

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.