en fenómenos de mayor impacto y evitar que los equipos sustantivos queden absorbidos por cargas administrativas²⁰.

En México, estos enfoques han sido retomados en distintos ejercicios de reorganización institucional —frecuentemente descritos como modelos escalonados, de “tres pisos” o de “gestión por niveles”— que buscan articular un primer espacio de recepción y diagnóstico del caso, circuitos de tramitación masiva y unidades de investigación especializada. Sin embargo, su implementación ha sido desigual y, en muchos contextos, estos diseños conviven con estructuras heredadas del sistema escrito, generando configuraciones híbridas que limitan su potencial transformador. La falta de continuidad entre investigación y litigación, así como la persistencia de esquemas fragmentados de trabajo, ha impedido consolidar plenamente una gestión diferenciada orientada a resultados procesales.

En México, estos enfoques de gestión diferenciada del flujo de casos han sido retomados, con distintos grados de profundidad, por diversas fiscalías estatales. Experiencias

¹⁹ Open Society Justice Initiative, 2015.

²⁰ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2012.

como las desarrolladas en Guanajuato, Sonora, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Coahuila han impulsado esquemas de reorganización funcional orientados a separar la atención inicial y diagnóstico del caso, la tramitación estandarizada de asuntos de baja complejidad y la investigación especializada de fenómenos prioritarios, buscando concentrar capacidades institucionales donde el impacto es mayor. Más recientemente, este enfoque ha comenzado a desarrollarse también en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, como parte de un esfuerzo por transitar hacia modelos de gestión que articulen decisión temprana, continuidad del caso y orientación a resultados procesales.

En el ámbito estatal, Querétaro implementó el Modelo COSMOS, como una estrategia interinstitucional que estructura la operación de la fiscalía a partir de la gestión diferenciada del flujo de casos. El modelo contempla un espacio de recepción y diagnóstico inicial, donde los asuntos se clasifican conforme a su complejidad y gravedad; circuitos de atención para casos de baja complejidad con posibles salidas alternas; y unidades especializadas para la investigación de delitos de alto impacto. La fiscalía trabaja con equipos integrados por fiscales, policías y peritos, apoyados por áreas de análisis e inteligencia, con el objetivo de definir tempranamente la ruta procesal del caso y asignar los recursos conforme a prioridades institucionales²¹.

Por otro lado, la transformación del modelo de gestión en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que se encuen-

tra en proceso de implementación, se ha orientado a reorganizar el trabajo institucional en torno al caso y no al expediente, incorporando criterios de segmentación, especialización y gestión diferenciada. El diseño parte de la identificación temprana de la noticia criminal y su clasificación conforme a la complejidad del asunto, la necesidad de actos urgentes y la posible salida procesal. A partir de ello, el modelo articula unidades funcionales con responsabilidades definidas —como módulos de atención temprana, unidades de investigación y litigación, áreas de determinación y mecanismos alternativos de solución de controversias— con el propósito de evitar la fragmentación tradicional entre integración y proceso. Asimismo, incorpora herramientas de seguimiento, indicadores de desempeño y esquemas de coordinación con policías de investigación y servicios periciales, buscando alinear la gestión interna con resultados procesales concretos, tales como judicializaciones sólidas, acuerdos reparatorios oportunos o determinaciones debidamente fundadas²².

Estas experiencias confirman que la adopción de modelos escalonados o diferenciados no puede reducirse a una redistribución administrativa del trabajo, sino que exige transformaciones más profundas en las prácticas organizacionales, en los roles del Ministerio Público, las policías y los peritos y en los sistemas de incentivos. Esta lógica implica reconocer que la persecución penal no puede entenderse como un proceso automático de tramitación de asun-

²¹ México Evalúa, 2023.

²² Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, 2025.

tos, sino como una actividad orientada al interés público, en la que el Ministerio Público debe tomar decisiones estratégicas sobre qué casos priorizar y cómo intervenir en ellos para maximizar el impacto del sistema²³.

IV. Desafíos para la transición hacia nuevos modelos de gestión en las Fiscalías

La transición hacia nuevos modelos de gestión en las fiscalías enfrenta desafíos que trascienden el rediseño formal de estructuras organizacionales. El primero de ellos es de naturaleza cultural. Durante décadas, la práctica institucional estuvo centrada en el expediente como eje del trabajo, consolidando rutinas burocráticas orientadas al trámite y a la acumulación documental. Cambiar estas lógicas implica transformar hábitos arraigados, redefinir criterios de desempeño y cuestionar esquemas de organización contruidos alrededor de la fragmentación funcional entre integración y litigación.

Un segundo desafío es organizacional. La implementación de modelos diferenciados —basados en segmentación temprana, especialización por tipo de caso y continuidad entre investigación y litigación— exige rediseñar flujos de trabajo, redefinir competencias y fortalecer la coordinación entre Ministerio Público, policías de investigación y peritos. Desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas, las reformas

suelen reinterpretarse y adaptarse a las estructuras preexistentes, generando brechas entre el diseño normativo y la operación cotidiana cuando no existen incentivos y capacidades suficientes para sostener el cambio²⁴. En este contexto, el riesgo es que el nuevo modelo se superponga al anterior sin sustituirlo realmente.

El tercer desafío es institucional y estratégico. Las fiscalías operan en entornos de alta presión pública, con demandas inmediatas de resultados y restricciones presupuestales significativas. La transformación del modelo de gestión requiere liderazgos sostenidos, claridad en la política de persecución penal y capacidad para alinear estructura, procesos e incentivos con objetivos estratégicos. Desde la teoría del valor público resulta fundamental asegurar la coherencia entre diseño institucional y desempeño operativo²⁵.

Finalmente, existe un desafío vinculado a los sistemas de evaluación e incentivos. Mientras el desempeño continúe medido principalmente por indicadores de actividad —número de carpetas iniciadas, diligencias realizadas o determinaciones emitidas— los operadores tenderán a privilegiar el volumen sobre la calidad. México Evalúa ha documentado que la falta de orientación a resultados procesales y la debilidad en las capacidades de investigación constituyen factores centrales en el bajo avance de las carpetas hacia judicialización efectiva²⁶. Diversos estudios han advertido que este tipo de métri-

²³ Vera Institute of Justice, 2019.

²⁴ Subirats, 1994; Lipsky, 2010.

²⁵ Moore, 2013.

²⁶ México Evalúa, 2024.

cas distorsiona el funcionamiento del sistema penal, al incentivar la producción de actividad en lugar de la generación de resultados sustantivos en términos de resolución de conflictos y calidad de las decisiones²⁷. En este sentido, la transición hacia un modelo de gestión orientado a resultados exige, por tanto, redefinir métricas institucionales y vincular la carrera profesional con la calidad sustantiva de la investigación, la litigación y resultados sustantivos.

En suma, la transformación hacia nuevos modelos de gestión no es un proceso exclusivamente técnico. Supone una reconfiguración cultural, organizacional y estratégica que redefine la manera en que las fiscalías investigan, toman decisiones y producen justicia en el sistema penal acusatorio.

V. Conclusiones

La experiencia mexicana, al igual que en otros países latinoamericanos, confirma que la reforma procesal penal no se agota en la modificación de normas ni en la instalación de nuevas audiencias. La transición hacia un sistema acusatorio y oral transformó el lenguaje jurídico, rediseñó etapas procesales y fortaleció formalmente las garantías del debido proceso; sin embargo, no cambió automáticamente la forma en que las fiscalías organizan su trabajo, investigan los casos y toman decisiones. La brecha entre el diseño normativo y la operación cotidiana revela que la verdadera transformación del sistema penal depende, en última instancia, del modelo de gestión que estructura la actividad del Ministerio Público.

A más de una década de la reforma constitucional de 2008 y de la creación de fiscalías autónomas a partir de 2014, persisten inercias organizacionales heredadas del sistema escrito. La separación entre quienes investigan y quienes litigan, y la centralidad del expediente como eje del trabajo institucional continúan limitando la capacidad de las fiscalías para construir casos sólidos orientados al debate oral. El tránsito de la averiguación previa a las investigaciones desformalizadas, cuyo registro es la carpeta de investigación, no siempre ha implicado un cambio en la lógica interna de trabajo: en muchos contextos, el documento sustituyó al expediente, pero la burocracia, los formalismos y el papeleo permanecieron intactos.

El presente artículo ha sostenido que el modelo de gestión constituye un puente fundamental entre el proceso penal diseñado en los códigos y su concreción real en decisiones institucionales. No se trata de un aspecto administrativo, sino del núcleo operativo que determina cómo se asignan cargas de trabajo, cómo se priorizan asuntos, cómo se coordinan fiscales, policías y peritos, y cómo se orientan los recursos hacia resultados procesales específicos. En ausencia de un modelo explícito y coherente, las organizaciones tienden a reproducir prácticas preexistentes, adaptando las nuevas reglas a viejas estructuras y procesos en lugar de rediseñar las estructuras y procesos para hacer operativas las nuevas reglas.

Como ha advertido la teoría de la implementación, cuando las estructuras organizacio-

²⁷ Vera Institute of Justice, 2016.

nales no se rediseñan de manera coherente con los objetivos normativos, la política pública termina adaptándose a la organización existente en lugar de transformarla. En el ámbito de la persecución penal, ello implica que las reformas legales pueden coexistir con prácticas institucionales inerciales si no se modifican simultáneamente los incentivos, la distribución de responsabilidades y la lógica interna de operación.

La necesidad de una gestión diferenciada del flujo de casos surge como uno de los componentes centrales de esta transformación pendiente. El sistema acusatorio presupone decisiones tempranas y estratégicas: la clasificación inicial del caso, la identificación de salidas alternas cuando proceden y la concentración de capacidades en fenómenos de mayor complejidad son condiciones indispensables para racionalizar el uso de recursos y ofrecer respuestas oportunas a la ciudadanía. Sin embargo, cuando la lógica institucional sigue tratando todos los casos bajo esquemas homogéneos de tramitación, se genera sobrecarga estructural, rezago y dispersión de esfuerzos con resultados muy deficientes en la persecución penal.

Asimismo, la transformación del modelo de gestión exige revisar la relación entre el Ministerio Público y los cuerpos auxiliares. El proceso acusatorio atribuye al fiscal la dirección jurídica de la investigación, pero esta función estratégica solo puede ejercerse cuando existe coordinación funcional con policías y peritos, continuidad en el manejo del caso y claridad en los roles. La persistencia de esquemas fragmentados diluye responsabilidades y dificulta la construcción de

teorías del caso consistentes, debilitando la eficacia del litigio en audiencia pública.

El desafío, por tanto, no es meramente técnico. Implica una reconfiguración cultural, organizacional y estratégica. Cultural, porque requiere abandonar la centralidad del trámite y sustituirla por una orientación a resultados procesales y a la satisfacción de las personas usuarias del sistema. Organizacional, porque demanda rediseñar flujos de trabajo, integrar equipos multidisciplinarios y asegurar continuidad entre investigación y litigación. Estratégica, porque exige definir prioridades claras de persecución penal y alinear estructura, incentivos y evaluación del desempeño con dichas prioridades.

En México, la autonomía constitucional de las fiscalías abrió una ventana de oportunidad relevante, pero la autonomía formal no garantiza por sí sola la efectividad institucional. Sin liderazgo sostenido, sin sistemas de evaluación que privilegien la calidad sobre el volumen y sin modelos de gestión orientados al caso, la reforma corre el riesgo de consolidarse únicamente en el plano normativo. La creación de nuevas estructuras sin transformación profunda de prácticas puede producir configuraciones híbridas, en el mejor de los casos, donde conviven principios acusatorios con lógicas inquisitivas de funcionamiento.

Las experiencias de reorganización observadas en distintas entidades federativas mexicanas muestran que es posible avanzar hacia modelos escalonados o diferenciados que articulen atención temprana, tramitación estandarizada de asuntos de baja complejidad e investigación especializada de fenómenos prioritarios. No obstante, estos esfuerzos solo

alcanzan su potencial cuando se acompañan de cambios en los sistemas de incentivos, en la distribución de responsabilidades y en la cultura organizacional. La gestión diferenciada no es solo una técnica administrativa, sino un componente estructural de la racionalidad del sistema penal acusatorio.

En definitiva, repensar la gestión necesariamente debe hacer repensar la investigación. La calidad de la persecución penal no depende exclusivamente de mayores facultades legales o de nuevas herramientas tecnológicas, sino de la capacidad institucional para convertir denuncias en decisiones jurídicas estratégicas y actos de investigación en resultados procesales sólidos. La reforma penal mexicana ha avanzado en el plano constitucional y legislativo; el desafío pendiente es consolidar fiscalías capaces de traducir esos principios en prácticas coherentes, decisiones oportunas y justicia efectiva.

Solo cuando el modelo de gestión se alinee con la lógica del caso —y no del expediente— podrá afirmarse que la transformación del sistema penal ha trascendido el texto de la ley para materializarse en la experiencia cotidiana de las personas que acuden en busca de justicia

VI. Bibliografía

Caballero Juárez, J. A., *La procuración de justicia en México: cinco planteamientos para su transformación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, s. f.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Desafíos del Minis-*

terio Público fiscal en América Latina, Santiago de Chile, 2006.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Gestión de fiscalías: modelos, prácticas y desafíos*, Santiago de Chile, 2010, disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5482/gestiondefiscalias.pdf>

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Gestión de fiscalías: consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías*, Santiago de Chile, 2012.

Daza Zaragoza, C. H., “La Fiscalía General de la República como organismo constitucional autónomo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 158, vol. LVII, núm. 2, 2022, pp. 213–234, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/42359/39105>

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Modelo de Atención Temprana (MAT)*, Ciudad de México, 2022.

Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, *Plan de política criminal y programa de persecución penal 2025*, Ciudad de México, 2025.

Fiscalía General de la República, *Estaduto orgánico de la Fiscalía General de la República*, Diario Oficial de la Federación, 2023, disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5692571>

Langer, M., “The rise of managerial judging in international criminal law”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, N° 4, 2014, pp. 835–873, disponible en: <https://academic.oup.com/ajcl/article/62/4/835/2598892>

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York, 2010.

México Evalúa, *Un mejor sistema de justicia penal es posible: caso Querétaro*, Ciudad de México, 2023, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/un-mejor-sistema-de-justicia-penal-es-posible-caso-queretaro/>

México Evalúa, *Hallazgos 2023: evaluación del sistema de justicia penal en México*, Ciudad de México, 2024, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2023/>

Moore, M., *Recognizing public value*, Harvard University Press, Cambridge, 2013.

Open Society Justice Initiative, *Improving prosecutorial decision-making*, Open Society Foundations, New York, 2015, disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/publications/improving-prosecutorial-decision-making>

Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.

Vera Institute of Justice, *Measuring what matters: performance measures for justice systems*, New York, 2016, disponible en: <https://www.vera.org/publications/measuring-what-matters>

Vera Institute of Justice, *Prosecution in the public interest: a framework for measuring justice outcomes*, New York, 2019, disponible en: <https://www.vera.org/publications/prosecution-in-the-public-interest>

World Bank, *Performance indicators for the justice sector*, Washington, DC, 2017.

Modelo de Gestión Fiscal. Guatemala 2010-2025

Luis Ramírez García

NÚMERO
26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



Modelo de Gestión Fiscal. Guatemala 2010-2025

Luis Ramírez García, *Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias penales de Guatemala (ICCPG).*

PALABRAS CLAVE: MINISTERIO PÚBLICO, MODELOS DE GESTIÓN FISCAL, PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA, REFORMA JUDICIAL, POLÍTICA CRIMINAL, GUATEMALA.

RESUMEN: El artículo de Luis Ramírez García analiza la evolución del modelo de gestión fiscal del Ministerio Público de Guatemala entre 2010 y 2025, identificando tres modelos sucesivos. El primero, de agencias fiscales (1994-2011), organizó el trabajo de manera secuencial y logró distribuir equitativamente las cargas de trabajo, pero resultó ineficaz ante el crecimiento del flujo de casos y la criminalidad compleja. El segundo, de gestión por unidades funcionales (2010-2018), introdujo una lógica político-criminal orientada a la eficiencia y la eficacia, diferenciando unidades de decisión temprana, investigación y litigación. El tercero, de gestión integral de casos (2019-2024), reorganizó el trabajo en equipos por gravedad del delito, desarticulando las unidades funcionales anteriores. El análisis estadístico de salidas efectivas muestra que el modelo de unidades funcionales ofreció mejores resultados en acusaciones, salidas alternas y sentencias respecto a los períodos posteriores, aunque el autor señala la ausencia de investigaciones comparativas sistemáticas que permitan una evaluación concluyente.

I. Antecedentes

Algo ya aceptado en América Latina es la inclusión del Ministerio Público como responsable de la persecución penal oficial, abandonando así la figura del juez de instrucción del sistema inquisitivo, quien concentraba las funciones de control de la investigación criminal y de garantías constitucionales. Esta asimilación cumple la función primordial, dentro del esquema del sistema penal, de ofrecer mejores condiciones para que un juez imparcial resuelva el conflicto sometido a su jurisdicción. Asimismo, la designación de un fiscal que, en forma objetiva, promueva la acción penal de conflictos para evitar que mecanismos sociales con mayor contenido violento o abuso de poder absorban la gestión de la conflictividad social. De esta manera, la cultura jurídico-procesal incorpora como principio básico de funcionamiento de la justicia penal el paradigma acusatorio de separación de funciones jurisdiccionales a cargo del juez, dedicadas a la protección de garantías para el procesado, y la función acusatoria a cargo del fiscal, responsable di-

rigir la investigación criminal y ejercer la acción penal.

El paradigma acusatorio dentro del sistema de justicia es tan importante que llegó a constituir un modelo teórico de sistema procesal al cual, además de la separación de funciones jurisdicciones y acusatorias, se agregan otras esenciales como la oralidad, la excepcionalidad de la prisión preventiva, la igualdad de los sujetos procesales (acusador y defensa) y por lo tanto el contradictorio como elemento esencial en el juicio oral. En este modelo se puede incluir el jurado, según la tradición judicial, que lleva consigo la íntima convicción como método de valoración de la prueba. En la modernidad se incluyó al Ministerio Público como responsable de la acción penal, en un inicio como parte del sistema mixto, y luego ya en el Siglo XX se consolidó como responsable exclusivo de la persecución penal pública, con funciones duales: por un lado, el control de la investigación criminal, en especial de las funciones policiales, y por el otro, responsable de impulsar la acción penal ante los jueces.

En el proceso de reforma judicial en América Latina, iniciado a finales del Siglo XX, el Ministerio Público resurgió como una de las instituciones centrales para abandonar las viejas prácticas judiciales inquisitivas enquistadas en el trámite del expediente escrito y en la formalización de la investigación criminal. Estas transformaciones de cultura judicial están acompañadas de exigencias profundas de una política criminal efectiva que evolucionó durante la segunda parte del Siglo XX: en primer lugar, la inclusión de la protección de los derechos humanos a través de la justicia penal, que tiene como an-

tecedente directo la tragedia de violaciones a los derechos humanos durante la Segunda Guerra Mundial, y en la crisis provocada por el terrorismo de Estado en las guerras sucias de América Latina; en segundo lugar, la incorporación del incremento delictivo de abuso de poder como la corrupción y la necesidad de ampliar el ámbito punitivo al medio ambiente entre otros bienes jurídicos de interés colectivo y difuso; en tercer lugar, la inclusión de la víctima en el proceso penal; y no menos importante, las crisis de inseguridad ciudadana, creadas ficticiamente o reales, para justificar las campañas de ley y orden por el incremento del fenómeno delictivo común en zonas urbanas marginadas por las políticas neoliberales y el crecimiento del crimen organizado de drogas, tráfico de armas y trata de personas.

Estos reclamos sociales legítimos, aunados a la transición democrática de finales de la década de 1980, luego de años de represión política y de sistemáticas violaciones a los derechos humanos, conforman el marco de referencia de la reforma judicial, en la cual el Ministerio Público estaría llamado a asumir la responsabilidad organizar, gestionar y hacer efectiva la acción penal. Es decir, poner en movimiento el conjunto de mecanismos institucionales y legales para restituir la afectación de derechos a las víctimas del delito, que incluye principalmente el facilitarles el acceso a la justicia y la reparación del daño; además velará porque se pueda proteger a la víctima en caso de amenazas a su integridad, la asistencia por los efectos del delito, establecer mecanismos que garanticen la no repetición delictiva y la reintegración a su grupo social.

La expectativa y demanda actual de intervención del Ministerio Público en la conflictividad social es inmensa, no solo por el déficit que tradicionalmente tiene el Estado con las víctimas, sino que también por las políticas legislativas de inflación penal que ponen en crisis las capacidades de respuesta de las instituciones de justicia, en especial del Ministerio Público. De esta manera, en abstracto, la potestad que le otorga la Constitución de ejercer la acción penal pública no corresponde con las posibilidades reales de cumplir con los derechos de las víctimas del delito. Ya Julio Maier explicaba claramente el fracaso del principio de legalidad procesal penal en el sentido de que todo delito deberá ser investigado, principio que regía para el modelo inquisitivo. Sin embargo, la realidad social impone el principio de oportunidad; es decir, solo algunos conflictos podrá absorber la justicia penal. En otros términos, la selectividad del sistema de justicia pasa necesariamente por los filtros de las instancias responsables de la persecución penal, la policía y el Ministerio Público fiscal, los cuales, en gran medida, deciden qué casos ingresan al sistema penal y cuáles no.

De lo anterior se acepta como corolario que los recursos humanos y materiales serán siempre insuficientes para enfrentar los distintos fenómenos criminales, por lo tanto, la selectividad de casos se asume como un hecho social inevitable en el sistema penal. Dejar a la deriva la selectividad es un riesgo muy alto para la credibilidad e impacto en la gestión de la conflictividad violenta del país. Esto lleva a considerar algunas de las variables que permiten incidir en la efectividad de la persecución penal, como la cantidad y

calidad de los fiscales que conforman el Ministerio Público, de las capacidades cuantitativas y cualitativas de la investigación criminal, de los recursos financieros, de sistemas de información integrados y accesibles, del diseño e implementación de la gestión fiscal y de la definición y evaluación de las políticas de persecución penal.

Estas variables permiten disminuir los riesgos de dejar a la deriva el ejercicio de la acción penal, lo cual significa permitir que los filtros de selección de casos se ajusten a la arbitrariedad fiscal determinada por la cultura burocrática organizacional, el peso de los grupos de interés, la corrupción en casos concretos que puede volverse endémica, intereses ilegítimos de las víctimas, la presión de los medios de comunicación, el tráfico de influencia interno y externo cercano al fiscal de caso, instrucciones jerárquicas de fiscales sin las formalidades de ley e incluso, la dejadez o preocupación personal del fiscal. Cada una de las variables debería ser analizada periódicamente para identificar las debilidades institucionales. En este artículo se presentarán algunos criterios que permitan conocer el estado de situación del modelo de gestión fiscal del Ministerio Público de Guatemala.

II. Modelos de Gestión Fiscal en Guatemala

Un modelo es el reflejo isomórfico de los elementos esenciales de un sistema, entendido como el conjunto interrelacionado de estos que cumplen una función concreta en un medio ambiente determinado. El modelo, como síntesis abstracta que describe un sistema, provee información para comparar el

funcionamiento de un sistema concreto con su representación isomórfica. Cualquier sistema social que pretenda transformar elementos de la realidad (incursos) podrá representarse en un modelo que servirá para comparar el funcionamiento del sistema con su representación y verificar sus discrepancias.

Un modelo de gestión fiscal contiene los elementos esenciales de una fiscalía como un sistema organizacional que cumple su función de persecución penal a través de personas (fiscales y auxiliares), describir determinadas acciones de naturaleza fiscal (órdenes de investigación, elaborar y presentar acusaciones, asistir a audiencias, recibir declaraciones, acuerdos, salidas alternativas y otras), definir procedimientos que deberán realizar con los casos que ingresan para obtener respuestas, establecer relaciones de jerarquía internas, relaciones con otras fiscalías y agencias del sistema penal. Como cualquier organización, la unidad fiscal gestiona recursos humanos y materiales para el cumplimiento de objetivos concretos de acuerdo con planes preestablecidos.

Producto de la reforma judicial en 1994, se creó la Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto 40-94), que contiene una estructura de organización de la función fiscal desde el Fiscal General, las Fiscalías Distritales, las Fiscalías de Sección y la Oficina de Atención Permanente. Hasta la fecha se han desarrollado tres modelos de gestión fiscal, los cuales responden a coyunturas políticas de nombramiento de nuevos fiscales y a las exigencias sociales de mayor eficacia en la función fiscal.

El primer modelo de gestión fiscal fue el de agencias fiscales (1994-2011), se implemen-

tó en forma similar a los juzgados de instrucción, es decir, distribuir casos en forma secuencial a los oficiales del juzgado, con la diferencia de que el flujo de casos iniciaba con la Oficina de Atención Permanente, la cual distribuía los casos según la competencia: para las fiscalías de sección, los casos según la competencia estipulada para cada tipo de delito de estas fiscalías (Mujer, Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, Corrupción y otras) y los delitos comunes a las distintas fiscalías distritales (en cada departamento al menos una fiscalía). En este último caso, se distribuía en forma secuencial a la agencia fiscal numerada en forma consecutiva, hasta culminar la ronda de casos. Para la ciudad de Guatemala, existía la Fiscalía Metropolitana que conocía todos los casos diferentes a las competencias de las fiscalías de sección. Esta contaba con 35 agencias fiscales y cada una tenía un agente fiscal como jefe, dos o tres fiscales auxiliares y cada fiscal auxiliar con un oficial. Cada agencia fiscal era responsable de tomar decisiones sobre la aplicación de una salida alterna (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal o bien conversión de la acción pública a privada), también de requerir autorizaciones para investigación (allanamientos, secuestros de bienes, órdenes de detención, citaciones para declaraciones), dirigir la investigación ante la policía, elaborar las acusaciones, participar en las audiencias previas al juicio y en las audiencias del debate.

Este modelo resultó eficaz para distribuir las cargas de trabajo en forma equitativa entre las agencias fiscales y entre los fiscales de cada agencia fiscal. Sin embargo, fue ineficiente para gestionar el incremento cons-

tante del flujo de casos, pues la lógica de distribuir en forma secuencial a las agencias fiscales, y dentro de ellas a cada auxiliar fiscal, provocó que las agencias fiscales terminaran relegando a segundo plano la aplicación de mecanismos simplificadores del proceso (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, la conversión de la acción pública a la privada y el procedimiento abreviado). También resultó ineficaz para gestionar casos relacionados con fenómenos criminales complejos de delitos contra el patrimonio y muertes violentas.

Debido al incremento de las muertes violentas durante la primera década del Siglo XXI, se creó la fiscalía especial de delitos contra la vida, la cual incorporó la metodología de trabajo de concentrar la investigación criminal por 72 horas, organizar mesas de trabajo interinstitucional, incorporar el análisis criminal como método de trabajo para identificar estructuras criminales de sicariato y dividir las tareas de investigación y litigación. Esta buena práctica y otras desarrolladas en la fiscalía distrital de Quetzaltenango permitieron evolucionar hacia un modelo orientado a resultados.

El modelo de gestión por unidades funcionales (2010-2018) fue definido e implementado durante la gestión de Claudia Paz, Fiscal General 2010-2014. Su finalidad político-criminal fue incrementar la eficacia de la intervención fiscal en la solución de casos, a través de la implementación de la gerencia de investigación criminal², el fortalecimiento institucional para el desarrollo de la persecución penal estratégica³ y aprovechar las potestades legales que le otorga la ley procesal a los fiscales para prescindir de la acción penal a través de soluciones simplificadas del proceso⁴. Para lograr estos objetivos fue necesario transformar la organización de las agencias fiscales en unidades funcionales: atención permanente, recepción de casos, desestimar aquellos que no constituyen delito, apoyar a las víctimas cuando requieren atención médica y asistencia y distribuir los casos a las unidades y fiscalías especiales; unidad de decisión temprana, responsable de resolver los casos en los cuales es posible la conciliación entre la víctima y el victimario; unidad de investigación para aquellos casos de contenido violento o abuso de poder que requieren ser judicializados para

- 1 Conformada por fiscales, técnicos de la Dirección de Investigación Criminal, DICRI, responsables de las escenas del crimen y agentes de la Dirección de Investigación Criminal, DEINC, de la Policía Nacional Civil, de la sección de muertes violentas y un auxiliar fiscal responsable de conexión de casos de la Fiscalía.
- 2 La gerencia de investigación es una metodología de trabajo para casos complejos que contiene un conjunto de herramientas de seguimiento de investigación desde el conocimiento del hecho, definir la hipótesis que oriente la investigación criminal, un plan de investigación elaborado en conjunto con la policía responsable de la investigación, verificar los resultados y apoyo para la teoría del caso.
- 3 La persecución penal estratégica consiste en orientar la acción penal a disminuir la ocurrencia de fenómenos criminales que tienen como base la existencia de mercados de bienes y servicios ilegales. Para su desarrollo requiere la conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios y la interrelación de sistemas de información públicos.
- 4 Criterio de oportunidad, suspensión de la persecución penal, cediendo la persecución penal a la víctima cuando posea recursos para hacerlo y el procedimiento abreviado, con lo cual se lograría una reparación a la víctima y orientar los recursos humanos y materiales de la institución a la persecución de hechos delictivos de mayor contenido violento y de abuso de poder.

obtener una resolución judicial; y la unidad de litigación, que asumirá la responsabilidad de ejercer la acción penal ante los tribunales de justicia. Para el apoyo de estas unidades, se creó la unidad de atención a la víctima y la unidad de análisis criminal. La diferencia fundamental con el modelo de gestión anterior fue orientar la persecución penal hacia objetivos de eficiencia y eficacia, abandonar la investigación del caso a caso, asumir criterios cualitativos en la distribución de casos en lugar de distribución equitativa entre fiscales y una atención personalizada a la víctima del delito. Durante la administración de Thelma Aldana (2014-2018) se agregaron a este modelo fiscalías especializadas para desestimar casos acumulados.

El Modelo de Gestión Integral de Casos (GIC) se implementó a partir del año 2019 a través del Acuerdo 60-2019. Este modelo se encuentra actualmente en funcionamiento y tiene como objetivo reducir la mora judicial, atender a la víctima y aplicar salidas alternas. La organización de las fiscalías se realiza a través de equipos de fiscales que conocen el caso desde el inicio, realizan la investigación, aplican salidas alternas, desestiman casos y ejercen la acción penal ante los tribunales de justicia. El ingreso de casos se realiza siempre en la unidad de Atención Permanente, la cual, además de desestimar aquellos casos que considera no son constitutivos de delitos, distribuye las denuncias hacia las fiscalías especiales por el tipo de competencia (mujer, jóvenes en conflicto con la ley penal, vida, criminalidad organizada, corrupción y otros) y los delitos comunes hacia fiscalías que conocen conflictos de hechos graves y fiscalías de equipos

menos graves. Con este método se desarticuló la división de unidades de decisión temprana, unidades de investigación y unidades de litigación del modelo anterior. Los equipos de fiscales para delitos graves y menos graves son los responsables de seleccionar aquellos casos en los cuales es posible la conciliación para aplicar una salida alterna, los casos que requieren investigación y litigación para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales de justicia.

Los diferentes modelos de gestión implementados en Guatemala tienen diferencias sustanciales en cuanto a la organización de las fiscalías de delitos comunes, la organización de equipos fiscales, las metodologías de trabajo interno y las relaciones internas y externas de las unidades fiscales. Estas diferencias tienen como base los objetivos político-criminales que cada modelo pretende implementar. En el sistema de agencias fiscales, la preocupación central está en mantener las cargas de trabajo equitativas entre los fiscales. En el modelo de gestión por unidades funcionales, la preocupación es lograr objetivos político-criminales de eficiencia y eficacia a través de la distribución de casos a unidades especializadas para solución temprana de casos, la investigación criminal y la litigación ante los tribunales de justicia. Finalmente, el modelo de Gestión Integral de Casos asume como preocupación central la disminución de la mora judicial, donde el fiscal asignado asume la responsabilidad de solucionar el caso según la importancia que considere conveniente: desestimar, salida alterna, investigación y litigación.

Análisis de salidas efectivas con relación a denuncias (periodo 2010-2024)

PERIODO	DENUNCIAS	SALIDAS ALTERNAS	ACUSACIONES	SENTENCIAS
Paz y Paz 2010-2014	1503519	119516	81797	31650
Aldana Hernández 2014-2018	1608091	124112	78515	37683
Porras 2018-2022	1344490	99946	66647	26747
Porras 2022 -2024	984928	36154	42874	20709

Fuente: Ministerio Público de Guatemala*

FIGURA: ANÁLISIS DE SALIDAS EFECTIVAS CON RELACIÓN A DENUNCIAS (PERIODO 2010-2024)

La valoración de cada modelo requiere de investigaciones cualitativas y cuantitativas en términos comparativos que, hasta el momento, no se han realizado. Sin embargo, las estadísticas muestran resultados correspondientes a las administraciones de fiscales generales desde los años 2011 al 2024⁵, los cuales coinciden con la implementación de los modelos de gestión expuestos. De la figura anterior se puede deducir que el modelo de gestión fiscal por unidades funcionales (GUF) (2010-2018) ofrece un mejor desempeño respecto al modelo de gestión integral de casos (GIC), (2019-2022) y (2022-2024). Por ejemplo, en las acusaciones, el modelo GIC (2019-2022) presenta una disminución del 15% respecto al período 2014-

2018 y del 19% respecto al período 2010-2014. En los mismos períodos, las salidas alternas también ofrecen diferencias sustanciales: reducciones del 20% y 17% respectivamente. En el mismo sentido, las sentencias presentan reducciones del 29% y 16% respectivamente. Es importante señalar que el período 2019-2022 estuvo marcado por la Pandemia del COVID-19, lo que influyó en la disminución de casos ingresados, 17% menos que el período 2014-2018, esto indica que durante este período el Ministerio Público tuvo menos carga de trabajo y, por lo tanto, mayor disponibilidad de incrementar los resultados, situación que no se refleja en las estadísticas.

5 Convergencia por los Derechos Humanos, *Caro, ineficiente y corrupto: evaluación del MP durante la gestión de la Fiscal General Consuelo Porras*, Guatemala, noviembre de 2024, p. 21, disponible en: https://independenciaindicial.org/wp-content/uploads/2024/11/Caro__Ineficiente_y_Corrupto_Evaluaci%C2%A2n_del_MP.pdf

* Elaboración propia con base a los informes recuperados del sitio: <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20%C3%B3ficio/05%20Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n%20y%20%C3%B3bjetivos/Memoria%20de%20Labores/pdf>

Persecución Penal Estratégica y Fortalecimiento Institucional: El modelo de gestión del MPA Santa Fe ante la criminalidad compleja (2023-2025)

María Cecilia Vranicich

Carla María Cerliani

Marina Pieretti

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



Persecución Penal Estratégica y Fortalecimiento Institucional: El modelo de gestión del MPA Santa Fe ante la criminalidad compleja (2023-2025)

María Cecilia Vranicich, *Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación.*

Carla María Cerliani, *Fiscal Coordinadora de Objetivos Priorizados del Ministerio Público de la Acusación.*

Marina Pieretti, *Secretaria de Gestión Estratégica y Víctimas del Ministerio Público de la Acusación.*

RESUMEN: El artículo de María Cecilia Vranicich, Carla María Cerliani y Marina Pieretti describe el proceso de transformación del Ministerio Público de la Acusación (MPA) de la Provincia de Santa Fe durante el período 2023-2025, caracterizado como una etapa de fortalecimiento institucional orientada a la persecución penal estratégica. El trabajo identifica tres ejes centrales de reforma: el fortalecimiento de la conducción institucional, mediante una reforma legal que consolidó la verticalidad del mando (Ley N° 14.248) y una reforma constitucional que otorgó al MPA el estatus de órgano extrapoder; la focalización en objetivos priorizados, con la creación de equipos especializados

para abordar mercados ilegales de armas, microtráfico, violencias de género, justicia penal juvenil y corrupción institucional; y la modernización de la gestión operativa, a través del rediseño del sistema de registro de casos, la implementación del sistema 0800-MPA con lógica de triage y el desarrollo de herramientas de análisis criminal basadas en inteligencia artificial (Heimdall Analytics). Las autoras concluyen que la combinación de estas transformaciones representa un giro decisivo en la política criminal provincial: el pasaje de la expansión territorial hacia la focalización estratégica. No obstante, advierten que los desafíos pendientes residen en la consolidación cultural de los cambios, dado que la transición desde prácticas inerciales y burocráticas hacia protocolos estandarizados y una gestión por objetivos exige un esfuerzo sostenido de capacitación y monitoreo institucional.

PALABRAS CLAVE: PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA, MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN, CRIMINALIDAD ORGANIZADA, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, GESTIÓN DE CASOS, POLÍTICA CRIMINAL

I. Introducción

El Ministerio Público de la Acusación (MPA) de la Provincia de Santa Fe transita actualmente lo que hemos definido institucionalmente como su tercera etapa de gestión desde su creación, en el marco del proceso de implementación del sistema acusatorio en la Provincia que empezó a regir en el año 2014. Tras haber superado la fase fundacional y una etapa posterior de consolidación y expansión territorial, el organismo se enfrenta hoy al desafío del *fortalecimiento institucional*, sobre todo a partir de que la nueva constitución provincial aprobada el año pasado que instituyó al MPA como un órgano ajeno a los tres poderes tradicionales. Por su parte, este nuevo período no es una mera continuación lineal de los anteriores; su inicio se vio marcado por un contexto de conflictividad social y criminal de altísima complejidad que exige un quiebre con las lógicas inerciales de la administración de justicia.

La realidad delictiva de la provincia, caracterizada por el aumento de la violencia altamente lesiva y la sofisticación de las organizaciones criminales, ha puesto en crisis los modelos tradicionales de gestión judicial. El sistema acusatorio, si bien supuso un avance democratizador innegable, corría el riesgo de saturarse bajo el peso de una demanda masiva e indiferenciada. La premisa central de esta etapa de gestión es clara: administrar justicia en contextos de violencia extrema y mercados ilegales requiere abandonar las respuestas automatizadas —la lógica del caso a caso— para adoptar una política de persecución penal transparente, objetiva, eficiente y, sobre todo, estratégica.

Para materializar esta visión, el MPA ha desplegado una estrategia integral sustentada en tres pilares fundamentales que se desarrollarán a lo largo de este artículo:

- **El fortalecimiento de la conducción institucional**, mediante reformas legislativas que otorgan herramientas de gobierno unificado a la Fiscalía General.
- **La focalización en objetivos prioritarios**, definiendo qué se persigue y cómo, a través de equipos especializados y flexibles.
- **La revolución en la gestión operativa**, que abarca desde la reingeniería de la carga de trabajo y el registro de casos hasta la modernización tecnológica de la flagrancia y el análisis criminal.

Este artículo se propone documentar y analizar estas transformaciones, no desde una perspectiva teórica abstracta, sino desde la descripción de los dispositivos concretos de gestión implementados para dar respuesta a la demanda ciudadana de seguridad y justicia.

II. Fortalecimiento de la conducción institucional

La eficacia de cualquier política de persecución penal depende, en gran medida, de la toma de decisiones responsables y serias por parte de los órganos de gobierno y por la capacidad de la institución para ejecutarlas de manera dinámica, coherente y unificada en todo su territorio. Uno de los diagnósticos iniciales fue que la anterior lógica colegiada de gobierno del MPA, a través de la Junta de Fiscales (conformada por cinco Fiscales Regionales y el Fiscal General), implicaba una burocratización que ralentiza-

ba decisiones y el funcionamiento eficiente y eficaz del MPA, sumado a una excesiva fragmentación de criterios. Ello dificultaba la implementación de estrategias provinciales comunes, generando respuestas dispares ante fenómenos delictivos idénticos, más allá, por supuesto, de las características propias de cada región. Para revertir esta inercia, hubo un proceso de fortalecimiento de la autoridad de la Fiscalía General que se materializó en dos hitos normativos sucesivos y complementarios: una reforma legal operativa en 2024 y una reforma constitucional estructural en 2025.

II.A. La reforma legal. Verticalidad y unidad de actuación (Ley N° 14.248)

El primer paso hacia la consolidación de un mando unificado se dio en enero de 2024 con la sanción de la Ley N° 14.248, que modificó aspectos sustanciales de la Ley Orgánica del MPA N° 13.013. Esta normativa vino a corregir la dispersión histórica en la política de persecución penal, dotando a la Fiscalía General de herramientas concretas de gobierno. La reforma redefinió el alcance de la autoridad del Fiscal General, otorgándole facultades reforzadas que superan la mera coordinación administrativa para ejercer una conducción estratégica real. El cambio más trascendental se operó sobre el artículo 32 de la Ley Orgánica, facultando al Fiscal General a impartir no solo instrucciones generales, sino también directivas particulares y fundadas en orden a asuntos determinados.

La modificación normativa fue decisiva para superar la visión de *islas* regionales, permi-

tiendo alinear a todos/as los/as fiscales detrás de objetivos priorizados y garantizando la unidad de actuación del organismo ante casos de gravedad institucional, conmoción social y casos priorizados. Asimismo, la ley ratificó a la Fiscalía General como la máxima autoridad en la organización y funcionamiento administrativo (art. 14), lo que habilitó el rediseño de estructuras internas sin depender de consensos burocráticos que ralentizaba la toma de decisiones.

II.B. La reforma constitucional. El MPA como órgano extrapoder

Si la reforma legal otorgó las herramientas de gestión, la constitucional de la Provincia de Santa Fe, sancionada el 10 de septiembre de 2025, otorgó el estatus institucional definitivo. La incorporación del Ministerio Público de la Acusación como un órgano extrapoder en el nuevo texto constitucional representa un salto de calidad institucional histórico y un cambio de paradigma en la arquitectura republicana de la provincia.

Este reconocimiento consagra la plena independencia del MPA respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y garantiza su autonomía funcional y autarquía financiera al más alto nivel normativo. Al desligar definitivamente al órgano acusador de la órbita del Poder Judicial (y de la superintendencia de la Corte Suprema), se valida el modelo adversarial y se fortalece la imparcialidad de la persecución penal.

Este nuevo estatus no es un privilegio corporativo, sino una responsabilidad que implica una verdadera *refundación* del organismo. El carácter de extrapoder exige avanzar hacia la

sanción de una nueva Ley Orgánica integral, el diseño de un régimen disciplinario propio y la construcción de una carrera fiscal autónoma, desafíos que marcarán la agenda de los próximos años. En definitiva, la combinación de la verticalidad operativa (Ley 14.248) y la independencia estructural ha dotado al MPA, por primera vez en su historia, de la fortaleza institucional necesaria para enfrentar a la criminalidad organizada, sin condicionamientos externos ni fragmentaciones internas.

III. Abordaje de la criminalidad organizada: del caso a caso a la visión de estructura

La violencia altamente lesiva de la Provincia de Santa Fe encuentra su centro neurálgico de despliegue en la ciudad de Rosario, no solo en cantidad de homicidios/femicidios, sino también en la utilización de armas de fuego que provocan muertes tentadas, heridos/as, y se utilizan para generar intimidaciones, extorsiones, amenazas, comercialización de estupefacientes, entre otros fenómenos delictivos vinculados fundamentalmente a disputas territoriales por mercados ilegales de estupefacientes.

El modelo tradicional de organización de Fiscalías Especializadas por tipos penales perdió eficacia a tenor de la complejidad de la conformación de las organizaciones criminales. Se generó la necesidad de establecer nuevas formas organizacionales, conformando equipos de fiscales en torno a Focos Investigativos (FI) con la finalidad de abordar el fenómeno criminal de manera integral, inteligente y estratégica. Su puesta en marcha implicó el desarrollo de un conjunto de ac-

ciones institucionales orientadas a generar modificaciones e innovaciones en los modelos organizacionales y en los procesos de trabajo de las actuales Unidades Fiscales y Órganos de Apoyo a la Gestión.

Resultó necesario consolidar Áreas de Análisis Criminal Investigativas (ACI), como una herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento criminológico para orientar el esfuerzo de persecución penal (medios y decisiones) y mejorar la respuesta institucional.

De esta manera, el MPA ha desplazado su foco de la persecución de hechos aislados hacia la desarticulación de organizaciones criminales mediante el análisis de patrones y el uso de tecnología. Mediante equipos especializados y flexibles, se ha logrado procesar y cruzar evidencia fragmentada para identificar estructuras complejas, permitiendo vincular hechos aparentemente inconexos y lograr la detención de organizadores que operan de forma transversal en el territorio.

III.A. Impacto en los índices de violencia: resultados en el territorio

La implementación de estas estrategias ha tenido un impacto directo y mensurable en la reducción de la violencia altamente lesiva en la provincia.

2022 Muertes violentas total provincia 406, total Departamento Rosario 290 Heridos de Arma de Fuego total provincia 1.382, Departamento Rosario 864

2023 Muertes violentas total provincia 399, Departamento Rosario 262 Heridos de Arma de Fuego total provincia 1.322, Departamento Rosario 795

2024 Muertes violentas total provincia 180, Departamento Rosario 92 Heridos de Arma de Fuego total provincia 815, Departamento Rosario 351

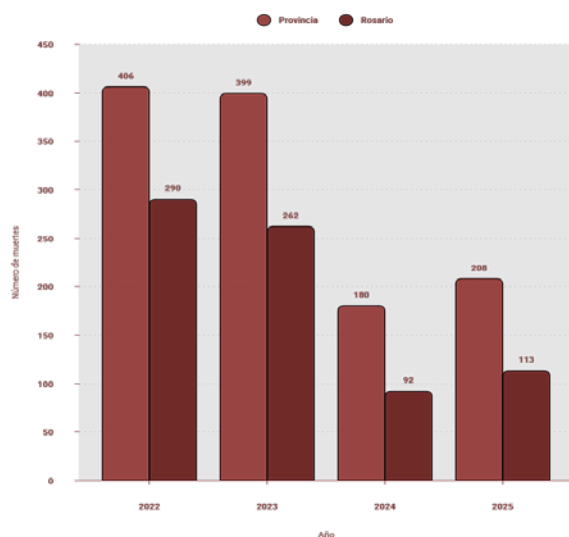


FIGURA: MUERTES VIOLENTAS POR AÑO Y DEPARTAMENTO

2025 Muertes violentas total provincia 208, Departamento Rosario 113 Heridos de Arma de Fuego total provincia 855, Departamento Rosario 398

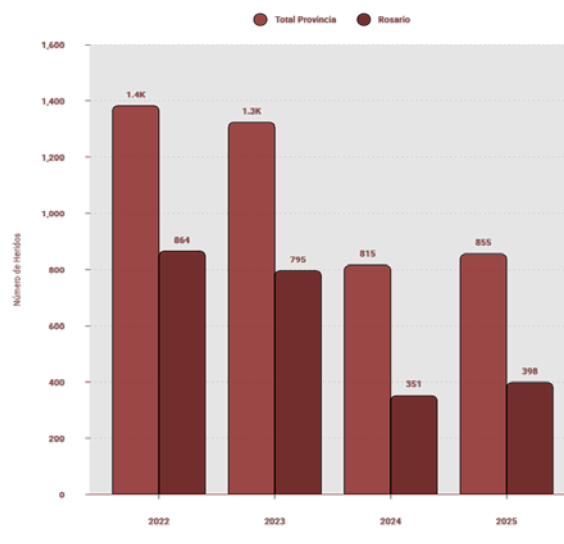


FIGURA: HERIDOS DE ARMA DE FUEGO POR AÑO Y DEPARTAMENTO

III.B. Articulación multiagencial

Para que el MPA funcione de manera dinámica y no burocrática, es vital el trabajo conjunto con los restantes poderes del Estado en todos sus niveles: local, provincial y nacional. La persecución de los mercados ilegales y la intervención en territorios complejos solo es posible mediante la integración de información y recursos con los ministerios de seguridad y otras áreas como salud, educación, etc. Esta gestión multiagencial asegura que la respuesta del Estado sea integral y no solo judicial y temporaria, transformando la labor del MPA en una herramienta eficiente que responda a la demanda ciudadana de seguridad y sobre todo que las estrategias de intervención se sostengan en el tiempo.

IV. Persecución penal por objetivos priorizados

La definición de una política de persecución penal requiere, ante todo, un ejercicio de sinceramiento: los recursos del sistema penal son finitos, mientras que la demanda es potencialmente infinita. Pretender perseguirlo todo con la misma intensidad equivale, en la práctica, a no perseguir nada con eficacia. En este marco, se aprobó mediante la Resolución FG N° 174/2024 el "Plan de Persecución Penal por Objetivos Priorizados (2023-2025)".

Dicho Plan fue validado para el período 2026/2027 mediante Resolución FG N° 607/2025. Este documento rector establece que la persecución penal no debe guiarse por la inercia del ingreso de causas, sino

por un criterio político-criminal racional basado en el daño social. A continuación, se detallan los dispositivos diseñados para abordar los ejes centrales de este plan.

IV.A. El área de objetivos priorizados

Esta verticalidad consagrada en la ley se ha materializado operativamente con la sanción de las Resoluciones FG N° 433/2024 y 9/25. Esta norma dispone la creación del “Área de Gestión Estratégica y Persecución Penal por Objetivos Priorizados” dentro de la propia estructura de la Fiscalía General. Este dispositivo organizacional rompe con la inercia administrativa de delegar la totalidad de la gestión operativa en las fiscalías regionales. Para ello, asigna fiscales específicos con alcance provincial para coordinar los ejes más sensibles de la política de persecución penal. Mediante esta resolución, se han designado fiscal a cargo de la coordinación y a fiscales que coordinan cada temática priorizada:

- Violencia altamente lesiva y mercados ilegales.
- Violencia institucional y corrupción en fuerzas de seguridad.
- Violencias de género.
- Responsabilidad penal juvenil.

El objetivo de este diseño es garantizar que estos fenómenos sean investigados con estándares uniformes y rigurosos en toda la provincia, superando las limitaciones o falta de recursos específicos que puedan sufrir las unidades fiscales locales.

IV.B. Mercados ilegales de armas de fuego

La violencia lesiva en Santa Fe está indisolublemente ligada a la proliferación de armas

de fuego. Históricamente, se abordaba esta problemática de manera fragmentada: el hallazgo de un arma se investigaba como un delito de tenencia o portación en flagrancia o juicio, agotando la investigación en el secuestro del material y la condena rápida del tenedor o portador. Si bien desde la Fiscalía General se realizaba una gestión de pericia y destrucción que aportaba información de calidad, la estrategia de investigación solía detenerse en el último eslabón de la cadena.

El nuevo modelo implementado cambia radicalmente el foco: el arma deja de ser el fin de la investigación para convertirse en el hilo conductor que permite desarticular mercados ilegales. Bajo la órbita de los objetivos priorizados, se ha constituido un equipo de trabajo que analiza la trazabilidad de las armas secuestradas. La persecución se orienta ahora a identificar flujos, proveedores, acopiadores y rutas de distribución. Esto implica integrar la información en mesas de trabajo interinstitucionales (con organismos como RENAR, Ministerio de Seguridad y Fuerzas Federales) y utilizar el análisis criminal para detectar patrones de desvío de armas desde mercados legales o estatales hacia circuitos delictivos.

Se pasa así de una gestión administrativa del secuestro a una persecución penal del mercado, un cambio de paradigma que en 2025 ya ha arrojado resultados contundentes. Actualmente, se gestionan 7 investigaciones penales estratégicas (CUIJ) focalizadas en estructuras de provisión, para las cuales se desplegaron más de 100 allanamientos. La efectividad de esta persecución penal estratégica se refleja en las condenas y medidas cautelares obtenidas: a la fecha contamos

con 14 personas condenadas, 17 personas en prisión preventiva efectiva y 4 imputados en libertad aguardando su audiencia preliminar, con gran cantidad de material controlado secuestrado y la clausura administrativa de una armería en la ciudad de Rosario.

En esta misma línea, el Sistema Automatizado de Identificación Balística (SAIB) se ha consolidado como una herramienta fundamental para establecer la trazabilidad del armamento utilizado en conflictos violentos. El rendimiento del sistema durante 2025 evidencia un flujo de trabajo intensivo: se ingresaron un total de 2.819 vainas (1.803 inculpas y 1.016 testigos) y 1.296 proyectiles (463 inculpas y 868 testigos).

Este aporte anual robustece significativamente la base de datos histórica, que ya acumula 7.688 vainas y 4.117 proyectiles digitalizados. Lo crucial de este volumen de información radica en su capacidad de cotejo automatizado: durante 2025, el sistema arrojó 5.967 sugerencias de coincidencia (*hits*), debiendo luego realizar la confirmación con cotejo. Cada una de estas confirmaciones representa un nexo probado entre hechos aparentemente aislados, permitiendo a los equipos fiscales reconstruir el itinerario criminal de un arma y avanzar sobre las estructuras que las administran.

IV.C. Violencia institucional y corrupción funcional

La legitimidad del sistema de justicia depende de su capacidad para controlarse a sí mismo y a las fuerzas de seguridad que le asisten. La persecución de la violencia institucional y la corrupción funcional presen-

ta desafíos particulares. La centralización de esta temática bajo la órbita de la Fiscalía General, a través del Área de Objetivos Priorizados, busca asegurar la independencia y eficacia en las investigaciones. La designación de fiscales coordinadores específicos permite un monitoreo constante de estas causas y asegura una respuesta institucional unificada ante hechos de gravedad institucional. Este diseño busca unificar las estrategias de investigación, evitar que la cercanía cotidiana entre fiscales y personas investigadas que por los roles que desempeñan pueden pretender incidir ante los/as fiscales que trabajan en su mismo ámbito territorial.

IV.D. Microtráfico: una nueva competencia estratégica

La expansión de la competencia material del MPA ha sido significativa con la sanción de la Ley N° 14.239 de Adhesión a la Desfederalización Parcial de la Competencia Penal en Materia de Estupeficientes. Esta ley no solo transfirió la competencia, sino que obligó a un diseño institucional específico para evitar que el sistema se sature con la persecución de consumidores.

La ley motivó la reciente creación de una Unidad Fiscal Especial con dependencia directa de la Fiscalía General para coordinar la persecución del microtráfico. Las prioridades de persecución, fijadas normativamente y profundizadas por las Resoluciones de la FG, son claras y excluyen la persecución del consumidor, focalizando la intervención en mercados abiertos, espacios públicos, utilización de armas de fuego, participación de organizaciones delictivas, involucramiento de personas en situación de vul-

nerabilidad y alteraciones significativas de la tranquilidad pública.

Estas definiciones institucionales configuran un modelo de persecución penal estratégica, orientado a incidir sobre los eslabones del microtráfico con mayor capacidad de generación de violencias. En este marco, el MPA es un órgano con facultades para impulsar la investigación penal de manera proactiva. En esta lógica, la ley establece la creación de una Unidad Fiscal Especializada en el ámbito del MPA, lo que constituye otro eje central de la inserción de la misma en la política criminal provincial. Dicha unidad, con dependencia directa de la Fiscalía General, tiene a su cargo el diseño de la estrategia general de persecución penal, la priorización de casos, la conducción de la litigación y la coordinación interinstitucional.

Además, la ley regula la posibilidad de solicitar el cese del estado antijurídico para desactivar los puntos de venta. Esta herramienta fue utilizada sobre todo en la ciudad de Rosario en donde se identificaron los espacios predeterminados que se convirtieron en focos de violencia. De esta manera, se derribaron instalaciones y edificaciones donde se ejecutaron homicidios, se utilizaron para esconder productos de delitos, provocan que los/as vecinos/as no pudieran utilizar el espacio público. El impacto de dichas medidas se puede analizar en consonancia con la baja de índices de violencias y denuncias realizadas en las zonas en que se realizaron intervenciones en torno al punto de venta.

IV.D.1. Impacto de la persecución penal del microtráfico en cifras

La implementación de la Ley 14.239 de des-

federalización del microtráfico ha permitido al MPA desplegar una política de persecución activa y focalizada. Los indicadores de desempeño en los dos primeros años desde su implementación reflejan no solo el volumen de la demanda, sino fundamentalmente el cambio cualitativo en la respuesta institucional, priorizando la desactivación de mercados abiertos y las investigaciones del comercio vinculado a la generación de violencia en el territorio santafecino.

En términos de ingresos y priorizaciones, desde la vigencia de la ley de desfederalización el 29 de diciembre de 2023, se registraron en el sistema Heimdall la totalidad de los anoticiamientos que recibió la institución en toda la provincia por acciones presuntamente vinculadas con microtráfico, el total de ingresos en estos dos primeros años es de 24.843 ingresos, el 56% de ellos se produjo en la Fiscalía Regional Rosario y el 26% en la Fiscalía Regional Santa Fe; el resto en las Fiscalías Regionales se divide de la siguiente manera: 7% en Rafaela, 6% en Reconquista y 4% en Venado Tuerto. De este universo, y siguiendo la lógica de priorización estratégica, se generaron 3.106 CUIJs (Legajos Penales), lo que demuestra un filtro de trabajo orientado a la investigación efectiva sobre la mera tramitación administrativa. Específicamente, el Equipo de Trabajo sobre Microtráfico priorizó 1.104 investigaciones de alto impacto en toda la provincia.

En cuanto a la operatividad del sistema penal, la actividad fiscal mostró una alta intensidad en la etapa investigativa realizándose, en este sentido, 2.721 allanamientos, los que constituyen una herramienta clave para la recolección de evidencias, la localización de presuntos responsables y la incauta-

ción de estupefacientes, como así también de armas, elementos utilizados para cometer hechos violentos, producto de otros delitos, etc. Resulta relevante resaltar que se secuestraron 760 armas de fuego en procedimientos realizados en el marco de investigaciones de microtráfico.

Se registran un total de 16.283 personas como presuntas responsables, de las cuales, fruto de la priorización y la política criminal diseñada, se investigaron y se llevaron adelante en la provincia 1.404 audiencias imputativas con personas detenidas en donde se imputaron a 2.471 individuos. Al 29 de diciembre de 2025, se encontraban privadas de libertad 644 personas en el marco de investigaciones por microtráfico, el 81% de ellas son varones cis, el 18% mujeres cis y 2 personas trans.

Respecto a la forma en que culminan las investigaciones, se obtuvieron 273 condenas mediante procedimientos abreviados. Es relevante destacar que el 72,9% de estas personas fueron condenadas exclusivamente por delitos de microtráfico, mientras que el 27% restante por microtráfico en concurso con otros delitos, evidenciando la conexión con otras fenomenologías delictivas. Se realizaron 2 juicios orales en los que se impuso condenas a las personas acusadas.

Finalmente, dos indicadores claves denotan el impacto en la reducción de la violencia y el control territorial. Por un lado, la inactivación de puntos de venta (bunkers): se autorizaron 105 ceses del estado antijurídico los que consisten en el derribo o la inactivación —mediante el bloqueo de aberturas u otras acciones similares— de aquellas instalaciones en las que se encuentra acreditado su uso para

la comercialización de estupefacientes. Esta acción posee un alto valor simbólico de recuperación del espacio público y la presencia estatal.

IV.E. Justicia penal juvenil

Simultáneamente, la sanción de la Ley N° 14.228 dispuso el traspaso de la incumbencia de justicia penal juvenil a la órbita del MPA y la implementación en la materia del sistema acusatorio. Esto implicó la creación de estructuras especializadas para abordar la responsabilidad penal adolescente. La estrategia, alineada con la Resolución FG N° 433/2024, no se limita a replicar el viejo juzgado de menores, sino que busca integrar estas investigaciones a la persecución de la criminalidad organizada. Se reconoce que las bandas criminales reclutan activamente a jóvenes para la comisión de delitos violentos; por tanto, la respuesta estatal debe ser especializada en el trato con el adolescente, pero sistémica en el análisis del fenómeno criminal que lo envuelve.

La resolución mencionada establece que es un área priorizada en torno a la política de persecución penal del MPA, se crea bajo la coordinación de objetivos priorizados la UFERPA (Unidad Fiscal Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente), desde la que se propusieron criterios de priorización y lineamientos político criminales específicos para el área. Sobre la base de la realidad de la provincia y el análisis de los expedientes que nos fueron traspasados por los juzgados de menores, los hechos priorizados son: a) los que generen violencia altamente lesiva (homicidios y femicidios y sus tentati-

vas; lesiones graves; hechos cometidos con armas de fuego); b) delitos cometidos en contextos de violencias de género y contra la integridad sexual; c) delitos contra la propiedad que generen grave daño; d) microtráfico siempre que se encuentre vinculado a la generación de violencia o comisión de otros hechos delictivos.

IV.F. Violencia de género y sexual

La demanda de intervención del sistema penal en hechos vinculados a violencias de género en la Provincia es muy elevada, representando casi la mitad de los ingresos de requerimientos a la institución. El MPA, como muchos ministerios públicos del país, no tenía una política de persecución penal definida en esta temática, lo que implicaba que todos los ingresos debían investigarse con la misma intensidad. En la práctica, dada la entidad de la demanda y los recursos disponibles, se traduce en investigar todo para no responder a nada, o dar respuestas de baja calidad.

Desde el área específica de la Coordinación de objetivos priorizados se diseñó una estructura de trabajo que cumple los estándares en relación a la investigación, protección, abordaje y litigio de estos casos. Dicho diseño tuvo en cuenta la jurisprudencia local e internacional, como así también las recomendaciones de los organismos que monitorean el cumplimiento de las convenciones internacionales (CEDAW, MESECVI, Comité de los Derechos del Niño) para aplicar en todo el territorio de la Provincia.

Las Fiscalías Regionales, junto con la implementación del sistema acusatorio, fueron creando Unidades Fiscales específicas

en la temática; sin embargo, se advirtió que no había unificación en términos de qué tipo de casos debían intervenir, lo que demuestra poca claridad en definir a las violencias de género. Por ello, se delimitó el alcance de la incumbencia vinculada a los hechos comprendidos en la categoría de violencias de género, con el objeto de unificar criterios de actuación y definir los supuestos que deben ser abordados bajo dicha perspectiva.

Se confeccionó una Guía de Actuación para Fiscales del MPA en investigaciones de Violencia de Género y Delitos contra la Integridad Sexual, orientada a unificar los procesos de trabajo y los criterios de actuación en materia de investigación y litigio, conforme a la política de persecución penal del MPA, en donde se establecen los lineamientos para el abordaje integral e interinstitucional de los conflictos cometidos en contextos de violencias de género desde el sistema penal. Estos lineamientos tienen como objetivo fortalecer estrategias que posibiliten un abordaje integral e interinstitucional de los conflictos, optimizar los recursos institucionales, garantizar respuestas eficaces y adecuadas a las víctimas, y favorecer una intervención articulada entre los distintos organismos y niveles de actuación, de modo de asegurar una gestión coherente, coordinada y con mayor impacto en la resolución de los mismos.

A fin de monitorear la implementación de los criterios propuestos, se intervino en la implementación de la reestructuración de la UFE en la temática en la Fiscalía Regional 2, priorizando la sede de la Unidad Fiscal con asiento en la ciudad de Rosario. Ello obedece a la carga de trabajo que concentra dicha jurisdicción, la cual, conforme al Informe de Ges-

tión 2024, reúne aproximadamente el 53,3% de los delitos contra la integridad sexual y el 46,9% de los hechos de violencia de género denunciados a nivel provincial. En una primera etapa se estableció la necesidad de realizar una evaluación de las investigaciones abiertas y, en consecuencia, la revisión y desestimación y/o archivo de la carga de trabajo histórica de la UFE, dicha labor estuvo a cargo de la fiscal coordinadora y la fiscal referente del área de la Fiscalía General.

Por su parte, se diseñó y acompañó en la implementación de áreas de trabajo en la UFE estableciendo áreas de trabajo y equipos administrativos y de investigaciones comunes con el fin de visibilizar los criterios político-criminales que se establecen. Dicho proceso se encuentra en plena implementación, la evaluación de los resultados del trabajo se verán en el primer semestre del presente año.

V. La evolución en la gestión de la flagrancia: el sistema 0800-MPA

Si la persecución estratégica se ocupa de la *alta complejidad*, el sistema de flagrancia debía resolver la gestión eficiente del volumen masivo de delitos cotidianos que ingresan minuto a minuto. El modelo vigente hasta 2024, dependiente de que un fiscal de turno atendiera llamados en su teléfono personal, resultaba anacrónico, inauditable y generador de disparidad de criterios. A partir de diciembre de 2025, el MPA implementó el “Sistema de Consultas Centralizadas de Flagrancia y de Turnos (0800-MPA)”, transformando radicalmente la interacción entre la policía y la fiscalía.

V.A. El concepto de triage: filtrando la demanda

El nuevo sistema abandona el esquema descentralizado e informal. En su lugar, se establecen centrales de atención operativas las 24 horas (en Santa Fe y Rosario) que aplican una lógica de *triage* para clasificar la demanda penal. Este filtro inteligente permite distinguir tres niveles de respuesta, optimizando el recurso más escaso: el tiempo del fiscal.

Consultas Administrativas (Nivel A): Cuestiones no penales, consultas sobre paraderos o procedimientos menores que se resuelven y cierran en la propia central de atención, sin distraer al fiscal.

Protocolos de Activación Automática (Nivel B): Para hechos estandarizables donde no hay aprehendidos ni riesgo de vida inminente (como hurtos simples, hallazgos de vehículos, accidentes sin lesionados graves), la policía ejecuta medidas preestablecidas (relevamiento de cámaras, actas de entrevista) sin necesidad de consulta fiscal previa. Esto agiliza el procedimiento y evita la *burocracia telefónica*.

Consulta Fiscal (Nivel C): Solo los hechos graves, con aprehendidos, o aquellos que requieren decisiones procesales complejas (allanamientos de urgencia, medidas cautelares) son derivados al fiscal de turno.

El sistema se apoya en herramientas tecnológicas avanzadas: el software de telefonía IP Linphone y el sistema de gestión Heimdall. Esto permite la grabación y registro digital de todas las consultas. Esta innovación salda una deuda histórica en materia de control de gestión: la *caja negra* de las consultas telefónicas desaparece. Ahora es posible auditar quién llamó, qué operador atendió, qué instrucción se dio y cuánto duró la respuesta. Asimismo,

se establecen protocolos de actuación obligatorios y directivas de investigación que estandarizan el accionar del Estado: ante un homicidio, un abuso sexual o un hecho de violencia de género, la respuesta policial y fiscal ya no depende solamente de la voluntad individual del operador de turno, sino de un protocolo reglado que asegura uniformidad en todo el territorio provincial.

VI. Rediseño institucional para una gestión estratégica de la carga de trabajo

Para que la política de persecución estratégica sea viable, fue indispensable *limpiar* la gestión diaria de la carga de trabajo. La *inflación* de casos —donde un conflicto vecinal menor tenía el mismo estatus registral que un homicidio— impedía la asignación eficiente de recursos.

VI.A. Nuevo sistema de registro y categorización

Mediante la Resolución FG N° 211/2024, se implementó un nuevo esquema de categorización de ingresos en el sistema informático Heimdall. Desde octubre de 2024, se

abandonó la generación automática de CUIJ (Legajo de Investigación) para todo ingreso, instaurando una instancia previa de “Número de Requerimiento”. Los ingresos ahora se clasifican en tres grandes universos:

Cuestiones no penales y contravenciones: Conflictos que no constituyen delito y deben derivarse a otras agencias o métodos alternativos.

Cuestiones penales: Subdivididas en casos para análisis criminal (hechos con autores ignorados que alimentan bases de datos) y casos de abordaje temprano y multiagencial.

Cuestiones penales estratégicas: Esta etiqueta se reserva para aquellos conflictos que, por su gravedad o complejidad, requieren el despliegue activo de recursos investigativos y la intervención directa de un fiscal.

Esta distinción permite medir con precisión la carga de trabajo real y evitar que las estadísticas se inflen con conflictos administrativos, revirtiendo la lógica del embudo que operaba en 2022. En aquel año, el ingreso masivo de 263.148 casos bajo formato CUIJ saturó el sistema, resultando en una tasa de audiencias imputativas de apenas el 4,6%.



FIGURA: INGRESOS EN 2022

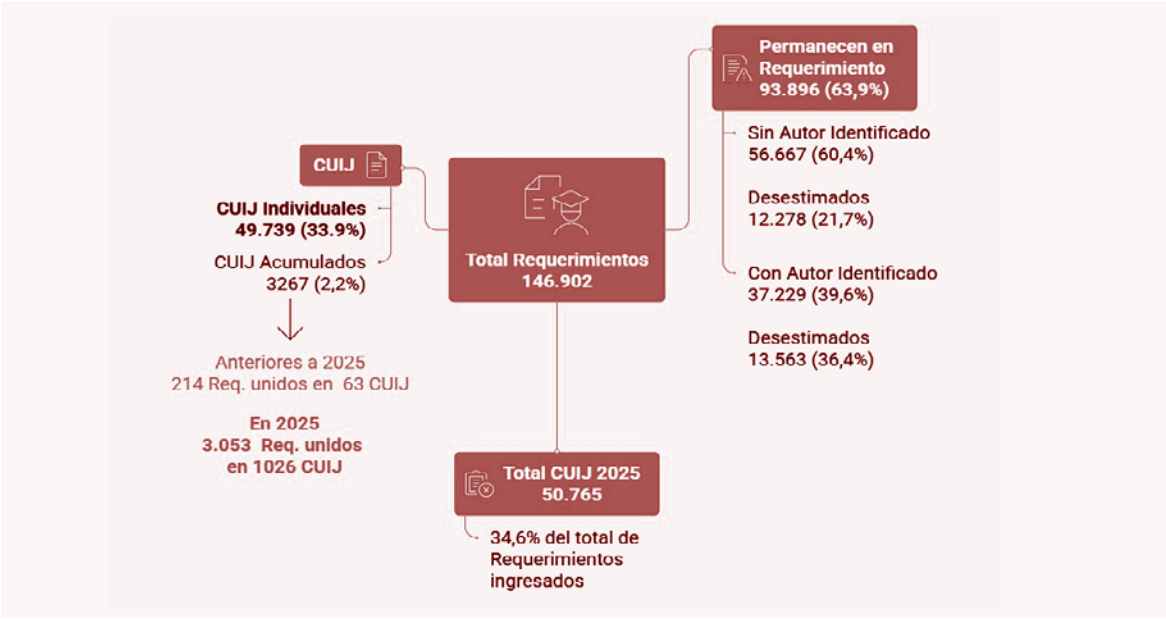


FIGURA: REQUERIMIENTOS DEL PRIMER SEMESTRE 2025

En contraste, los datos del primer semestre de 2025 muestran un rediseño funcional exitoso: de un total de 146.902 requerimientos ingresados, el 63,9% se contuvo administrativamente (permaneciendo como requerimiento) y solo el 34,6% se transformó en un

CUIJ penal (50.765 casos). Esta depuración permitió concentrar los recursos donde realmente importa, logrando que la tasa de audiencias imputativas se triplique, alcanzando el 14,32%, y que las audiencias de prisión preventiva aumenten del 2,70% al 8,67%.

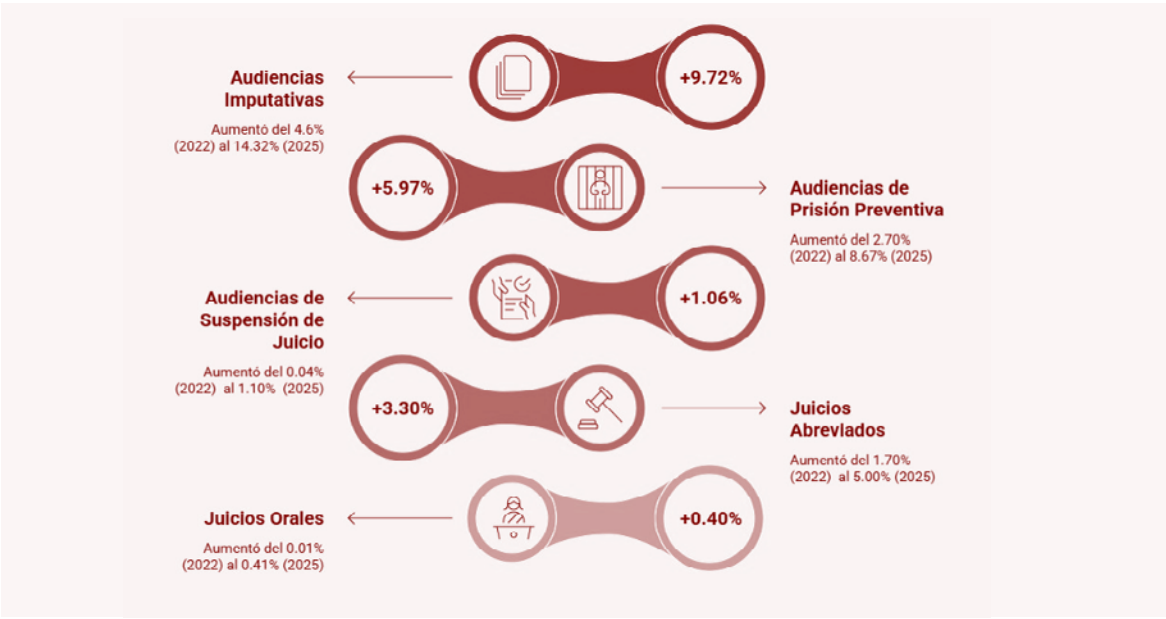


FIGURA: AUDIENCIAS 2022 VS 2025

La eficacia de este proceso también se evidencia con los primeros resultados del Plan Piloto aplicado al microtráfico, que funcionó como caso testigo del nuevo modelo. De un total de 9.826 ingresos registrados, solamente el 35,4% (3.477 casos) ameritó la generación de un Legajo Penal (CUIJ). El 64,6% restante —más de 4.700 requerimientos— fue gestionado administrativamente o acumulado a investigaciones principales. Esto demuestra que el sistema logra evitar la dispersión de recursos, impidiendo que miles de trámites burocráticos se disfracen estadísticamente de investigaciones penales activas.

VI.B. Verificación y depuración de la carga histórica

Complementariamente, se inició un proceso de auditoría y verificación de la carga de trabajo histórica a través de la Resolución FG N° 442/2024. Este proceso detectó un volumen significativo de legajos abiertos en el sistema que, en la práctica, estaban inactivos o asignados a fiscales que ya no cumplían funciones. Se definieron universos específicos de legajos a auditar (por ejemplo, aquellos creados entre 2014 y 2022 sin imputado conocido). Para estos casos, se crearon etiquetas de gestión como sin actividad (que los retira de la bandeja de trabajo activa) y espera nueva evidencia (especialmente para homicidios antiguos que no deben cerrarse, pero tampoco saturar la gestión diaria).

La reasignación administrativa de estos legajos ha sido fundamental para sincerar los indicadores de gestión. Se ha trabajado en el 2do Encuentro de Fiscales en talleres para poder dar solución definitiva a los casos que se encuentran sin actividad, sobre el cierre,

las notificaciones y demás cuestiones que deben abordarse, como efectos secuestrados, recursos, etc.

Los monitoreos preliminares realizados por la Auditoría General de Gestión expusieron la magnitud de la distorsión administrativa que se busca corregir. Se detectó un universo aproximado de 427.965 investigaciones históricas que carecían de asignación fiscal efectiva. Asimismo, el relevamiento evidenció que una porción significativa de la carga supuestamente activa en el sistema correspondía a *casos fantasmas*: en las Fiscalías Regionales de Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela, entre el 14% y el 16,8% de los legajos abiertos figuraban asignados a fiscales que ya no prestaban funciones en la institución. La depuración de estos registros es el primer paso indispensable para sincerar la capacidad de respuesta real del MP.

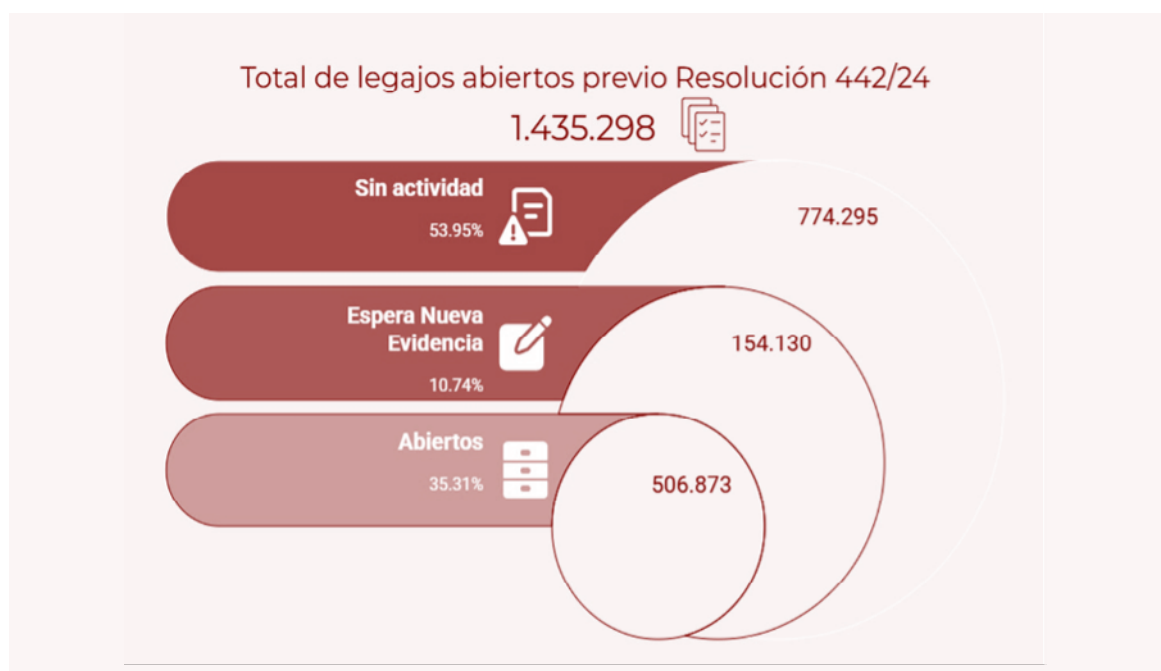


FIGURA: TOTAL DE LEGAJOS ABIERTOS PREVIO A LA RESOLUCIÓN 442/24

VI.C. Análisis criminal e inteligencia de datos: Heimdall Analytics

Un salto cualitativo en la gestión del MPA no solo radica en cómo se ingresa la información, sino en cómo se explota el uso de la misma. Para ello, se ha desarrollado Heimdall Analytics, una plataforma transversal que permite tanto a las fiscalías especializadas como a cualquier fiscal de cualquier localidad de la provincia acceder a herramientas de análisis criminal avanzado. Esta herramienta centraliza datos que antes estaban dispersos en diferentes sistemas o soportes físicos. Con incorporación de Inteligencia Artificial (IA) para tareas operativas críticas:

Conversión de audio a texto: Permite procesar miles de horas de escuchas telefónicas (provenientes de la DAJUDECO) o grabaciones de audiencias, habilitando búsquedas por palabras clave que antes eran imposibles.

Reconocimiento facial: Facilita el cruce de imágenes de sospechosos con bases de datos en tiempo real.

Detección automática de objetos: La IA analiza evidencia visual (fotos y videos) para detectar y clasificar automáticamente elementos de interés investigativo, como armas de fuego, dinero en efectivo o estupefacientes. Esto democratiza el acceso a la tecnología de punta, fortaleciendo la capacidad investigativa y reduciendo drásticamente los tiempos de procesamiento de evidencia.

La validación empírica de estas herramientas de análisis se concretó mediante el Plan Piloto Ludueña en Rosario. Utilizando Heimdall Analytics para procesar y cruzar evidencia fragmentada, se logró vincular y esclarecer una cadena de 17 hechos delictivos graves, incluyendo 9 homicidios (uno de ellos triple) y tentativas de extorsión. El uso de in-

teligencia de datos permitió pasar de la investigación de hechos aislados a la desarticulación de la estructura criminal, logrando la imputación y prisión preventiva de 4 organizadores que operaban transversalmente en el territorio.

VII. La centralidad de la víctima: Proyecto Muninn y nuevas tecnologías

Dentro de las acciones de modernización se decidió priorizar dar una mejora sustancial en la atención a quienes sufren el delito o sus seres queridos. En consonancia con la Resolución FG N° 487/2023, que prioriza los derechos de las víctimas como lineamiento estratégico, la Fiscalía General ha asumido un rol activo para garantizar una tutela judicial efectiva que supere el mero formalismo.

Actualmente, un equipo especializado dentro de la Secretaría de Gestión Estratégica y Víctimas de la Fiscalía General aborda las demandas de víctimas de manera centralizada, proyectándose la creación de un Departamento específico para fortalecer institucionalmente esta área. El rol del Equipo de Atención a Víctimas como un articulador clave entre la persecución penal y la protección integral de los derechos de las personas afectadas. Bajo esta premisa, el abordaje de la víctima se define como un deber jurídico del Estado y un componente central de la política criminal, superando la visión de la asistencia como una función meramente accesorio. Para operativizar este abordaje en un territorio extenso y la masividad de consultas, se ha desarrollado el Proyecto Muninn, un portal de atención digital diseñado

para canalizar la comunicación entre el MPA y las víctimas.

Esta herramienta tecnológica permite no solo centralizar las consultas de manera segura, sino también monitorear en tiempo real los plazos y la calidad de la respuesta institucional. Se busca combatir la revictimización secundaria que genera la incertidumbre y la falta de información sobre el estado de la causa, siendo una de las principales demandas recibidas de las distintas organizaciones de víctimas. Asimismo, como complemento a esta estrategia de cercanía digital, se encuentra en fase de desarrollo un Bot de asesoramiento y asistencia a víctimas, una herramienta basada en inteligencia artificial destinada a brindar orientación primaria inmediata a las víctimas, asegurando accesibilidad y respuestas ágiles las 24 horas del día, los 365 días del año.

VIII. Conclusión

La evolución del modelo de gestión del Ministerio Público de la Acusación en el período 2023-2025 demuestra un giro decisivo en la política criminal de la provincia de Santa Fe: el paso de la expansión territorial hacia la focalización estratégica. La combinación de reformas legislativas que fortalecieron la conducción vertical (Ley 14.248), la creación de áreas especializadas para fenómenos complejos (mercado ilegal de armas de fuego, microtráfico, delitos cometidos por funcionarios/as públicos/as y corrupción institucional, violencias de género y Justicia Penal Juvenil) y el diseño sostenido de una política de persecución penal con objetivos definidos, han dotado a la institución de he-

herramientas robusta para enfrentar la criminalidad organizada.

La implementación de tecnología y procesos modernos de gestión representa el cambio más tangible en la operativa diaria. El sistema 0800-MPA ha ordenado la puerta de entrada del sistema penal, eliminando la discrecionalidad y aportando trazabilidad. El rediseño del registro de casos (Heimdall) y la depuración de la carga histórica han permitido medir, por primera vez, la real demanda del MPA. Ambas herramientas —Heimdall Analytics y el Proyecto Muninn— demuestran que la tecnología puede ponerse al servicio de la eficiencia investigativa y la empatía con la víctima.

Los desafíos pendientes residen en la consolidación cultural de estos cambios. La transición de prácticas inerciales y burocráticas hacia protocolos estandarizados y una gestión por objetivos requiere un esfuerzo continuo de capacitación y monitoreo. Sin embargo, el camino trazado sienta las bases para un Ministerio Público más eficiente, inteligente y capaz de ofrecer respuestas de calidad ante las diversas y complejas manifestaciones del conflicto penal en Santa Fe.

Experiencias en foco

Voces de la gestión desde la práctica

Entrevista a Ángela Buitrago

NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



CEJA

Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



INECIP

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS
EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Experiencias en foco

Voces de la gestión desde la práctica

Hace ya más de 20 años que Colombia puso en marcha su sistema acusatorio, en un contexto social atravesado por los altos niveles de violencia. Como en el resto de la región, las primeras reformas al Ministerio Público buscaron romper con su diseño organizacional tradicional, que era un “reflejo” del de los tribunales. El objetivo era orientar el trabajo de las fiscalías hacia sus funciones propias, como la investigación criminal, el impacto en los fenómenos delictivos y la tutela de las víctimas.

Sin embargo, a más de dos décadas de esas reformas, sigue abierta una pregunta central: en qué medida esos modelos de gestión están efectivamente al servicio de una política de persecución penal más eficaz, capaz de cumplir con los objetivos de controlar la criminalidad y tutelar los intereses de las víctimas. Para conversar sobre estos desafíos, conversamos con Ángela Buitrago, ex fiscal delegada ante la Corte Suprema, ex Ministra de Justicia y Derecho pero, como ella misma nos pidió que la presentemos, antes que nada, docente.

Aldana Romano: Antes que nada, gracias Ángela por este tiempo que tan gentilmente nos brindas. Teníamos una primera pregunta como para iniciar esta conversación. Nos interesaría, en primer lugar,

conocer cómo describirías hoy a partir de tu amplia experiencia, el modelo de gestión de la fiscalía de Colombia. Si tuvieras que decir en qué consiste, cuáles son sus características principales, ¿Qué nos dirías?

Angela Buitrago: Bueno, yo creo que hay que contar una particularidad del sistema penal colombiano. **Y es que la fiscalía maneja 3 clases de procesos totalmente diferentes: un proceso inquisitivo, un proceso acusatorio y un procedimiento abreviado.** Eso significa que, digamos, estamos bajo un paraguas que se llama sistema de gestión integral pero obviamente no puedes trabajar la gestión igual en un sistema inquisitivo que en un sistema acusatorio, quizás un poco en un sistema acusatorio y un sistema abreviado que obviamente lo que, digamos, reduce son algunos aspectos del sistema acusatorio. Pero es bueno hacer esta aclaración porque hace muchos años, y yo diría que desde la época en que estuve yo **desde el 2005, la fiscalía le apuntó a un sistema de gestión integral, pues empezaba el sistema acusatorio, pero lo cierto es que no terminó nunca el sistema inquisitivo.** Y allí el direccionamiento entonces estratégico se convierte también en un elemento complementario de ese sistema de gestión.

Yo lo veo y simplemente lo analizo, no como bueno o malo, sino como un tema que interrumpe un sistema de gestión integral y es los cambios de fiscal cada 4 años. Porque el direccionamiento estratégico varía de fiscal en fiscal. Y esto también termina diciendo que los pilares del direc-

>>> cionamiento van a afectar el sistema de gestión integral.

Cuando nosotros observamos el tema de, digamos, el último, que puede ser el primero de los ejemplos más recientes del último direccionamiento estratégico, pues obviamente el sistema integral de gestión tendrá que apuntar a los pilares que hace incluso deslocalizar a los fiscales dentro de un sistema judicial como es el nuestro. En la Fiscalía nosotros pertenecemos a la rama judicial en Colombia. También es otra aclaración importante, porque el Ministerio Público o Fiscalía General de la Nación termina siendo una parte de la rama judicial en Colombia.

Y entonces aquí empezamos a ver cómo ese sistema de gestión va a generar unos componentes del sistema de gestión integral que va a tener, en particular, unas variaciones de acuerdo a esos direccionamientos estratégicos. Y esto significa que si bien es cierto que nosotros tenemos una serie de modelos estándar o de pasos obligados para la gestión, podemos decir que está el de control interno, el famoso MECI, que es el primero de los modelos estándar que asegura supuestamente el cumplimiento de objetivos y riesgos, como los mapas de procesos, que significa también que se estructura en niveles estratégicos de dirección, de emisión de objetivos; pues obviamente cuando cambia tu programa y tu direccionamiento estratégico se afecta el sistema de gestión integral, dislocando o poniendo el énfasis en determinados puntos.

Y desde ese contexto digamos que también hay una serie de procesos como la gestión documental, que es muy importante para el manejo de la información. Yo creo que éste es el punto neurálgico también de cualquier fiscalía: cómo manejo esa información, cómo tengo protegida esa información, pero además cómo administro y gestiono esa información para una labor adecuada de la Fiscalía General.

Esto nos lleva a múltiples elementos de consideración, que significa que el sistema colombiano le ha puesto una intencionalidad clara, un sistema de gestión enfocado en la misión, obviamente en el cumpli-

miento de objetivos y de riesgos de la actividad de la fiscalía; y también un sistema de seguridad que apunta en esa gestión documental, no solo a administrar esa información que ya les pondré algunos ejemplos, sino también a unos instrumentos de seguimiento y de sistema de gestión de seguridad para saber qué está pasando.

Miren, lamentablemente el tema de la gestión, y aquí yo lo digo en el mejor de los sentidos, es un tema que debemos mirarlo desde la fiscalía pero también desde los órganos que hacen seguimiento a la gestión de la Fiscalía. Y aquí vamos a encontrar la Corporación Excelencia para la Justicia. La Corporación Excelencia para la Justicia hace una investigación sobre la gestión de la Fiscalía. Ya les mostraré cifras. Pero el tema más grave de esto en términos concretos es que una cosa muestra la Fiscalía y otra cosa muestra el sistema de análisis de la Corporación Excelencia para la Justicia.

Entonces, si bien la pregunta que me hacías es cómo es el sistema de gestión, yo creo que es importante hacer estas aclaraciones porque esto va a tener esos componentes de esa gestión integral que es modelo estándar MECI, el mapa de procesos, el SGI, la gestión documental y obviamente la seguridad y los instrumentos de seguimiento, pues también depende de cómo se estructure el programa de direccionamiento.

Porque si yo, por ejemplo, tengo un mapa de procesos estructurado en niveles en donde las direcciones van a asumir determinados procesos o territorios y después la fiscalía inmediatamente introduce una reforma total de la estructura de la fiscalía —como sucedió hace 8 años y hace 4 años—, pues significa que también va a alterar el sistema de gestión que necesita un reacomodamiento frente a las funciones. Entonces se ve como un tema de check list que es el punto central de esto, y yo creo que **la gestión es la forma de observar críticamente y objetivamente si efectivamente la fiscalía está cumpliendo o no está cumpliendo con sus objetivos constitucionales y legales** y desde ese punto de vista con sus riesgos.

>>> Este modelo de gestión entonces busca establecer unas pautas. Digamos que pueden ser generales desde el punto de vista de lo que hemos visto, pero también deben ser específicas desde el punto de vista de los cambios de direccionamiento cuando nosotros estamos en este contexto. Entonces los modelos de gestión apuntan al artículo, yo digo que es el artículo 250 de la Constitución Nacional. **La Fiscalía General de la Nación es el órgano investigador y persecutor de oficio frente a construcciones delictivas. Es autónomo, es independiente.**

Y aquí viene una transversalidad también de la gestión de la fiscalía. Y yo lo quiero comentar porque cuando nosotros miramos los famosos cuadros de seguimiento de los índices de la fiscalía empezamos a ver que hay muchos de esos cuadros que nos permitirían decir que hay un cumplimiento frente a los objetivos. Pero cuando empezamos a ver ya la forma como, por ejemplo se hacen las salidas de la carga laboral, empezamos a darnos cuenta que, a pesar de que el índice podría ser satisfactorio, si a ti te dicen hay un índice de salidas del 81%, uno dice: guau, fabuloso, pero ese 81% son salidas que se trabajan a través de archivos y la mayoría de archivos, según la Corporación Excelencia para la Justicia, en casi un 70% es porque no se encuentra al responsable, pero eso no quiere decir que no hay delito.

Entonces, el sistema de gestión de la Fiscalía tiene una serie de pautas, elementos, seguimientos y verificaciones anuales. Incluso una de las cosas más complejas para el fiscal es estar rindiendo los informes permanentes de gestión que, en muchos casos, frente a la complejidad de los cuadros o de los sistemas ocupa una gran parte de su tiempo. Y entonces el fiscal se encarga de empezar a llenar lo que se llama en la fiscalía "llenar cuadritos" para poder dar la información correspondiente, siendo un tema que podría salir de otra manera.

Debería haber un sistema que automáticamente genere incluso por seccionales, por direcciones o por locales, un sistema que se alimente lo que nosotros llamamos

el SPOA en el sistema acusatorio y que permitiera aglutinar toda esa información sin necesidad de que sea el funcionario el que dé la información de cuántos procesos han entrado, qué archivos han salido, cómo han salido las preclusiones, qué pasa con las acusaciones.

Y creo que desde este punto de vista el sistema de gestión, ya pensándolo en macro de un sistema de fiscalía, no es tanto cuántas imputaciones hay sino cuántas condenas efectivas o absoluciones, digamos, dentro de un marco particular profiere una fiscalía en torno a la decisión de los jueces. Y esta gestión, por ejemplo, no está controlada por la Fiscalía. Yo me llevé una sorpresa particular cuando estuve en la terna para Fiscal General. Yo le lancé un derecho de petición a la Fiscalía diciéndole cuántas acusaciones ha hecho la Fiscalía en los 2 últimos años y me dice una cifra X. Y le digo: ¿y cuántas decisiones judiciales conforme a las acusaciones han salido? No, ese registro no lo lleva la fiscalía, ese registro lo lleva el Consejo Superior de la Judicatura, o sea los jueces.

Yo decía: si la gestión significa investigar, acusar y llegar a una unión clara, pues debería tener dentro del sistema de gestión de la fiscalía el análisis de qué están haciendo sus fiscales con esas imputaciones iniciales. Porque aquí el sistema de gestión, y fíjate que aquí también es un problema cómo se basa la calificación de un sistema de gestión de objetivos. Cuando quieran interrumpirme, me interrumpen. Yo voy hablando todo lo que tengo en la cabeza, pero cuando quieran me interrumpen.

Fíjense cómo hubo fiscales que le ponían un gran promedio a la imputación y la gestión no es simplemente la imputación. Y cuando calificaban la imputación hacían un paralelo de resolución de caso que era llamativo. Esto estuvo en el período del fiscal Barbosa, en donde según nos contesta la Fiscalía General de la Nación, si usted imputa tiene el 35 por 100 del caso resuelto. ¿De dónde sale ese 35 por 100 del caso resuelto cuando simplemente es un acto de comunicación? Si usted acusa tiene el 80 por 100 del caso resuelto.

>>> Y entonces yo decía: ¿cómo estoy mirando la gestión de los fiscales en ese panorama? ¿Cómo estoy trabajando la forma de medir el cumplimiento de los objetivos? Si el artículo 250 dice investigar, acusar y hallar los responsables. O sea es un trípode. Yo no me puedo quedar solo en la imputación porque la imputación muchas veces ni siquiera va a acusación o la imputación en muchas ocasiones termina precluyéndose por prescripción, etcétera.

Entonces la gestión del sistema en Colombia es una gestión interna del sistema de la Fiscalía. Quisiera ver si esto se ha ampliado en la actual administración, pero según los informes y los cuadros, por lo menos públicos, estamos llegando a la misma forma de entendimiento en términos de qué significa hablar del monitoreo o seguimiento de los casos. Y hay cuadros, ustedes los consiguen en la página de la fiscalía que se llama monitoreo de indicadores del SGI, que es el sistema de gestión integral del 2025, incluso de enero del 2026. Y fíjense cómo en este monitoreo de indicadores hablan de monitoreo estratégico y de otra clase de procesos.

Pero les voy a poner un ejemplo en particular: planeación estratégica, el indicador calidad en la formulación del plan de acción, periodicidad trimestral, resultado 0,0,0. Porcentaje de ejecución del presupuesto comprometido para la vigencia meta 95, resultado 78,74, incumplimiento en la ejecución de los planes de acción o priorización 0,0,0. Cumplimiento de plan estratégico de comunicación 100 por 100. Tasa de variación de quejas y reclamos en la meta reducir un menos 10 por 100, resultado 57 por 100 al finalizar el año. Nosotros tenemos un stock de denuncias de 2.000.000, 870.000 investigaciones. Tenemos una carga laboral en fiscales que a veces son 3.000 carpetas, otras veces 5.000 carpetas. Y solamente tenemos un rasero medido racional en lo que son los delegados ante la Corte. Los delegados ante la Corte manejan más o menos unos 40 procesos. Y esto significa entonces decir: ¿cómo evalúo yo una gestión de un fiscal que tiene 3.000 carpetas con respecto a un fiscal delegado de la Corte que tiene 40 carpetas? ¿Cómo evalúo yo ese indicador que acabo

de leerles que entre otras cosas acabó el año perdido porque solamente se mejoró en un 57 por 100 según el resultado?

Ahora habrá que ver cómo hacen esa tasación del resultado. Pero yo les estoy dando datos fuertes de lo que significa la valoración del SGI. Desde ese punto de vista entonces estamos trabajando sobre tiempos también, que es muy importante. ¿Qué tiempos está utilizando la fiscalía? Y yo le cuento, yo he sido litigante también y hoy tomé la decisión, después de salir del Ministerio, de que una de las razones por las que no vuelvo a litigar son los tiempos. **Un proceso penal está demorando entre 8 y 10 años sin casación.** Ahora incluso tengo un procedimiento abreviado que se supone que era abreviado, que era menor formalmente en el papel. El sistema acusatorio debe demorar máximo 180 días, 210. El abreviado debía durar mucho menos y este proceso lleva 8 años, un sistema abreviado. Eso por ponerles un ejemplo de la práctica. Ahora, cómo están evaluando el tema del sistema abreviado y también el punto de cómo están gestionando para apresurar los tiempos. Y según esto en el informe de gestión si nosotros vemos el análisis gestionado dentro del término establecido trimestral dicen que han cumplido un 85 por 100. Pero el índice de salidas está en un 84 por 100 con el 80 por 100 de archivos. Entonces, y fíjense esta incongruencia: si yo digo eso, yo digo oiga, la fiscalía está gestionando. Sin embargo el índice de evacuación total es del 15 por 100, cosas que son incomprensibles dentro de un sistema de gestión, pero que yo se las cuento porque es importante tenerlas claras para saber cuál es el modelo de gestión.

Y más que tener un modelo de gestión es cómo hago yo la tabulación de ese modelo de gestión. Fíjense que yo tengo un modelo de gestión ideal, quizás mapa de procesos, seguimiento, etcétera. Pero cuando yo hago la tabla me quedan muchas incongruencias. Y cuando yo miro a la Corporación Excelencia para la Justicia me dice: el 81 por 100 son archivos, la mayoría 70 por 100 son de no hallazgos responsables. Pero se están perdiendo las sentencias condenatorias cuando acusa la fis-

calía. Hay otra salida por preacuerdos. Una salida menor, que intentamos restablecer, es el sistema del principio de oportunidad a través de una ley del Ministerio de Justicia que también apoyó la Corte Suprema y la Fiscalía General de la Nación, **para aplicar realmente el principio de oportunidad y para mirar también figuras de terminación anticipada del conflicto.**

Pero esa es una ley que se aprobó el año pasado en noviembre del año pasado, la 2.277 del 2025, que también va a tener que mirarse en efectividad en torno a figuras tan importantes del sistema acusatorio como es el principio de oportunidad, como son los preacuerdos, porque hay muchas decisiones de la Corte Suprema que invalidaron los preacuerdos y los principios de oportunidad.

Entonces cuando yo hablo de todo esto, que estoy hablando un poco de mi percepción también pero de la realidad, significa que el modelo de gestión existe. **Hay un modelo de gestión estructurado. Hay un modelo de gestión que responde a esos sistemas que he mencionado, al MECI, al SGI, al CEGI que es seguimiento.** Pero que en la práctica cuando se evalúa hacia fuera la gestión, **el resultado no es realmente la gestión de la Fiscalía General de la Nación.**

Y desde ese punto de vista, sin lugar a dudas, ha habido cambios importantes que no han tenido todavía suficiente efecto. Y uno de los grandes problemas, a pesar de que tenemos el indicador de manejo de información, es que en mi época había 57 sistemas software que no se leían ninguno con ninguno. Entonces había una incompatibilidad. Y esto es muy importante en la gestión de información porque **si nosotros no tenemos sistemas compatibles no va a haber una información real de la fiscalía.** En todos estos procesos que además tienen particularidades totalmente diferentes empezamos a ver cómo en este contexto el tema de la información además del indicador o del rubro de necesidad de información, está pasando por un problema y es la falta de compatibilidad entre sistemas. Creo que ahora hay 85 sistemas software. Eso quiere decir que ningún pro-

grama lee ningún programa. Aquí se perdió muchísima información. Tuvieron que volver a digitar información de Justicia y Paz. Tuvieron que digitar información del sistema Ley 600 que era un sistema software diferente al Ley 906, incluso para encontrar lo que se llaman casos comunes. Si yo le pongo un sistema estructurado o no estructurado de informática a esta información pues tengo que pasarla a un modelo compatible para que me pueda leer toda esa información y me pueda aglutinar casos. Aquí se hace aglutinamiento de casos y se utiliza aglutinamiento de casos pero dentro de un solo sistema.

Y paro ahí. Les veo cara como diciendo ¿que paso?

Aldana Romano: No, no, no, al contrario. Gracias.

Obviamente, la pregunta dio lugar a una respuesta, que fue abarcando muchos de nuestros tópicos y de nuestras inquietudes, lo cual habla muy bien de la pregunta y muy bien de tu respuesta, porque no hay mejor entrevista que aquella en la que el entrevistador o la entrevistadora poco aparecen y es la palabra del entrevistado, en definitiva, en este caso, la entrevistada.

Lo que más nos interesa rescatar y un poco tratando de reelaborar la pregunta —nos abriste un montón de temas— y tratando de poner en diálogo con otros desafíos que encontramos en la región, vos recién muy correctamente nos dabas cuenta de este principal desafío que tienen los Ministerios Públicos de desarrollar modelos de gestión que efectivamente contribuyan con la planificación de la persecución penal. Lo relatabas desde distintos aspectos y distintos tópicos, y a mí me surgían en relación con esto dos preguntas en particular. **La primera en relación a si en algún momento de estos 20 años, en las distintas gestiones o en los distintos direccionamientos estratégicos que ha tenido el Ministerio Público de Colombia, dirías que el modelo de gestión sirvió efectivamente a la persecución penal.**

Angela Buitrago: Yo creo que uno no puede descalificar de tajo las administraciones, pero

>>> sí te da mucho también el indicador de la percepción de credibilidad en la institución. Y si tú miras antecedentes por la forma como se ejecutaba, incluso fue la época del paramilitarismo, en la época en que se persiguió el paramilitarismo en Colombia, en la época en que la Fiscalía llamó a personajes de la sociedad y que no hubo circunstancias que impidieran que ciertas personas no llegaran, el indicador de los años 2005 a 2008 fue un indicador del 85 por 100 de credibilidad en la fiscalía.

Hoy la fiscalía general, no sé si por el caso de impacto que también puede ser, porque también había un modelo de gestión que nosotros mismos poníamos interrogantes en el sentido de otra clase de criminalidades, pero en esa época el índice y la percepción de la sociedad colombiana era una confianza del 85 por 100.

Hace unos años era del 12 por 100 y ahora la percepción está muy baja. Y eso significa también entender, y es que Colombia es un laboratorio para poderte explicar esto. Es impresionante porque Colombia está atravesada ahorita por un proceso de paz. Entonces la Fiscalía, entre otras, tiene un arduo trabajo en investigar a los criminales de alto impacto, que es una de las estrategias de persecución. Pero si resulta que estos criminales de alto impacto están sentados o se van a sentar a la mesa de paz, en muchos casos que se obtuvo orden de captura, se está investigando, se va a acusar, se levanta la orden de captura. Entonces todo radica también en quién levantó la orden de captura, la fiscalía por solicitud del Presidente de la República bajo un modelo de paz.

Entonces cuando tú me haces esta pregunta, en Colombia no es blanco y negro. En Colombia tenemos muchas particularidades que afectan la gestión de la Fiscalía. Y yo lo digo con conocimiento de causa porque afecta también a los fiscales. Un fiscal que ha invertido su vida en investigar una organización criminal, que ha logrado la prueba de estas organizaciones criminales de alto impacto y que logra imputar y una orden de captura para lograr restablecer en cualquiera de las teorías que hable-

mos la norma, y resulta que el criminal logra el levantamiento de la orden de captura, los fiscales están desmoralizados. Y yo lo digo como ex fiscal. Después de que tú pones en riesgo tu vida, tu familia, tu historia, todo absolutamente todo, y llega este momento, entonces el tema de la gestión va atravesado también por estas particularidades.

¿Cómo rindo yo una gestión hoy en día si no me dejan avanzar en el proceso? ¿Cómo digo yo tengo una orden de captura que hice? Acaba de suceder. Acaban de capturar, y esto lleva un año, acaban de capturar una persona que tenía una orden de captura de uno de los grupos más fuertes que es el Grupo Calarcá, uno de los grupos que nosotros llamamos grupo armado organizado, y lo soltaron. Ayer lo capturaron, y ayer ya estaba suelto porque está sentado en la mesa.

Hay que entender también que la gestión de la Fiscalía en Colombia está atravesada por esas realidades de un proceso de paz, de un proceso con unas facultades especiales. Y aquí las críticas vienen por otro lado, pero yo me centro en el tema de gestión. Y desde ahí entonces si tú miras eso en los últimos 10 años, creo yo, la gestión de la fiscalía viene siendo considerada muy baja o no relacionada adecuadamente a lo que espera el índice de criminalidad colombiano y de víctimas en Colombia.

Aldana Romano: Y volviendo, porque si algo destacaste bastante en la primera respuesta fue el modelo de gestión integral. Entiendo, si no te interpretamos mal, como un acierto del Ministerio Público.

Angela Buitrago: Teóricamente.

Aldana Romano: Teóricamente. Pensando en la forma en la que se organizan los Ministerios Públicos, en el sentido primario que tuvimos con la reforma de pensar organizaciones que no reflejaran la organización del Poder Judicial, que atendieran a los propios objetivos que tenía el Ministerio Público:

¿Cuál dirías que es hoy el principal obstáculo que **encontrás**, más allá del contex-

>>> to particular que nos fuiste relatando en cada caso, **en la organización o en el modelo de gestión para poder lograr que ese modelo colabore con la misión institucional que tiene el Ministerio Público?**

Angela Buitrago: Bueno, yo creo, y aquí va en la línea de la respuesta inicial, que **el trípode de procesos ha complejizado mucho también el tema de gestión**. Porque cuando yo tengo función judicial en el sistema inquisitivo tengo autonomía, tengo independencia, tengo una serie de elementos. En el sistema acusatorio quieren quitarle la condición de judicial al fiscal. Y entonces ahí viene una situación, y es que existen comités para aprobarle a un fiscal sus decisiones a interposición de estructura directiva, en donde le dicen usted no puede imputar o acusar y le cambio el proceso a Pedro Pérez. Y esto significa incluso quejas recientes de fiscales que fueron trasladados o quitados sus procesos por intervención de directivos y estructura directiva. Y esto acaba también con la gestión, porque quien conoce el caso es el fiscal que ha instruido, quien conoce el caso es el fiscal que ha investigado y su policía judicial. Y este es un gran cuello de botella para contestarte la pregunta, porque tú me dices qué es lo que interfiere, y creo que todo esto interfiere.

Y todo esto interfiere también porque hay visiones políticas que no deben inmiscuirse en un sistema de administración de justicia. Y entonces cuando tú tomas esta decisión, yo te voy a contar, no porque lo haya hecho yo, pero cuando yo fui fiscal delegada ante la Corte existía ya el comité de consultas. Se llamaba el comité de consulta, donde los delegados ante la Corte que éramos nosotros nos llamaban y nos decían viene un fiscal, diga usted si tiene que acusar o imputar, acusar o precluir. Yo por objeción de conciencia me retiré, nunca participé y le dije al fiscal general no voy a participar, porque es irresponsable de mi parte decirle a un fiscal que instruyó, que investigó, hacerle una segunda instancia sin que él ni siquiera sea mi instancia. Y por lo tanto creo que ese comité debe abolirse. Eso lo hice yo desde el 2005 y siguió el comité. Hoy en día todavía hay comité.

Y sobre esa base muchos de los fiscales que sí pueden fallar, claro que pueden fallar y equivocarse, pero para eso están las instancias judiciales y las instancias superiores a ellos. Nadie puede venir sin conocer un proceso a demeritar la función del fiscal. Esa intervención, ahora con el criterio de que en el sistema acusatorio los fiscales son solo administrativos, me parece la peor de las intromisiones en la función de administrar justicia.

Julian Alfie: Respecto a esto último, la idea de que los fiscales son “sólo administrativos” o “administradores”, ¿de dónde surge esta idea y concretamente en qué consiste?

Angela Buitrago: Digamos que aquí trabaja mucho la inclusión del sistema acusatorio. Entonces decían que **quien tenía la posición oficial de la Fiscalía era el Fiscal General** y que por esa razón los fiscales delegados en el sistema acusatorio, al no ser judiciales según ellos porque no detenían, no dictaban medidas de aseguramiento, solamente iban ante un juez de control de garantías, **pues eran personas que simplemente estaban trabajando sobre la base de una solicitud y un acto de parte que debería ir a los jueces.**

Dos, que en el sistema acusatorio debía entenderse que los fiscales al no tener esa función judicial no son “tan autónomos y tan independientes”. Y esto ha cobrado fuerza lamentablemente porque yo creo que el fiscal tanto en ley 600 como en ley 906 tiene que tener autonomía e independencia, si no acabas con uno de los principios generales de la administración de justicia.

Y sin embargo todas estas formas que se han construido dentro de la gestión de la Fiscalía, quienes intervienen... “no, usted tiene que consultarle su decisión al director de la unidad”, “no, usted tiene que consultarle su decisión al comité”, “no, usted tiene que consultar su decisión a altos dignatarios de la fiscalía”, pues se ha convertido realmente en una pérdida para mí fundamental de independencia.

Ahora, si nosotros estamos diciendo que queremos fiscales idóneos, nombremos fiscales idóneos. No podemos estar nom-

>>> brando por recomendaciones políticas. No podemos estar nombrando porque es un compromiso con X o con Y funcionario. Y esto significa tener también la condición clara de que la capacidad, el conocimiento y obviamente la formación de un fiscal es un elemento esencial para que la Fiscalía pueda administrar justicia adecuadamente. **Si yo tengo personas que dependen del poder político, si yo tengo personas que dependen de un favor de X o de Y, esto lo estoy hablando en todas las administraciones, es absolutamente imposible que haya una administración de justicia.** A mí me tocó visualizar como personas que en la vida habían visto el derecho penal, estaban administrando justicia en penal. Y eso tiene un gran problema para la credibilidad, pero también para la vida de la gente. **Estar sometido yo a un investigador que está respondiendo a otros parámetros y no a la independencia e imparcialidad es gravísimo.** Por esa razón tampoco puedo creer que sea posible que estas personas sean nombradas de esa manera. Y ese es un tema que yo siempre he discutido.

Creo que los fiscales hoy en día, el Consejo de Estado obligó a estabilizar la carrera. Nosotros teníamos solamente 5.000 en carrera en la fiscalía. Son 27.000 funcionarios. Pero de esos 27.000 solo 5.890 son fiscales y no todos estaban en carrera. La mayoría en provisionalidad. Y esto lleva a que yo pueda disponer de esa provisionalidad. Han tratado de alcanzar alguna forma de solución a eso a través de algunas normas, para por ejemplo disponer de despidos o de cambios, ya no se puede hacerlo tan libremente como antes; si usted era provisional, entonces permiso... y aquí vienen otros. A través de decisiones de la Corte y del Consejo de Estado se ha tratado de limitar ese tema, pero la provisionalidad es una gran gran falla en el sistema porque se utiliza para otras cosas y creo que también en la misma dirección que preguntaba Aldana, pues es un mecanismo que no es idóneo para garantizar una justicia apta.

Julian Alfie: Bien, quisiera retomar uno de los puntos que surgía de la primera respuesta, en donde señalabas que de acuerdo a lo que uno puede interpretar de los infor-

mes de gestión de la fiscalía, por momentos parece que en la práctica el objetivo de la actuación fiscal se reduce a lograr imputaciones. Y esto se vincula a un **desafío que es transversal a distintos Ministerios Públicos, que es definir con claridad cuál es la misión institucional**, que no siempre surge con mucha claridad de las constituciones, de las leyes y ni siquiera de los planes estratégicos.

Mencionabas vos hace algunos minutos cuestiones como el impacto sobre la criminalidad, la tutela de las víctimas como cuentas pendientes. ¿Cuál consideras en ese sentido que es la misión institucional de la fiscalía de Colombia? ¿Qué tan clara crees que está esta misión al interior de la fiscalía y en qué medida consideras que el modelo de gestión contribuye en la práctica cotidiana con el cumplimiento de esa misión?

Angela Buitrago: A ver. Yo creo que el mandato del artículo 250 y 251 de la Constitución Nacional es claro. El artículo 250 de la Constitución como les decía yo a ustedes, termina diciendo claramente que corresponde a la Fiscalía General de oficio o mediante denuncia investigar, acusar los presuntos delitos. Entonces la facultad, la misión y el objetivo de la fiscalía sin lugar a dudas, es que **está obligada a ejercer la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito.** Esto no es ambiguo. Esto es clarísimo. Y que obviamente lleguen a su conocimiento desde algún punto de vista por denuncia o de oficio cuando los delitos así lo ordenan. Pero también la Constitución dice algo muy importante que también impide el abuso en algunos casos de la fiscalía. Y es que cuando haga esto tiene que cerciorarse de que haya efectivamente motivos, circunstancias fácticas que establezca la ley, o sea que sea delito. Pero además que haya sin lugar a dudas, la demostración de que estos hechos surgieron y que estos hechos corresponden a un tipo penal.

Entonces para mí no hay duda del artículo 250, la misión y el objetivo de la Fiscalía es ese. Pero además no dice solo investigar. Entonces yo no podía parar en la imputa-

ción. Yo tengo que imputar, acusar y obviamente proteger a la víctima. También es un mandato constitucional respecto a la fiscalía. La fiscalía por mandato de la Constitución, 251 y el artículo 11 de la ley 906 representa a la víctima, que es otra mezcla también que tiene el sistema colombiano. La víctima tiene un papel preponderante en el sistema colombiano. Entonces si tú me dices hay duda, no, no hay duda. Y además quienes sean fiscales tienen la obligación. Por lo tanto no puede mediar entre ese fiscal y el caso nadie que le diga no conviene, no lo hagamos, no esperemos después.

La misión de la Fiscalía es clara. Y los índices de gestión, yo digo que el papel aguenta todo y lo vemos siempre en las formas y en las proyecciones de cualquier empresa. La fiscalía entre otras es una empresa para atacar el crimen. Los indicativos y los indicadores son muy acertados en el sentido de que tengo que tener para que la fiscalía funcione primero una estrategia, segundo unos procedimientos que me permitan sostener esa estrategia, es una estrategia de combate al crimen, de combate no en el sentido positivo sino en el sentido investigativo y judicial.

Tres, tengo que tener gente que me permita llegar válidamente a inferir la participación o la autoría de esas personas. Es decir la fiscalía no puede imputar al que se le dé la gana, sino que tenga y surjan esos elementos. **La fiscalía tiene un deber con la sociedad y el deber con la sociedad es investigar y acusar si hay mérito.** Y obviamente si investiga y acusa la correspondencia es que se verifique por la fiscalía si esa acusación llegó a sentencia condenatoria, o si por el contrario llegó absolutoria, porque eso también te da un índice de la gestión. Si a mí me dicen de 50 casos que se acusaron 49 están con sentencia absolutoria estoy en un gran problema. O tengo malos jueces o tengo malos fiscales. Ahora puede ser que los recursos también ayuden porque obviamente iré a las segundas instancias. Pero hay fiscales que uno los ve pierden y ni siquiera el recurso interponen. ¿Qué tanta seguridad tenían en su caso? ¿Qué tanta posibilidad veían en su caso? Y obviamente la utilización de principios de

oportunidad y preacuerdos en un sistema acusatorio es uno de los mecanismos adecuados para el desfogue del sistema.

Hoy en día la mora judicial en términos generales en Colombia, estamos hablando fiscalía y jueces, es altísima. Dos, si yo llego a un proceso después de 9 años en un sistema acusatorio que se presume público, oral, contradictorio, con principio de inmediación y los testigos la mitad están muertos, los otros ya no se acuerdan y los terceros quién sabe si se acuerden porque en las circunstancias de crimen organizado los amenazan, pues es un sistema que no tiene una buena calificación en gestión. No la puede tener.

Julian Alfie: Y una cuestión puntual, que también es uno de los principales desafíos en casi todos los ministerios públicos de la región, y creo que vale la pena enfocarnos. Me refiero a esta saturación del nivel operativo de los fiscales que mencionabas, con fiscales que tienen 3.000 o hasta 5.000 carpetas, la sobreutilización del archivo..

En ese sentido, quería preguntarte ¿qué aspectos del modelo de gestión y, sobre todo, de la práctica de la gestión, crees que explican esa situación? y ¿qué cambios, a grandes rasgos consideras que serían necesarios para mejorar esa esa?

Angela Buitrago: Bueno, yo creo que el exceso de litigiosidad en Colombia es una característica colombiana. y siempre he pensado que la mejor barrera para no llenar de casos que no corresponden al área penal, es generar una barrera de contención. **Es decir, los mejores fiscales deberían estar en la entrada de las denuncias;** los mejores, los más conocedores, no los chiquitos, no un simple tramitador de denuncias, sino una persona que pueda decidir, y eso se propuso. **Lo que pasa es que la Corte consideró por el mandato del 250 que si la fiscalía evitaba el ingreso de alguna denuncia, se cometía un prevaricato, y por esa razón empezó a entrar al sistema absolutamente todo.** Aquí muchos de los casos, y eso hay que reconocerlo, que son civiles se llevan a la vía penal para amenazar al deudor. Entonces eso ha congestionado de manera absurda la fiscalía.

Y hoy en día les toca un número de procesos que es inmanejable. Y les quiero contar que aquí hay un problema que yo no sé si lo han notado en otras fiscalías, y es el problema de salud mental y salud física. Los fiscales en este momento han incrementado en un 35 por 100 de problemas de salud mental y física frente al estrés que sufren en estos complejos manejos de carga.

Pero lo estamos diciendo claramente, si yo no logro repartir una carga a 5.800 fiscales que sea razonable, la carga va a seguir incrementándose y la carga va a seguir generando el caos y la falta de gestión. Los procesos que entran más las prioridades que se dan por ley, prescripciones, casos contra niños, violencia contra la mujer, significa que van dejando atrás una cantidad de carga que también sigue recargando el stock. **Entonces, primero, el filtro. Segundo, generar condiciones adecuadas, y esto significa una operación de poner en funcionamiento a la fiscalía como debe ser.** Es inconcebible que yo tenga en un número de 27.000 empleados sólo 5.800 fiscales. Que, cuando la misión es investigar y acusar, tenga sólo 3.400 investigadores. Esto significa que cuando yo tengo una carga de 2000000 y medio para que procesen 5.800 fiscales... mejor dicho, entra por policía judicial, así que 3.000 y tantos policías judiciales, **pues va a ser absolutamente inmanejable cuando además tengo procesos tan diferentes, sistemas procesales tan diferentes.**

Esto aquí se ha tratado de todas las maneras. Al principio se dijo, van a coger unos fiscales, el sistema inquisitivo, otros fiscales el sistema acusatorio, porque erróneamente se pensó que el sistema inquisitivo se iba a acabar. Pues no se va a acabar, porque los delitos de lesa humanidad y los delitos graves van a seguir vivos, que son los más complejos. Y esos van por sistema inquisitivo. Los demás, después del 2005 van por sistema acusatorio con su gradualidad. **Y entonces tenemos que decir categóricamente que mientras no descarguemos a la Fiscalía que entró cargada de un sistema de un sistema inquisitivo que nunca se descargó, la realidad será**

inmanejable. Pues ahora el número de denuncias es inmanejable para ese número de personas si no se toman correctivos. **Y esos correctivos significan mirar cómo gestiono hacia adentro, cómo administro todo lo que me entra.**

¿Qué significa decir que yo tengo control de lo que me entra? porque fíjate que cuando yo tengo control de lo que entra, sé que me han formulado 3 o 4 denuncias por lo mismo, sé que me han formulado casos, o hay un denunciante que denuncia todo lo que sale en la prensa. Y entonces todos los días una denuncia son 360 denuncias al año. Todo eso significa entonces poner los controles adecuados, pero también tener el personal adecuado y, sobre todo, previendo las consecuencias de una carga estresante laboral. Esa es una. Ese es un indicador que debía ser clarísimo en gestión. ¿Cómo está mi gente? ¿cómo funciona el desahogo de la gente también? Y aquí el tema: ¿Cómo está configurada el despacho del fiscal sin asistente que tienen que hacer hasta los oficios? Porque aquí los modelos han cambiado. Se quitó la secretaría. Después se le puso un asistente. No hay asistente para todos los fiscales. Se está haciendo el esfuerzo de que haya asistentes para todos los fiscales, pero son indicadores internos que deben estar allí ahora.

El tema de salud es un tema que yo, con preocupación lo veo y lo veo hace unos 6 años para acá se han suicidado fiscales por exceso de carga. Tenemos declaratorias de pérdida de capacidad psiquiátrica por recarga laboral y estrés. Tenemos pérdida física, movilidad, incluso problemas también de túnel de carpio y una cantidad que sería muy bueno también hacer un estudio de esto en las justicias de Latinoamérica. ¿Cuál es la realidad de Latinoamérica, en este caso, frente al factor más importante, que es el humano?. Salvo que empecemos con que la inteligencia artificial hará todo el proceso... No sé si vamos a llegar a eso o no. Pero mientras sea el factor humano, hay que tener en cuenta esto.

Aldana Romano: Totalmente. Ángela, llevamos una hora de entrevista. Nosotros te hemos prometido...

Angela Buitrago: Alberto sabe que cuando yo hablo de esto, no paro.

Aldana Romano: Perdón, te fuimos haciendo distintas preguntas y un poco abusando de la generosidad de tu tiempo.

Antes de cerrar formalmente la entrevista, queremos obviamente consultarte, si hubiera algún tópico, algún tema, algún problema, algún aspecto que no hayamos preguntado y sobre cuál te gustaría contarnos y decirnos para no dejarlo vacante.

Angela Buitrago: Yo solamente miraría una cosa para cerrar el círculo, y es el acceso a los despachos de la fiscalía por parte de la Comunidad. Creo que este es un indicador que debería ser obligatorio porque los fiscales consideraron que no deben atender a la Comunidad, sino que cada quien se espere a que salgan las decisiones los despachos.

Hoy en día, por lo menos en Colombia también por la carga laboral, o sea, si tú atiendes público y tienes 9.000 carpetas, pues no vas a poder hacer ninguna de las dos cosas, pero sí es muy importante la justicia de cara al ciudadano. El derecho que tiene la persona a saber qué va con su investigación, el derecho que tiene la persona a conocer, y esto sería muy fácil si la información fluyera dentro de la misma Fiscalía, porque se podría hacer una unidad en donde las personas pudieran ir a preguntar. Pero ese factor me parece preponderante a mí, **de una justicia de cara a la ciudadanía**. Tendría que haber además un índice, no sólo cómo se trató a determinadas víctimas, porque, digamos, el índice de trato, por ejemplo, a delitos sexuales puede estar en la encuesta, pero el resto de delitos debería tener claramente un modelo de gestión hacia afuera en donde los beneficiarios de la justicia pudieran saber qué está pasando con su proceso y no esperar 5, 6, 7 años a que le digan "No, decidí archivar" o "sí ya lo imputé por tal delito", y ni siquiera lo tuve en cuenta. Y esas son cosas que son muy importantes, creo, para la ciudadanía en general.

Aldana Romano: Ciertamente. Decirte que a lo largo de tu relato hemos encontrado un montón de situaciones que atraviesan la

región. Así que, sin lugar a dudas, no prometemos que sea la última vez que te molestemos. Porque si algo nos interesa es poder pensar colectivamente todos estos desafíos que nos están atravesando y que, como bien decías, se van incrementando. Y en el contexto mundial en el que estamos hoy en día, eso lejos de aminorarse pareciera que se complejiza aún más.

Angela Buitrago: Con gusto. **Una cosa que creo que es importante es la cantidad de ruido de reformas permanentes.** Las reformas permanentes no sólo hacen que se pierda lo conocido, que se desaprenda lo aprendido, **sino que además interrumpe una función clarísima de administración de justicia mientras innovan mientras conocen, mientras fabrican.** Hoy en día el ruido nacional e internacional es debido al cambio del sistema y siempre vamos a estar cambiando, y siempre vamos a estar generando mayores espacios y huecos mientras no se genere el conocimiento que requiere un sistema. **El sistema acusatorio es nuevo.** Yo digo que es un bebé. Pero si empiezas a transformarlo desde el día uno, a interpretarlo mal desde el día uno, pues resulta que el sistema acusatorio no te va a dar el rendimiento que podría tener, y somos conscientes que no hay ningún sistema que te garantice el 100 por 100. Pero si seguimos en estos cambios se va a ahondar el problema de administración de justicia.

Aldana Romano: Muchas gracias Ángela, por el tiempo.

Julian Alfie: Muchas Gracias.

Angela Buitrago: Fue un placer.



DEBATES EN SISTEMAS JUDICIALES
EL PODCAST DE LA REVISTA

“Modelos de gestión en los ministerios públicos de América Latina: entre la reforma institucional y la captura política”



**CLICK/SCAN
PARA ESCUCHAR**

A más de veinte años del inicio de los procesos de reforma procesal penal en América Latina, este podcast analiza la evolución de los modelos de gestión de los ministerios públicos a partir de los casos de Paraguay y México. A través de una lectura comparada, se examinan los logros y las limitaciones de los modelos adoptados, con especial atención a la brecha entre el diseño normativo y la práctica organizacional, y a los desafíos que plantean la sobrecarga de casos, la captura política y la necesidad de desarrollar políticas de persecución penal estratégicas y eficaces.

Participan:

María Victoria Rivas, ex fiscal adjunta del Ministerio Público de Paraguay. Además, es socia fundadora y directora ejecutiva del Centro de Estudios Judiciales de Paraguay, y consejera del Consejo del CEJA por Paraguay

José Pablo Vidal es ingeniero especializado en gestión judicial. Socio de Fortis Consultoría. Ha trabajado en el desarrollo de gestión judicial en Chile y distintos estados mexicanos en la reforma de sus modelos de gestión.



NÚMERO

26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

**MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES**

Publicación del CEJA e INECIP — Año 2026

