¿Qué es el Modelo de Tres Pisos? ¿Cómo puede ayudar a mejorar el desempeño de las fiscalías en México?

Iván de la Garza Santos[1]
Fortis Consultoría S.C.

Introducción[2]

En el presente 2023 se cumplen quince años de la publicación de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia y siete de que el sistema penal acusatorio entró en vigor en todo México.

Todavía hay mucho por hacer, pero los avances están a la vista, en particular si comparamos al actual sistema con el denominado tradicional. A pesar de la expansión de la prisión preventiva oficiosa, hoy por hoy existen más garantías para que una persona imputada pueda ser procesada con respeto al principio de presunción de inocencia y con la asistencia de una defensa técnica; también para que las víctimas puedan reclamar su derecho a la verdad y una reparación del daño.

Sin embargo, uno de los grandes pendientes de la reforma penal ha sido la capacidad del sistema para ofrecer resultados a la demanda de justicia de las víctimas. Ejemplo de ello son los datos que ofrecen los reportes de *Hallazgos* elaborados por México Evalúa:

1. Socio Consultor en temas de seguridad y justicia en Fortis Consultoría S.C. y profesor de Derecho Constitucional en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

2. Agradezco el invaluable apoyo de Pamela Teutli Elizondo y de Pedro Andrés Felisart Legorreta para la elaboración y revisión de este artículo.

Cuadro 1. Promedio nacional sobre el estatus de las investigaciones en México (2018-2021)

Tipo de salidas	2018 %	2019 %	2020 %	2021 %
Investigaciones en trámite	40	44.5	49	49.9
Investigaciones vinculadas a proceso	3.9	3.4	2.5	2.1
Acuerdos reparatorios resueltos	3.2	4.1	3.7	4
Archivos temporales	30	29.4	26.5	19.1
No ejercicios de la acción penal	8.2	6.6	7.9	11.2
Suspensiones condicionales del proceso	1.2	0.9	1	1
Sentencias en procedimientos abreviados	0.5	0.6	0.5	1
Sentencias en juicios orales	0.1	0.1	0.1	0.2

Sobre las cifras presentadas es preciso hacer las siguientes aclaraciones: 1. Los porcentajes fueron calculados a partir de la cifra que se identifica como "Procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas"; 2. Para el cálculo del porcentaje de acuerdos reparatorios se sumaron las cifras correspondientes a "Derivados MASC (sede Ministerial) resueltos" y "Soluciones alternas (sede Judicial) OEMASC resueltos"; 3. La suma de los porcentajes no da como resultado 100% toda vez que no se están mostrando otros tipos de salidas en la investigación inicial, ni los asuntos en proceso de ser resueltos a través de soluciones alternas, procedimiento abreviado y juicio oral.

Elaboración propia. Fuente: México Evalúa.

A partir de estos datos podemos sacar algunas primeras conclusiones:

1. Los archivos temporales son la salida más frecuente para las investigaciones. En segundo lugar, encontramos los no ejercicios de la acción penal. Aunque los porcentajes varían entre los años, se puede inferir que las fiscalías han desarrollado procedimientos o establecido prácticas que les permiten liberar la carga de trabajo mediante el uso de estas facultades para la terminación de la investigación.

2. La tasa de vinculación a proceso es consistentemente baja. Lo que confirma que la formulación de

imputación y el auto de vinculación a proceso son el cuello de botella del sistema de justicia penal y pueden ser una de las principales razones del alto porcentaje de asuntos que están en trámite.

3. Si asumimos que los acuerdos reparatorios, las suspensiones condicionales del proceso y las sentencias, ya sea a través de procedimientos abreviados o juicios orales, son el único tipo de resoluciones que cumplen con los objetivos del procedimiento penal, la reforma penal[3] tiene una deuda pendiente con la ciudadanía y en especial con las víctimas.

Ahora bien, veamos qué sucede cuando pasamos de los números globales al análisis puntual sobre un delito que debería ser una prioridad en cualquier país democrático; nos referiremos al homicidio.

De acuerdo con el *Índice de impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022*, en los últimos seis años, 1 de cada 10 homicidios dolosos ha sido esclarecido y menos de la mitad de los feminicidios ha recibido una sentencia condenatoria. Esto último considerando que la mayoría de las muertes violentas de mujeres no son clasificadas como feminicidio. Así, en 2021 la impunidad de homicidio doloso en México fue de 91.4% y la de feminicidio fue de 45.8%.[4]

Como en todos los problemas complejos, identificar las causas que los originan es una tarea igualmente compleja. Las instituciones del sistema tienen recursos limitados, la carga de trabajo es muy alta, existen grandes áreas de oportunidad en la coordinación interna, así como en la interinstitucional, etcétera.

Nosotros partimos de la hipótesis de que uno de los principales problemas del sistema es la falta de capacidad para gestionar la carga de trabajo. Carencia que resulta particularmente preocupante en las fiscalías por ser la puerta de ingreso al sistema y la principal responsable de promover la solución de los casos.

Con esto en mente, desde el año 2016 hemos impulsado en Fortis Consultoría un modelo de gestión al que se le ha denominado Modelo de tres pisos (MTP).

3. De acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el procedimiento penal tiene los objetivos de esclarecer el hecho, proteger al inocente, reparar el daño y procurar que el culpable no quede impune.

4. Impunidad Cero. Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022. México, 2022.https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146I15.pdf

El diseño de este modelo se ha realizado a través de aproximaciones sucesivas a lo largo de diversos y variados procesos de implementación. En este tiempo hemos contado con grandes aliados en las fiscalías del país, así como de distintas agencias de cooperación, en particular la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), primero con su programa ProJusticia y ahora *ConJusticia*. Igualmente, la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) ha colaborado en este esfuerzo por medio de su programa *MiFiscalía*.

Actualmente las políticas de persecución penal de las fiscalías de Sonora,[5] Coahuila,[6] Zacatecas[7] y Nayarit[8] recogen las bases del MTP. Asimismo, los principales elementos del MTP fueron retomados por el Modelo Homologado aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública del 2017.[9]

En los siguientes apartados se expondrán las premisas e ideas de las que parte el MTP y se hará una breve referencia a la relación que guarda con la política de persecución penal, la política criminal y la política de seguridad ciudadana. También se explicará la integración del modelo y las partes más importantes de los procesos que lo conforman.

Es pertinente aclarar que el enfoque de este artículo no es de carácter académico. Las bases sobre las que está construido el MTP se encuentran en la disciplina jurídica, en particular en el derecho penal, el derecho procesal penal, el derecho constitucional y los derechos humanos; en la administración pública, las políticas públicas e ingeniería de procesos; también en los estudios relativos a la gestión de la conflictividad y la persecución penal estratégica. Sin embargo, no se hará un abordaje expreso de estos temas toda vez que no es este el propósito.

Lo que este artículo sí pretende es cumplir un doble objetivo. Por una parte, servir como acompañante a las fiscalías que están implementando el MTP o bien a las personas que tengan curiosidad por entender de qué trata la propuesta. Por otro lado, se quiere contar

5. Fiscalía General del estado de Sonora. Política Ciudadana de Persecución Penal. https://fiscalia.sonora.gob.mx/assets/common/inicio/PPP_Sonora_Impreso_2022.pdf

6. Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza. Política de Persecución Penal.http://www.coahuilatransparente.gob.mx/otrainfonew/documentos_otrainfo/Presentaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Persecuci%C3%B3n%20Penal%20FGECZ.pdf

7. Fiscalía General del estado de Zacatecas. Política de Persecución Penal. https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo_21_Politica-de-Persecucion-Penal.pdf

8. Fiscalía General del estado de Nayarit. "Presenta Fiscalía General Política Ciudadana de Persecución Penal para el estado de Nayarit". *Nayarit con orden y justicia*. Tepic, año 2, vol. 19, septiembre 2022. https://fiscaliageneral.nayarit.gob.mx/web/wpanel/server/revista/REVISTA_19.pdf

9. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana. México, 2017.https://secretariadoejecutivo.gob.mx//SJP/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VF.pdf

la historia de una idea que está en permanente proceso de construcción.

Una pieza del rompecabezas

El MTP forma parte de un sistema mucho más complejo cuyo fin último es colaborar en la gestión de la conflictividad. Como tal, se debe comprender el espacio que ocupa en el entramado que comparte con otras figuras e instituciones.

En principio, se puede afirmar que el MTP es una pieza de la política de persecución penal. Bajo esta óptica, en un escenario ideal, debe operar junto a un Modelo de Priorización de Casos (MoP), mecanismo encargado de identificar y establecer el procesamiento que recibirán aquellos casos que por sus características tienen el cariz de prioritario y, por consecuencia, requieren una respuesta diferenciada. Así, estos dos modelos permiten clasificar la carga de trabajo con el fin de diversificar la respuesta que se brinda a los asuntos. Lo anterior es una de las formas cómo se manifiesta operativamente el enfoque de persecución penal estratégica.

A su vez, la política de persecución penal es una de las formas como se ejecuta la política criminal. Esto implica que, si bien una de las funciones de la política de persecución penal es tomar el control de la carga de trabajo, no puede soslayar los objetivos político criminales, cuyo fin es atender aquellos comportamientos socialmente reprochables que pueden ir más allá del delito y del sistema penal.[10]

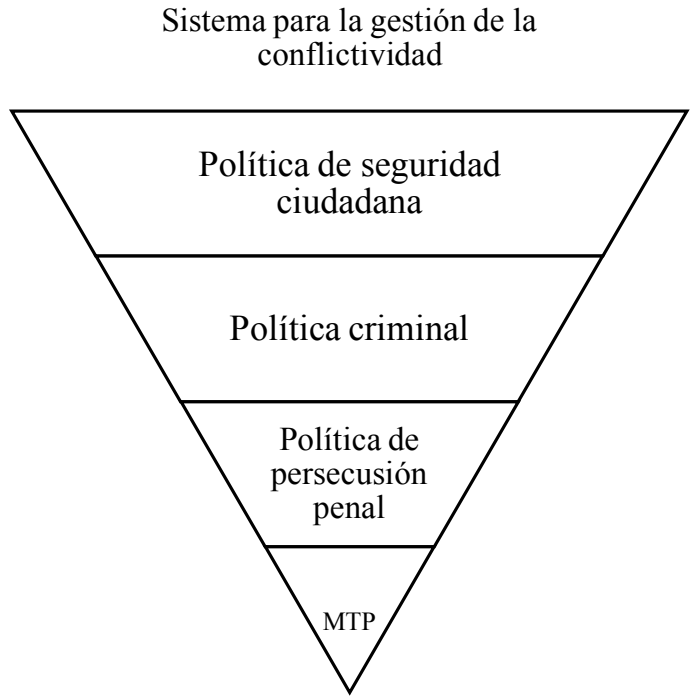
En este orden de ideas, la política criminal forma parte de una noción más amplia: la política de seguridad ciudadana. Esta última agrupa las diferentes acciones y medidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas y su desarrollo en sociedad a través de una adecuada gestión del conflicto.[11]

En función de lo anterior, la comprensión del rol de las fiscalías y la gestión de su carga de trabajo, como parte de un esquema mucho más complejo permite comprender, redimensionar y replantear los retos que se enfrentan en el sistema de justicia mexicano.

10. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y del Derecho. Observatorio de Política Criminal. Bogotá, septiembre de 2015.

11. Claudia Patricia Gómez Rojas. "Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana". Fredy Rivera Vélez (coord.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008, pp. 369-394. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1216930133.elementos_para_la_construccion_por_claudia_gomez_rojas_2.pdf

Figura 1. Relación entre las distintas políticas y modelos



Elaboración propia.

Hacemos esta aclaración porque, como se podrá observar más adelante, el diseño del MPT pone el acento en la eficiencia y la racionalidad administrativa. Sin embargo, la persecución penal no se puede limitar a estos criterios, sino que debe ser complementada por otros modelos operativos y formas de trabajo. Por eso insistimos en que el MTP sea comprendido como una pieza dentro de un rompecabezas.

Elementos, características y explicación del MPT

A. Punto de partida

Para explicar el MTP es necesario ver más allá de los procedimientos que lo componen y comenzar con las

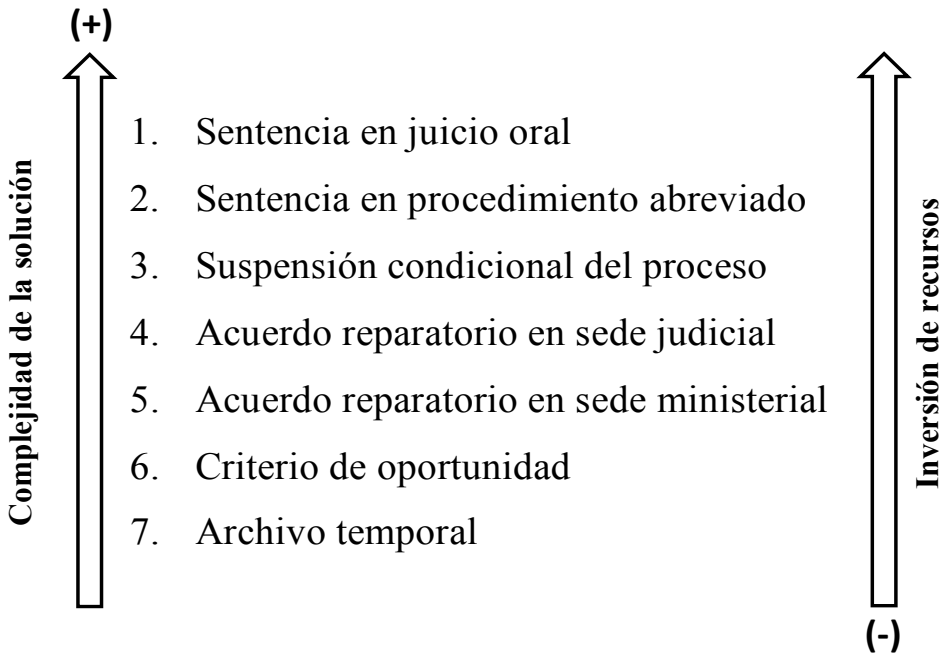
premisas e ideas que le anteceden, justifican y explican. El MTP parte de cuatro *premisas básicas:*

1. Las distintas soluciones o salidas[12] previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) pueden graduarse de acuerdo con su complejidad.
2. La investigación de los delitos y la persecución penal es un servicio público y como tal está sujeto a recursos limitados. Existe una relación directa entre complejidad y recursos: a mayor complejidad de la solución, mayor inversión de recursos.
3. Es posible predeterminar una "solución óptima" para los casos de conformidad con sus características. Las limitantes legales para el uso de alguna de estas soluciones señalan hasta dónde se pueden usar o bajo que circunstancias, pero no dicen en qué casos es conveniente usarlas. La definición de la solución óptima se realiza considerando las necesidades de los usuarios –en particular de las víctimas–, las características del caso, la complejidad de la solución y la disponibilidad de recursos.
4. El Ministerio Público es la autoridad que mayor influencia tiene en que los casos se orienten hacia la solución óptima señalada en el punto anterior.

En la siguiente figura se expresa la relación entre estas premisas:

12. Se utilizarán de forma indistinta los términos soluciones y salidas.

Figura 2. Orden de los distintos tipos de soluciones de acuerdo con su complejidad e inversión de recursos



Elaboración propia.

De la combinación de las anteriores se desprenden tres *ideas fundantes:*

1. Se debe preferir la solución menos compleja y evitar la más compleja.
2. Se debe preferir la solución más temprana y evitar la que se prolonga más en el tiempo.
3. Se debe preferir la solución que implique una menor inversión de recursos y evitar la que conlleve a una mayor inversión.

No está de más aclarar que estas ideas fundantes deben ser interpretadas de forma "dúctil". Por lo tanto, la forma como se reflejarán en los procedimientos de cada fiscalía variará de acuerdo con sus intereses, necesidades y posibilidades.

B. La estrategia de atención, decisión y solución temprana

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 de servicio, 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 MTP 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 de 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 MTP 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, como se explicará más adelante, 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 se relaciona 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.

C. Componentes del MTP

El MTP divide la gestión de los asuntos en tres unidades decisoras:[13] 1) Unidad de Atención Temprana y Decisión Temprana (UADT), primer piso; 2) Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC), segundo piso; y 3) Unidad de investigación y litigación (UIL), tercer piso. De estas tres unidades, solamente las primeras dos forman parte de la estrategia de atención, decisión y solución temprana. Por esta razón el MTP no aborda el diseño de los procesos de la UIL.

Toda vez que en cada una de estas unidades se toman decisiones que afectan la esfera de derechos de víctimas e imputados, es indispensable que estén integrados por personas con el cargo de agentes del Ministerio Público (AMP). Sobre este punto es conveniente precisar que el MTP parte de la idea de que se pueden tener AMP de distinto rango. Como las

13. Para efecto del MTP son "unidades decisoras" aquellas que tienen atribuciones para la toma de decisiones orientadas hacia la finalización del procedimiento, ya sea dictando facultades para la terminación de la investigación, aprobando los acuerdos reparatorios, promoviendo las suspensiones condicionales del proceso, proponiendo procedimientos abreviados o decidiendo ir a un juicio oral.

funciones y responsabilidades son distintas entre las unidades, la exigencia para cada tipo de AMP también varía.

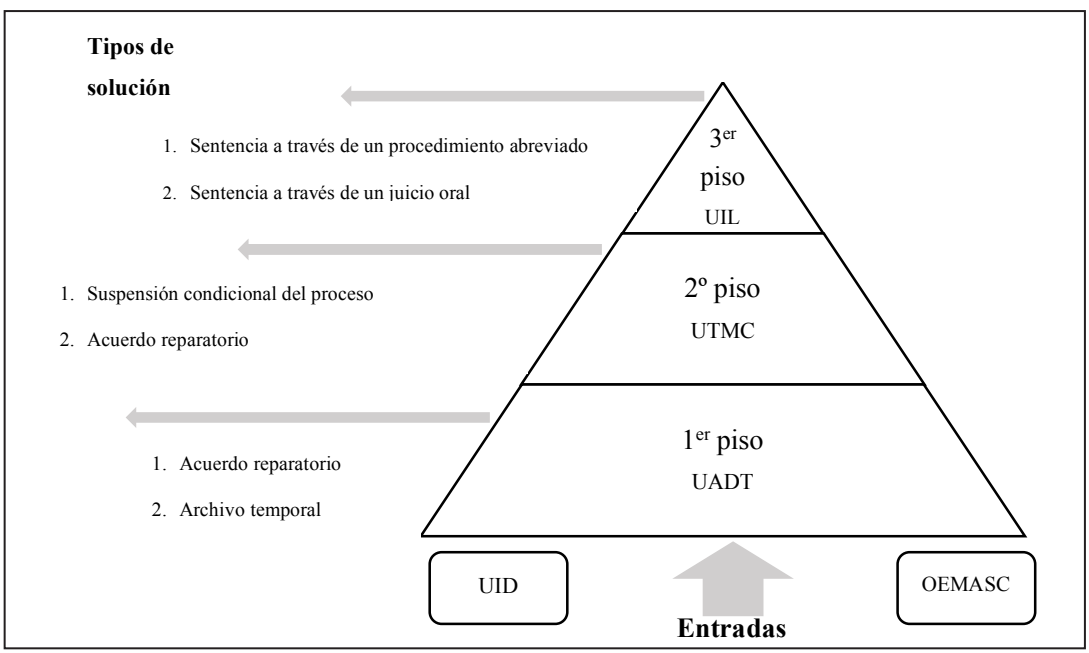
En ese sentido, todas las unidades deben tener la capacidad de resolver los casos que les correspondan; sin embargo, no es lo mismo la aprobación de un acuerdo reparatorio, que llevar un caso hasta la suspensión condicional o buscar una sentencia.[14]

A estas tres unidades se suman otras dos que no son decisoras, pero que su participación es fundamental para el funcionamiento del Modelo: a) Unidad de Imputado Desconocido (UID); y b) Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias en Materia Penal (OEMASC).

En la siguiente figura se puede observar la representación del MTP, así como de sus respectivas soluciones óptimas.

14. En este punto el MTP se entrelaza con el servicio profesional de carrera. Sobre este tema se recomienda consultar: Centro de estudios sobre la enseñanza y aprendizaje del derecho. El servicio profesional de carrera ministerial como una herramienta en la consolidación del sistema de justicia penal. https://cejume.mx/wp/wp-content/uploads/2021/08/Cejume_VF_Digital_21072021-2.pdf

Figura 3. Representación conceptual del MTP



Elaboración propia.

No obstante que nos hemos referido a las unidades de trabajo, el Modelo no se concentra en la organización en sí misma, sino en los procesos para orientar los casos hacia las soluciones óptimas. Esto permite al MTP ser flexible para su adaptación a la realidad de distintas fiscalías. Por ello, la clave está en los procesos, mismos que explicaremos a continuación.

1. Proceso de Atención y Decisión Temprana

La UADT es la "puerta de entrada" de la Fiscalía. Su función es atender a las víctimas y recibir las denuncias, así como la recepción de informes policiales con y sin persona detenida. Como unidad decisora debe hacerse responsable de resolver por sí misma los asuntos de su competencia. Si en esta unidad no se realiza una toma de decisión oportuna los casos avanzarán hacia los otros dos pisos; esto llevará a la acumulación de carga de trabajo y con el paso del tiempo al rezago.

Por regla general cualquier caso que potencialmente se pueda resolver por acuerdo reparatorio –esto es que el CNPP lo permita y que las partes puedan manifestar su acuerdo– debe ser resuelto directamente por esta unidad con el apoyo del OEMASC. Igualmente, si desde el principio se advierte que no existe delito o se dan los supuestos de prescripción se debe utilizar la abstención de investigación.

Ahora bien, ¿qué respuesta da el modelo para los casos en que no es posible realizar un acuerdo reparatorio ni dictar la abstención de la investigación? El proceso de la UADT responde a esta cuestión ponderando dos factores: prioridad del caso y factibilidad de la investigación.

En cuanto al primer factor, cabe mencionar que la definición de prioridad es un tema complejo y que depende de muchas variables (este es precisamente la función del MoP a que nos referimos anteriormente). Sin embargo, para analizar el criterio de prioridad el MTP tiene como punto de partida el tipo de solución potencial para el caso. Si por el tipo de delito o la pena

se excluyen las soluciones alternas y, por consecuencia sólo queda como opción la sentencia, se deduce una presunción de prioridad.

En relación al segundo factor, para determinar la factibilidad de la investigación debe realizarse un análisis objetivo de la información con la que se cuenta para prospectar las probabilidades de éxito del caso. En la UADT este análisis se hace en un momento inicial de la investigación.

El peso que tienen estos dos factores para la toma de decisión y solución del caso es inversamente proporcional: a mayor prioridad del caso menos peso tiene el criterio de factibilidad de la investigación; por el otro lado entre menor sea la prioridad del caso, es mayor la importancia que se le da a la factibilidad.

Todo lo anterior el MTP lo traduce en las siguientes decisiones: si el caso es prioritario debe avanzar hacia las siguientes unidades, principalmente a la UIL. Si el caso no es prioritario y es baja la factibilidad de la investigación debe encontrar una salida en la propia UADT. Esta salida es el archivo temporal.

Según lo establece el CNPP se pueden archivar temporalmente aquellas investigaciones en las cuales no se puedan establecer líneas de investigación. Conforme al proceso de la UADT se considera que no se pueden establecer líneas de investigación cuando no se tiene identificada a la persona imputada, ni tampoco se cuenta con información que pueda llevar a su identificación. En estos casos, aunque se dicte el archivo temporal, las labores investigativas continúan a través del procedimiento de la UID.

Las objeciones respecto del archivo temporal son comprensibles y deben ser atendidas. Sin embargo, es una salida legal y legítima para gestionar las cargas de trabajo de las fiscalías y del sistema de justicia en general.

Incluso, si se revisan los datos presentados en el cuadro 1 se puede observar que parece haber una relación entre la disminución del archivo temporal y el aumento de los casos en trámite. En 2018 el porcentaje

de asuntos en trámite era del 40% y el archivo temporal del 30%; en 2021 estos porcentajes fueron de 49.9% y 19.1% respectivamente.

Esto no debe ser interpretado como que el MTP promueve el archivo temporal. En el diseño del modelo se reconoce que es una salida de baja calidad y que no atiende los problemas de la víctima en lo individual. Por todas estas razones, la apuesta es regular su uso para evitar arbitrariedades y que no se utilice en casos que exigen una investigación profunda, tales como los homicidios dolosos, feminicidios, violaciones, secuestros, entre otros.

2. Proceso de Tramitación Masiva de Casos

La UTMC representa el segundo piso. De acuerdo con el MTP a esta unidad deben llegar solamente los casos en los que el imputado es conocido y procede algún tipo de solución alterna; en algunas fiscalías han incluido los procedimientos abreviados como una de las soluciones a alcanzar en este piso.

La idea central es concentrar los casos en los que el criterio de factibilidad de la investigación sea alto –se conoce la identidad de la persona imputada– y cuya solución no represente un alto grado de complejidad, pues proceden las soluciones alternas.

Un AMP que forme parte de esta unidad debe estar enfocado en realizar una investigación que le permita formular imputación. Una vez dictado el auto de vinculación a proceso este mismo AMP debe encargarse de realizar todas las gestiones frente a la víctima, la persona imputada y su defensor, para que el asunto pueda resolverse a través de alguna de las soluciones alternas. Toda vez que se presume que el acuerdo reparatorio ya fue impulsado desde la UADT, el tipo de solución que se estima como óptima en esta unidad es la suspensión condicional del proceso. Sin perjuicio de que por las características del caso sea mejor impulsar algún otro tipo de solución.

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 ayudará 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 factor asegurará 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 aún peor hasta la audiencia intermedia, prácticas que se han evidenciado en muchos estados y se traducen en un desperdicio de recursos para todos los y las operadoras.

Por las experiencias que hemos tenido en distintos procesos de implementación es importante hacer dos aclaraciones: 1) la UTMC es una unidad que investiga y litiga en audiencia, solamente que su participación está limitada a las audiencias preliminares; 2) de acuerdo con la incidencia delictiva, con la disponibilidad de recursos y con las características específicas de cada fiscalía se pueden establecer diversas unidades de este tipo especializadas por delitos, por territorio o algún otro criterio. Como se ha señalado, lo importante es que se observe el proceso de la UTMC.

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

Uno de los elementos claves del UTMC, 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 CNPP 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 cuentan con un OEMASC. Sin embargo, en los procesos de implementación hemos observado que la ausencia de mecanismos de coordinación con las unidades, así como la falta de recursos limitan considerablemente la capacidad de estos órganos para cumplir con su función dentro del Modelo de tres pisos.

4. Proceso de Investigación con Imputado Desconocido

Como lo comentamos en el apartado de la UADT, el dictado de archivos temporales en una fase inicial de la investigación es una necesidad del MTP. Esto pone a las fiscalías en una disyuntiva, si se quiere mejorar la capacidad para dar respuestas es inevitable gestionar la carga de trabajo de forma estratégica y racionalizar los recursos, pero por otro lado están las víctimas cuyos casos serán archivados temporalmente.

La UID tiene como objetivo ayudar a solucionar esta disyuntiva. En esta Unidad se concentran todos los asuntos de menor gravedad con imputado desconocido, con el objetivo de continuar con la investigación, pero de una forma distinta a como se desarrolla en la UTMC y las UI.

La UID 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 UIL.

Sobre el funcionamiento de la UID 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.

A manera de conclusión: algunos resultados esperados con la implementación del MTP

En la introducción de este artículo mostramos información cuantitativa que indica que al sistema de justicia penal en México aún le falta mucho por cumplir en su obligación de esclarecer el hecho, proteger a la víctima, reparar el daño y procurar que el culpable no quede impune.

Tres datos evidencian esta situación: el alto porcentaje de casos que están en trámite; el bajo porcentaje de casos que se resuelven por acuerdo reparatorio; y el aún más bajo porcentaje de investigaciones que se vinculan a proceso. Es probable que la implementación del MTP ayude a mejorar estas cifras.

A continuación, explicaremos nuestras razones:

1. Uno de los objetivos del MPT es ofrecerle pautas a los AMP para la toma decisiones. Si se logra una adecuada implementación del modelo es razonable que disminuya el porcentaje de asuntos en trámite.

2. Si los AMP derivan de forma oportuna los casos al OEMASC y si son los facilitadores quienes se convierten en los responsables directos de lograr el acuerdo entre las partes, es probable que aumenten los acuerdos reparatorios.
3. Si a las UTMC se les derivan solamente asuntos con imputado conocido y tienen claro que su función es pasar la vinculación a proceso y buscar alguna solución alterna, es probable que aumenten los porcentajes no solamente de las vinculaciones, sino de las resoluciones.

Es una obviedad aclarar que estamos sobre-simplificando las cosas. No se trata sólo de implementar el MTP. Tienen que asignarse los recursos, mejorar las capacidades de investigación y litigación, garantizar una adecuada coordinación con los poderes judiciales, las defensorías públicas y las asesorías jurídicas de víctimas, entre otros factores.

Sin embargo, este ejercicio también sirve para encontrar lo que puede ser el núcleo de la solución: clasificar los casos, analizarlos, tomar una decisión y resolver. El MTP puede ser una herramienta útil para apoyar la difícil tarea de las fiscalías.