

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.