

El Modelo de Tres Pisos:

Una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las Fiscalías¹

Iván de la Garza Santos²

1. Introducción

En los últimos diez años hemos sido testigos de grandes reformas en temas relacionados con la administración de justicia, en el sentido más amplio del término. Por supuesto nos debemos referir a la reforma al sistema de justicia penal del 2008 y a la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), así como a la reforma al artículo 102 Constitucional (2016) que hizo del Ministerio Público Federal un órgano con autonomía constitucional. Pero también se han expedido leyes y realizado modificaciones importantes en temas variados como la Ley General de Secuestro (2016), la Ley General para la Prevención de Tortura (2017), la Ley General de Desaparición Forzada (2017), la Ley General de Trata de Personas (2017), entre otras. Además de las anteriores, una de las reformas más importantes en fechas recientes es la que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, la cual implicó modificaciones a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución, así como la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016).

Si se observa la cantidad de reformas, no sería posible acusar al Congreso de la Unión (como legislador ordinario y como parte del Poder Reformador de la Constitución) de falta de voluntad política para expedir nuevas leyes y realizar modificaciones a las ya existentes. Sin embargo, un error común es creer que reformar la ley implica una transformación de la realidad en automático; lo que con frecuencia se denomina como fetichismo legislativo.

¹ Quiero agradecer a mis colegas Melissa Álvarez García, Pamela Teutli Elizondo y Armando Neáñez Garza por su invaluable apoyo en la elaboración del presente artículo.

² Consultor en temas de seguridad y justicia en Fortis Consultores S.C. y profesor de Derecho Constitucional en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

Esto no quiere decir que todas estas reformas sean esfuerzos estériles, sin embargo, son solamente un primer paso en el proceso de transformación que las justifica. Los cambios solamente se lograrán mediante una planeación que ordene los esfuerzos de todos los actores involucrados, en la que se asignen los recursos necesarios y en la que se tenga claridad sobre los resultados esperados, cómo conseguirlos y la forma de evaluarlos. En otras palabras, se requiere un enfoque de política pública, en donde la ley es solo un elemento dentro de ésta.

En este artículo explicaremos un modelo que se ha elaborado en el marco de la implementación del sistema penal acusatorio con el objetivo de hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento de las Fiscalías³ de las entidades federativas mediante una distribución estratégica de las cargas de trabajo. Hemos denominado a este modelo como de “Tres Pisos”.

Es importante destacar que el diseño de este modelo y los primeros trabajos para su implementación no hubieran sido posible sin el decidido apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de PROJUSTICIA. También es importante resaltar que los principales elementos de este Modelo fueron retomados por el Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública⁴.

2. Problemas con la falta de resultados de la reforma penal

Aunque el tema más popular de la reforma al sistema de justicia penal en México sea la introducción de las audiencias orales, los objetivos de la misma eran más ambiciosos.

La reforma también pretendía que todas las autoridades que intervienen en el proceso de investigación del delito y administración de justicia respetaran,

³ Aunque la mayor parte de las Procuradurías Generales de Justicia se encuentran aún en fase de transición hacia Fiscalías con autonomía constitucional, para los efectos de este artículo el uso del término Fiscalía comprende también a las Procuradurías.

⁴ Disponible en línea:

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VF.pdf>

protegieran y garantizaran los derechos de las víctimas e imputados. Asimismo, se buscaba combatir la impunidad y mejorar los niveles de resolución del sistema. Todo lo anterior se relaciona con los objetivos del proceso penal contenidos en el artículo 20 de la Constitución Federal: proteger al inocente, que el culpable no quede impune, esclarecer los hechos y reparar el daño causado por el delito.

A casi diez años de la promulgación de la reforma procesal penal, la federación y las entidades federativas están lejos de cumplir las expectativas generadas. Los problemas que aún enfrenta la implementación son muchos, al igual que las causas que los originan.

Uno de los problemas que más destaca tiene que ver con la falta de capacidad de las Fiscalías para dar resultados razonablemente aceptables. Las áreas responsables de la investigación de los delitos continúan teniendo problemas muy similares a los que enfrentaban en el sistema de justicia anterior: alta carga de trabajo, rezago en las investigaciones, falta de eficacia en los delitos de mayor importancia, y sobredimensionamiento de la importancia de los asuntos en los que se detuvo a una persona en flagrancia.

Aunque la falta de información sistematizada y confiable hace muy complicada la labor de evaluación del sistema penal en el país, a continuación presentaremos las cifras que nos ofrecen algunos de los estudios más rigurosos que se han hecho al respecto.

En cuanto a la alta carga de trabajo, en el ámbito local, según datos proporcionados por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)⁵, en 2016, en promedio⁶ cada entidad federativa contaba con 344 fiscales y 60,461 carpetas de investigación iniciadas, de las cuales fueron determinadas 32,043, es decir el 53%⁷.

⁵ CIDAC. “Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México” México, 2017. Disponible en línea: <<http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/06/LIBRO-COMPLETO-HALLAZGOS-SIN-CORTES- -DIGITAL.pdf>> p. 90.

⁶ Tomando en cuenta las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Colima, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, y Tabasco.

⁷ De acuerdo con datos de Guillermo Zepeda, considerando el total de los asuntos, incluyendo las averiguaciones previas iniciadas y las carpetas de investigación abiertas, se tiene que, en 2016, en Baja California la carga promedio por ministerio público fue de 432.2, mientras que en Quintana Roo de 74.7. (Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. **Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías.** Impunidad cero. Disponible en línea:

Si bien podría pensarse que a mayor carga de trabajo, menores niveles de eficiencia, lo cierto es que la medida estadística de correlación señala que aun y cuando el sentido de la relación entre estas variables es directo, éste realmente es muy bajo. Es decir, el que exista una alta carga de trabajo no se traduce necesariamente en menor capacidad de respuesta.

Lo anterior, se ilustra con lo siguiente: por un lado se encuentra el estado de Baja California, cuya carga promedio por fiscal durante 2016 fue de 211.6 carpetas de investigación, existió una tasa de determinación del 57%, mientras que en el estado de Quintana Roo la carga promedio fue de 40.6 carpetas de investigación por fiscal, y la tasa de determinación de 23%⁸. Estas cifras nos indican que la falta de personal no es siempre la razón para un bajo desempeño, aunque con frecuencia es el primer problema que se señala.

Aunado a lo anterior, como lo señala Guillermo Zepeda Lecuona, para determinar si un número dado de fiscales es suficiente o no depende del modelo de investigación y del sistema penal. Por ejemplo, si el peso fundamental de la investigación recae en los policías, como es el caso de Chile o Inglaterra, los cuales cuentan con una tasa de 4.2 y 5.5 fiscales por cada 100 mil habitantes, se presentan altos indicadores de desempeño, confianza y niveles bajos de impunidad y cifra negra. En cambio, si el mayor peso de la investigación recae en el fiscal, se justificaría disponer de tasas por encima de los 13 fiscales por cada 100 mil habitantes, como los países de Europa Oriental⁹.

En relación al nivel de rezago en las investigaciones, un aspecto clave para valorar el desempeño de las Fiscalías es la capacidad de respuesta y la efectividad de las investigaciones criminales¹⁰. Entendiéndose éstas como efectivas cuando responden a las necesidades de las personas usuarias.

<https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf> p. 10).

⁸ Loc. Cit.

⁹ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. **Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías**. Impunidad cero. Disponible en línea: <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf> p. 7.

¹⁰ Ídem., p. 12.

La información que reportan los censos del 2016 del INEGI que corresponden al 2015 (todavía coexistían ambos sistemas procesales) fue que casi la mitad de las investigaciones iniciadas en ese año (740, 577 averiguaciones previas abiertas) se condujeron a través del modelo procesal tradicional; mientras que con el sistema penal acusatorio se abrieron 791, 826 carpetas de investigación¹¹.

En este sentido, de acuerdo Guillermo Zepeda, desde que se mide el indicador¹² la tasa nacional de efectividad en la conclusión de averiguaciones previas ha presentado una tendencia decreciente, pues de 23% en 1999¹³, se percibió un descenso importante hasta llegar a un 10.2% en 2016¹⁴.

Respecto al sistema penal acusatorio, de las 791, 826 carpetas de investigación iniciadas, 18.1% se resolvió efectivamente. De dicho porcentaje 3.5% corresponde a salidas alternas y 2.3% a sobreseimientos¹⁵.

Ahora bien, en cuanto a los asuntos en los que se detuvo a una persona en flagrancia, en el ámbito local, en 2016 de 82,244 asuntos integrados a tribunales de justicia de las entidades federativas, en promedio, 43% fue con personas detenidas, es decir, casos con flagrancia¹⁶. En el ámbito federal, el 81% de los casos que se iniciaron en 2016 en la Procuraduría General de la República, fueron sin persona detenida, el resto (19%) fue en flagrancia. Sin embargo, la mayoría de los casos judicializados son con persona detenida, lo cual coincide con los datos del Poder Judicial de la Federación, que indican que el 99% de las causas penales iniciadas son en flagrancia¹⁷.

¹¹ Disponible en línea:

<http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cnpj2016_proccprocjust;p=cnpj2016>

¹² El indicador considerado en el índice de procuración de justicia es el agregado de ambos sistemas: la cantidad de investigaciones efectivamente concluidas por ambos sistemas, entre el total de investigaciones iniciadas y pendientes del año anterior, también de ambos sistemas. (Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. **Ob. Cit.**, 13).

¹³ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. **Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México**, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., México, 2004. Información citada en p. 171.

¹⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. **Ob. Cit.**, p. 13.

¹⁵ Ídem., p. 18.

¹⁶ CIDAC. **Ob. Cit.**, p. 91.

¹⁷ Ídem., p. 114.

Lo anterior evidencia la ausencia de capacidades de las Fiscalías para judicializar aquellos asuntos en los que no hay una persona detenida así como el sobredimensionamiento de la flagrancia.

3. La atención, decisión y resolución temprana como estrategia

En el funcionamiento de un sistema es fundamental tener claridad sobre las entradas o demandas, las salidas o respuestas, y los resultados que éstas arrojan. Esto permite evaluar si el sistema tiene la capacidad de procesar de forma adecuada las demandas, resolviendo los problemas o las necesidades para el cual fue diseñado.

Aunque el resultado de la respuesta puede atender en una mayor o menor medida la demanda planteada, lo que no resulta admisible es que el sistema no genere una salida o respuesta. Como ya se mencionó, éste es uno de los principales retos en el funcionamiento de las Fiscalías.

En este sentido, el objetivo del Modelo de Tres Pisos es servir como una estrategia para evitar que las entradas o demandas ingresadas al Ministerio Público no se queden sin generar algún tipo de salida o respuesta que resulte aceptable a la luz de las necesidades planteadas por las personas usuarias. La forma de hacerlo es mediante el diseño de procesos y esquemas organizacionales que mejoren la atención a las víctimas de delitos, y también la capacidad de toma de decisiones en una fase temprana del proceso. De esta forma el Modelo de Tres Pisos pretende disminuir la cifra negra (es decir la diferencia entre el número total de delitos y los denunciados) al tiempo que acorta los tiempos de resolución de los casos. Aunado a lo anterior, el proceso para la toma de decisiones busca hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles en las Fiscalías mediante la diversificación de soluciones dependiendo de varios factores, como por ejemplo el tipo de delito.

En este punto conviene diferenciar entre la estrategia de atención, decisión y resolución temprana de las áreas o unidades dentro de la organización de la Fiscalía que comúnmente reciben la denominación de Unidades de Atención Temprana. El enfoque estratégico influye en la forma como trabaja toda la

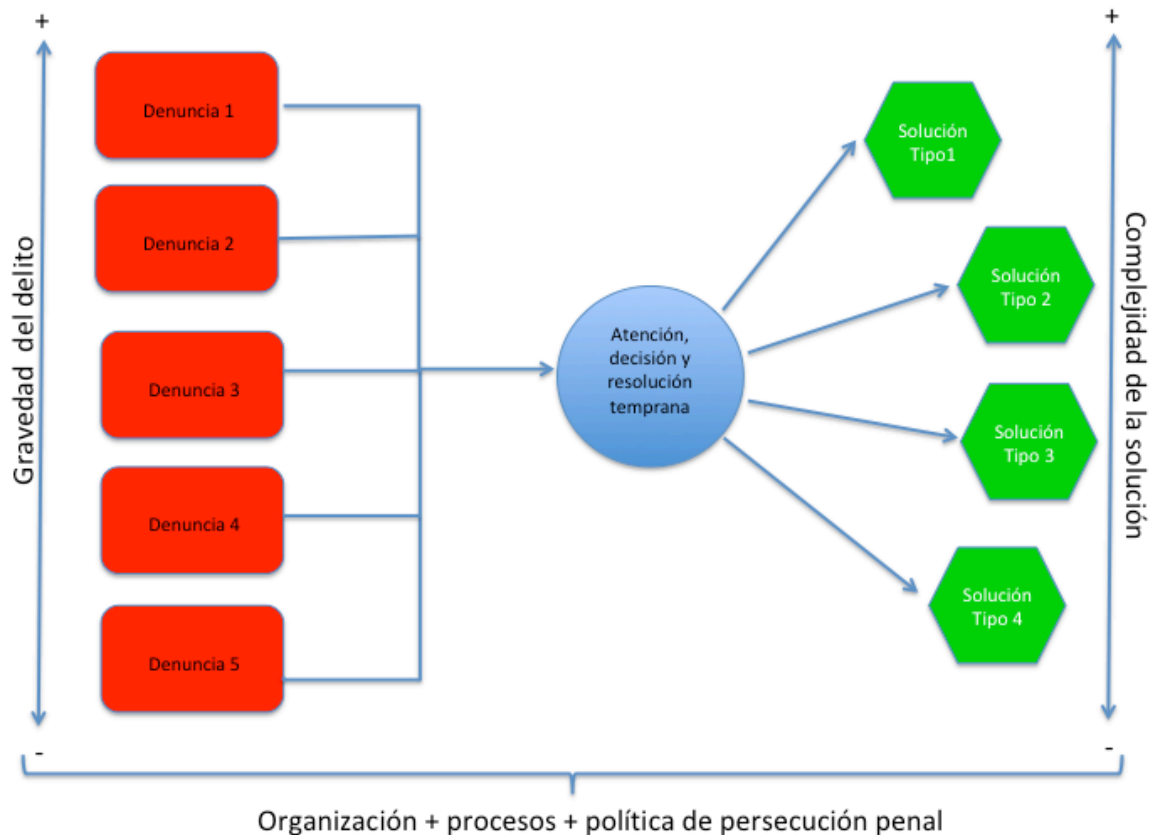
organización y por lo tanto en los procesos de todas las otras áreas o unidades organizacionales; es realmente un cambio de visión sobre cómo se concibe el trabajo de las Fiscalías en México. En cambio, las Unidades de Atención Temprana ejecutan una parte de la estrategia de atención, decisión y resolución temprana.

La falta de esta visión sistémica ha sido uno de los problemas más recurrentes en la implementación de las Unidades de Atención Temprana en el país. Por lo general han sido conceptualizadas como puntos para la presentación de las denuncias, pero no como tomadoras de decisiones, lo cual incluso puede agravar el problema que ya se señaló: la carga de trabajo y el rezago en la resolución de las investigaciones.

Otro de los problemas está relacionado con la ausencia de procesos y sobre todo de una política de persecución penal que exprese con claridad las prioridades institucionales y que se traduzcan en toma de decisiones congruentes y racionalizadas hacia ese objetivo.

La estrategia de atención, decisión y resolución temprana parte de las siguientes premisas: 1) los recursos de las Fiscalías son limitados; 2) la respuesta que el sistema de justicia ofrece puede variar dependiendo del delito que se investiga, así como del tipo de víctima e imputado; 3) la detención de una persona en flagrancia no puede ser el único criterio ni tampoco el más importante para el ejercicio de la acción penal; 4) el sistema de justicia penal persigue un interés público y éste no siempre es completamente compatible con las expectativas que individualmente puede tener una víctima en su caso; y 5) la toma de decisión puede ser discrecional, pero no arbitraria, por lo que es imprescindible contar con un sistema de reglas expresado en procesos y en la política de persecución penal de la Fiscalía.

Lo que se ha dicho sobre la estrategia de atención temprana puede sintetizarse en la siguiente imagen:



4. Componentes del Modelo de Tres Pisos

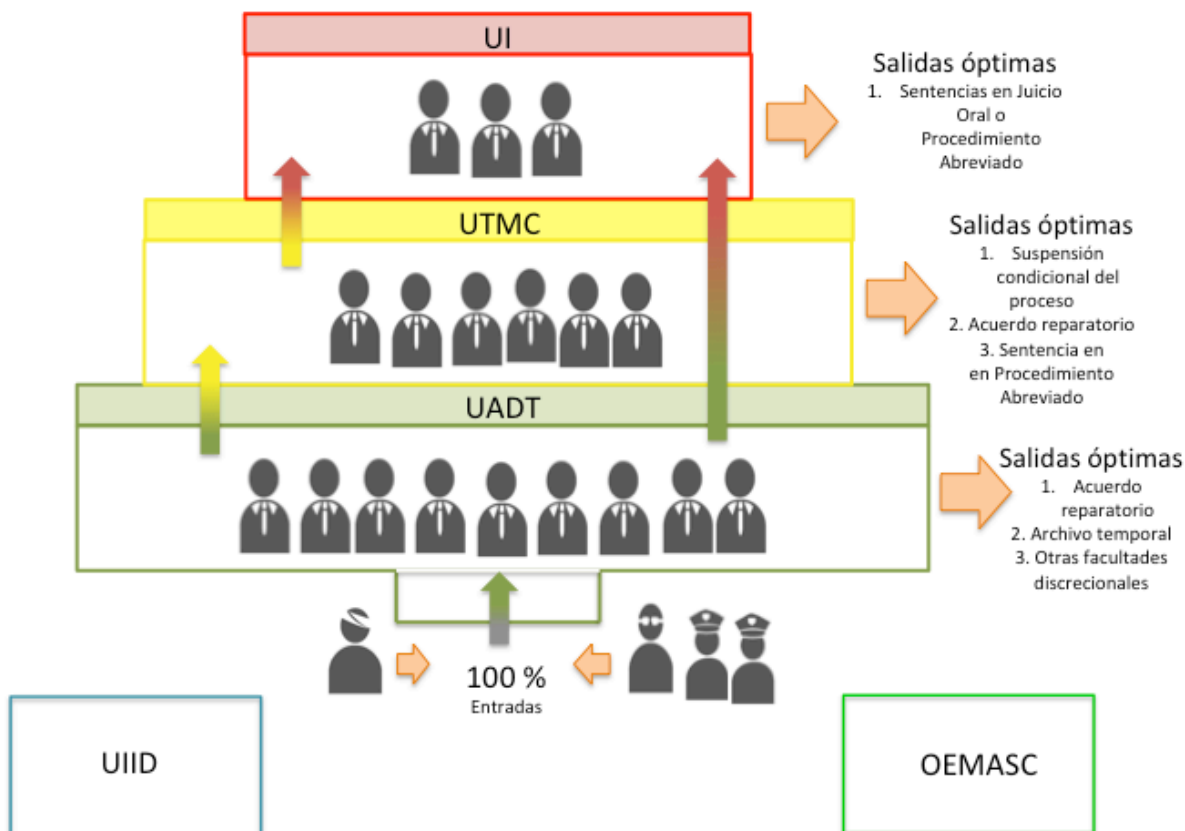
Este modelo divide la gestión de los asuntos en cuatro Unidades: 1) Unidad de Atención Temprana y Decisión Temprana (UADT) que constituye el primer piso; 2) Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC) el cual integra el segundo piso; 3) Unidad de Imputado Desconocido (UIID); y 4) Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias en Materia Penal (OEMASC).

El tercer piso del Modelo son las Unidades de Investigación especializadas para la investigación y persecución de los delitos más graves y complejos (UI). Toda vez que la salida óptima para estas unidades es la sentencia, no forman parte de este Modelo y los procesos que lo conforman se limitan a establecer los criterios conforme a los cuales los casos le deben ser remitidos.

Cada Unidad, así como el órgano especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, cuenta con un proceso de operación.

Además, las Unidades de Atención y Decisión Temprana y de Tramitación Masiva de Casos, toman como guía el Protocolo de Valoración de Casos para estandarizar, agilizar y hacer más eficiente la toma de decisiones.

A través de la siguiente imagen se puede observar la representación gráfica del Modelo, así como de las sus respectivas salidas óptimas.



A continuación se describe cada uno de los componentes de este Modelo.

A. Protocolo de Valoración de Casos

Un aspecto muy importante dentro del diseño e implementación de modelos es la estandarización en la forma de trabajo. Si como se ha apuntado, el Modelo

de Tres Pisos debe servir como una forma para la toma de decisiones, entonces es imprescindible su estandarización.

Considerando la variedad de casos que ingresan a las Fiscalías, cada uno de éstos con características específicas, cabe preguntarnos si es posible establecer reglas que predeterminen qué decisión debe ser tomada. La respuesta es que no de forma absoluta, pero sí para la mayoría de los casos, es decir los de más alta incidencia. Este es el objetivo del Protocolo de Valoración de Casos.

El protocolo es una de las formas como se debe materializar la política de persecución penal de la Fiscalía. Como su función es la estandarización en la toma de decisiones tempranas, debe contener reglas lo suficientemente específicas para que los Agentes del Ministerio Público de las Unidades de Atención y Decisión Temprana (primer piso) estén en condiciones para decidir qué deben hacer con los casos que reciben. La rapidez con la que se toma la decisión en esta unidad es una parte de suma importancia dentro del Modelo, pues como ya se comentó, un gran problema de las Fiscalías es la ausencia de salidas o respuestas.

La metodología para la elaboración del protocolo es relativamente sencilla. Primero se realiza un listado de todas las hipótesis delictivas contenidas en el código penal del estado. Segundo, se hace una revisión de cada una de estas hipótesis y, considerando las posibilidades que ofrece el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la pena, la incidencia delictiva, los tipos de potenciales víctimas, los tipos de potenciales imputados, el impacto social y cualquier otro factor que resulte relevante para la Fiscalía se van asignando a cada una soluciones óptimas.

En este sentido, por ejemplo, para el delito de lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan menos de 15 días en sanar, la Fiscalía podría determinar que la solución óptima es el acuerdo reparatorio. En cambio, para unas lesiones que sí ponen en peligro la vida, podría establecer que debe buscarse como primera opción la suspensión condicional a proceso. Finalmente, para el caso del homicidio doloso no agravado podría determinarse que la salida ideal es la

sentencia mediante abreviado, mientras que para el feminicidio sería la sentencia mediante juicio oral.

Si la metodología para la elaboración del protocolo es sencilla, lo que resulta complicado es la determinación de soluciones óptimas. No solamente por la cantidad de factores que se deben considerar, algunos de los cuales fueron señalados previamente, sino porque implica tener claridad sobre cuáles son las prioridades de la Fiscalía en la persecución de los delitos. El tema de priorización y ceñirse a ésta es algo que se ha observado que cuesta mucho trabajo al momento de su implementación. Sin embargo, lo que resulta paradójico es que esta priorización siempre se ha hecho de facto en las Fiscalías. Durante la vigencia del sistema tradicional se podía observar que algunos casos avanzaban mientras que en otros no se realizaba ninguna diligencia. Así, lo que resulta novedoso y complicado para las Fiscalías no es priorizar, sino estandarizar la priorización; pasar de una toma de decisión personal a una basada en reglas.

B. Proceso de Atención y Decisión Temprana

Este proceso es ejecutado por la UADT; es la “puerta de entrada” de la Fiscalía. La Unidad debe estar compuesta por personal con el cargo de Agentes del Ministerio Público y su función es atender a las víctimas y recibir las denuncias, así como la recepción de los informes policiales de noticias criminales y de detenidos.

Sobre esta última función vale la pena resaltar que conforme al Modelo son los Agentes del Ministerio Público de esta Unidad quienes deben revisar las circunstancias de la detención con el propósito de ratificarla o en su caso ordenar la libertad de la persona detenida. Por la forma como se trabajaba en el sistema tradicional y la desmesurada importancia que los asuntos iniciados con detención en flagrancia tiene en México, asignar la recepción de detenidos y la ratificación de la detención al área de decisión temprana puede resultar a primera vista inconveniente. Sin embargo, es todo lo contrario, pues el propósito de que exista una unidad especializada en la recepción de detenidos permite identificar con mayor eficacia y rapidez la legalidad de la detención, así como verificar que se

cumpla el supuesto de flagrancia. Esto implica un beneficio no solo para la carga de trabajo de las Fiscalías, sino también asegura que se respeten los derechos fundamentales de toda persona detenida.

A grandes rasgos, el proceso de esta Unidad consiste en saber a dónde y cómo distribuir los casos que ingresan, tomando como guía el Protocolo de Valoración de Casos explicado anteriormente. Algunos casos tendrán que ser resueltos por la propia Unidad, por ejemplo mediante el dictado de un archivo temporal y posteriormente remitidos a la Unidad de Investigación con Imputado Desconocido. Otros casos también podrán ser resueltos en el primer piso mediante la aprobación de un acuerdo reparatorio, previa remisión del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias. Mientras que los restantes serán derivados ya sea a la Unidad de Tramitación Masiva o bien a las Unidades de Investigación.

En este sentido, la UADT tiene como principal propósito crear una base sólida que permita una mayor eficacia y eficiencia a través de una correcta distribución de los casos que ingresan a las Fiscalías, de ahí pues que de su funcionamiento depende el desarrollo de las demás Unidades. Además es el primer contacto que la ciudadanía tiene con la Fiscalía, y por lo tanto la primera impresión que tendrá sobre cómo se desarrollará el resto de su proceso.

C. Proceso de Tramitación Masiva de Casos

La UTMC representa el segundo piso dentro del Modelo de Tres Pisos. Al igual que la Unidad de Atención Temprana, esta Unidad trabaja con base en el Protocolo de Valoración de Casos, así como con su respectivo proceso. En este piso, se resolverán aquellos casos donde haya imputado conocido (con o sin detenido) y cuya investigación no sea muy compleja, en relación al delito y el tiempo para resolverse o que se contemple su solución mediante un mecanismo de justicia alternativa.

En este sentido, como su nombre lo indica, la Unidad de Tramitación Masiva, busca dar una solución al mayor número de asuntos de manera que al tercer piso (Unidad de Investigación) lleguen el menor número de casos posibles y

solo los de mayor gravedad y/o complejidad. Es así que el proceso en la UTMC iniciaría con el recibimiento y registro de las carpetas enviadas por la UADT, después el asunto se debe remitir a un agente del Ministerio Público. Es importante mencionar que, dependiendo de la incidencia delictiva, es recomendable establecer unidades especializadas en la UTMC, es decir la idea de resolución temprana en el segundo piso no contraviene una organización especializada por delito.

Una vez asignado el asunto, el Agente del Ministerio Público se encargará de realizar todas las gestiones frente a la víctima, el imputado y su defensor, para que el asunto pueda resolverse a través de alguna de las soluciones alternas, una vez que ha sido judicializado. El tipo de solución óptima que se espera en esta Unidad es la suspensión condicional del proceso.

Si bien uno de los principales cambios que se esperan con la implementación del proceso previsto para la UTMC es que aumente el número de asuntos vinculados a proceso, este indicador no puede ser interpretado de forma aislada. Para evaluar el adecuado funcionamiento de la Unidad se tendrían que observar al menos dos factores más: 1. los casos vinculados a proceso no son por delitos que óptimamente debieron haber encontrado su solución en la UADT; 2. los casos se están resolviendo en un tiempo razonablemente cercano al dictado del auto de vinculación a proceso.

El primer factor nos ayudaría a evitar incentivos perversos en los cuales asuntos de poca relevancia se envíen a la UTMC, sólo con el objetivo de alcanzar una determinada meta de “judicialización”. El segundo nos aseguraría que se está haciendo un uso oportuno en el tiempo de la suspensión condicional, sin esperarse hasta que venza el plazo de cierre de investigación o aun peor hasta la audiencia intermedia, prácticas que se han evidenciado en muchas entidades federativas y se traducen en un desperdicio de recursos para todos los operadores.

D. Proceso para el uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias en las soluciones alternas

Uno de los elementos claves del Modelo de Tres Pisos, es generar el mayor uso posible de las soluciones alternas y para ello es imprescindible maximizar las derivaciones que se hacen OEMASC. Esto, en beneficio de las personas que buscan una solución sencilla y rápida, y con el fin de disminuir las cargas de trabajo en las Unidades.

Aquí cabe distinguir entre dos conceptos. Las salidas alternas constituyen la figura jurídica - procesal a través de la cual se pone fin a un procedimiento penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales las contempla como acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del proceso. Por otro lado, los mecanismos alternativos son el conjunto de procedimientos y técnicas que permiten que las partes en un conflicto puedan llegar a un acuerdo de mutuo consentimiento. Es así que mediante el uso correcto de los mecanismos alternativos se puede garantizar el buen funcionamiento de las soluciones alternas.

En general las Fiscalías ya cuentan con un OEMASC, por lo que la implementación del Modelo no conllevan el mismo reto que significa la creación de las otras Unidades. Sin embargo, sí es importante que cuenten con un nuevo proceso de trabajo que les permita actuar de acuerdo al Modelo de Gestión y que cuente con el personal suficiente de facilitadores, invitadores y de apoyo administrativo.

F. Proceso de Investigación con Imputado Desconocido

Conforme a lo expuesto con antelación, la UADT tiene entre sus salidas óptimas el dictado de archivos temporales en los delitos de menor gravedad, en los cuales el imputado no está identificado, ni existen indicios que lleven a su identificación. Conforme a la incidencia delictiva de la mayoría de las entidades federativas, no son pocos los casos denunciados que cumplen estas características.

En este orden de ideas, nos encontramos ante la disyuntiva del uso racional de los recursos, conforme al cual en los casos de baja relevancia y con pocas probabilidades de éxito se debe limitar su uso, y la eficacia de la investigación

para no generar impunidad y cumplir con los objetivos del proceso penal plasmados en el artículo 20 de la Constitución Federal.

La UIID tiene como objetivo ayudar a solucionar esta disyuntiva.

En esta Unidad se concentran todos los asuntos de menor gravedad con imputado desconocido, los cuales han tenido como salida el archivo temporal, con el objetivo de continuar con la investigación pero de una forma distinta a como se desarrolla en la UTMC y las UI.

La UIID está conformada preponderantemente por especialistas en análisis de información. Estos analistas tienen la función de realizar comparaciones entre los distintos casos que llegan a la Unidad y generar patrones delictivos que les permitan pasar de imputado desconocido a sospechoso y de sospechoso a imputado. Una vez que se logra la identificación del imputado el asunto es turnado a la UTMC, o en su caso a la UI.

Sobre el funcionamiento de la UIID es importante precisar algunas cosas. Si bien en la Unidad se utiliza el análisis de información como metodología de investigación, no sustituyen, ni se equiparan a las Unidades de Análisis que deben tener las Fiscalías para la investigación de delitos más graves y complejos como los homicidios, feminicidios, narcomenudeo o violación.

Otra precisión importante es que por el proceso de toma de decisión de la UADT y el Protocolo de Valoración de Casos, los asuntos que se investigan por los delitos más graves o de mayor interés público no llegarán a la UIID, puesto que el primer piso los remitirá de inmediato a las UI y por lo tanto escapan a la posibilidad de que sobre ellos recaiga un archivo temporal dentro del proceso de decisión temprana.

G. Evaluación, presupuesto y servicio de carrera: áreas impactadas por el modelo.

Aunque no es el propósito de este artículo, es preciso destacar el impacto que el Modelo tiene en aspectos relevantes como la evaluación, los presupuestos y el servicio de carrera.

El siguiente ejemplo nos puede ayudar a dimensionar el mencionado impacto. Pensemos en dos escenarios, ambos determinados conforme a la

incidencia delictiva y el Protocolo de Valoración de Casos. En el escenario 1 se proyecta que el comportamiento de las soluciones será de un 30% de facultades discrecionales (archivos temporales, abstenciones de investigación, no ejercicios de la acción penal y criterios de oportunidad), 15% acuerdos reparatorios, 30% suspensiones condicionales, 20% procedimientos abreviados y 5% juicios orales. En cambio en el escenario 2 proyecta un comportamiento de 15% de facultades discrecionales, 5% acuerdos reparatorios, 20% suspensiones condicionales, 20% procedimientos abreviados y 40% juicios orales.

Para el escenario 2 el presupuesto destinado a los recursos humanos tendrá que ser mayor al escenario 1, esto considerando que se utiliza la salida más compleja (sentencia en juicio oral) para el 40% de los casos frente a un 5% que proyecta el otro escenario.

Estas mismas proyecciones también afectan la forma cómo se realiza la evaluación, pues no se estima con más o menos conveniente que los asuntos se resuelvan por sentencia en juicio oral o suspensión condicional del proceso. Sino que el adecuado funcionamiento del sistema se evalúa conforme a la aproximación con los resultados esperados. Esto no quiere decir que los indicadores de evaluación sean inamovibles. Por el contrario, como su proyección depende directamente del Protocolo de Valoración de Casos y este a su vez debe estar alineado a la política de persecución penal, la necesaria revisión periódica que se realice a esta última tendrá como consecuencia una afectación a los indicadores.

Finalmente, en cuanto al impacto en el servicio de carrera, la estructura de organización en tres pisos puede servir para establecer un escalafón en tres tipos de Agentes del Ministerio Público. Lo cual puede resultar de utilidad para la planeación del capital humano, así como para el diseño de perfiles por competencias y los programas de capacitación.

5. Conclusión

Para la consolidación del sistema penal acusatorio en nuestro país, particularmente en lo relacionado con las Fiscalías, se requiere el diseño e implementación de modelos de trabajo que aumenten la eficacia en la investigación y persecución de los delitos. La reducción de la percepción de impunidad no se reducirá a menos que la ciudadanía pueda constatar los resultados.

El Modelo de Tres Pisos que describimos en este artículo no resuelve los graves problemas que tenemos en el sistema de justicia penal en México, eso es obvio. Sin embargo, consideramos que puede ayudar a mejorar la forma como se gestiona el trabajo en las Fiscalías, logrando de forma rápida y sencilla resultados positivos y contribuyendo a la consecución de los objetivos del proceso penal expresados en el artículo 20 de la Constitución Federal.