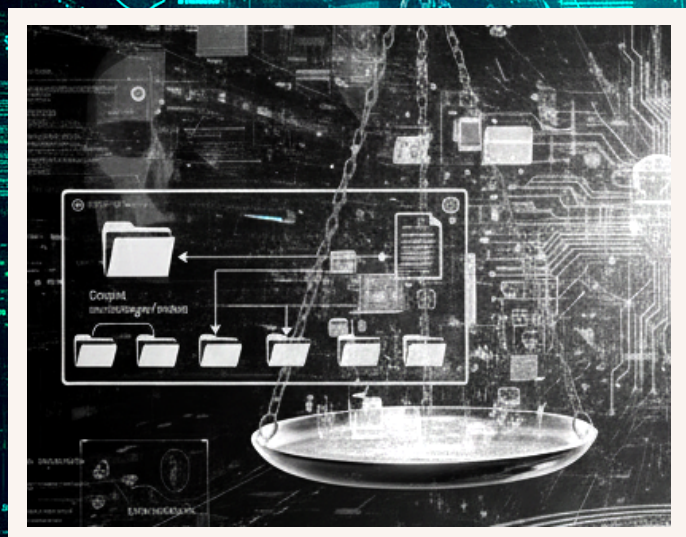




Radiografía de las fiscalías en México: evaluar para fortalecer la procuración de justicia



México Evalúa



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.



Contenido

Introducción	2
Capítulo 1. Contexto y recuento de las reformas a las fiscalías en México	4
Breve marco teórico	4
Recuento histórico de las reformas a las fiscalías en México.....	6
Transición a sistema acusatorio oral.....	6
Transición de procuradurías a fiscalías.....	8
Capítulo 2. Análisis cuantitativo de resultados de las fiscalías.....	13
Confianza ciudadana	14
Casos iniciados en las fiscalías	16
Archivo temporal.....	19
Datos sobre delitos en particular desde solicitudes de información de 19 entidades federativas	19
Subutilización de Mecanismos Alternativos	22
Capítulo 3. Estructura y organización	24
Tramos de control en la organización de las fiscalías	25
Gestión a través de sistemas informáticos.....	27
Sistemas de incentivos del personal. La Fiscalía son las personas que trabajan en ella.....	29
Perfiles de operadores en fiscalías	31
Capítulo 4. Procesos internos y operación cotidiana de las fiscalías	34
Carpetas de investigación.....	34
Eficiencia de la Órdenes de Aprehensión	36
Unidades de investigación especializadas y flexibles	37
Capítulo 5. Planeación o políticas de persecución penal de las fiscalías e indicadores.....	39
Capítulo 6. Transparencia y rendición de cuentas.....	43
Capítulo 7. Recomendaciones generales	46
Referencias.....	50
Anexo 1. Cálculos sobre delitos del fuero común a los que potencialmente se les podría aplicar MASC	53
Anexo 2. Planes y políticas de persecución penal	56



Introducción

A lo largo de dos décadas —desde los primeros ejercicios de implementación del sistema acusatorio en México a nivel estatal—, en México Evaila hemos sido testigos de reformas legislativas y algunos cambios en la organización de las fiscalías.

Las fiscalías en México son el punto neurálgico del Sistema de Justicia Penal (SJP). Sin su modernización, el resto del sistema queda estancado. Su papel como intermediarias entre la investigación penal y la justicia las coloca como las instituciones más ligadas a la disminución de la impunidad.

No obstante este rol fundamental —y que la reforma del sistema acusatorio debió empezar a operar a plenitud en 2016—, estas instituciones aún arrastran prácticas del sistema procesal inquisitivo escrito. A diferencia de los tribunales donde la metodología de trabajo se basa en la celebración de audiencias orales —y por ello se realizaron cambios radicales a sus estructuras y organización— en las fiscalías se siguió trabajando para “integrar” carpetas de investigación en papel bajo la misma lógica de las averiguaciones previas del pasado.

Ante este panorama, en el presente estudio se recapitulan y analizan los resultados cuantitativos y cualitativos de las fiscalías estatales a partir de las reformas legales de las que han sido objeto. A partir de ese diagnóstico, se identifica qué factores las han potenciado u obstaculizado en su funcionamiento. El objetivo final es proponer medidas que permitan mejorar sus estructuras y sus resultados, así como establecer indicadores que permitan dar seguimiento a transformaciones más profundas.

El ejercicio que realizamos es indispensable para trazar algunas rutas que por fin lleven a las fiscalías a cumplir

su misión con éxito: coordinar investigaciones bien fundamentadas, así como representar a las víctimas y a las comunidades en los juicios penales. En suma, que la comisión de delitos no quede impune.

La lógica de la presente investigación sigue un modelo de análisis descendente, que transita desde el marco institucional y normativo hacia la realidad operativa y humana de estas instituciones. El estudio parte de una base teórica e histórica que contextualiza la evolución de las fiscalías en México, para luego contrastar ese diseño legal con la realidad numérica de su desempeño. Una vez detectada la brecha entre la norma y los resultados cuantitativos, la investigación se adentra en las “entrañas” de la organización: la estructura burocrática, el impacto de la tecnología y, de manera especial, el factor humano y sus incentivos. Esta progresión permite entender que la autonomía de las fiscalías no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que requiere de procesos de gestión estratégica, como la persecución penal diferenciada y políticas de priorización claras. Finalmente, el diagnóstico se sintetiza en un marco de transparencia y rendición de cuentas que fundamenta una serie de recomendaciones de política pública, diseñadas para ser accionables en el contexto actual de reforma judicial y renovación de liderazgos, sin depender exclusivamente de cambios legislativos. Vayamos al detalle:

En el primer capítulo de esta investigación abordamos la perspectiva teórica y la histórica. Primero revisamos a los autores que han mirado, desde la teoría, la evolución de estas organizaciones y su estatus actual. En seguida, hacemos un breve recuento de dos de las reformas por las que ha pasado la procuración de justicia en México: la reforma procesal penal, que implicó la implementación del sistema acusatorio oral; y la transición de procuradurías *dependientes* de los poderes ejecutivos a fiscalías *autónomas* de los poderes ejecutivos.

El segundo capítulo examina los resultados cuantitativos. Este apartado se fundamenta en información abierta, principalmente de encuestas y censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre la percepción ciudadana, las entradas, y los resultados clave. En este capítulo se advierte la sobreutilización del archivo temporal, la subutilización de acuerdos reparatorios, los bajos niveles de judicialización de casos, así como el rezago acumulado en la última década. Estos datos son indicativos de problemas en la gestión y obtención de resultados de las fiscalías que también se pueden revisar a detalle en nuestro reporte *Radiografía de la Impunidad* (México Evalúa, 2026a).

En el tercer capítulo se estudian las características de la organización interna. El análisis parte de información pública disponible sobre normatividad interna, organigramas, informes y planes. Se intenta identificar cómo se ha entendido la autonomía y cuál es su estructura burocrática. Al mismo tiempo, intentamos responder cómo ha impactado la tecnología en la gestión cotidiana de los operadores y si existen incentivos y condiciones del personal como elemento fundamental para la transformación. Partimos de la premisa de que la autonomía formal, si bien necesaria para garantizar objetividad, es insuficiente por sí misma: debe ir acompañada de estructuras organizacionales funcionales, capacidades operativas sólidas y mecanismos claros de control, evaluación y transparencia. Desde esta perspectiva, el análisis se estructura en torno a la organización interna y los tramos de control que permiten equilibrar la independencia técnica con la supervisión efectiva. Se examinan aspectos clave como la autonomía institucional, la gestión a través de sistemas informáticos y el diseño de procesos internos que inciden directamente en la calidad de las decisiones ministeriales. Particular atención se presta a los sistemas de incentivos del personal, reconociendo que las fiscalías son, ante todo, las personas que trabajan en ellas. Asumimos, por tanto, que el desempeño del capital humano está estrechamente ligado a condiciones laborales, esquemas de profesionalización y criterios objetivos de evaluación.

En el cuarto capítulo se hace un análisis sobre las funciones y procesos internos. Desde un punto de vista conceptual abordamos lo que las fiscalías entienden por

las funciones de investigación y persecución. En el plano cuantitativo se analizan los resultados en la resolución de casos, bajo un esquema de distinción por complejidad y soluciones óptimas. Para casos complejos: unidades de investigación flexible; y para casos de resolución más ágil: la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) o de suspensión condicional. Estos elementos se analizan tanto como herramientas de eficiencia administrativa, como componentes esenciales para una persecución penal estratégica, orientada a resultados y sensible a las necesidades de las víctimas.

En el quinto capítulo se evalúan los planes o políticas de persecución penal. Estos son instrumentos que revelan mucho. Por ejemplo, indican si las fiscalías han definido sus metas y si éstas se encuentran alineadas al cumplimiento de las expectativas en materia de investigación y persecución del delito. También se aborda la presencia o ausencia de indicadores que guíen la operación. En tal sentido se plantean ejemplos que, además de cumplir con un ejercicio de rendición de cuentas, contribuyen a definir el rumbo de una operación orientada a resultados concretos.

El sexto capítulo revisa la situación actual en materia de transparencia. A través de esquemas de transición bien definidos y de un sistema integral de indicadores —estructurales, de operación, de impacto, de transparencia y de procesos de transición—, se ofrece un marco analítico para medir el desempeño real, identificar áreas de oportunidad y formular recomendaciones orientadas a la mejora continua. En conjunto, este enfoque aspira a contribuir a la construcción de fiscalías más sólidas, confiables y alineadas con los principios del Estado de derecho.

Finalmente, cerramos con un capítulo de recomendaciones de política pública que no dependen necesariamente de reformas normativas, de manera que pueden ser implementadas de forma más inmediata.

Desde México Evalúa estamos conscientes de que el objetivo de mejorar la calidad de la justicia, expresado en la reforma al Poder Judicial de 2024, quedará incompleto sin la modificación del elemento más sustancial para la procuración de justicia en nuestro país: las fiscalías.



CAPÍTULO 1

Contexto teórico y recuento de las reformas a las fiscalías en México

Breve marco crítico

Desde una perspectiva regional de las reformas a los sistemas de justicia penal en América Latina, Alberto Binder (2023) identifica al menos tres generaciones de reformas. De acuerdo con este autor hay reformas de primera generación a las que denomina “reconfiguración inquisitorial de los sistemas acusatorios”. En estos sistemas de justicia, señala, “la acción de los operadores, a través de prácticas concretas, a veces meramente burocráticas o aparentemente inocentes, lograban que el nuevo sistema de justicia penal, a pesar de las nuevas reglas, funcionara, en los hechos, de un modo bastante cercano a lo que se quería abandonar, es decir, escriturismo, lentitud, selectividad no orientada por la planificación”. Esta descripción —como se mostrará en este estudio— encaja perfectamente en la situación de la mayoría de las fiscalías en México.

Binder también describe la segunda generación de reformas como aquella en la que se van resolviendo los problemas organizativos del sistema, y se empieza a poner énfasis en el litigio y la desformalización de la investigación. Aplicada al contexto mexicano, encontramos muy pocas fiscalías estatales que tengan la mira en el litigio, ya que siguen concentrándose en integrar expedientes escritos.

Finalmente, en la tercera generación de reformas se advierte una visión más amplia que consiste en intensificar la dimensión político-criminal “mediante la integración de la política de persecución penal en el marco de un planeamiento democrático”. Es decir, construir las políticas públicas estatales en materia de criminalidad con visión a largo plazo, que integre las prioridades ciudadanas y que genere mecanismos de colaboración especialmente entre las policías y las fiscalías.



Al respecto, encontramos que en México los sistemas de justicia penal estatales no han evolucionado de manera homogénea. En la comparación de capacidades internas, de hecho se observan resultados y atavismos propios del sistema procesal anterior. Dependiendo de la entidad federativa analizada, encontramos rasgos de estos tres tipos de generaciones de reforma descritos por Binder.

Así, por ejemplo, a partir de las reformas de transición de procuradurías a fiscalías —que explicaremos en el siguiente apartado— se difundió la obligación de expedir políticas y planes de persecución penal. Si bien formalmente algunas fiscalías las han cumplido, en su mayoría se limitan a un diagnóstico institucional y están desconectadas de la planificación de recursos y establecimiento de metas y resultados. Por ello, a pesar de contar con este rasgo de tercera generación, en la operación cotidiana perpetúan prácticas como la “integración” de expedientes.

En ese sentido, Ana Dulce Aguilar (2018) en su artículo sobre el caso mexicano publicado en la compilación *Justicia Penal Adversarial en América Latina* señala tres pendientes a analizar en nuestro país: 1) la oralidad y la calidad de la investigación, 2) las garantías de las personas procesadas y 3) la reorganización de instituciones del SJP. Respecto de este último punto señala que “hoy sabemos que la implantación desordenada y poco planeada del sistema puso poca atención en el rediseño institucional de las fiscalías o procuradurías, instituciones que tienen el mando de la investigación y de la persecución penal.” En consecuencia, en la mayoría de los casos, el aparato burocrático no pudo transitar a la realineación de estructuras, operación y resultados bajo las expectativas de un sistema acusatorio, caracterizado por la publicidad, oralidad y soluciones más ágiles.

Jorge Luis Atrio y María Sol Piccone (2008) sostienen —desde un enfoque de la teoría de la administración pública— que la transición desde un modelo burocrático-administrativo hacia un esquema más eficiente de gerencia pública no puede limitarse a la mera adopción formal de nuevas herramientas. Según estos autores, el éxito de una reforma en cualquier institución pública depende de cuatro acciones: institucionalizar el diálogo, fortalecer la planificación estratégica, articular responsabilidades entre conducción política y gerencial y desarrollar competencias directivas orientadas a resultados. Desde esta perspectiva, la mayoría de las fiscalías en México no han logrado dar el salto de la administración burocrática a la gerencia pública. Por el contrario, aún requieren una gestión deliberada del cambio hacia el uso de los nuevos insumos. Tal proceso supone decisión polí-

tica, capacidades técnicas y transformación de la cultura institucional. Esto implica que la implementación del modelo acusatorio no se agota en la reforma normativa, sino que exige reorganizar estructuras, profesionalizar cuadros directivos, redefinir procesos internos y establecer mecanismos de evaluación y control. Sin una gestión activa de esta transición —que atienda tanto la cultura organizacional como la formación y estabilidad de sus operadores— las fiscalías difícilmente podrán consolidar capacidades orientadas a resultados, lo que impacta directamente en su eficacia y en la reducción de la impunidad.

Una muestra de esa ausencia de gestión del cambio en las instituciones de justicia penal en México es que el principal dato que mide la eficiencia del sistema de justicia es el registro de la denominada “incidencia delictiva”. En principio, la disminución de la incidencia delictiva es positiva, porque implica que se cometen menos delitos. No obstante, en nuestro contexto, esta métrica no refleja ni se aproxima a cuántos delitos se cometen en el país, sino cuántos casos se convierten en carpetas o expedientes de investigación.

Entre otros hallazgos del presente estudio, se observa que al conservar las formas de división del trabajo entre fiscales o ministerios públicos integradores o de investigación, y fiscales litigantes, se mantiene la forma de trabajo de antaño. Es decir, de “ministerios públicos de mesa” (de investigación) y “ministerios públicos adscritos a juzgados”. Mientras esta lógica de trabajo continúe, los operadores están condenados a repetir las fallas del sistema inquisitivo escrito. La mayoría de las fiscalías estatales hasta ahora han sido incapaces de ajustar sus formas de trabajo a una nueva concepción de la investigación. Derivado de ello, tampoco han logrado dar el paso siguiente en su definición de roles, que debería consistir primordialmente en tomar el lugar del litigante acusador en tribunales.

Como ya mencionamos, en los últimos años se impulsó a través de reformas constitucionales y legislativas la transición de procuradurías a fiscalías autónomas. El objetivo era desvincular la investigación y persecución penal de atavismos de carácter político, por lo que también se intentó que la investigación y persecución criminal tuvieran incentivos para fortalecer su objetividad y profesionalización. No obstante, los esfuerzos quedaron en papel y tampoco resultaron en una despolitización de la procuración de justicia.

México Evalúa (2019) en su estudio “De PGR a FGR, lineamientos hacia la transición”, así como en estudios reali-



zados por el colectivo Fiscalía Que Sirva¹, propusieron diversas soluciones sobre todo a nivel de políticas públicas y gerencia interna para implementar, a nivel federal, las reformas constitucionales y legales que la autonomía exige. Esta reforma que inició en el ámbito federal, fue replicada rápidamente en lo estatal, aunque implicaba diferencias sustanciales en cuanto a las competencias y abordaje de delitos y fenómenos criminales que se deberían enfrentar de manera distinta en la federación y en los estados.

El concepto de fiscalía autónoma conlleva que no sólo el nombramiento de los fiscales debe pasar por filtros de independencia política, conocimiento y ética profesional, sino que todos y cada uno de ellos tendrían asegurada su independencia de criterio a la par de responsabilidad directa sobre sus casos. Es decir, romper la estructura jerárquica vertical para transitar hacia organizaciones más horizontales y responsables frente a las víctimas y la sociedad. Sin embargo, como se verá en este estudio, en la mayoría de los casos se impuso el manejo político y no se vieron nombramientos de titulares independientes de los poderes ejecutivos o de los partidos del poder en turno. Tampoco fueron fortalecidos, por ejemplo, los servicios de carrera o sistemas de responsabilidades que aseguren a los operadores respeto por su autonomía de criterio y consecuencias por su mal desempeño.

Recuento histórico de las reformas a las fiscalías en México

Desde el inicio de la implementación de la reforma procesal penal, en 2004, las fiscalías como instituciones responsables de la coordinación de investigaciones y de llevar los casos ante Tribunales han experimentado dos cambios importantes: la transición obligatoria al sistema acusatorio —que abarca de 2008 a 2016— y la transformación de procuradurías dependientes de los poderes ejecutivos a fiscalías de carácter autónomo —a partir de 2018—. Estas son las dos reformas legales que debemos considerar como puntos de referencia para estudiar las diferentes soluciones que se han intentado para hacer más eficiente la investigación de delitos y la persecución penal.

Transición a sistema acusatorio oral

La reforma constitucional de 2008 transformó el sistema penal mexicano al sustituir el modelo mixto-inquisitivo escrito por un sistema acusatorio y oral, basado en principios como publicidad, contradicción, intermediación y presunción de inocencia. Este cambio redefinió el papel de las procuradurías —hoy fiscalías— al convertirlas en protagonistas de la investigación bajo la conducción del Ministerio Público. Esto suponía mayores exigencias técnicas, coordinación con policías y peritos, y responsabilidad en la construcción de casos sólidos que deberían sostenerse bajo el escrutinio público.

La reforma implicó pasar de lógicas formales y expedientes escritos que incluso gozaban de fe pública², a esquemas orientados a resultados, con controles judiciales más estrictos, uso de mecanismos alternativos y criterios de oportunidad. En consecuencia, las procuradurías debieron reorganizar estructuras, profesionalizar a sus operadores, fortalecer capacidades de litigio y gestión de casos, y desarrollar sistemas de evaluación y control para cumplir con estándares más altos de eficacia, transparencia y respeto a derechos humanos.

Esta reforma nacional representó un cambio sustancial que obligaba a la reingeniería de las procuradurías. La lógica era que su operación cotidiana debía centrarse en sustentar casos en audiencias orales donde las pruebas serían sometidas a contradicción de la defensa ante los órganos jurisdiccionales.

La reforma penal tuvo el apoyo de la Secretaría de Gobernación (Segob) a través de su Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). Entre los ejes de trabajo de la Setec destacan los programas de capacitación dirigidos a los Ministerios Públicos con los siguientes objetivos:

Que al término del programa sean capaces de conducir con asertividad y de manera idónea la investigación de los hechos con apariencia delictiva, teniendo a su cargo para ello a la policía investigadora; para

¹ El colectivo Fiscalía Que Sirva se integró por diversas organizaciones de sociedad civil, entre ellas: México Evalúa, la Fundación por el Estado Democrático de Derecho, México Unido Contra la Delincuencia, la Fundación por el Debido Proceso (por sus siglas en inglés DPLF), el Centro Pro, entre otras. Los trabajos de estas organizaciones en torno a las propuestas para las fiscalías se encuentran en sus diversas páginas: <https://back.dplf.org/es/resources/una-fiscalia-que-sirva-en-mexico> ; <https://www.fundacionjusticia.org/alianzas/fiscalia-que-sirva/> ; <https://www.mucd.org.mx/tag/fiscalia-que-sirva/> ; <https://centroprodh.org.mx/2016/10/20/por-una-fiscalia-que-sirva/> ; <https://mexicoevalua.org/que-necesitamos-para-una-fiscalia-que-sirva/>

² La fe pública de la que gozaban los Ministerios Públicos implicaba que sólo por el hecho de que la documentación integrada a un expediente estuviera firmada por este tipo de funcionarios otorgaba presunción de veracidad y legalidad a sus actuaciones y documentos. Es decir, lo que asentaban en averiguaciones previas —declaraciones, diligencias, inspecciones— se consideraba cierto salvo prueba en contrario. Esta facultad les confería un peso probatorio significativo, pues muchas de sus actuaciones podían ser valoradas directamente por el juez sin necesidad de reproducirse plenamente en juicio.

con base en dicha investigación ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales, considerando criterios de oportunidad en los supuestos y condiciones que fije la ley; capaz también de intervenir en las etapas del procedimiento penal y sus audiencias en ejercicio de sus atribuciones, e interponer recursos, garantizando la protección y el respeto a los derechos humanos de todos los sujetos que intervengan en el proceso, con la finalidad de lograr el esclarecimiento de los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se reparen los daños causados por el delito. (Setec, 2012, pp. 214-216)

También la Setec definió un eje de reorganización que debía permear a todas las instituciones del SJP, incluidas las fiscalías. Esta directriz buscaba establecer criterios para los cambios organizacionales, elaborar una metodología general para la reorganización, desarrollar un modelo para la descripción de puestos y perfiles de cada uno de los operadores del SJP, elaborar manuales de organización y procedimientos, y establecer un sistema de seguimiento, evaluación y control de la reorganización institucional con indicadores concretos. (Setec, 2012, p. 191)

Además de los apoyos federales, la mayoría de las procuradurías invirtieron recursos para la capacitación del personal sustantivo en litigación oral. No obstante, los datos nos indican que muy pocos casos se han judicializado en la última década, lo que implica que no hay personal que ponga en práctica los conocimientos y entrenamiento en materia de litigación oral.

En el plano organizacional, algunas fiscalías adoptaron el denominado “Modelo de Tres Pisos” (también conocido como Modelo de Distribución Estratégica de Casos), impulsado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este sistema sirve para organizar y distribuir la carga de trabajo con base en criterios de complejidad y etapa procesal al clasificar casos en tres niveles —desde atención temprana y solución rápida hasta investigación compleja—. Su puesta en marcha permite optimizar el uso de recursos y mejorar la eficacia, especialmente en la gestión de investigaciones y en la priorización de casos. Sin embargo, este modelo debía implementarse a la par de sistemas informáticos que permitieran la trazabilidad de casos y, salvo alguna excepción, no ocurrió así. Por otra parte, tampoco logró desmontar la práctica de división entre ministerios públicos “integradores” y “litigantes” que fragmenta las investigaciones y las responsabilidades de los fiscales (USAID, 2025).

La sustentabilidad de los modelos de gestión es más viable si están integrados en un sistema informático. Cuando así sucede, se deja de depender de prácticas informales o esfuerzos aislados y se convierte en un proceso institucionalizado, trazable y replicable (México Evalúa, 2025b, pp. 5 a 7). Integrar las herramientas operativas que utilizan los ministerios públicos, peritos, analistas y personal directivo en un sistema único de gestión permite estandarizar flujos de trabajo, automatizar tareas, generar datos en tiempo real y asegurar consistencia en la operación. Su uso reduce errores, costos de coordinación y dependencia de personas específicas. Esta integración facilita, además, la evaluación continua mediante indicadores, la interoperabilidad entre áreas y la escalabilidad del modelo conforme crecen las cargas de trabajo. En contraste, si el modelo de gestión se desarrolla por separado —en hojas de cálculo, lineamientos no vinculados o prácticas discrecionales— tiende a fragmentarse, perder continuidad y volverse vulnerable a cambios de personal o de prioridades, lo que compromete su sostenibilidad en el tiempo.

La realidad es que, en la mayoría de las fiscalías estatales, una buena parte del personal sustantivo sigue trabajando en la confección de expedientes escritos (que ya no tienen fe pública) debido a la ausencia de sistemas de gestión integrados en sistemas informáticos. La razón principal es que la plantilla aún no tiene claro cómo ejercer su función primordial: la construcción de casos que se prueben en juicio.

Además, en el plano normativo procesal, ciertas figuras del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), como la vinculación a proceso (que mantuvo características del auto de formal prisión del proceso penal inquisitivo), no permitieron cambiar la lógica de la investigación que siguió fragmentada en investigación inicial y complementaria, como antaño lo estaba en la fase de preinstrucción e instrucción.

También es necesario recordar que un elemento fundamental de los sistemas acusatorios es que sólo un número reducido de casos llegan a juicio oral. La razón es que únicamente los asuntos que realmente requieren una controversia plena sobre la prueba y la responsabilidad penal deben llegar a esa etapa. Este tipo de modelo procesal tiene como presupuesto el uso de salidas alternas para casos de fácil resolución y bajo impacto social. Esto no es obstáculo para que todos los casos —ya sea que se resuelvan por sentencia o mediante salidas alternas— deban mirarse desde el lente de la “centralidad del juicio oral”, como lo denominan Duce y Baytelman (2004, p. 15) en su manual de litigación penal y juicio oral. De acuerdo con estos autores:



En un modelo acusatorio, el proceso penal ES el juicio oral. La investigación criminal no pasa de ser un conjunto de actos administrativos, en ocasiones controlados jurisdiccionalmente, en ocasiones no. ¿No es paradójica esta situación? ¿Qué lleva a los sistemas modernos de enjuiciamiento penal a afirmar la centralidad del juicio oral y, sin embargo, están diseñados para que sólo una mínima cantidad de los casos que se conocen lleguen al mismo? Lo cierto es que el juicio oral determina intensamente lo que ocurre en todo momento de la persecución penal: el trabajo de la policía, las actuaciones del fiscal durante la investigación, la posibilidad de derivar a procedimientos abreviados; todo está determinado por la sombra del juicio oral que se cierne sobre el resto de las etapas, aún en aquella inmensa mayoría de casos que jamás llegarán al mismo.

Este enfoque incentiva a que las fiscalías construyan casos sólidos basados en pruebas legalmente obtenidas y así estar en posibilidad, por ejemplo, de optar por un procedimiento abreviado o una salida alterna negociada de manera justa.

Sin embargo, esta visión no ha logrado permear en el SJP en México. Además de seguir integrando carpetas de investigación a la usanza de las averiguaciones previas, la gestión de los casos no está orientada a resultados y los indicadores institucionales tampoco apuntan a los objetivos propios de un proceso acusatorio. Incluso en la operación cotidiana se observan practicantes de derecho que siguen haciendo el trabajo artesanal de coser, rubricar y foliar expedientes o carpetas de investigación, aun cuando estamos en la era digital que permite la trazabilidad de información.

El estudio Justicia Penal, Justicia Transparente. Caso de estudio Coahuila (Hinojosa et al., 2022), del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), auspiciado por USAID, analiza la transición de la Fiscalía del sistema procesal inquisitivo-mixto al sistema acusatorio:

Para poder contrastar los resultados del nuevo sistema penal, también se analizaron expedientes correspondientes al sistema tradicional de justicia. A pesar de que se encontraron diferencias entre ambos sistemas, también se registraron similitudes. Por ejemplo, las víctimas no

contaron con asesorías para conocer sus derechos, existe insuficiencia de recursos materiales y humanos en las fiscalías, la ciudadanía que acude a los ministerios públicos no percibe ni ha realizado algún tipo de "pago" a funcionarios y la mayoría de las denuncias terminan en una abstención o no ejercicio de la acción penal (Hinojosa et al., 2022, p. 5).

Esta situación no es exclusiva de Coahuila, y más bien —como se analizará en los capítulos siguientes— es un ejemplo del resto del país. En resumen, hasta el momento las procuradurías o fiscalías en México han tenido una escasa capacidad de adaptación a las nuevas formas de trabajo que exige el sistema procesal acusatorio.

Transición de procuradurías a fiscalías

La otra reforma que en los últimos años debió impulsar un cambio, fue la que promovió la autonomía respecto de los poderes ejecutivos. Con ella se buscaba alejar a las fiscalías del uso de la persecución penal como herramienta de presión política. Las reformas al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) —publicadas el 26 de enero de 2016— para transitar en el orden federal de la Procuraduría General de la República (PGR) hacia una Fiscalía General de la República (FGR) de carácter autónomo, constituyeron el precedente para que las instituciones homólogas en los estados hicieran reformas constitucionales y reformas legales en el mismo sentido.

En México, se promovió la transición a la autonomía de los entes persecutores como una garantía protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia del derecho de las víctimas de acceder a la justicia. Sobre todo, cuando las conductas típicas actualizan también graves violaciones de derechos humanos.

La comparación entre modelos de otros países sugiere que el diseño institucional constituye una variable estructural en la explicación de los niveles de impunidad. No obstante, es fundamental distinguir entre autonomía formal y autonomía efectiva. En modelos de autonomía constitucional, como la FGR en México y el Ministerio Público de Chile, la separación orgánica del Poder Ejecutivo busca reducir la interferencia política en la persecución penal. Sin embargo, cuando el Ejecutivo conserva una influencia decisiva en el proceso de designación —por ejemplo, mediante el envío de ternas para la elección de la persona titular de las fiscalías— se genera un posible vínculo de dependencia política indirecta.



Por otro lado, los modelos que integran a las fiscalías como parte de la judicatura, como la Fiscalía General de la Nación de Colombia o el sistema italiano de magistratura, tienden a ofrecer mayores garantías de independencia estructural, al compartir estatuto y órganos de gobierno con el Poder Judicial. Este diseño fortalece la imparcialidad en casos de alta sensibilidad política, aunque puede producir dinámicas corporativas que afectan la rendición de cuentas y la modernización institucional.

De acuerdo con un estudio de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ, 2024, p. 58), que analiza, entre otros temas, la autonomía de las fiscalías en 44 países miembros³, en la gran mayoría de los sistemas de justicia analizados estas instituciones gozan de independencia como entidad separada dentro de las instituciones estatales (41%) o, al menos, de autogestión funcional dentro del Poder Judicial (39%). Con menor frecuencia, se encuentran adscritas al Poder Ejecutivo (17%).

País	Nombre de la institución de procuración de justicia	Ubicación institucional	Forma de designación del titular	Grado de autonomía frente al Ejecutivo	Riesgos / fortalezas institucionales
México	Fiscalía General de la República	Órgano constitucional autónomo	Senado elige de la terna enviada por el Presidente	Alta (sólo en lo formal)	Riesgo: influencia inicial del Ejecutivo en la terna. Debilidad: servicio de carrera ministerial frágil y cultura de jerarquía vertical alta. Fortaleza: autonomía presupuestal.
Chile	Ministerio Público de Chile	Órgano constitucional autónomo	Corte Suprema propone quina; Presidente elige; Senado ratifica	Alta	Diseño equilibrado entre poderes; fuerte profesionalización
Colombia	Fiscalía General de la Nación	Parte de la rama judicial	Corte Suprema elige de la terna presidencial	Media-Alta	Dependencia parcial del Ejecutivo en la terna; fuerte control judicial
España	Ministerio Fiscal	Órgano con autonomía funcional	Propuesto por Gobierno; nombrado por el Rey	Media	Dependencia política en la designación
Italia	Modelo de magistratura (Procura)	Integrado a la judicatura	Consejo Superior de la Magistratura	Muy alta	Fiscales con estatuto judicial; fuerte independencia
Estados Unidos	Departamento de Justicia (Department of Justice, DOJ)	Rama ejecutiva federal	Fiscal General (Attorney General) nombrado por el Presidente con confirmación del Senado	Formalmente baja	Fuerte cultura institucional; fiscales federales con profesionalización y controles del Congreso
Reino Unido	Servicio de Fiscalía de la Corona (Crown Prosecution Service)	Agencia pública bajo supervisión del Attorney General	Director de la Fiscalía Pública (Director of Public Prosecutions) nombrado por el Attorney General	Media	Independencia operativa consolidada por tradición constitucional

³ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, República de Moldavia, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido (entidades de Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia).



Estas comparaciones entre modelos nos muestran que la independencia impacta en la eficacia de las fiscalías cuando concurren otras condiciones adicionales: estabilidad en los cargos, servicios profesionales de carrera sólidos y autonomía presupuestaria efectiva. En ausencia de estos elementos, la autogestión se convierte en una categoría meramente formal.

En ausencia de estos elementos, la autogestión se convierte en una categoría meramente formal. Tal es el caso de México, que sólo ha quedado en el plano legal. De hecho, el marco normativo de la autonomía en México, aunque es progresista, en la práctica no ha derivado en imparcialidad política, ni en mejores esquemas internos de trabajo. Por tanto, el debate no debe centrarse exclusivamente en si la fiscalía federal y las fiscalías estatales son formalmente independientes, sino en cómo está diseñado su sistema de nombramiento, gobierno interno y control presupuestal. La eficiencia institucional no depende únicamente de separar a la Fiscalía del Ejecutivo, sino de crear incentivos que garanticen independencia de decisiones, capacidad técnica y responsabilidad de los titulares y operadores, elementos que se abordan en los siguientes capítulos.

Acorde con la necesidad de contar con órganos estatales encargados de la persecución penal que ejercieran sus funciones con objetividad e imparcialidad, y que además resultara congruente con la reforma que introdujo el sistema acusatorio, en 2014 se aprobó una modificación constitucional al artículo 102, que en su momento pasó inadvertida como parte de la reforma político electoral, y estableció lo siguiente:

- a) Autonomía constitucional: el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.
- b) Facultades: se circunscriben las atribuciones de la Fiscalía General a la materia penal, lo cual implica que dicha institución abandona otras funciones, como la de ser representante jurídico de la Federación y todo lo relacionado con la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad, lo cual pasará al ámbito de atribuciones de la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Esta reforma constitucional pasó sin operar por varios años, hasta que actores de la sociedad civil, tras dar seguimiento a casos de desaparición y violaciones a derechos humanos, advirtieron que el litigio caso por caso no lograría transformar la operación de las fiscalías.

En particular, a iniciativa de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho se empezó a articular el colectivo Fiscalía Que Sirva que agrupó a diversas organizaciones. Este colectivo estudió y realizó una serie de propuestas para implementar la transformación de las procuradurías, que culminaron en una iniciativa de ley orgánica para la Fiscalía federal. Esta iniciativa, que fue aprobada como la primera Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (DOF, 14 de diciembre de 2018), fortalecía el servicio de carrera ministerial y la autonomía de los fiscales. Al mismo tiempo, establecía la responsabilidad de los fiscales por los casos a su cargo. En ese sentido, la autonomía de la FGR se construyó a partir de instrumentos internacionales como las "Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas". Este documento establece que los Estados deben garantizar "que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos [ACNUDH], 1990).

Esta coyuntura para construir fiscalías autónomas también ofreció la posibilidad de realizar las reformas internas que permitieran maneras de operación más eficientes.

El nuevo esquema propuesto no anclaba la propuesta de cambio solo en la autonomía política, sino que formulaba nuevos mecanismos de control y rendición de cuentas tanto internos como externos (Fundación para la Justicia, 2020). Entre los controles externos establecidos en esa ley orgánica estaban:

1. Los mecanismos de designación de las personas que ejercen la titularidad de las fiscalías, en los que participan los poderes Ejecutivo y Legislativo.
2. La creación de Consejos Ciudadanos de carácter consultivo que participarían activamente en la generación y seguimiento ya sea de las Políticas de Persecución Penal o del Plan de Persecución Penal.
3. La asignación de recursos por parte del Poder Legislativo a partir de la revisión del cumplimiento de las Políticas de Persecución Penal o del Plan de Persecución Penal.
4. La revisión anual ante el Congreso del avance del Plan de Persecución Penal.
5. El cumplimiento de obligaciones de transparencia.

6. El desahogo del trabajo cotidiano de los fiscales en audiencias públicas y orales, bajo la lente de la publicidad de las audiencias y el control judicial.
7. La supervisión en materia de ejecución de recursos mediante las auditorías u órganos de fiscalización.

Por otra parte, también se consideraron controles internos como:

1. La participación de las víctimas en la investigación.
2. El servicio profesional de carrera como mecanismo interno que asegura la calidad de los servicios que prestan las personas que operan la procuración de justicia.
3. Los órganos de visitaduría o asuntos internos que investigan y persiguen responsabilidades penales de las personas que laboran en la Fiscalía.
4. Una organización más horizontal, que haga responsables a los fiscales por los casos que se les asignan, en vez de una estructura jerárquica que diluye las responsabilidades entre el personal directivo o de coordinación y quienes directamente litigan los casos.
5. Esquemas internos de flexibilidad para construir equipos de investigación y persecución por fenómeno criminal.
6. Los Órganos Internos de Control cuya atribución es investigar responsabilidades administrativas.

Sin embargo, el nombramiento del Dr. Alejandro Gertz Manero como primer Fiscal autónomo —al inicio del sexenio 2018-2024 y por unanimidad de todas las bancadas en el Senado— derivó en una primera propuesta de reformas al sistema procesal que revertía los cambios del sistema acusatorio al inquisitivo para todo el país. Esto se explica en parte por el perfil del Fiscal como abogado nacido en 1939 y que entre los diversos cargos públicos que había ocupado como diputado federal en la LXI legislatura había propuesto una reforma procesal penal que no comulgaba del todo con el sistema acusatorio. Aunque ese intento de regresión en materia procesal penal no prosperó, a cambio se concedió al Fiscal General de la República la expedición de una nueva ley orgánica que anuló los mecanismos de modernización

establecidos en la primera legislación que sirvió de marco para su nombramiento.

Así, la autonomía fue pretexto para no responder ni articularse con otras instituciones. La autonomía no debe implicar incomunicación ni traducirse en un pretexto para eludir la transparencia. Por el contrario, la autonomía constitucional exige una mayor rendición de cuentas.

En ese sentido, las organizaciones de sociedad civil que han estudiado modelos de fiscalías autónomas y que en su momento constituyeron el Colectivo Fiscalía Que Sirva, sostienen lo siguiente en su estudio “¿1 Año de justicia y autonomía de la FGR?”:

La autonomía de la Fiscalía y la independencia de los fiscales no debe entenderse como aislacionismo del resto del aparato estatal. La Fiscalía es una de las múltiples instituciones del Estado Mexicano que conforman el sistema de seguridad y justicia. En ese sentido, la pieza del aparato que se encarga en concreto de articular las investigaciones y persecución del delito en tribunales es la Fiscalía. Para poder funcionar debe coordinar su actividad con policías, instituciones que son fuente de investigaciones potencialmente penales, tribunales, sistema penitenciario, entre otras. En ese contexto, la autonomía de la Fiscalía se entiende, por ejemplo, como la ausencia de injerencias indebidas sobre los casos que son su competencia, pero no lo exime de coordinar la política de persecución penal con la política criminal del Estado Mexicano. Es necesario dejar claro que la coordinación con otras instituciones de ninguna manera implica subordinación del Fiscal.

No obstante lo que aconteció en el orden federal, a nivel estatal la transición de procuradurías a fiscalías siguió avanzando, al menos en el plano normativo. De acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025 del INEGI, 26 fiscalías estatales⁴ ejercen sus funciones como órganos constitucionalmente autónomos. Por una parte, los estados de Baja California Sur e Hidalgo conservan el modelo de Procuraduría.

⁴ Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán, Zacatecas



Mientras que Campeche, Chihuahua, Durango y Jalisco aunque cambiaron el título de Procuraduría a Fiscalía, siguen dependiendo del Poder Ejecutivo.

En ese contexto, medidas como el fortalecimiento de la carrera ministerial, la adopción de indicadores de resultados —más allá del conteo de denuncias recibidas y carpetas de investigación abiertas— y la adopción de modelos de gestión no centrados en expedientes no lograron avanzar de manera perceptible en la mayoría de las fiscalías.

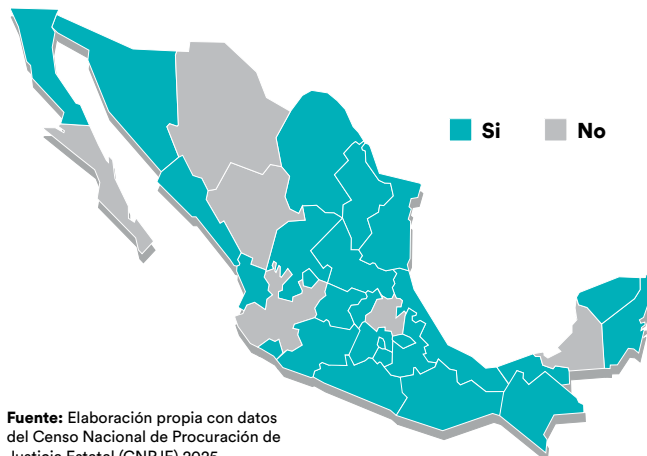
Por otra parte, es necesario enfatizar que la autonomía no sólo es de la institución frente a otros poderes del Estado, sino que debe entenderse como la serie de mecanismos que protegen la autonomía de las personas que ejercen la función fiscal de manera objetiva y de acuerdo con estándares probatorios altos.

Por ello, es indispensable que la organización de la Fiscalía se construya de manera tal que asegure que las unidades técnicas y operativas cuenten con las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones. Esto implica, por ejemplo, que las unidades que realizan tareas administrativas deben estar conscientes de que su función principal es proveer de los insumos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que realiza el personal que ejerce la función fiscal.

En el plano institucional, el Estado debe garantizar los recursos necesarios. Por tanto, la asignación presupuestal debe ser ejercida directamente por la Fiscalía, sin mediación de órganos del Poder Ejecutivo para su suministro. El Estado tiene la obligación de no limitar o debilitar al SJP a través de la asignación presupuestal.

Mapa 1. Fiscalías estatales que ejercen funciones como órgano constitucional autónomo

Datos de 2025



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.

Las reformas constitucionales y legales al sistema procesal acusatorio y la transición hacia la autonomía, no han logrado que los aparatos burocráticos encargados de la investigación y persecución penal sean más eficientes. Al día de hoy, la mayoría de las fiscalías no han asumido con claridad el rol fundamental que juegan en un proceso penal de corte acusatorio. Esto se corrobora con los resultados que se presentan a continuación. Una de las lecciones que deja el análisis de estas reformas y su impacto en la procuración de justicia es que las modificaciones legales no aseguran de forma automática los cambios que se requieren si no van acompañadas de voluntad de cambio y un planteamiento serio para la implementación de políticas públicas que permeen a nivel operativo.



CAPÍTULO 2

Análisis cuantitativo de resultados de las fiscalías

El presente análisis mide el desempeño de las fiscalías estatales en México a partir de una serie de métricas que buscan capturar tanto su capacidad operativa como sus resultados sustantivos en la investigación y resolución de delitos. En particular, se examinan indicadores como la confianza ciudadana, el volumen de casos iniciados, las determinaciones adoptadas —especialmente el uso del archivo temporal—, la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias y la evolución del rezago acumulado.

A través de estas métricas se busca conocer tanto la carga de trabajo y su gestión como la efectividad al producir salidas reales a los casos. También se aspira a identificar patrones de discrecionalidad, ineficiencia o uso estratégico de ciertas figuras procesales. Los datos provienen principalmente de fuentes abiertas del INEGI, como: la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y Federal (CNP-

JF). También se obtuvieron respuestas a solicitudes de información dirigidas a fiscalías estatales, lo que permite complementar la estadística pública con información más desagregada, aunque con limitaciones de cobertura.

Los resultados se presentan en un orden que va de lo general a lo específico: primero se aborda la percepción ciudadana como contexto de legitimidad institucional, luego la carga de trabajo (casos iniciados), posteriormente las decisiones internas de gestión (archivo temporal y mecanismos alternativos) y finalmente sus efectos acumulados (rezago), lo que permite describir el funcionamiento del sistema. No obstante, hubiera sido deseable contar con información más completa y homogénea sobre variables clave como reactivación de casos archivados, tiempos de resolución, calidad de las investigaciones o resultados judiciales. Estas limitaciones responden principalmente a problemas de registro, falta de estandarización entre entidades y resistencia institucional a transparentar ciertos datos, lo que a su vez constituye un hallazgo relevante sobre las debilidades estructurales del sistema.



Confianza ciudadana

De acuerdo con la ENVIPE 2025 —que permite observar la percepción ciudadana sobre el delito y el sistema de justicia—, las fiscalías estatales se encuentran entre las instituciones con mayor percepción de corrupción dentro del sistema de seguridad y justicia. Es decir, hay un problema estructural de confianza ciudadana.

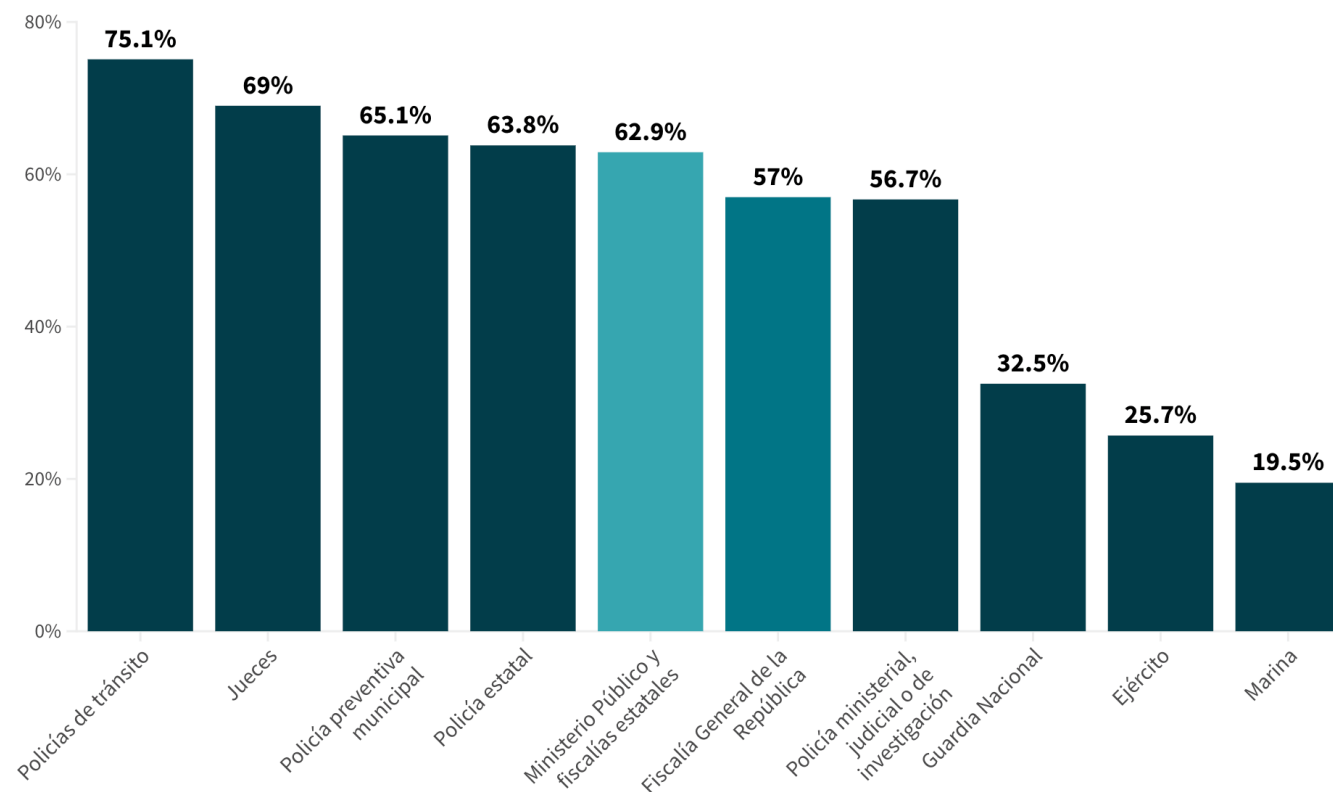
En particular, 62.9% de las personas encuestadas que pueden identificar al Ministerio Público y a las fiscalías estatales, considera que existe corrupción en estas instancias. Es una proporción significativamente alta si se compara con instituciones de carácter militar como la Marina o la Fuerza Aérea Mexicana, cuyos niveles de percepción son considerablemente menores. Esto se confirma con los datos sobre la confianza ciudadana, donde las fiscalías presentan uno de los niveles más bajos entre las instituciones de seguridad y justicia, con apenas 33% de confianza agregada entre la población que las identifica, muy por debajo de las Fuerzas Armadas y de otras corporaciones de alcance federal. Este contraste sugiere

que la cercanía cotidiana de las fiscalías estatales con la ciudadanía —especialmente en la atención de denuncias, la integración de carpetas de investigación y la toma de determinaciones— expone de manera más directa prácticas discrecionales, ineficiencias y posibles abusos de las autoridades locales, frente a las federales.

Asimismo, el hecho de que la policía ministerial o de investigación también presente niveles elevados de percepción de corrupción refuerza la idea de que los eslabones directamente vinculados a la investigación penal y labores de campo concentran los mayores déficits de legitimidad. En conjunto, estos datos subrayan la urgencia de fortalecer controles internos, profesionalización, sistemas de incentivos y mecanismos de transparencia en las fiscalías estatales como condición indispensable para revertir la desconfianza y mejorar su desempeño institucional. Solo estableciendo y transparentando las funciones y responsabilidades de los operadores, y ofreciendo resultados en materia de investigación por parte de fiscales y policías de investigación, se puede avanzar hacia una mayor legitimidad.

Gráfica 1. Porcentaje de percepción de corrupción en las autoridades de seguridad e impartición de justicia

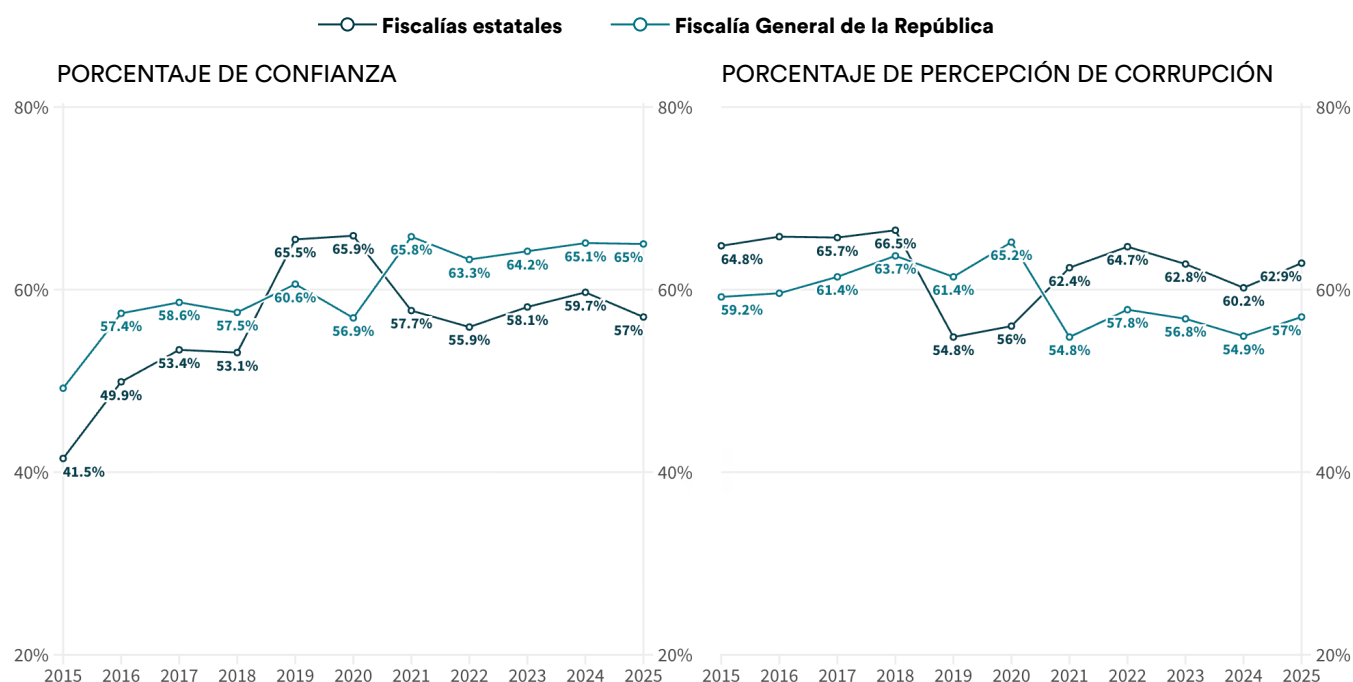
Datos de 2024. El porcentaje de percepción de corrupción se estima en relación a la población que identifica a la autoridad



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.



Gráfica 2. Evolución de la percepción de confianza y corrupción de las fiscalías estatales y de la Fiscalía General de la República



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 - 2025.

En el transcurso de la década 2015-2025, la confianza ciudadana y la percepción de corrupción tanto en las fiscalías estatales como en la FGR, evidencian tendencias relativamente estables con ligeras fluctuaciones. En términos de confianza, ambas instituciones experimentan un aumento inicial entre 2015 y 2019, alcanzando niveles cercanos al 65%, seguidas de variaciones moderadas y una ligera estabilización hacia 2025, donde la FGR se mantiene consistentemente por encima de las fiscalías estatales. En contraste, la percepción de corrupción tanto federal como estatal se mantiene persistentemente alta a lo largo del periodo, oscilando en un rango aproximado de 55% a 66%, con una leve disminución en algunos años, pero sin cambios estructurales sostenidos. En conjunto, el siguiente gráfico sugiere una brecha persistente entre niveles de confianza relativamente moderados y una percepción elevada de corrupción, lo que apunta a problemas estructurales de legitimidad que no han sido revertidos de manera significativa en la última década.

Si se mira con detalle, las policías ministeriales —que dependen de las fiscalías— tienen menor confianza de la ciudadanía que los propios ministerios públicos o los fiscales. Esto apunta a problemas estructurales com-

partidos en la investigación penal, como la opacidad, la discrecionalidad, la baja incorporación de tecnología y la falta de resultados visibles. Ejemplos de ello se advierten en el estudio “Justicia Digital, tecnología aplicada a la investigación criminal en México” (México Evalúa, 2026b, pp. 21 y 22), entre cuyos hallazgos destaca que de las 29 fiscalías analizadas prácticamente ninguno de los cuerpos de policías ministeriales o de investigación utiliza cámaras corporales y en 20 entidades tampoco cuentan con sistemas de localización de patrullas o vehículos oficiales.

Este tipo de controles sirve para dar seguimiento a actividades en campo como la ejecución de órdenes de aprehensión, cateos o entrevistas a testigos. La única excepción es Querétaro, que reportó contar con ambas tecnologías. El uso de herramientas digitales y medidas de control del personal —en especial del que realiza actividades de campo que implican un contacto directo con la ciudadanía— podrían contribuir a elevar la calidad de las investigaciones. En el largo plazo, eso lleva a la mejora de la percepción institucional y de la confianza ciudadana.

Por el contrario, la ausencia de seguimiento y control de las acciones de las policías de investigación ejemplifica



los bajos incentivos para desterrar prácticas de corrupción e ineficiencia en la investigación. En conjunto, estos datos evidencian que el fortalecimiento de la confianza requiere tanto mejoras en capacidad operativa, como transformaciones profundas en prácticas institucionales, profesionalización del personal, incorporación de tecnología a actividades cotidianas y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

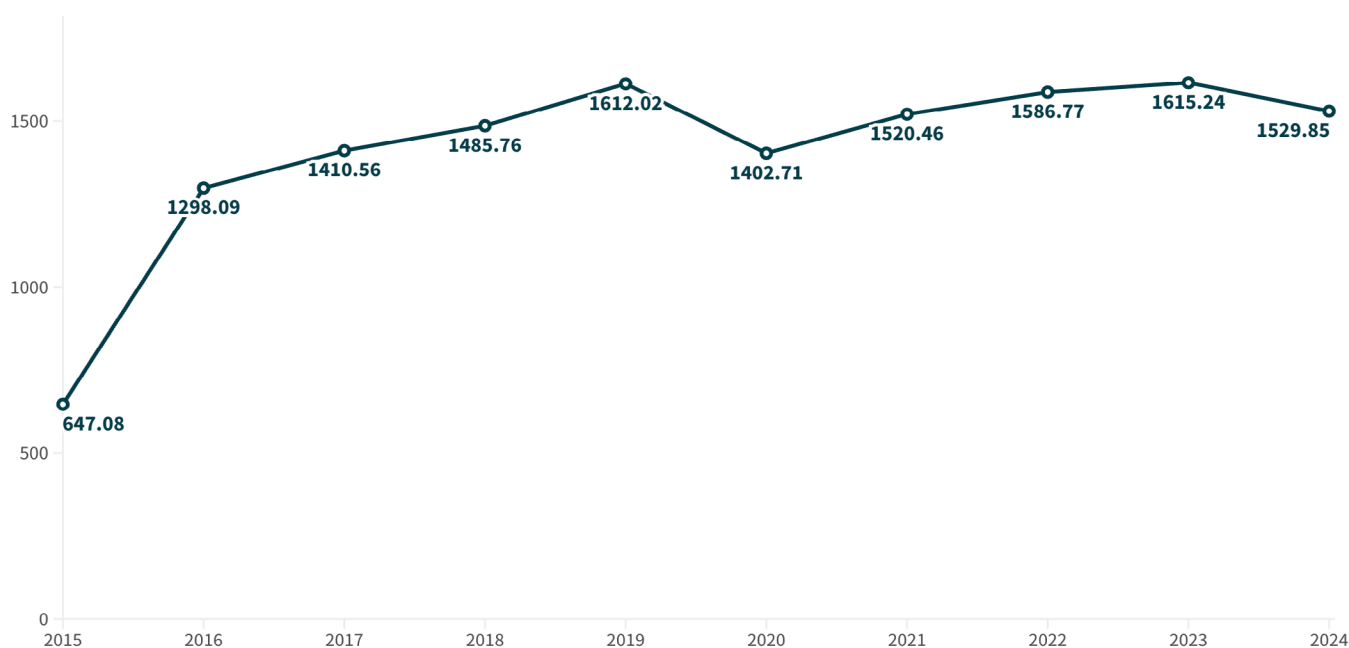
Casos iniciados en las fiscalías

En los casi diez años desde la entrada en vigor de la reforma penal en todo el país, se han observado cambios sustanciales. Por ejemplo, mientras que en 2015 la tasa de casos iniciados por cada 100,000 habitantes era de 647, al año siguiente prácticamente se duplicó (1,298) y se ha mantenido entre 1,400 y 1,700 desde 2017. El aumento a poco más del doble entre 2016 y 2017 podría explicarse justo por la entrada en vigencia de la reforma del sistema acusatorio a nivel nacional a partir de 2016. En ese sentido, parece un efecto positivo del nuevo proceso penal el que permitiera a las entonces procuradurías recibir un mayor número de casos. En esta década, la tasa ha fluctuado entre 1,300 y 1,500.

Esto se puede interpretar positivamente en el sentido de que el nuevo sistema procesal incentivó a las fiscalías a elevar su capacidad de entrada y que desde entonces han mantenido un nivel de servicio de inicio de procedimientos más o menos consistente. Sin embargo, lo que también se detecta de manera preocupante es el aumento constante de casos que cada año quedan pendientes. Esto genera un efecto de bola de nieve que, de mantenerse sin cambios, eventualmente garantiza un alto porcentaje de impunidad. La ausencia de metas para resolver más casos de los que inician ese mismo año y de proyecciones para atender el aumento de demanda de servicios, promueven una constante acumulación del rezago.

Al finalizar 2024 había más de 2.6 millones de casos sin concluir en las fiscalías a nivel nacional. En esta cifra no se incluyen las determinaciones de archivo temporal, ya que entonces la métrica se elevaría considerablemente. En los nueve años analizados se observa una tendencia al alza que sólo se vio interrumpida en 2021, probablemente en relación con la pandemia de COVID-19. En este año es probable que las restricciones de la circulación de las personas en el espacio público disminuyera la comisión de delitos, y que a la par de esa disminución de demanda de servicios, se tuviera tiempo para implementar medidas para el análisis de casos rezagados.

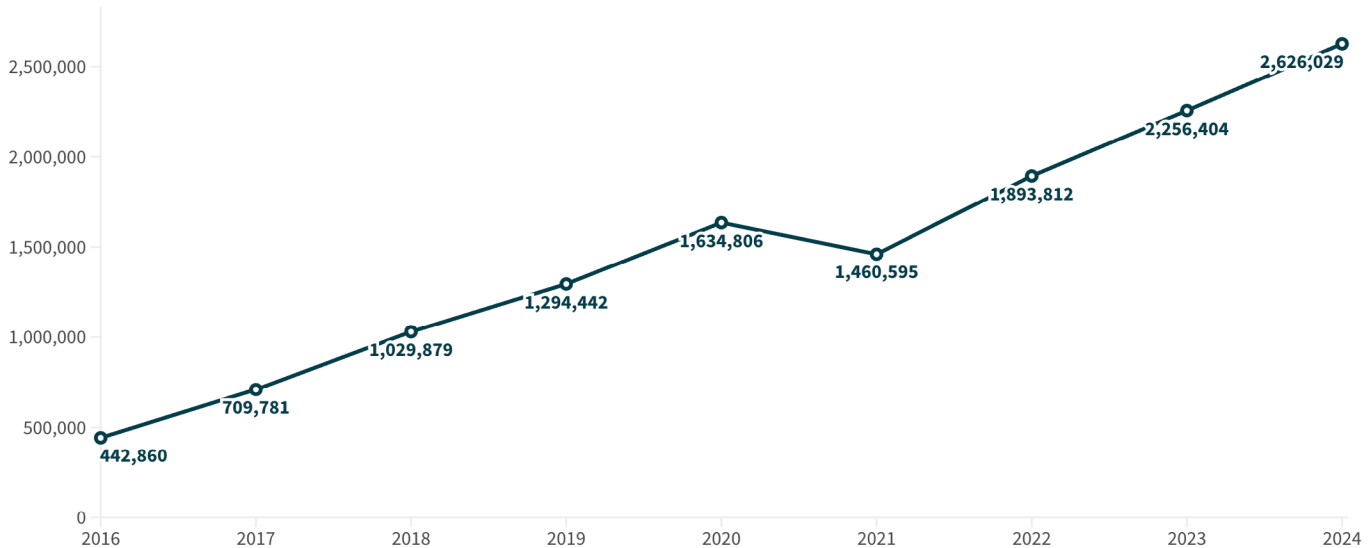
Gráfica 3. Tasa de casos iniciados en fiscalías estatales por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2016-2025 y con proyecciones de población a mitad de año del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Gráfica 4. Total de casos pendientes de concluir en fiscalías estatales al final del año

Datos nacionales de 2016 a 2024. Una carpeta de investigación pendiente y/o en trámite se vuelve carga de trabajo adicional para el siguiente año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPE) 2017 -2025.

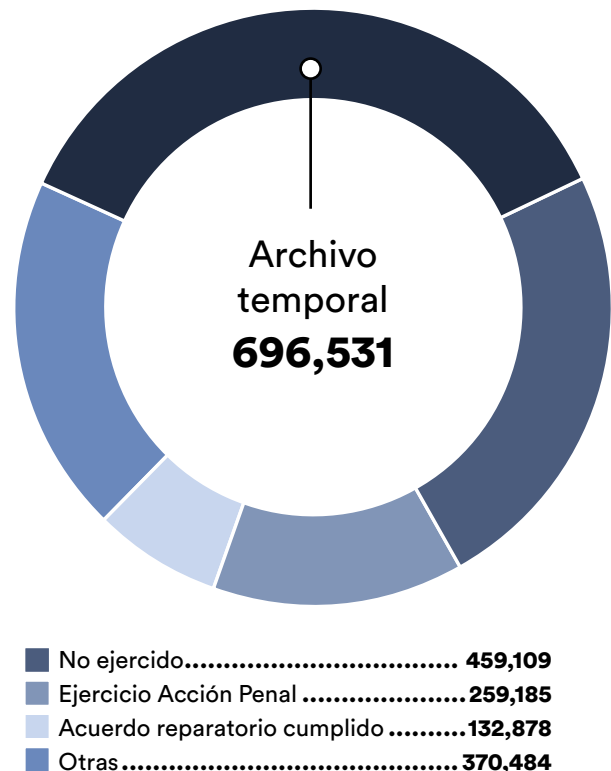
Para combatir el rezago, se pueden implementar medidas como el análisis del archivo temporal para conectar casos que den pie a la apertura de nuevas líneas de investigación. También la exploración y el seguimiento de otras salidas que ofrece el sistema acusatorio podrían contribuir a la disminución del rezago. De acuerdo con la plataforma Data Justicia (México Evalúa, 2026c) construida con información del Censo de Procuración de Justicia del INEGI 2025, las fiscalías utilizan muy poco las figuras como los criterios de oportunidad, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), o la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado —dependiendo de la entidad— y se da preferencia a determinaciones como el archivo y el no ejercicio de la acción penal (NEAP) que en realidad no implican una solución efectiva para la ciudadanía.

En ese sentido, la implementación de programas enfocados específicamente en la atención del rezago a través de la utilización de las herramientas procesales que se mencionan, constituye una política interna urgente para evitar el colapso del sistema.

En el plano operativo, el análisis de cómo inician los procedimientos —con o sin persona imputada detenida— también es un factor que se debe analizar en cada entidad, ya que el comportamiento no es homogéneo. Un caso iniciado con persona detenida en flagrancia implica que se tienen los elementos necesarios para vincular a proceso de inmediato. En cambio, un caso iniciado por denuncia en el que no hay persona imputada depende más de una buena investigación que podría llevar más tiempo.

Gráfica 5. Determinaciones en etapa de procuración

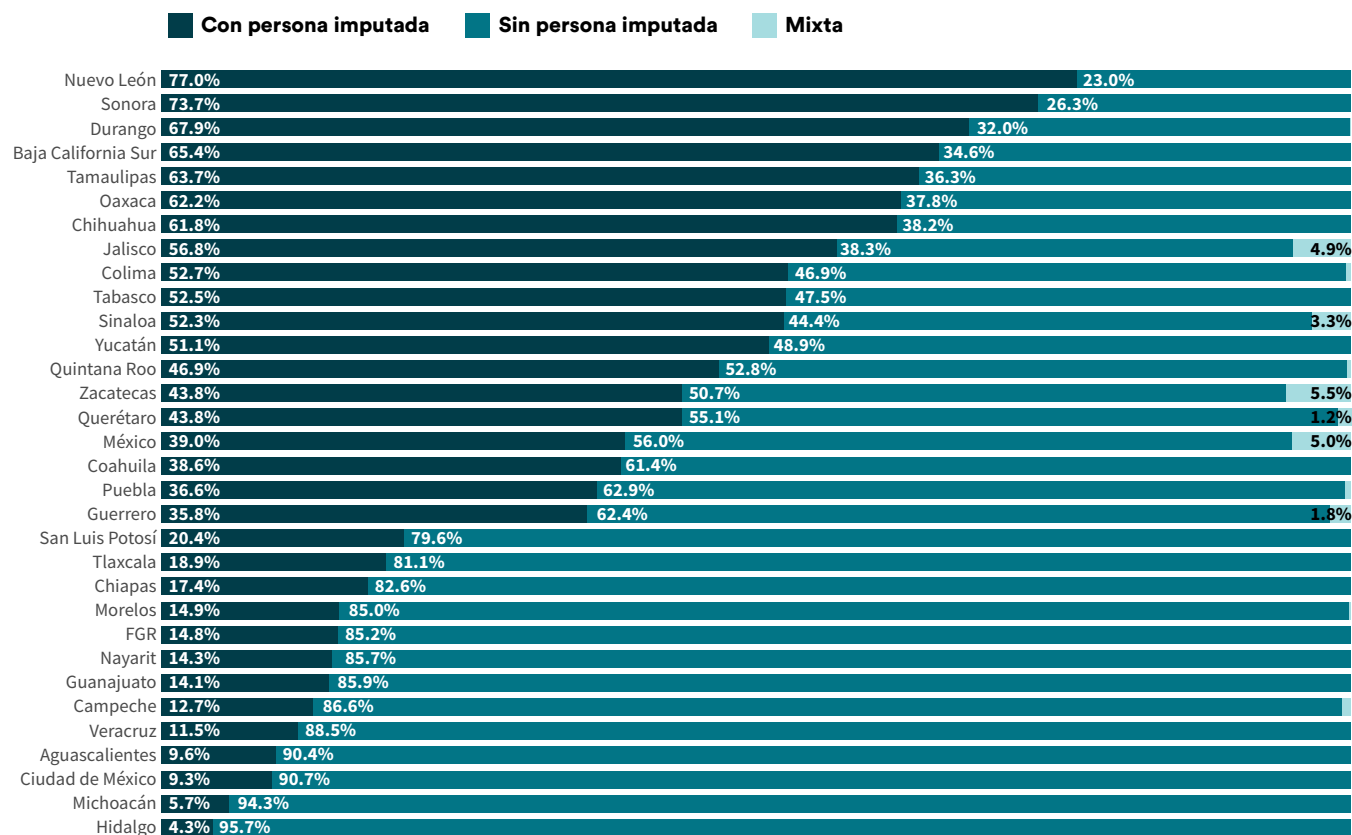
La etapa de procuración de justicia (investigación inicial) se refiere a los procesos penales por los que se inician carpetas de investigación (por denuncia o flagrancia) hasta la solicitud de audiencia inicial.





Gráfica 6. Distribución de las formas de inicio de las carpetas de investigación en fiscalías por entidad

Datos de 2024.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.

Nota: Baja California Sur no especificó las formas de inicio de sus carpetas de investigación en el CNPJE 2025.

A partir de datos de los Censos de Procuración de Justicia del INEGI, esta gráfica muestra el porcentaje de investigaciones iniciadas con detenido y sin detenido, que funcionan como un proxy del inicio de casos por flagrancia y denuncia. Los casos mixtos, que suelen ser muy pocos, se deben a que en ocasiones involucran a varias personas y algunas fueron detenidas en flagrancia y otras no.

Como podemos ver, Nuevo León, Sonora, Durango, Baja California Sur, Tamaulipas, Oaxaca, Chihuahua, Jalisco, Colima, Tabasco, Sinaloa y Yucatán dependen más del 50% de sus inicios a la flagrancia. En el otro extremo, Aguascalientes, Ciudad de México, Michoacán e Hidalgo inician menos del 10% de sus casos por flagrancia. Como referencia, en promedio, de las 32 fiscalías estatales, el 33.72% de los casos inician con detenido, el 59.92% de los casos inician sin detenido, el 1.4% son mixtos.

Que los casos inicien por flagrancia pareciera ser una buena señal del trabajo de las policías. Sin embargo, este dato se debe cruzar con la calificación de legalidad de las detenciones por un juez de control en la audiencia

inicial, para que no se convierta en un incentivo perverso que justifique detenciones arbitrarias con tal de cumplir con una cuota mínima de detenciones.

Por otra parte, en cuanto a los procedimientos iniciados a partir de denuncias sin detenido, es importante revisar no sólo los casos archivados, sino aquellos en los que no hay una determinación o solución en la etapa de investigación inicial —y por lo tanto las investigaciones continúan abiertas—. En algunas fiscalías (Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, 2025, pp. 33, 99, 100, 128, 163 y 165), por ejemplo, se advierte —como primer paso para continuar el cauce de investigaciones por resolver o que han sido archivadas— la toma de medidas para ejecutar órdenes de aprehensión pendientes de cumplimentar. El hecho de que exista una orden de aprehensión, significa que la investigación logró pasar un primer filtro judicial y que hay elementos que respaldan la presentación de la persona ante los tribunales. En ese sentido, una medida que también puede contribuir a la disminución del rezago son programas de ejecución de órdenes de aprehensión.

Archivo temporal

Si bien la decisión de enviar casos al archivo temporal está prevista como una de las determinaciones que pueden tomar los fiscales de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta determinación es una respuesta, pero no una solución. Lo más grave es que poco más de un tercio del total de los casos iniciados (34.42%) son enviados al archivo temporal, la mayoría hasta su prescripción.

En esta gráfica se advierte la alta heterogeneidad en el uso del archivo temporal, lo que sugiere prácticas institucionales dispares frente a la gestión de las investigaciones penales. Mientras el agregado de entidades se sitúa en 34.42% de los casos, algunas entidades como Jalisco y Oaxaca superan el 70% respecto al total de casos iniciados en 2024.

Estados como Chiapas, Puebla y Guerrero registran porcentajes mínimos de uso del archivo temporal, lo que abre interrogantes tanto sobre sus criterios de clasificación como sobre la posible acumulación de rezagos

en otras etapas del proceso o si están compensando a través de otras figuras procesales. Estas diferencias no parecen explicarse únicamente por factores delictivos, sino por decisiones organizacionales, lineamientos internos y capacidades técnicas de cada Fiscalía.

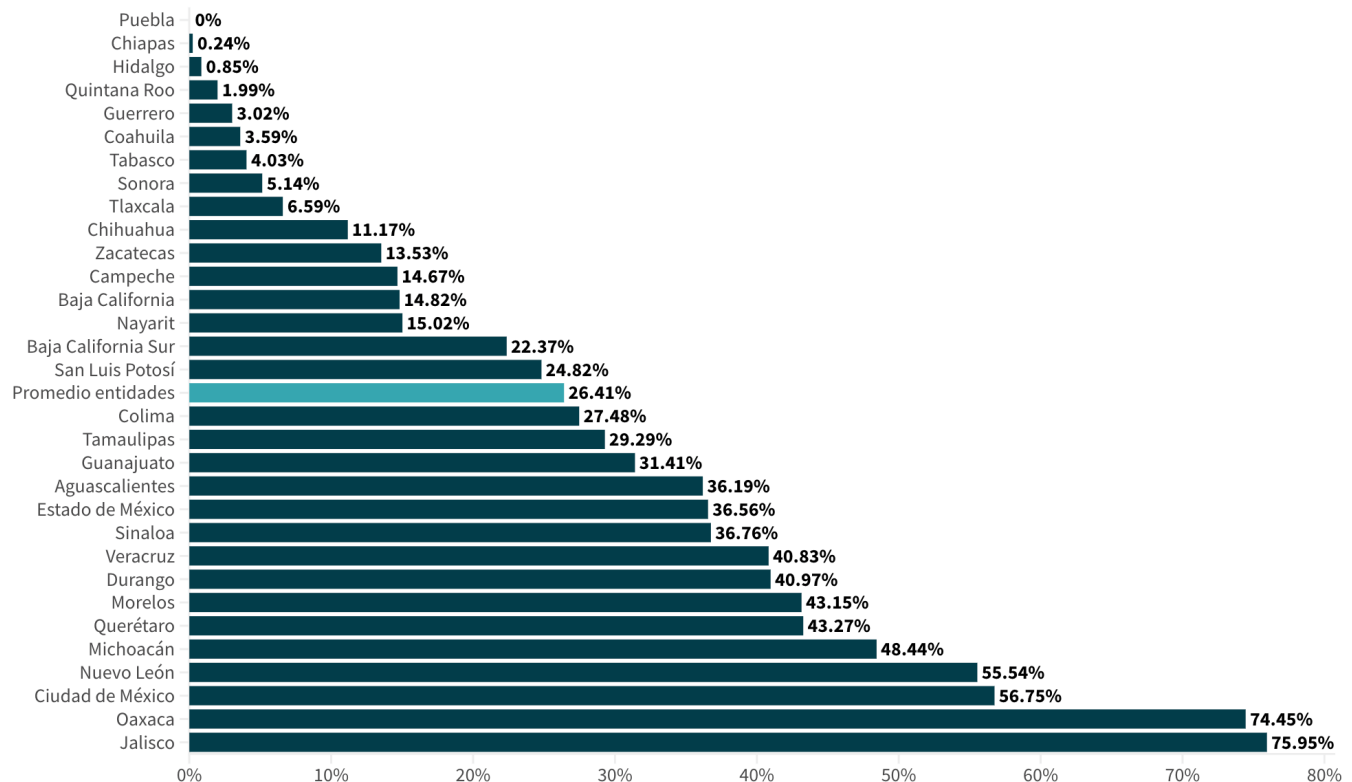
En conjunto, los datos sugieren que el archivo temporal, lejos de ser una figura excepcional, se ha convertido en un componente estructural operativo, lo que plantea la necesidad de fortalecer mecanismos de supervisión y evaluaciones periódicas para evitar su uso discrecional y garantizar que no se traduzca en impunidad de facto.

Datos sobre delitos en particular desde solicitudes de información de 19 entidades federativas

Pudimos profundizar sobre la composición del archivo temporal en las 19 entidades que respondieron a solicitudes de información realizadas por México Evalúa.⁵ El resto no respondió o envió información incompleta. En

Gráfica 7. Porcentaje de casos determinados como archivo temporal por entidad

Datos de 2024. El porcentaje es respecto al total de carpetas de investigación iniciadas en el año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.

Nota: Baja California Sur no especificó las formas de inicio de sus carpetas de investigación en el CNPJE 2025.

⁵ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.



particular, faltaron las respuestas a solicitudes de información de la Ciudad de México, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, que por el considerable tamaño de sus fiscalías representan una ausencia significativa de datos.

Tabla 1. Composición del archivo temporal por delito

Datos de 2024 de 19 entidades.

Delito	Total	Porcentaje
Robo	81,203	45.79
Violencia familiar	21,530	12.14
Otros delitos	19,821	11.18
Lesiones	12,612	7.11
Daños	10,502	5.92
Fraude	9,565	5.39
Amenazas	8,274	4.67
Homicidio	2,308	1.30
Abuso de confianza	1,627	0.92
Despojo	1,565	0.88
Abuso sexual	1,495	0.84
Incumplimiento de obligaciones familiares	1,429	0.81
Delitos contra el patrimonio	1,422	0.80
Violación	1,383	0.78
Narcomenudeo	698	0.39
Extorsión	697	0.39
Acoso	398	0.22
Hostigamiento	209	0.12
Maltrato animal	194	0.11
Desaparición de personas	107	0.06
Tortura	95	0.05
Medio ambiente	81	0.05
Trata de personas	41	0.02
Violencia de género	29	0.02
Feminicidio	26	0.01
Aborto	17	0.01
Secuestro	3	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de solicitudes de información.

Nota: Recibimos respuestas de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Como puede advertirse, cerca de la mitad de los asuntos enviados a archivo en estas entidades corresponden al delito de robo en sus diversas modalidades. Al respecto, se podrían tomar medidas para analizar si de los casos archivados por este delito en los que no hay una probable persona responsable identificada, se advierten patrones sobre los modus operandi, los tipos de víctimas o bienes, que lleven a la identificación de responsables.

De igual forma, los casos de despojo ameritan atención, pues al tratarse de un delito de carácter continuado, en principio habría mayores posibilidades de identificar a quienes ocupan ilegalmente un inmueble.

Por otra parte, los asuntos relacionados con lesiones, delitos patrimoniales (daño en propiedad, fraude, abuso de confianza) y amenazas en los que hay probables responsables identificados y que permanecen en el archivo, podrían canalizarse mediante MASC, generando así una respuesta más efectiva para las víctimas que la simple inactividad procesal.

También resulta particularmente preocupante que el segundo ilícito con mayor porcentaje de expedientes archivados —con más de 20 mil casos— sea la violencia familiar, seguido por 1,429 casos relacionados con el incumplimiento de obligaciones familiares. En este tipo de conductas, el archivo sin seguimiento adecuado puede favorecer la reproducción y escalamiento de ciclos de violencia, especialmente en perjuicio de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Respecto de los 2,308 expedientes archivados por homicidio que reportan estas 19 entidades federativas, cabría esperar que su investigación se agote en su esclarecimiento dada la gravedad y el impacto social. No ocurre así en México: en la mayoría de los casos las fiscalías optan por recurrir al archivo temporal. La tasa de esclarecimiento de homicidios es un indicador que muchos países publican con metodologías relativamente homogéneas. Se trata de un delito que casi siempre se registra y en principio presenta una cifra oculta baja, lo que reduce sesgos estadísticos⁶. Además, requiere alta exigencia probatoria, lo que demuestra capacidades forenses, coordinación entre policías y fiscalías, y litigación sólida. A su vez, revela cómo funciona la cadena completa de funciones de las fiscalías desde el procesamiento de la escena del crimen, pasando por la investigación y hasta su judicialización. Es por esa complejidad que esta métrica también expone la capacidad o insuficiencia en el registro de este delito por los sistemas de justicia, en particular las fiscalías.

⁶ Aunque en México la forma en que se reportan los datos de homicidios y desaparición de personas pone en duda esta información.



En países como Alemania, la tasa de resolución de homicidios es del 94% (Bundeskriminalamt, 2024). Si bien en este modelo la Fiscalía está integrada al Ejecutivo, la institución se caracteriza por su fuerte profesionalización del personal y la alta dirección técnica de la investigación. En España, a su vez, además de tener una de las tasas más bajas de homicidios en Europa (0.69 por cada 100 mil habitantes) (Eurostat, s.f.), prácticamente todos los homicidios quedan esclarecidos⁷. Esto es porque tienen una baja incidencia que facilita la concentración de recursos, además de contar con una fuerte articulación entre policía científica y órganos jurisdiccionales. El sistema procesal penal español es de carácter mixto —cuenta con jueces de instrucción que juegan un papel entre acusadores que tienen autoridad judicial—, esto facilita el control desde los órganos jurisdiccionales sobre las investigaciones relevantes, además de que tienen altos estándares probatorios.

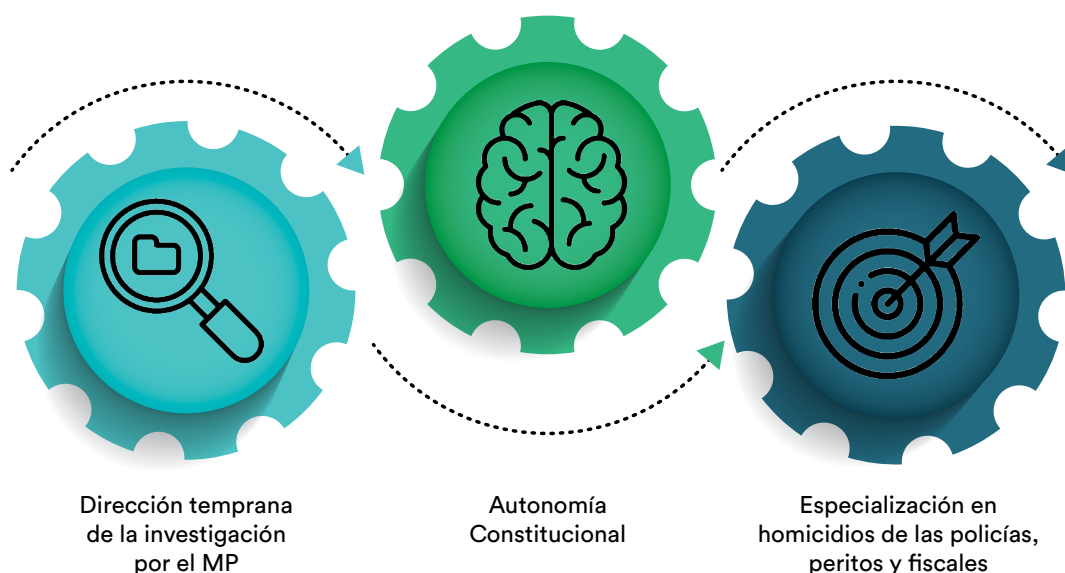
El caso de Chile —que en su momento fungió como ejemplo en México para la transición al sistema acusatorio— es relevante porque junto con la transición procesal penal, en 2000 impulsó la creación del Ministerio Público como órgano autónomo. Chile tiene una de las tasas de homicidios más bajas de Latinoamérica (seis homicidios por cada 100 mil habitantes durante 2023) (Grupo Banco Mundial, s.f.). Según el Boletín Estadístico del Poder Judicial de Chile (2024) en el periodo 2020-2023 se reporta

un porcentaje considerable de sentencias condenatorias por homicidio doloso (78%), lo cual es un indicador de las capacidades del Ministerio Público como conductor estratégico de la investigación, el uso intensivo de análisis criminal y la priorización de casos complejos.

Como se advierte en los ejemplos de estos países, cuyos sistemas procesales y modelos estructurales de fiscalías, ministerios públicos u órganos acusadores son diversos⁸, en lo que coinciden —más allá de la baja tasa de homicidios dolosos que sirve de referente para identificar los rasgos que contribuyen a su efectividad— es la colaboración coordinada con las policías, altos estándares probatorios, que en el caso de los homicidios dolosos se relacionan con las altas capacidades de los servicios periciales o policías científicas y la priorización de delitos de alto impacto social.

Estas experiencias comparadas con el abuso del archivo en México, que incluso abarca casos de homicidios dolosos, nos hace cuestionar si los modelos organizativos son la clave para ofrecer mejores resultados a la ciudadanía, o si hay otros factores que se deben abordar como las políticas de resolución de casos, las formas de operación cotidiana, la definición de metas institucionales y la relación de los fiscales con actores clave como las policías (de seguridad y de investigación) y los servicios periciales.

Claves de la efectividad del Ministerio Público de Chile desde la reforma al sistema acusatorio



⁷ En 2024 se registraron 349 homicidios dolosos consumados a nivel nacional, de los cuales se esclarecieron 326 casos (Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior, s.f.).

⁸ Su relación con los poderes ejecutivos y judiciales tienen características particulares. Como se observa, el órgano persecutor en Alemania depende del Poder Ejecutivo, en España los jueces de instrucción están dentro de la judicatura y en Chile es un órgano constitucional autónomo.



Subutilización de Mecanismos Alternativos

Otro dato importante que nos permite valorar los resultados de las fiscalías es la utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal. La aplicación de los MASC y el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos entre víctima y agresor permiten a las personas involucradas en conflictos penales de bajo impacto social resolver los casos de manera rápida. Los sistemas acusatorios tienen como presupuesto la existencia de salidas diversas al juicio oral. A su vez, esto genera incentivos para mantener la calidad de las investigaciones y el proceso penal.

En el caso de México, los MASC ofrecen a las partes involucradas la posibilidad de mediar, conciliar o recurrir a mecanismos restaurativos. Los acuerdos y compromisos a los que se puede llegar mediante estas figuras son una solución idónea para muchos litigios, pues favorecen el diálogo entre las partes para resolver el caso con un plan de reparación del daño. Sin embargo, se observa que a pesar de sus bondades, estos mecanismos no forman parte de las políticas de resolución de la mayoría de las fiscalías estatales en México.

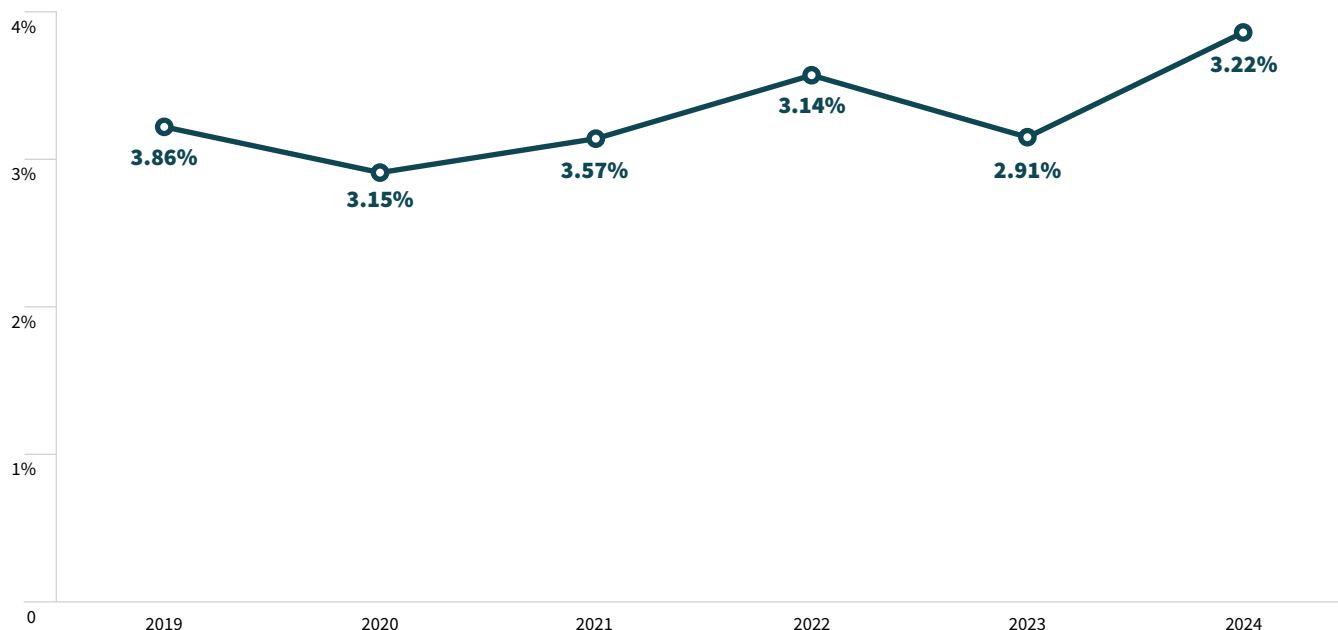
De acuerdo con el World Justice Project, en su reporte *Justicia para Sanar* (2021) esta subutilización se podría fundamentar en tres hipótesis:

1. Hay un desconocimiento generalizado de la ciudadanía y de los operadores de las fiscalías sobre esta vía de resolución.
2. Canalizar a MASC implica dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos reparatorios (es más difícil que archivar casos o decretar el no ejercicio de la acción penal).
3. Falta de identificación del ofensor, que además revela las incapacidades en materia de investigación.

Otra hipótesis a profundizar son las capacidades limitadas de los propios Centros de Justicia Alternativa. En este caso, la información que nos proporciona el INEGI desde 2019 a la fecha sobre la justicia alternativa en sede ministerial es que sólo un porcentaje mínimo de casos se concluye de esta forma. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de acuerdos reparatorios que se logran en fiscalías respecto al total de casos por resolver en cada año (los iniciados, más los pendientes de años anteriores):

Gráfica 8. Porcentaje de casos concluidos por acuerdo reparatorio alcanzado en fiscalías estatales

Datos de 2019 - 2024. El porcentaje es respecto al universo de casos, que es la suma de carpetas nuevas y pendientes de años anteriores.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2020 - 2025

Nota: Un acuerdo reparatorio alcanzado es un expediente concluido con una solución mutuamente acordada por los intervinientes a través de un acuerdo reparatorio celebrado, que pone fin a la controversia de forma total o parcial.



En 2019 —que fue el año en que se reportaron más MASC— solo 3.86% del total de casos a nivel nacional se resolvieron por acuerdos reparatorios en fiscalías. Esto sigue muy lejos del potencial de soluciones que debería tener la justicia alternativa. Por ejemplo, en 2024, Michoacán y Yucatán lograron resolver 23.36% y 22% de sus respectivos universos de casos⁹ a través de MASC tanto en sede ministerial como en sede judicial. Con esto se demuestra que es posible lograr porcentajes más altos de resolución de casos a través de MASC en la medida en que existan políticas internas claras para resolver por esta vía.

Aunque se pueden realizar acuerdos reparatorios en distintas etapas del proceso penal, es conveniente hacerlos de forma temprana. De esta forma, los fiscales se pueden concentrar en perseguir otros delitos que no permiten este tipo de soluciones alternativas y que suelen implicar investigaciones más complejas.

Si bien cada entidad debería potenciar el uso de los MASC, la proporción de casos a resolver mediante la celebración de acuerdos reparatorios y seguimiento de su cumplimiento por parte de la persona procesada, dependerá de distintos factores. Por ejemplo, la ocurrencia de fenómenos delictivos susceptibles de acuerdos y una adecuada tipificación en los códigos penales estatales. Los delitos que admiten acuerdos reparatorios según el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales son:

1. Delitos que se persiguen por querrela por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido.
2. Delitos culposos.
3. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

Existen 33 códigos penales en el país (32 de las entidades y uno federal). En consecuencia, hay variantes de las tres categorías de delitos que se mencionan arriba. En materia de reportes estadísticos, todas las fiscalías tienen que adaptarse a la Norma Técnica para la Cla-

sificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos (NTCNDFE) y reportar a través de ella al INEGI y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). A partir de esta clasificación, se puede proyectar para cada entidad la proporción de casos que podrían solucionarse por esta vía.

Según el SESNSP, de la incidencia delictiva del fuero común (corte a septiembre de 2025), en el año 2024 hubo a nivel nacional un total de 2,091,647 delitos registrados en carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público, distribuidos entre 98 delitos. De esos 98 delitos, se identificaron 34 a los que podría aplicarse Justicia Alternativa, lo que nos da un total de 821,923 delitos que potencialmente podrían resolverse mediante MASC. Esto representa un aproximado de 39.3% de los delitos del fuero común de 2024.¹⁰

Comparando con el porcentaje de casos resueltos por procedimiento abreviado en 2024, respecto al universo de casos que tenían las 32 fiscalías estatales ese año (4,126,270), resulta que sólo el 3.22% de los casos alcanzaron un acuerdo reparatorio cumplido en sede ministerial. Suponiendo que a cada delito corresponde un caso, esto nos da una diferencia de 36.08% entre lo podrían resolver las fiscalías estatales por procedimiento abreviado y lo que realmente resuelven.

Este ejercicio de proyección tendría que ajustarse a los casos que se denuncian ante cada Fiscalía estatal, pero es un primer acercamiento que nos ayuda a dimensionar la brecha que hay entre los resultados actuales y los que se podrían alcanzar mediante MASC. Entre las causas que han limitado el uso de estos mecanismos, es la existencia de políticas internas —muchas veces no escritas— para que sólo se apliquen a cierta tipología de casos y no a todos los que se podrían abarcar.

Lo que salta a la vista del análisis de datos sobre el rezago, y las decisiones más comunes de las fiscalías, es que hay una ausencia de metas orientadas a resultados. Además, el origen de esta deficiencia impacta en la forma en la que se organiza el trabajo al interior y con otros actores del SJP.

⁹ Casos iniciados en 2024 + casos pendientes al final de 2023 + archivos temporales determinados en 2023.

¹⁰ Ver Anexo 1. Cálculos sobre delitos del fuero común a los que potencialmente se les podría aplicar MASC.



CAPÍTULO 3

Estructura y organización

Como hemos mencionado, se han intentado reformas constitucionales y legales cuyo impacto no ha logrado calar en las fiscalías de la mayoría de los estados. Poco se ha modificado en su autonomía respecto de los intereses políticos, en la reorganización profunda de sus estructuras, en la gestión cotidiana eficiente de los casos y la orientación hacia indicadores de resultados. De hecho, el marco regulatorio de México es bastante progresista si se le compara con otros en los que las fiscalías dependen, por ejemplo, de los poderes ejecutivos.

En este capítulo se analiza el funcionamiento de estas instituciones desde una perspectiva organizacional y de gestión. El objetivo es proponer cambios estructurales y a nivel operativo que podrían ser clave para finalmente transitar a fiscalías mejor organizadas y, por tanto, más eficientes.

Se parte de la premisa de que los resultados en procuración de justicia no dependen únicamente del marco jurídico, sino de la estructura, la operación y la toma de decisiones. Para ello, se abordan tres dimensiones clave que permiten entender capacidades y limitaciones.

En primer lugar, se examinan los tramos de control y el diseño jerárquico, ya que la forma en que se distribuye la autoridad y se organizan los niveles de mando incide directamente en la calidad de la toma de decisiones, la supervisión y los riesgos de discrecionalidad.

En segundo término, se analiza la gestión a través de sistemas informáticos, no sólo como un tema tecnológico, sino como un elemento central para transformar la manera en que se investigan y administran los casos, mejorar la trazabilidad, reducir cargas administrativas y generar información útil para la toma de decisiones.

También se incorpora la perspectiva de los sistemas de incentivos y condiciones del personal y el perfil de los operadores. Reconocemos, para ello, que el desempeño institucional depende en gran medida de las capacidades, motivaciones y condiciones laborales de quienes operan cotidianamente las fiscalías.

Estas tres dimensiones se estudian de manera complementaria porque permiten identificar tanto problemas estructurales como oportunidades de mejora, ofreciendo una visión integral sobre los factores que explican el desempeño y la sostenibilidad de estas instancias en el contexto del SJP acusatorio



Tramos de control en la organización de las fiscalías

En organizaciones complejas, como las fiscalías, tener tramos de control jerárquico cortos —es decir, un número reducido de niveles entre la alta dirección y el personal operativo—, es fundamental para un buen funcionamiento. Sobre todo los tramos de control cortos mejoran la toma de decisiones y la capacidad de respuesta. Cuando hay demasiados niveles jerárquicos o un número excesivo de subordinados a una sola cabeza (en este caso, la persona titular de la Fiscalía) la información se distorsiona o se retrasa.

En términos generales, no es recomendable que una sola cabeza institucional tenga un número excesivo de subordinados directos, como sucede en la mayoría de las fiscalías estatales. A pesar de los inconvenientes que pueden generar tramos de control horizontales muy extensos, es frecuente encontrar que los fiscales generales llegan a tener bajo su mando directo hasta una veintena de cargos. Ello genera poco tiempo para dedicar a cada tema. Desde la teoría organizacional y la experiencia comparada en instituciones públicas, esta práctica suele generar ineficiencias, cuellos de botella y riesgos de concentración excesiva de poder.

Un exceso de subordinados directos sobrecarga la capacidad de dirección y supervisión del Fiscal General. La toma de decisiones estratégicas, la evaluación del desempeño y la resolución de conflictos requieren tiempo y atención. Cuando demasiadas áreas o unidades reportan directamente a una sola persona, se reduce la calidad de la supervisión y se tiende a una gestión reactiva, centrada en urgencias, en lugar de una conducción estratégica de largo plazo.

Adicionalmente, esta concentración de poder en una sola persona debilita los niveles intermedios de mando. La ausencia o fragilidad de mandos medios —que son los que traducen la visión institucional en acciones operativas— provoca descoordinación, inconsistencias en los criterios de actuación y dependencia excesiva de decisiones centralizadas. Esto puede afectar directamente la calidad de las investigaciones, la uniformidad de criterios ministeriales y la continuidad operativa.

Finalmente, concentrar demasiados subordinados en la figura del Fiscal General incrementa los riesgos institucionales: decisiones discrecionales, opacidad en los procesos y vulnerabilidad ante presiones políticas o externas. Un esquema más equilibrado, con tramos de control razonables y responsabilidades claramente delegadas, permite al Fiscal General enfocarse en funciones estratégicas —definición de política de persecución penal, representación institucional, rendición de cuentas—, mientras que la operación cotidiana recae en estructuras profesionales y especializadas. En suma, una organización con mandos intermedios sólidos fortalece la eficiencia, la autonomía y la institucionalidad.

Si bien el tamaño de las fiscalías estatales varía mucho —así como los fenómenos delictivos que enfrentan—, es importante establecer cuántas personas deben tener acceso directo al o la Fiscal General. La definición organizacional debe atender, entre otros factores, a los tiempos de respuesta que requiere la toma de decisiones estratégicas.

Sólo a manera de ejemplo —que en realidad se repite en la mayoría de los estados—, analizaremos el caso de la Fiscalía General del Estado de Veracruz. En este organigrama, se advierte un tramo de control extenso integrado por 18 unidades. Algunas son de carácter sustantivo: fiscalías de investigaciones ministeriales, fiscalías regionales, fiscalías especializadas en este caso por tipo de víctima (mujeres, niños y niñas, y de asuntos indígenas) y el Órgano especializado en MASC, y por tipo de delito. También dependen directamente de la persona titular las unidades de apoyo a las funciones de los fiscales (análisis de información, servicios periciales, policía de investigación), las unidades con funciones administrativas (administración general, tecnologías de la información, jurídico, transparencia) y las unidades de seguimiento al personal (instituto de formación profesional, centro de evaluación de confianza, visitaduría). Incluso tiene injerencia sobre aquellas unidades que, en el papel, tienen cierta autonomía del Fiscal como son la Fiscalía contra la Corrupción y la Contraloría General.

En las páginas de las fiscalías estatales, sólo encontramos los organigramas y el número de puestos directamente relacionados con la o el Fiscal General en 10 casos, que se pueden consultar en la siguiente tabla.



Organigrama General de la Fiscalía General del Estado de Veracruz

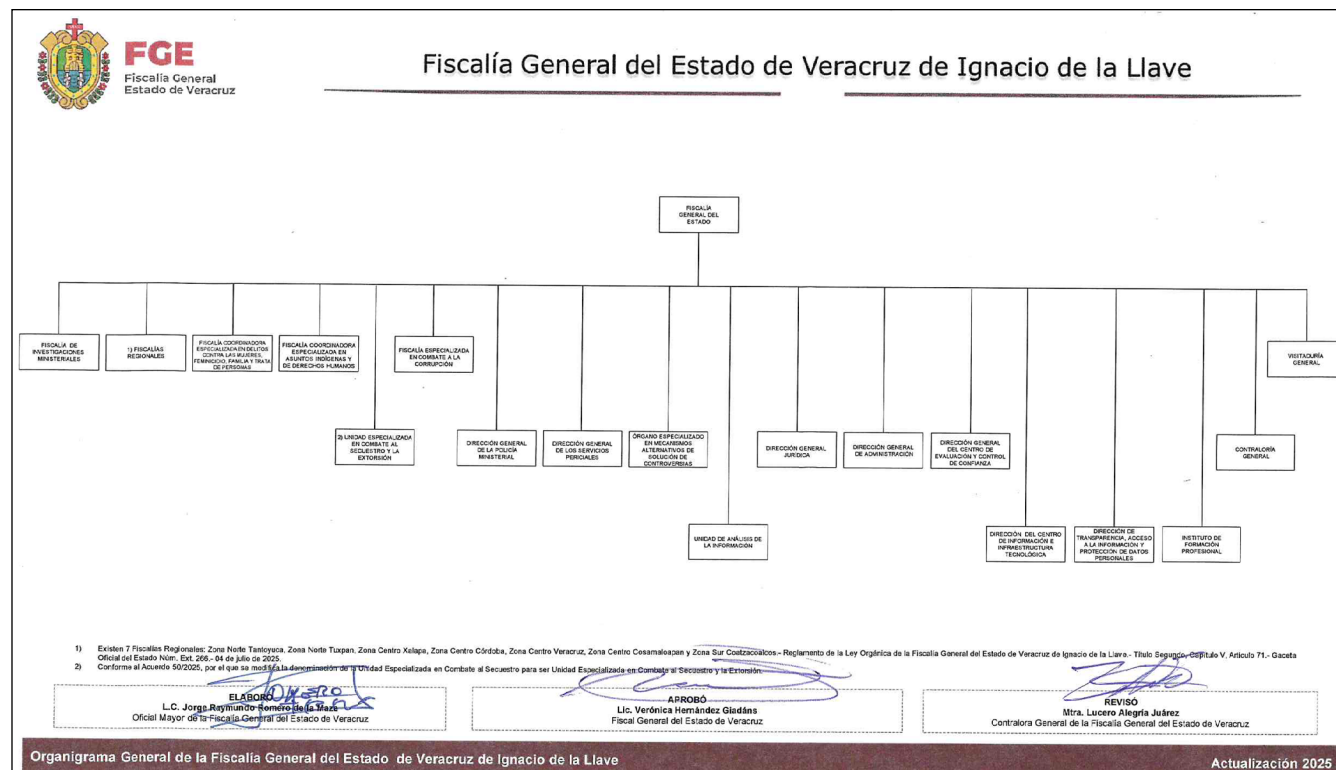


Tabla 2. Ejemplos de organigramas de fiscalías estatales

Entidad	Número de unidades orgánicas que dependen directamente de la persona titular de la Fiscal General según el organigrama	Link
Aguascalientes	12	https://www.fiscalia-aguascalientes.gob.mx/Organigrama.aspx
Baja California	17	https://www.fgebc.gob.mx/images/OrganigramaFGE-2025.pdf
Ciudad de México	19	https://transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/63c/858/5c3/63c8585c3bd85146245485.pdf
Durango	17	https://transparenciahistorico.durango.gob.mx/FISCAL%C3%8DA/organigrama
México	16	https://dgi.edomex.gob.mx/sites/dgi.edomex.gob.mx/files/organigramas/pdf/22891512618261.pdf
Puebla	40	https://fiscalia.puebla.gob.mx/images/Organizacion/Organigrama_FGE_13_febrero_2024.pdf
Querétaro	19	https://fiscaliaigeneralqro.gob.mx/Transparencia-A66/Admon/II-Organigramafiscalia.pdf
Tabasco	19	https://www.fiscaliatabasco.gob.mx/Contenido/Organigrama
Veracruz	18	https://ftp2.fiscaliaveracruz.gob.mx/recursos%20humanos/02.EstOrg/2024/4T/Fracc151lb.OrganigramasFGE2024.pdf
Zacatecas	15	https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/organigrama/



De las 10 entidades en que se logró acceder a sus organigramas¹¹, se calcula un promedio de 19.2 personas directamente relacionadas con la o el Fiscal General.

Cuando las decisiones estratégicas de las áreas sustantivas, de apoyo y administrativas dependen verticalmente de una sola persona (la persona titular de la Fiscalía) sin niveles intermedios sólidos, el diseño puede incentivar la microgestión y reducir la autonomía técnica interna. Cuando la persona titular interviene simultáneamente en dirección política, gestión administrativa y conducción operativa de casos, se mezclan planos estratégicos y tácticos, lo que afecta la gobernanza organizacional y los resultados institucionales.

En este sentido, establecer un número limitado y razonable de subordinados directos al Fiscal General, y crear niveles intermedios claros de conducción estratégica y operativa, podría fortalecer su operación. Por ejemplo, agrupar en un nivel intermedio de coordinaciones generales o vicefiscalías las funciones sustantivas. Contar con una sola coordinación que abarque a las unidades de apoyo a funciones sustantivas de los fiscales y, por otra parte, una coordinación de unidades de carácter administrativo. Esto implica que el fortalecimiento de mandos medios es indispensable, lo que conlleva delegar facultades efectivas de decisión, supervisión y evaluación del personal a su cargo, evitando que funcionen únicamente como instancias de trámite. Esto incluye la capacidad de asignar cargas de trabajo, validar determinaciones y coordinar unidades operativas, con responsabilidad claramente delimitada.

Por otra parte, también se observa una tendencia, en los últimos diez años de implementación de reformas, a la proliferación de fiscalías especializadas por tipo de víctima o tipo penal. Si bien su creación muchas veces atiende a fenómenos criminales cuya coyuntura requiere una respuesta específica, la hiperespecialización de unidades sustantivas —que incluso quedan plasmadas legalmente aunque después no se les destinen recursos o tengan cargas de trabajo que justifiquen su existencia— ha llevado a la fragmentación de casos en múltiples fiscalías o a la designación de personal que podría ser aprovechado en otras áreas, que lejos de fortalecer la investigación y la persecución penal, retrasan la obtención de resultados.

Así, por ejemplo, casos en los que ha desaparecido una persona, y cuyos restos se encuentran posteriormente, son primeramente tratados en las fiscalías de desaparición de personas, de manera independiente al tratamiento del caso que se da en las de homicidios una vez encontrado el cuerpo. Si la desaparición está ligada a

otro fenómeno criminal (narcomenudeo, tráfico de armas, trata de personas u otro), la investigación de ese otro delito es tratada por otra unidad. El resultado es que ninguno de los delitos ni las personas responsables se esclarecen. Por ello es indispensable repensar la especialización y orientarla al perfil de las personas que se requieren para investigar un caso determinado, en vez de persistir en la especialización de unidades burocráticas. Lo que se requiere es personal especializado, no más unidades especializadas y aisladas.

Un rediseño de esta naturaleza, además de formalizarse normativamente para evitar re centralizaciones informales, debe ser complementado con manuales de operación que permitan a las unidades comunicarse de manera efectiva entre sí. Resulta indispensable generar lineamientos internos que definan qué decisiones son estratégicas (y deben permanecer en la titularidad del Fiscal General) y cuáles son operativas o técnicas y, por tanto, delegables. La delegación debe ir acompañada de mecanismos de control y revisión ex post, no de autorización previa sistemática.

En lo operativo, el desarrollo de tableros de control e indicadores en tiempo real que permitan al Fiscal General y a los mandos intermedios supervisar resultados sin intervenir en la operación cotidiana, puede también ayudar a generar una mejor organización al tiempo que reduce la necesidad de decisiones centralizadas basadas en información incompleta.

Gestión a través de sistemas informáticos

Desde el inicio de la reforma al SJP, la incorporación de herramientas tecnológicas constituyó una pieza clave de la implementación como “Eje de Tecnología de la Información y Equipamiento” (Setec, 2012, pp. 283-294). Pese a ello, la inversión que se dedicó a los sistemas de gestión fue uno de los rubros a los que menos recursos se dedicó desde la propia Setec. El monto fue de poco más de 49 millones de pesos para todo el país, frente a la cobertura de otras necesidades como el equipamiento de salas de audiencia en Tribunales.

Desde entonces, en las fiscalías se ha avanzado poco en la modernización de procesos institucionales. En particular, se advierte su baja digitalización de procesos —no solo de documentos— en los pocos cambios de gestión o de forma

¹¹ En los portales de diversas fiscalías, aunque cuentan con botones o pestañas de organigramas, la información que despliegan no permite revisar la estructura organizacional de las instituciones.



en que se trabajan los casos. Las carpetas de investigación se siguen manejando de la misma manera como se manejaban los expedientes físicos. Es decir, persiste la acumulación de actuaciones por orden cronológico, sin diferenciar entre tipos de información de las investigaciones.

La digitalización debió ir a la par de la generación de modelos de gestión. Sin embargo, son pocos los estados que desde el inicio de la reforma visualizaron otra forma de abordar la investigación, que a su vez permitiera utilizar la información que proviene de la digitalización de expedientes.

Con la implementación del SJP acusatorio, a través de los apoyos que brindó la Setec, todas las fiscalías del país obtuvieron sistemas informáticos que les permite operar. No obstante, actualmente muchos de estos sistemas sólo se utilizan para generar el número de carpeta o el Número Único de Causa (NUC). La razón que se expresa es que suelen ser difíciles de usar para los operadores. Tanto es así que, cuando las áreas de sistemas informáticos requieren datos para hacer algún análisis, se enfrentan a que la mayoría de la información no está actualizada y sus bases de datos se alejan demasiado de la realidad como para ser confiables.

Algunas fiscalías tuvieron la visión de que los sistemas informáticos fueran desarrollados internamente con los equipos internos de programadores. Por ejemplo, la Plataforma de Integración de Expedientes (PIE) en Zacatecas, o el caso de Chihuahua, donde se logró —al menos durante algunos años— que el sistema de la Fiscalía pudiera comunicarse con el del Poder Judicial. Los sistemas digitales interinstitucionales tienen el potencial de reducir las discrepancias de datos entre las Policías, la Fiscalía y el Poder Judicial, un problema recurrente en el sector justicia.

En realidad, no basta con tener sistemas informáticos, si la operación funciona de forma paralela a ellos y no se usan como parte de la gestión, e incluso se vuelven una carga de trabajo extra. Por eso es fundamental que la digitalización esté intrínsecamente conectada con la gestión de los casos. ¿Qué significa esto?

1. La carpeta que importa es la digital, no la de papel.
2. Cuando se le asigna un caso a un Fiscal debe ser responsable de coordinar la investigación del caso desde el principio, y litigarlo hasta las últimas consecuencias (lo que implica eliminar la figura del Ministerio Público investigador). Más que escanear miles de páginas y documentos y ser un compendio de información, la carpeta digital debería centrarse en el análisis.

3. Enviar los documentos relacionados con el caso prioritariamente a través del sistema informático.
4. Las solicitudes de control judicial (órdenes de aprehensión, cateo, intervención de comunicaciones, etc) también se hacen a través de este sistema, siempre cuidando la confidencialidad.
5. El sistema puede generar alertas para evitar el vencimiento de plazos. De esta forma, cada Fiscal tiene un calendario que evita el vencimiento de plazos.
6. La carga de trabajo se controla a través del sistema, en lugar de depender de lo que consideren los coordinadores de cada área.
7. Los análisis de flujo del proceso penal se hacen a través del sistema informático, sin necesidad de que los fiscales o Ministerios Públicos actualicen manualmente la información.
8. Las audiencias se solicitan, confirman y agendan a través de este sistema digital.
9. Documentos judiciales como la acusación (cuando es por escrito) y la sentencia se guardan en la memoria electrónica del sistema.
10. Evaluar el desempeño por persona y unidades dentro de las fiscalías a través de los datos que arroja el propio sistema.

Si basar la gestión en estos sistemas informáticos es tan conveniente, ¿por qué tan pocos estados lo han hecho? Parte de las resistencias a su uso es el temor de los operadores a las evaluaciones individuales, pero también en el plano institucional a la falta de una planeación de infraestructura digital. Es impensable en estos tiempos que, si una organización se está renovando, se deje de lado el empleo óptimo de tecnologías de la información.

Para profundizar en este tema, también desde México Evalúa (2025a, 2026b) hemos desarrollado un diagnóstico de capacidades tecnológicas de las fiscalías en la serie *Justicia Digital*. En ella salta a la vista la necesidad de incorporar la tecnología desde varios enfoques: para la gestión de la operación, para actividades sustantivas de investigación y litigación, y para seguimiento y protección del personal de fiscalías. Una de las conclusiones principales es la necesidad de desarrollar programas de inversión en tecnología acordes a las necesidades y características de cada entidad federativa.



Sistemas de incentivos del personal: la Fiscalía son las personas que trabajan en ella

Una clave para un mejor desempeño, desde un enfoque de la justicia centrado en las personas, radica en los incentivos del personal para permanecer en las fiscalías y desempeñarse con compromiso y eficiencia. Es decir, en el fortalecimiento del servicio profesional de carrera (SPC).

El SPC debería comprender los diferentes perfiles que operan y administran las fiscalías. Sus reglas básicas están en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) la cual abarca a policías de investigación, peritos y fiscales. Sin embargo, estas normas quedan superadas tanto por cuestiones constitucionales como por cuestiones prácticas.

De conformidad con la LGSNSP, el SPC se estructura sobre un conjunto de componentes orientados a garantizar profesionalización, estabilidad y mérito. Entre sus ejes centrales se encuentran: el ingreso mediante procesos de reclutamiento y selección objetivos, la formación inicial obligatoria, la certificación y evaluación de control de confianza, así como la integración de los servidores públicos en registros nacionales. Estos elementos buscan asegurar que el acceso a la función policial y ministerial se base en competencias técnicas y requisitos homologados a nivel nacional.

Con el propósito de consolidar una carrera profesional sujeta a estándares técnicos y controles periódicos, la LGSNSP prevé mecanismos de evaluación del desempeño, capacitación continua, promoción por mérito, permanencia condicionada y régimen disciplinario. La permanencia está vinculada a la vigencia de la certificación y a resultados satisfactorios en evaluaciones, mientras que la promoción debe atender criterios objetivos previamente establecidos. En conjunto, el modelo normativo pretende reducir la discrecionalidad en los nombramientos y fortalecer una burocracia profesional estable, capaz de sostener la eficacia institucional en la persecución penal.

No obstante las cualidades legales del SPC, en las fiscalías queda truncado desde que el artículo 123 constitucional (CPEUM, 1917) establece un régimen de excepción para quienes trabajan en instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Este permite que puedan ser removidos libremente a pesar de

haber desarrollado una carrera profesional. Por otra parte, la regulación del servicio profesional deja fuera al personal administrativo, que es esencial para el funcionamiento de las fiscalías. La gestión institucional requiere capacidades gerenciales, no sólo experiencia jurídica. Para su operación resultan claves la capacitación en liderazgo, la gestión de equipos y el análisis de desempeño. En este sentido, vale la pena explorar a fondo la discusión para reformar el citado artículo 123 y la legislación secundaria derivada, para resolver las limitantes al servicio de carrera, e incluso ampliarlo a las funciones administrativas.

El elemento clave en la transición hacia nuevos esquemas de trabajo es que el personal de las fiscalías se apropie de los cambios institucionales. Para ello es indispensable brindar condiciones laborales dignas, de manera que la plantilla se encuentre lo suficientemente motivada para permanecer y pertenecer a una institución que también incentiva a mejorar en lo personal y profesional.

Con este fin, se recomienda realizar un diagnóstico sobre los siguientes temas clave:

- Características sociodemográficas y profesionales del personal.
- Sistemas de incentivos por nivel / función.
- Espacios de formación y profesionalización.
- Condiciones de infraestructura para el trabajo.
- Gestión de las relaciones humanas y laborales.
- Satisfacción personal laboral.
- Equilibrio entre la vida personal y laboral.
- Comunicación para la colaboración.

La información que deriva de este tipo de diagnósticos permite monitorear qué condiciones laborales se pueden mejorar para generar incentivos de permanencia y profesionalización, que a su vez se puedan incorporar en la regulación del SPC a nivel estatal.

A manera de panorama, el siguiente esquema pone de relieve las principales diferencias entre la normativa del SPC según componentes de desarrollo, y las prácticas gerenciales más frecuentes:



Componentes del Servicio Profesional de Carrera	Modelo básico en la LGSNSP	Implementación en fiscalías estatales	Brecha institucional
Ingreso	Reclutamiento público, concursos, evaluaciones objetivas.	- Convocatorias limitadas o discrecionales. - Alta contratación provisional de personal sustantivo bajo esquema de confianza.	Riesgo de captura política y baja meritocracia.
Controles de confianza	Evaluación obligatoria y periódica.	- Evaluaciones irregulares o desactualizadas. - Rezagos en certificación.	Debilita la legitimidad y la estabilidad laboral.
Formación inicial	Capacitación homologada y obligatoria.	Duración y calidad heterogéneas entre estados.	Desigualdad técnica territorial.
Profesionalización continua	Capacitación permanente y evaluación de desempeño.	Cursos esporádicos sin vínculo claro con operación cotidiana ni con los ascensos dentro del SPC.	- Débil incentivo al desempeño. - Desconexión entre la profesionalización, la operación y la carrera del personal.
Promoción	Basada en mérito, evaluaciones y concursos internos.	Ascensos por antigüedad o decisión jerárquica.	Distorsión de incentivos y baja confianza en el SPC.
Permanencia	Condicionada a certificación y resultados de desempeño.	Alta rotación por cambios de titular o reestructuras.	Inestabilidad organizacional.
Régimen disciplinario	Procedimientos claros y control interno.	- Aplicación desigual. - Debilidad en investigación administrativa. - Corrupción.	Impunidad interna.
Registro nacional	Inscripción obligatoria en sistemas nacionales.	Información incompleta o desactualizada.	Falta de trazabilidad del estado del personal.

Sobre cada uno de estos componentes del SPC —que debería aplicar a fiscales, policías de investigación, peritos y analistas—, se plantea lo siguiente:

- Ingreso.** El ingreso constituye la puerta de entrada al servicio profesional de carrera. En teoría, debería garantizar la incorporación de perfiles con base en mérito, capacidades técnicas y vocación de servicio, mediante convocatorias públicas, concursos y evaluaciones objetivas. Sin embargo, en muchas fiscalías estatales persisten esquemas de contratación discrecional, convocatorias limitadas o procesos poco transparentes, así como una alta utilización de nombramientos provisionales o uso de personal de confianza para cubrir funciones sustantivas. Esta brecha entre el diseño normativo y la implementación genera riesgos de captura política, dependencia personal respecto de los titulares y una cultura institucional donde la lealtad puede pesar más que la competencia técnica. Como consecuencia, se debilita desde el origen la construcción de cuerpos ministeriales profesionales y autónomos.
- Controles de confianza.** Los controles de confianza tienen como propósito verificar de manera periódica que el personal ministerial, pericial y policial mantenga condiciones éticas, psicológicas, patrimoniales y de integridad compatibles con el ejercicio de funciones sensibles dentro de la procuración de justicia. Bajo el modelo previsto en la legislación de seguridad pública, estas evaluaciones deberían aplicarse de manera obligatoria y periódica. No obstante, en numerosas fiscalías estatales su aplicación presenta rezagos, actualizaciones incompletas o criterios heterogéneos entre entidades. Esta irregularidad no sólo debilita los mecanismos preventivos frente a riesgos de corrupción o infiltración criminal, también genera incertidumbre laboral para el personal y afecta la legitimidad interna y externa de la institución.
- Formación inicial.** La formación inicial representa el proceso mediante el cual el personal adquiere los conocimientos jurídicos, técnicos y operativos mínimos para desempeñar funciones de investigación penal bajo estándares homogéneos. Idealmente, esta formación debería ser obligatoria, especializa-



da y alineada con competencias claramente definidas para agentes del Ministerio Público, policías de investigación, peritos y analistas. Sin embargo, la evidencia muestra una alta heterogeneidad entre fiscalías estatales en duración de los cursos, contenidos, metodologías y exigencia académica. Esta disparidad provoca que personas con responsabilidades similares enfrenten niveles muy distintos de preparación técnica dependiendo de la entidad en la que ingresan, reproduciendo desigualdades territoriales en la calidad del servicio de procuración de justicia.

- **Profesionalización continua.** En instituciones que enfrentan fenómenos criminales dinámicos, reformas legales constantes y nuevas herramientas tecnológicas, la profesionalización continua debería ser un mecanismo permanente de actualización, especialización y evaluación del desempeño. El modelo normativo prevé capacitación constante vinculada con competencias, resultados y trayectorias de carrera. Sin embargo, en muchas fiscalías los cursos siguen siendo esporádicos, desvinculados de los problemas cotidianos de operación y, en muchos casos, sin relación directa con procesos de ascenso, incentivos o evaluación. Esta desconexión reduce el valor estratégico de la capacitación, debilita la motivación del personal y limita la capacidad institucional para incorporar nuevas metodologías de investigación.
- **Promoción.** La promoción dentro del servicio profesional de carrera debería funcionar como un mecanismo de movilidad ascendente basado en mérito, evaluaciones de desempeño, experiencia acreditada y concursos internos transparentes. Su correcta operación permite retener talento, generar incentivos positivos y construir liderazgos técnicos dentro de la institución. Sin embargo, en múltiples fiscalías los ascensos continúan dependiendo principalmente de la antigüedad, de decisiones jerárquicas poco transparentes o de cambios políticos en la titularidad institucional. Esta situación distorsiona los incentivos, desalienta la excelencia profesional y erosiona la confianza del personal en la posibilidad real de construir una carrera basada en capacidades y resultados.
- **Permanencia.** La permanencia debería estar condicionada al mantenimiento de certificaciones vigentes, resultados satisfactorios de desempeño y cumplimiento de estándares éticos y profesionales. Este componente es esencial para garantizar estabilidad institucional sin renunciar a mecanismos de

exigencia y rendición de cuentas. No obstante, en muchas fiscalías estatales la continuidad del personal sigue vulnerable a cambios de administración, reestructuras internas o decisiones discrecionales asociadas a la llegada de nuevos titulares. La alta rotación que esto produce afecta la memoria institucional, interrumpe procesos de investigación complejos y dificulta la consolidación de equipos especializados.

- **Régimen disciplinario.** Un régimen disciplinario sólido constituye una garantía de integridad institucional, al establecer procedimientos claros para investigar y sancionar conductas indebidas, conflictos de interés, negligencia o actos de corrupción al interior de la Fiscalía. En el diseño normativo, estos procedimientos deberían operar con reglas transparentes, órganos internos fortalecidos y garantías de debido proceso. Sin embargo, persisten debilidades en la investigación administrativa, criterios desiguales en la aplicación de sanciones y, en algunos casos, resistencia institucional para investigar mandos superiores o conductas estructurales. Esto genera percepciones de impunidad interna y reduce la credibilidad de los mecanismos de control.
- **Registro nacional.** El registro nacional del personal de seguridad y procuración de justicia tiene como finalidad garantizar trazabilidad sobre la trayectoria profesional, certificaciones, sanciones, cambios de adscripción y estatus laboral del personal en todo el país. Este componente es fundamental para evitar que personas con antecedentes disciplinarios o certificaciones vencidas migren entre instituciones sin control efectivo. No obstante, la implementación en fiscalías estatales enfrenta problemas de actualización, registros incompletos o falta de interoperabilidad con sistemas nacionales. La ausencia de información confiable limita la capacidad de supervisión, dificulta la planeación de recursos humanos y debilita la transparencia sobre el estado real del capital humano institucional.

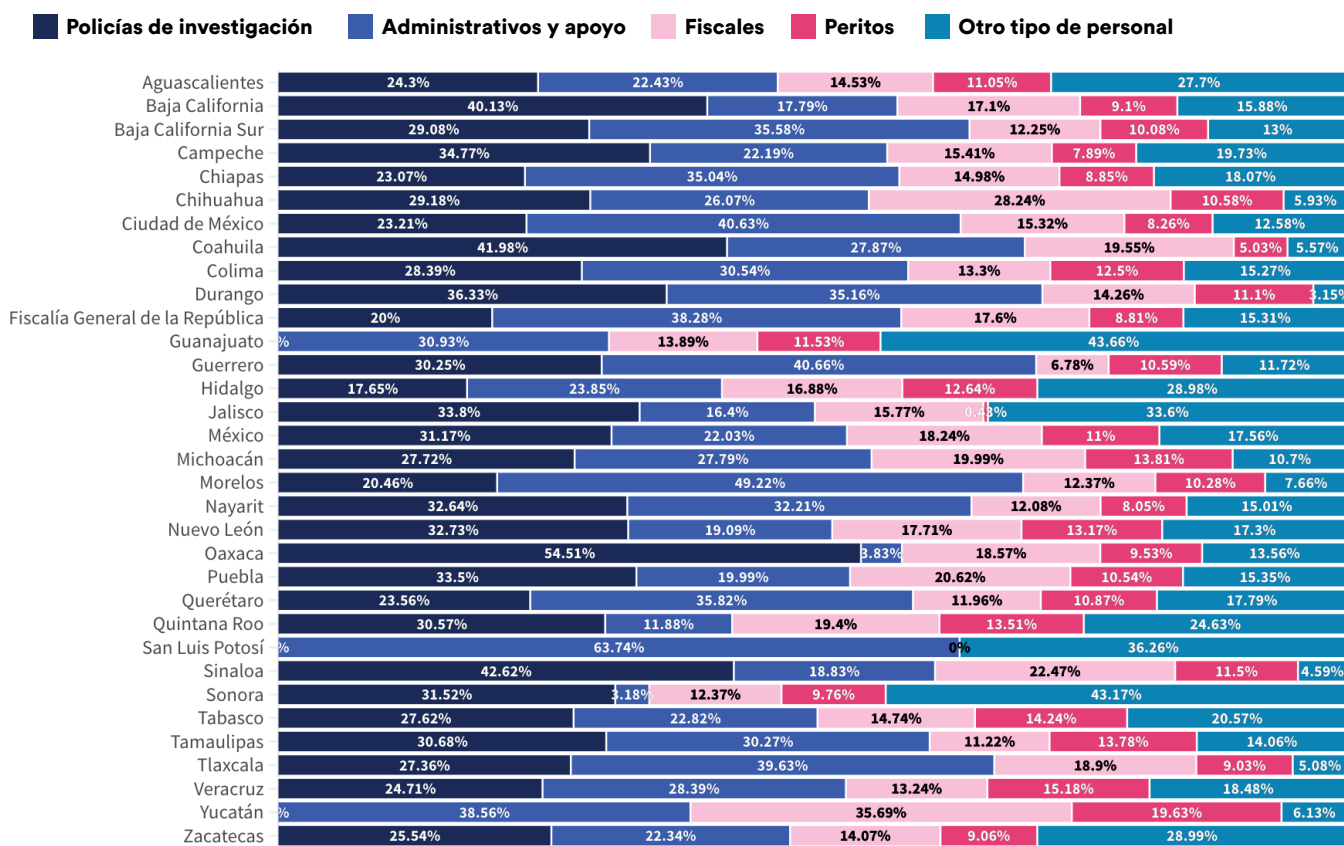
Perfiles de operadores en fiscalías

En el Censo Nacional de Procuración de Justicia en los Estados del INEGI 2025, encontramos datos sobre algunos perfiles de personal: fiscales, servicios periciales, policías de investigación y personal administrativo. El análisis de estos datos revela la importancia que cada Fiscalía asigna a las tareas sustantivas de litigación, investigación y gestión.



Gráfica 9. Distribución del tipo de personal en las fiscalías estatales y FGR

Datos de 2024.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.

La distribución del personal en sus distintas funciones revela diferencias estructurales significativas entre las entidades federativas que pueden incidir en la capacidad de persecución penal. Como se observa en la gráfica hay entidades con una orientación hacia funciones operativas —como Oaxaca, con 54.5% de policías de investigación; Sinaloa (42.6%) y Coahuila (41.9%)—donde el componente investigador concentra una proporción elevada del total institucional. Sin embargo, un número tan elevado de policías de investigación puede deberse a que este personal no necesariamente realiza funciones de investigación para la Fiscalía. En muchas ocasiones se trata de policías que realizan tareas de seguridad incluso para otros entes de los gobiernos estatales, lo que implica una fuga de recursos para las fiscalías.

En contraste, otros estados presentan una base de policías investigadores relativamente reducida, como Hidalgo (17.6%), Morelos (20.4%) y la propia FGR (20%). Ello podría limitar la capacidad de integración técnica en sus investigaciones.

Respecto de los fiscales (ministerios públicos), Yucatán destaca con 35.7% del personal total, seguido de Chihuahua (28.2%), lo que indica un modelo con fuerte conducción jurídica de las investigaciones. En contraste, varias entidades se sitúan por debajo del 15%, lo que puede afectar la capacidad de dirección estratégica de los casos y la calidad de la litigación. Ejemplo de ello son San Luis Potosí y Guerrero, que reportan un porcentaje muy bajo de fiscales respecto al total de la plantilla laboral (6.78% que equivale a solo 187 personas). Los datos reportados al INEGI son tan bajos que una hipótesis es que estas fiscalías sólo están reportando al personal debidamente contratado y quizás excluyan a personal que trabaje por honorarios, lo cual también es grave en términos de servicio profesional de carrera e inestabilidad en los cargos.

En materia pericial, Yucatán (19.6%), Coahuila (15.5%) y Veracruz (15.1%) muestran una inversión relevante en capacidades técnicas, mientras que otras fiscalías mantienen proporciones inferiores al 10%, lo que podría impactar en la capacidad probatoria y de judicialización de casos.



En el componente administrativo se identifican desequilibrios relevantes. San Luis Potosí (63.7%), Morelos (49.2%) y Ciudad de México (40.6%) muestran estructuras con una carga de personal administrativo considerable, lo cual puede generar esquemas organizacionales rígidos, además del desvío de recursos humanos que podrían aplicarse a funciones sustantivas. En el extremo opuesto, Oaxaca (3.8%) y Sonora (3.1%) presentan proporciones administrativas mínimas, de lo cual se podrían inferir modelos organizacionales más concentrados en funciones operativas, aunque con riesgos de sobrecarga funcional.

Un elemento adicional es el peso de la categoría “Otro tipo de personal”, que en entidades como Guanajuato (43.6%) y Sonora (43.1%) representa una proporción significativa del capital humano total. Esta concentración puede reflejar estructuras intermedias amplias, funciones no sustantivas o clasificaciones heterogéneas que dificultan la identificación clara de la capacidad operativa real.

En términos funcionales, el personal sustantivo —integrado por policías de investigación, fiscales y peritos— es el núcleo operativo del sistema, pues concentra

las actividades de investigación, conducción jurídica y producción de prueba técnica. Por ello, un diseño organizacional orientado a resultados sugiere que este componente debería representar, idealmente, entre el 65% y el 75% del total del personal institucional. Cuando la proporción sustantiva desciende por debajo del 60%, aumenta el riesgo de rezago, de menor capacidad probatoria y de sobrecarga de los operadores jurídicos.

En primer lugar, resulta recomendable incrementar la proporción de fiscales en aquellas entidades donde representan menos del 15% del total, dado que la conducción estratégica de las investigaciones depende directamente de su capacidad instalada. En segundo término, es prioritario fortalecer el componente pericial donde no alcanza el 10%, pues la debilidad técnica afecta la calidad probatoria y la sostenibilidad de los casos en juicio. Asimismo, debe limitarse el crecimiento del personal administrativo cuando supera el 40%, ya que estructuras con exceso de personal en funciones de apoyo tienden a generar rigidez organizacional y a absorber recursos que podrían destinarse a funciones sustantivas.



CAPÍTULO 4

Procesos internos

y operación cotidiana de las fiscalías

En este análisis exponemos un enfoque funcional. Partimos de la idea de que la efectividad de la procuración de justicia no depende únicamente de contar con autonomía constitucional, presupuesto o estructuras orgánicas adecuadas, sino de la manera en que las instituciones transforman recursos, información y facultades legales en resultados concretos para las personas y para el sistema penal en su conjunto.

Para ello, hemos examinado tres dimensiones complementarias de la operación interna de las fiscalías que permiten observar, desde distintos ángulos, su capacidad real de respuesta.

En primer lugar, se estudia la concepción sobre las carpetas de investigación y la manera en la que se trabajan. La carpeta de investigación es el núcleo operativo de la función ministerial y el espacio donde se define si una investigación se conduce bajo una lógica de simple trámite documental o bajo una estrategia orientada a la solución del conflicto, la judicialización o la obtención de resultados tempranos.

En segundo término, se aborda la eficiencia en la obtención y ejecución de órdenes de aprehensión, entendida como un indicador directo de coordinación entre ministerios públicos, policías de investigación y autoridades

judiciales, así como de la capacidad coercitiva efectiva del Estado para materializar sus decisiones.

Finalmente, se analiza el diseño y funcionamiento de las unidades de investigación especializadas, con el propósito de evaluar si la especialización actualmente existente fortalece la persecución penal o, por el contrario, genera fragmentación, duplicidad de esfuerzos y pérdida de información estratégica, explorando alternativas organizacionales más flexibles y orientadas a fenómenos criminales complejos.

En conjunto, estas tres perspectivas permiten evaluar no sólo cuánto trabajan, cómo organizan su trabajo, cómo coordinan a sus operadores y qué tan capaces son las fiscalías de convertir la actividad procesal cotidiana en investigaciones estratégicas y resultados institucionales medibles. Todos ellos, elementos indispensables para consolidar el SJP acusatorio y responder a los retos de transformación institucional que enfrenta México.

Carpetas de investigación

La operación de muchas de las fiscalías del país sigue enfocada en “integrar” carpetas de investigación. De hecho, la medida más común del sistema de justicia



en México son los “delitos registrados en averiguaciones previas” o “carpetas de investigación iniciadas por las fiscalías estatales y federal”, que para el SESNSP es la definición de incidencia delictiva. Este dato es sólo la entrada al sistema; en cambio, los indicadores que deberían ser relevantes para evaluar la eficiencia deberían ser el número de casos que se resuelven mediante MASC o suspensión condicional, los casos judicializados y las sentencias condenatorias obtenidas. Sin embargo, las fiscalías no emplean estos indicadores.

Evaluar solo a partir del dato de entradas al sistema (las carpetas abiertas ante el Ministerio Público) y la gestión interna de expedientes, refuerza la ineficiente, y aún vigente, cultura de la investigación de papel. Esta visión del trabajo que hace equivalente una investigación a un expediente —en el que se acumulan cronológicamente oficios sin un orden de teoría del caso— en realidad no ha variado respecto del sistema anterior.

Así, la investigación estratégica termina siendo reducida a la tramitación de expedientes, donde la legislación se convierte en manual de procedimientos, que se desentiende de los productos y efectos para las personas involucradas en un conflicto penal. Esta visión del proceso impide una comprensión cabal de las nuevas reglas de juego, que son de litigio, no de trámite. Claro está que toda organización burocrática desarrollará trámites —sin los cuales no puede hacer frente a demandas masivas—, pero esa no debe ser la misión principal a nivel institucional.

Por otra parte, desde la preparación de los casos es común que se encuentren vicios y dificultades de operación. Las relaciones de trabajo entre fiscales y policías en lugar de normalizarse bajo nuevas formas de operación basadas en la cooperación y comunicación, ingresaron a un juego de competencia negativa o de franca desconfianza mutua. Por otra parte, se intentaron algunos esquemas de comunicación inmediata entre fiscales, policías y peritos —donde cada perfil aportaba su experiencia y conocimientos sobre líneas de investigación en vez de oficios de órdenes ministeriales a peritos y policías— para proyectos o casos específicos¹², pero esos esfuerzos en su mayoría no han logrado institucionalizarse.

Por otra parte, los fiscales, al no tener reglas claras de cómo organizar y documentar su trabajo ni herramientas tecnológicas adaptadas a sus necesidades, pronto cayeron

en las viejas prácticas del expediente. Así, muchas de las investigaciones no eran más que el reflejo del viejo modo de proceder de las averiguaciones previas. En vez de expedientes de papel, sin estructura orientada a la resolución y judicialización de casos, se propone la digitalización y un cambio de cultura sobre el trabajo investigativo. Debe considerarse que, como complemento a la Reforma Judicial implementada en México durante 2025, ya se identifica la urgencia de trabajar una agenda de transformación. En ese sentido, el trabajo de las fiscalías podría organizarse en registros digitales con algunos de los siguientes elementos:

- **Autoridades involucradas:** para identificar fiscales, policías, peritos, analistas y todo el personal de las distintas instituciones gubernamentales que conocen o han contribuido en la investigación de un caso. Este registro permite rastrear también responsabilidades sobre los casos.
- **Planes de investigación:** desde un inicio y en todo tipo de asuntos, los fiscales deben pensar estratégicamente en la mejor forma de resolverlos de acuerdo con las características de cada caso. Así, tendrían que plantear su teoría del caso y la estrategia de resolución.
- **Trámites administrativos:** oficios y documentos de requerimientos deben estar separados de la documentación que puede convertirse en elemento de prueba en un litigio. Hoy en día los oficios y pruebas se integran sin distinguos a las carpetas de investigación simplemente de manera cronológica, lo que repercute en la dificultad de identificar documentación probatoria, de aquella que simplemente sirve de comunicación entre autoridades o testigos.
- **Listado de pruebas y su ubicación:** es fundamental no sólo preservar la cadena de custodia, sino que los fiscales estén al corriente sobre la ubicación de los elementos probatorios que requerirá en caso de ir a juicio.
- **Listado de diligencias pendientes:** permite a los fiscales mantener al día las investigaciones para completar los elementos pendientes de sus investigaciones y elementos para sostener sus litigios.
- **Cronología de hechos:** herramienta fundamental para ubicar día, hora, personas, hechos, etcétera.

¹² Un ejemplo de ello fueron los ejercicios de “Resultados Rápidos en 100 días”, auspiciados entre 2017 y 2024 por USAID y el Instituto de Resultados Rápidos. Estos programas se basaron en la aplicación de una metodología probada en diversas partes del mundo, que en México se aplicó al sistema de justicia penal. La metodología busca logros concretos de los operadores y resultados de impacto en un corto plazo, con el componente de empoderar e incentivar a un equipo de trabajo incluyente y con distintos enfoques acerca de una misma problemática. Particularmente, se realizaron ejercicios en 16 ciudades para que los operadores establecieran metas ambiciosas pero alcanzables en soluciones a diferentes delitos: robos de vehículos, robos a comercios, violencia familiar, combate a la corrupción, por mencionar algunos. Para más detalles, consultar la página del Instituto de Resultados Rápidos (REINSTITUTE) <https://re-institute.org/our-work>



- **Matriz de tipo penal, hechos y pruebas:** vincula elementos del tipo, pruebas relacionadas con cada elemento, narrativa de relación del elemento con la prueba, entre otros.

La forma de organizar los expedientes bajo la lógica de litigio o de encontrar la solución alterna más adecuada al caso es un paso indispensable para cambiar la operación cotidiana. Evidentemente, una investigación y litigio de esta naturaleza también requiere el análisis de perfiles del personal para identificar quiénes poseen mayor capacidad analítica de los hechos y de las salidas más eficientes que ofrece el proceso penal acusatorio.

Eficiencia de la Órdenes de Aprehensión

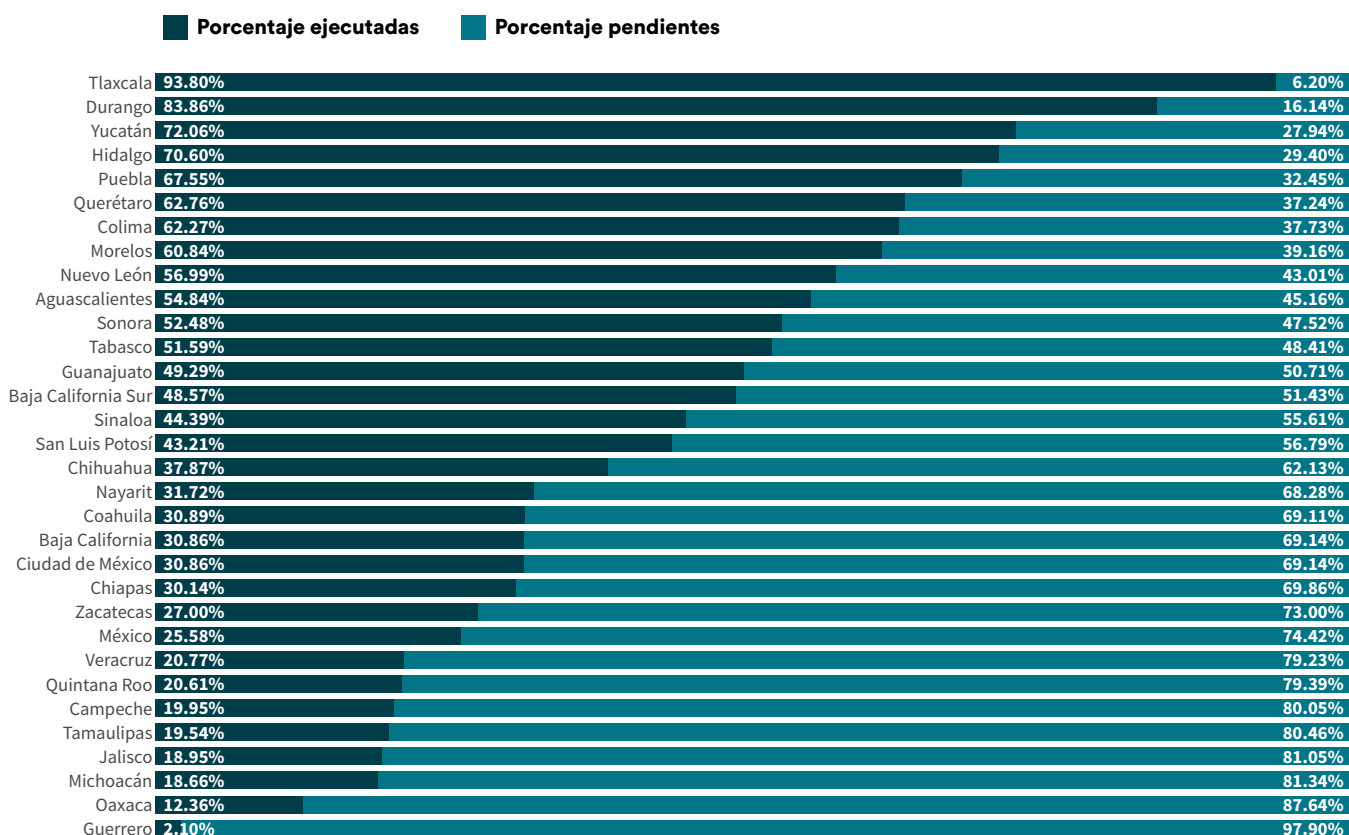
Las órdenes de aprehensión representan el punto de conexión entre las fiscalías y las decisiones judiciales. Su cumplimiento es un indicativo de la capacidad coercitiva

del Estado y garantiza la efectividad del proceso penal. Una orden emitida pero no ejecutada debilita la eficacia del sistema penal y erosiona la credibilidad institucional. Sin la comparecencia del imputado ante el juez, no puede avanzarse hacia la vinculación a proceso ni el eventual juicio.

La orden de aprehensión es, por tanto, un instrumento indispensable para materializar el ejercicio de la acción penal por parte de las fiscalías. Su ejecución oportuna contribuye, además, a la prevención y contención del delito. Cuando una persona con orden pendiente permanece en libertad, existe riesgo de reincidencia, obstrucción de la justicia o evasión de la justicia. La inejecución sistemática genera incentivos de impunidad y reduce el efecto disuasivo del sistema. Por el contrario, el cumplimiento de órdenes fortalece la confianza pública en el Estado de derecho.

Para las víctimas, una orden no ejecutada equivale a una promesa incumplida. Desde la perspectiva de las fiscalías, la acumulación de mandamientos judiciales pendientes refleja problemas de coordinación, déficit operativo o debilidad territorial.

Gráfica 10. Distribución de las órdenes de aprehensión ejecutadas y pendientes por entidad



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.



Finalmente, la ejecución de órdenes de aprehensión es un indicador clave de la capacidad estatal real. No basta con judicializar o solicitar órdenes; la eficacia del sistema penal se mide en su capacidad para hacer efectivas las decisiones judiciales. Por ello, el nivel de cumplimiento constituye un termómetro directo de la fortaleza operativa de las fiscalías y de su articulación con las policías de investigación.

Una métrica de la capacidad de coordinación en la investigación entre los ministerios públicos y las policías es la eficiencia en la ejecución de las órdenes de aprehensión. Idealmente, los datos que permitirían trazar esta relación son el número anual de órdenes de aprehensión que solicitan los fiscales a los jueces y, de estas solicitudes, cuántas son autorizadas por los jueces a las fiscalías y el número de órdenes ejecutadas por la policía de investigación.

El primer dato permite observar la efectividad de los fiscales al presentar los avances investigativos a los jueces de garantías. Por otro lado, el número de órdenes de aprehensión obtenidas se puede deducir del total de pendientes más las cumplidas. De acuerdo con el CNPJE 2025, este es el panorama entre el cumplimiento y la pendencia de órdenes de aprehensión por entidad.

Como se puede observar en la gráfica anterior, la Fiscalía más efectiva en ejecutar órdenes de aprehensión es la de Tlaxcala, con 93.8%. Esto se explica en parte gracias a una carga de trabajo mucho menor al promedio: solo 258 órdenes de aprehensión en 2024, cuando el promedio de las 32 entidades es de 7,452 anuales. Durango (1,803) y Yucatán (612) son casos similares, con una baja carga de órdenes de ejecución pendientes.

Entre las fiscalías menos efectivas sobresale el caso de Guerrero, que sólo logró ejecutar 2.1% de las órdenes de aprehensión obtenidas durante 2024. Este es un indicador preocupante que señala problemas graves de efectividad, sobre todo si también se considera el dato sobre el 30% de personal con función de policía de investigación. Con tan considerable número de policías se supondría una alta capacidad para realizar este tipo de tareas.

Para aumentar la efectividad en la ejecución de las órdenes de aprehensión es necesario mejorar la coordinación institucional entre las policías y las fiscalías. Esto puede traducirse en comunicación más fluida entre la policía de investigación y los fiscales para asegurarse que se están persiguiendo a los objetivos, lo que también debería estar conectado a una estrategia de priorización de casos. Por ejemplo, si el imputado es un generador de violencia identificado, no importa si la carpeta de in-

vestigación es por un delito menor, esa carpeta debería tomar prioridad, incluyendo en la obtención de órdenes de aprehensión y su subsecuente ejecución y presentación ante los tribunales.

La ejecución de órdenes de aprehensión es un indicador directo de capacidad operativa policial, de coordinación interinstitucional (policía – fiscalía – poder judicial), de gestión administrativa de mandamientos y control territorial y de condiciones de seguridad adecuadas. Por el contrario, un bajo porcentaje de órdenes de aprehensión ejecutadas puede deberse a la falta de policías de investigación, débil inteligencia de localización, alta movilidad criminal, sobrecarga de trabajo, problemas de seguridad en zonas de operación y acumulación o rezago de casos.

Unidades de investigación especializadas y flexibles

Múltiples fiscalías especializadas han sido creadas en coyunturas de presión en la resolución de casos o fenómenos focalizados. Incluso han sido llevadas al plano legislativo, restándole a las fiscalías estatales la posibilidad de adaptarse conforme al contexto criminal. Desde el ámbito federal se ha impuesto la obligación de contar con fiscalías especializadas en diversas materias: delitos electorales (DOF, 2014b), contra la corrupción (DOF, 2016), derechos humanos para casos de tortura (DOF, 2022) y desaparición forzada de personas (DOF, 2017), delitos contra las mujeres y violencia de género (DOF, 2007) y trata de personas (DOF, 2012). Esto implica que en el tramo de control de los fiscales estatales hay al menos cinco fiscalías especializadas, a lo que habrá de sumar las fiscalías por delito, fenómeno criminal o víctima que se han considerado pertinentes en cada estado.

Aunque la creación de unidades o fiscalías especializadas representa la ventaja de especializar la investigación y litigación, también implica el riesgo de perder mucha información relevante de otros delitos relacionados en casos complejos. En particular, en la investigación de redes criminales es importante superar la visión de investigar caso a caso (de manera aislada) por tipo delictivo.

La investigación de redes criminales involucradas en múltiples actividades ilícitas exige comprender de manera integral su forma de operación, identificando los roles que desempeñan sus integrantes, las actividades que desarrollan, los objetivos que persiguen y las estructuras de coordinación, mando o jerarquía que permiten su funcionamiento. Así, por ejemplo, patrones de



desaparición de personas registrados en determinados periodos o regiones pueden no constituir hechos aislados, sino manifestaciones de dinámicas criminales más amplias vinculadas con el tráfico de drogas, el tráfico de personas, homicidios, extorsiones, robo de vehículos, secuestros u otras conductas delictivas. En consecuencia, la investigación de este tipo de organizaciones requiere una visión amplia del fenómeno criminal, orientada a identificar conexiones, patrones y relaciones entre distintos delitos, en lugar de abordar cada tipo penal de forma fragmentada o independiente.

Este mismo enfoque resulta aplicable a otros fenómenos delictivos complejos que, por su naturaleza, involucran la comisión simultánea de múltiples conductas ilícitas. Por ejemplo, frente a redes dedicadas al tráfico de personas migrantes, la investigación debe contemplar de manera articulada si las personas involucradas, los flujos financieros, los lugares de operación y la mecánica de los hechos también configuran delitos como trata de personas, operaciones con recursos de procedencia ilícita, secuestro, violación, extorsión o incluso homicidio. De ahí la importancia de que las unidades o equipos responsables de investigar casos complejos cuenten no sólo con facultades amplias de actuación, sino con capacidades técnicas, analíticas y de litigación que les permitan abordar de manera simultánea diversos tipos penales dentro de una misma estrategia de persecución criminal.

Por el momento, si bien en la práctica no se observa una creación de este tipo de unidades, se advierten algunos esfuerzos en fiscalías que han creado unidades de análisis que revisan las posibles conexiones entre distintos casos. Pero, una vez más, para sacar provecho de estos equipos de análisis se requiere que en lugar de que trabajen por separado las unidades encargadas de homicidios, de personas desaparecidas, de delitos relacionados con los motivos económicos y de otros delitos que resulten del análisis criminal, se contemple la creación de grupos de tarea con personal especializado de esas áreas según las características del caso, bajo la coordinación de un fiscal. Una vez que el caso sea investigado y llevado a juicio, el personal especializado de las diferentes áreas pueda estar disponible para otra misión.

De esta manera los fiscales, trabajando en coordinación con peritos, policías de investigación y analistas, contarían con más fuentes de información, conocerían a mayor profundidad el caso criminal y podrían realizar planes de persecución más fortalecidos en periodos más cortos y ofreciendo mejores resultados. Gráficamente, el cambio de modelo sería algo así:

Administrativamente, a muchas fiscalías se les dificulta justificar tener personal para unidades de investigación flexibles. Por ello, se recomienda fortalecer su existencia desde la Ley Orgánica y capacitar al personal de Administración en la gestión de una nueva forma de organización.

Modelo anterior: fiscalías o unidades de investigación por tipo penal



Modelo propuesto: unidades de investigación flexibles (por fenómeno delictivo)





CAPÍTULO 5

Planeación

o políticas de persecución penal de las fiscalías e indicadores

La planeación estratégica constituye una condición indispensable para transitar de modelos reactivos de atención masiva de denuncias hacia esquemas de persecución penal capaces de priorizar fenómenos criminales, asignar recursos de manera racional y producir resultados verificables frente a contextos de alta demanda y capacidad institucional limitada.

Como advierte el estudio “Hacia una persecución penal estratégica”, de México Evalúa (2020), la persecución penal no puede seguir basada en la atención indiferenciada de todos los asuntos bajo la lógica de “primero en entrar, primero en atender”, sino que debe construirse a partir de una política de priorización sustentada en política criminal, análisis estratégico y herramientas de gestión institucional. Dicho *policy brief* subraya que una Fiscalía debe comenzar por elaborar un diagnóstico integral de los fenómenos criminales locales, incorporando tasas delictivas, patrones territoriales, estructuras criminales, mercados ilícitos y el propio desempeño institucional. Posteriormente, debe traducir ese conocimiento en criterios objetivos para decidir qué fenómenos, casos o actores requieren atención preferente, considerando variables como gravedad, impacto social, afectaciones a

derechos humanos, viabilidad de investigación y disponibilidad de recursos. Sin embargo, lo que observamos es que la mayoría de los planes y políticas expedidos por fiscalías se quedan en el diagnóstico y hay pocos componentes de proyección o planeación hacia el futuro.

Asimismo, México Evalúa destaca que la planeación sólo adquiere sentido cuando se aterriza en un Plan de Persecución Penal, entendido como el instrumento operativo que traduce el “qué priorizar” en el “cómo hacerlo”. Esto lo logra mediante la reasignación de recursos humanos y técnicos, ajustes organizacionales, coordinación interinstitucional y revisión periódica de resultados. El estudio también enfatiza la necesidad de contar con unidades especializadas de priorización, integradas por perfiles jurídicos, estadísticos, administrativos y de planeación, así como mecanismos permanentes de evaluación que permitan actualizar la política conforme evoluciona la criminalidad y el desempeño institucional. En otras palabras, planear en una Fiscalía no implica únicamente producir documentos programáticos, sino construir reglas públicas de decisión que permitan reducir discrecionalidad, aumentar certeza jurídica, focalizar capacidades investigativas y orientar el trabajo cotidiano hacia la reducción efectiva de la impunidad.



Fiscalía	Plan o política de persecución penal	Temporalidad	Diagnóstico	Establece indicadores	Establece metas
FGR	Plan de persecución penal (provisional)	2019	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Campeche	Política de Persecución Penal	2023	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Coahuila	Política de Persecución Penal	2022	No	No	Delitos prioritarios
Ciudad de México	Plan de política criminal y programa de persecución penal	2026	Diagnóstico	No	Si por delito, aunque no son numéricas
Jalisco	Plan institucional	2019	No	No	No
México	Plan de gestión institucional	2022 - 2031	Diagnóstico	Si	No
Michoacán	Plan de Persecución Penal	2025-2034	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Nuevo León	Política de Persecución Penal	2025	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Quintana Roo	Plan de Persecución Penal Estratégica	2020	Diagnóstico	Si	Si, en tiempos
San Luis Potosí	Plan de Persecución Penal	ND	Diagnóstico	No	Si, aunque no son numéricas
Sinaloa	Plan Estratégico de Persecución Penal	2021-2028	Diagnóstico	No	Si, aunque no son numéricas
Sonora	Política de Persecución Penal	2021	Diagnóstico	No	Prioritarios
Tamaulipas	Plan de Persecución Penal	2022	Diagnóstico	No	No
Tlaxcala	Pla de Política Criminal	2025	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Yucatán	Política de Persecución Penal	2022	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios
Zacatecas	Política de Persecución Penal	2022	Diagnóstico	No	Delitos prioritarios

Fuente: Elaboración propia a partir de portales institucionales.

A partir de este planteamiento, revisamos los planes o políticas de la FGR y fiscalías estatales que están disponibles en los portales institucionales. Como primer hallazgo, encontramos que sólo la FGR y 15 fiscalías estatales cuentan con algún documento con las características de una política o Plan de Persecución Penal. En estos instrumentos revisamos: la temporalidad por la que fueron expedidos; si contienen o constituyen un diagnóstico del delito o fenómenos criminales; si proponen indicadores para evaluar y dar seguimiento a la ejecución de la planeación; y si hay metas concretas ya sea por delitos, tipos de solución u otras formas de definición de objetivos.

Analicemos los resultados de la revisión de los planes o políticas de persecución penal. Un componente fundamental de cualquier plan de política de persecución penal es la definición clara de su horizonte temporal, ya que de ello depende la posibilidad de construir capacidades institucionales, consolidar cambios organizacionales y evaluar resultados más allá de coyunturas políticas inmediatas.

En este sentido, la práctica más conveniente consiste en diseñar planes multianuales, que permitan implementar estrategias sostenidas de priorización, asignación de recursos, fortalecimiento de capacidades investigativas y seguimiento de fenómenos criminales complejos. Es-

tado de México, Michoacán y Sinaloa ya han comenzado a adoptar esta lógica, planteando instrumentos con vigencia plurianual vinculados al periodo de gestión de sus titulares o a ciclos institucionales más amplios. Sin embargo, la planeación multianual no debe entenderse como rigidez institucional. Por el contrario, debe complementarse con mecanismos de revisión anual o incluso semestral. De este modo se pueden ajustar prioridades frente a cambios en los mercados criminales, variaciones en la incidencia delictiva o nuevos riesgos emergentes. Así, la temporalidad deja de ser un requisito formal y se convierte en una herramienta de gestión estratégica con capacidad de adaptación.

En cuanto a su contenido, el diagnóstico constituye la base técnica sobre la cual debería construirse cualquier política de persecución penal. Su realización permite identificar patrones delictivos, capacidades institucionales, brechas operativas y contextos territoriales específicos. Sin embargo, no debe ser el único eje de la planeación. Al revisar los documentos emitidos por las fiscalías estatales se observa que, en la práctica, la mayoría de los planes se concentran casi exclusivamente en describir el estado actual de la institución o del fenómeno criminal, dedicando amplios apartados a estadísticas, marcos normativos, antecedentes y problemáticas estructurales.



Si bien este ejercicio de diagnóstico es necesario, en muchos casos la revisión del pasado termina absorbiendo la mayor parte de los documentos, desplazando el componente prospectivo. Como resultado, numerosos planes funcionan más como informes de situación o documentos justificativos que como verdaderos instrumentos de transformación institucional. La planeación estratégica requiere que el diagnóstico no sea el punto de llegada, sino el punto de partida para construir escenarios futuros, definir prioridades y traducir evidencia en decisiones operativas verificables.

La incorporación de indicadores es indispensable para convertir una política de persecución penal en un instrumento medible, evaluable y sujeto a rendición de cuentas. Los indicadores permiten monitorear avances, identificar desviaciones, ajustar estrategias y conocer si las prioridades establecidas realmente están produciendo cambios en la investigación y judicialización de casos. Sin embargo, una revisión de los instrumentos publicados por fiscalías estatales muestra que sólo el Estado de México y Quintana Roo desarrollan algunos indicadores. En la mayoría de los planes analizados se enuncian objetivos generales o líneas de acción, pero sin establecer métricas, líneas base, responsables de medición, fuentes de información o periodicidad de evaluación de impacto o cumplimiento asociados a la ejecución del plan. Esta ausencia impide conocer si la planeación está siendo implementada conforme a lo previsto o si está generando resultados concretos. Sin mecanismos de medición, la política de persecución penal corre el riesgo de conver-

tirse en una declaración programática sin capacidad real de gestión ni aprendizaje institucional.

La definición de metas permite traducir las prioridades estratégicas en compromisos concretos, orientando el trabajo institucional hacia resultados observables y sujetos a seguimiento. En la mayoría de los documentos revisados, las fiscalías logran identificar ciertos delitos o fenómenos criminales prioritarios —como homicidio, desaparición de personas, violencia de género, extorsión o corrupción—, lo cual representa un avance respecto de modelos de persecución indiscriminada.

Sin embargo, en la práctica estas prioridades rara vez se acompañan de metas específicas, cuantificables o temporalmente definidas, ni de mecanismos claros para revisar periódicamente su cumplimiento. Es común encontrar declaraciones sobre la intención de fortalecer investigaciones o focalizar recursos en determinados delitos, pero sin establecer, por ejemplo, incrementos esperados en judicialización, reducción de rezagos, mejora en tiempos de respuesta o aumento en cumplimiento de órdenes judiciales. Esta falta de compromisos verificables dificulta distinguir entre una verdadera política de priorización y una simple enumeración de problemas relevantes. El resultado es que se limita la capacidad institucional para evaluar resultados y corregir el rumbo cuando sea necesario.

En ese tenor, presentamos algunos ejemplos de indicadores que miden diferentes aristas de los procesos de transición, fortaleza estructural, operación, impacto y transparencia:

Indicadores sobre procesos de transición

Indicador	Definición operativa	Fórmula / Medición	Fuente
Avance normativo e institucional	Implementación formal de la reforma	% de hitos normativos cumplidos	Marco legal, decretos
Continuidad operativa	Impacto de la transición en el desempeño	Variación % de indicadores clave	Series históricas
Profesionalización del personal	Consolidación del servicio de carrera	Personal evaluado/certificado / total	RR. HH., evaluaciones

Indicadores estructurales

Indicador	Definición operativa	Fórmula / Medición	Fuente
Autonomía funcional y presupuestaria	Grado en que la fiscalía ejerce autonomía normativa, técnica y financiera	Índice compuesto (existencia normativa + ejercicio real del presupuesto)	Marco legal, presupuesto aprobado y ejercido
Personal especializado	Proporción de personal sustantivo respecto del total	(MP + policías + peritos) / total de personal	Nómina, informes administrativos
Capacidades tecnológicas	Disponibilidad y uso efectivo de sistemas e infraestructura	% de áreas operando con sistemas integrados	Diagnósticos TIC, auditorías internas



Indicadores de operación

Indicador	Definición operativa	Fórmula / Medición	Fuente
Tasa de judicialización	Capacidad de llevar casos ante el juez	Carpetas judicializadas / carpetas iniciadas	Sistema de gestión de casos
Tiempo de resolución	Duración promedio de las carpetas	Días promedio por tipo de determinación	Sistema de gestión
Uso de salidas alternas	Aplicación de mecanismos alternativos	Casos con salidas alternas / carpetas resueltas	Registros de MASC

Indicadores de impacto

Indicador	Definición operativa	Fórmula / Medición	Fuente
Sentencias condenatorias	Calidad de investigación y litigación	Sentencias condenatorias / sentencias totales	Poder Judicial, fiscalía
Reducción de impunidad	Resolución efectiva de delitos prioritarios	Casos con resolución / delitos denunciados	Fiscalías, estadísticas delictivas
Confianza ciudadana	Percepción social del desempeño	% de confianza en encuestas	ENVIPE u otras encuestas

Indicadores de transparencia

Indicador	Definición operativa	Fórmula / Medición	Fuente
Información pública disponible	Cumplimiento de obligaciones de transparencia	% de obligaciones cumplidas y actualizadas	Portales de transparencia
Publicidad de criterios de persecución penal	Difusión de lineamientos estratégicos	Sí/No + nivel de difusión	Documentos institucionales
Datos abiertos de desempeño	Publicación de bases reutilizables	Nº de datasets abiertos relevantes	Portales de datos abiertos



CAPÍTULO 6

Transparencia y rendición de cuentas

Actualmente nos enfrentamos a un retroceso en materia de transparencia, derivado de una nueva realidad en las fuentes de datos abiertos. Entre procesos de modernización y digitalización, han surgido trabas al acceso a la información. Parte del contexto es la desaparición de instancias como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la falta de actualización del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) a partir de 2024 que publicaba la Secretaría de Gobernación (Segob).

En este marco de crisis de transparencia de las instituciones de justicia, afortunadamente seguimos contando con la información del INEGI que, el pasado 2 de octubre de 2025, publicó los resultados del CNPJE, que

muestra el estado de las 32 fiscalías estatales en México durante 2024.

En estos momentos de transición de múltiples instituciones en el Estado Mexicano, la seguridad y la justicia deben ser prioridad. Contar con fuentes de información pública y confiable, y que esos datos sean el fundamento para tomar decisiones que contribuyan a la pacificación y el acceso a la justicia en México es una materia urgente.

En marzo de 2025, desde México Evalúa enviamos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) 165 solicitudes de información a las fiscalías estatales y a la FGR, con el objetivo de obtener información más detallada y reciente que no se encuentra en los censos de INEGI o cualquier otra fuente pública. Cada Fiscalía recibió una solicitud de cada tipo, es decir, cinco por Fiscalía. La tabla siguiente explica brevemente el contenido de cada una.



Tabla 3. Contenido de las solicitudes de información dirigidas a las fiscalías en 2025

Solicitud	Tipo de datos	Contenido
General	Numérica	Información sobre las entradas y salidas de casos entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2024: • Determinaciones ministeriales • Casos pendientes • Legalidad de la detención • Judicialización y vinculación a proceso • Medios alternativos de solución de controversias
Por delito	Numérica	Pide la misma información que la general, pero desglosada por 24 delitos.
Archivo Temporal	Numérica	Listado de los casos ingresados al archivo temporal entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2024. Solicitamos delito, fecha de ingreso y fecha de reactivación
Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)	Numérica	Listado de los casos gestionados por el OEMASC entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2024. Solicitamos delito, tipo de mecanismo, fecha de aprobación y cumplimiento.
Cuestionario cualitativo	Texto/Archivos	Cuestionario de 30 preguntas sobre temas selectos de las fiscalías: • Plan de persecución penal • Instancias de coordinación • Plan de desarrollo • Acuerdos, programas, estrategias

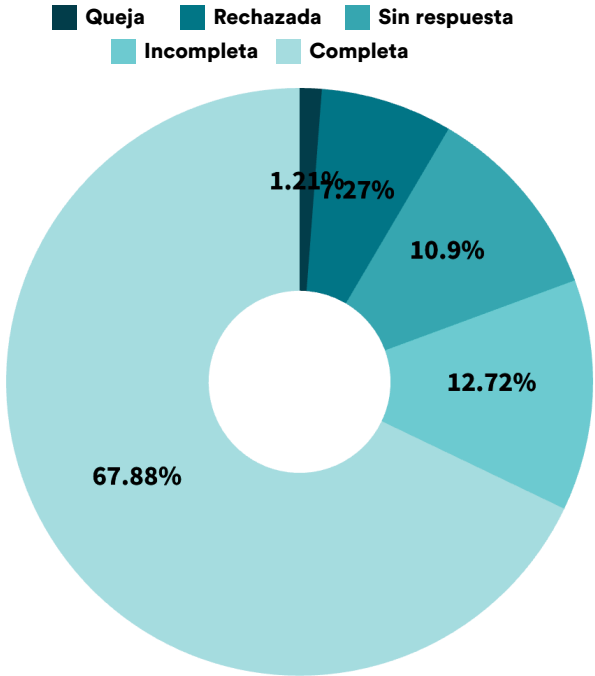
Fuente: Elaboración propia México Evalúa

Respecto al nivel de respuesta, recibimos 112 (67.7%) contestaciones completas y óptimas de las fiscalías. Es decir, casi dos terceras partes fueron respondidas en tiempo y de forma correcta. También recibimos 21 (12.7%) respuestas incompletas o con información alejada de nuestra petición; 12 (7.6%) fueron rechazadas por incompetencias o por que no está en sus labores crear información en formatos ajenos a la institución; y únicamente dos terminaron en quejas formales de nuestra parte. Lo más preocupante son las 18 solicitudes que quedaron sin ningún tipo de respuesta hasta el 31 de diciembre de 2025. Esto significa que la Fiscalía decidió no responder a nuestra petición de información y no dar ninguna explicación aparente. Toda esta información se refleja en las siguientes dos gráficas.

Cabe resaltar que hay entidades que hacen un esfuerzo adicional en contactarnos para avisar que ya recibieron las solicitudes y están en proceso de responderlas; o para consultar dudas. Además, sus entregas son en tiempo y la calidad de sus respuestas es óptima. Particularmente, las fiscalías de Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas reflejan buenas prácticas de transparencia y registro de información. Incluso algunas de ellas nos han asegurado que mantendrán su comunicación con México Evalúa sin importar lo que suceda con la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Por otra parte, sugerimos a las fiscalías de la Ciudad de México, Colima, Morelos, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz y la FGR mejorar sus prácticas de transparencia pues la mayoría de sus respuestas fueron nulas o incompletas.

Gráfica 11. Estatus de las respuestas a las solicitudes de información a las fiscalías en 2025

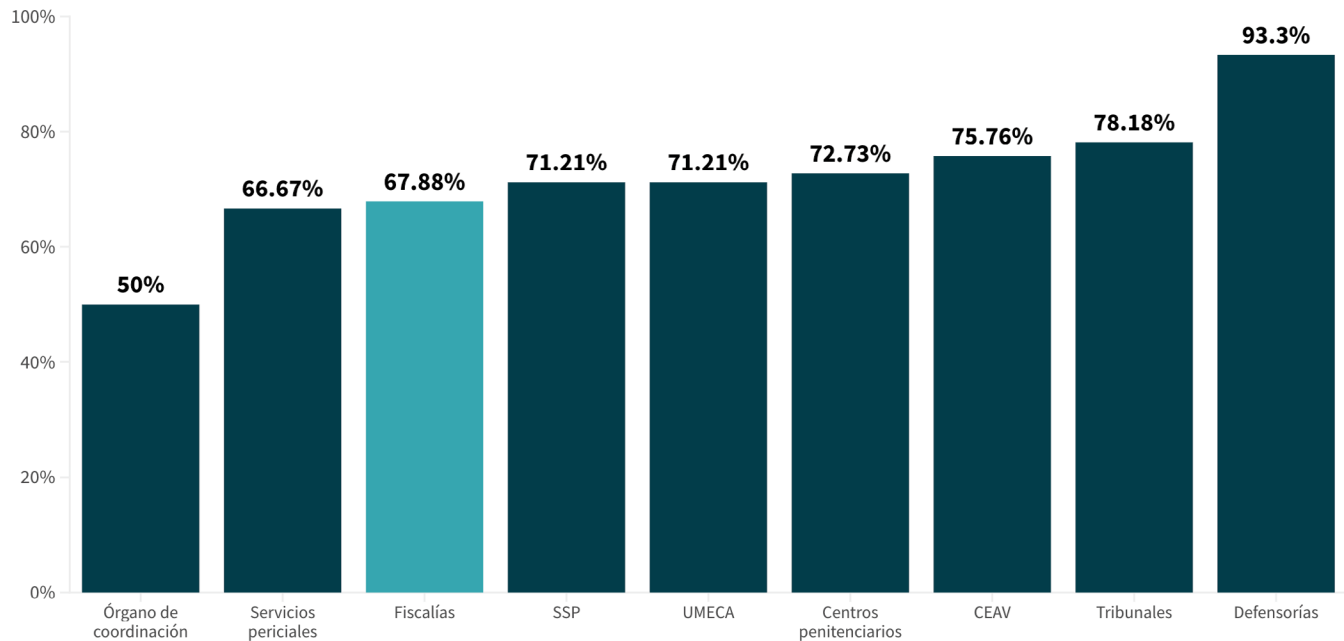
Corresponde al envío de solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia en marzo de 2025



Fuente: Elaboración propia.
Nota: Una respuesta completa tiene más del 80% de la información solicitada, en el formato correcto y entregada en tiempo.

Gráfica 12. Porcentaje de respuestas completas por institución en 2025

Corresponde al envío de solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia en marzo de 2025



Fuente: Elaboración propia.

Una respuesta completa tiene más del 80% de la información solicitada, en el formato correcto y entregada en tiempo.

Ahora bien, en comparación con las otras instituciones del SJP a las que también les solicitamos información, las fiscalías son la tercera con menor porcentaje de respuestas completas, sólo por encima de los órganos de coordinación y servicios periciales, que en muchos casos dependen directamente de las fiscalías.

Lo que hemos observado en la última década a través de solicitudes de información, es que en las fiscalías no siempre son claros los canales para la rendición de cuentas. Esto se relaciona con las capacidades internas de organización de información. Por ejemplo, dependiendo de cada Fiscalía, las solicitudes entran a través de unidades de transparencia que pueden contactar a las áreas sustantivas responsables de la información o a unidades encargadas de estadística o planeación, y no siempre manejan la misma información entre éstas.

Esta situación concurre con el hecho de que las fiscalías no cuentan con modelos de gestión que permitan tener la información estadística o los datos por caso de manera automática. En su lugar, se piden a las áreas sustantivas reportes periódicos que muchas veces son llenados manualmente en tablas de Excel u otro tipo de bases de datos. En ese sentido, la calidad de la información que se reporta ya sea al INEGI o a través de solicitudes de información a las fiscalías es diversa, por lo que sería conveniente establecer canales homogéneos que aseguren la mejor fuente de información.

Ante la coyuntura de la autonomía de las fiscalías y la transparencia de las instituciones de justicia, es urgente trabajar en la calidad de la información pública y la rendición de cuentas. Esto exige lineamientos de organización internos claros y aprovechar la tecnología disponible.



CAPÍTULO 7

Recomendaciones generales

A diez años de la entrada en vigor en plenitud de la reforma procesal penal en México, si bien se han logrado algunos avances en materias como publicidad de audiencias y uso de salidas alternas, el sistema de justicia en su conjunto sigue empantanado en buena medida por la ausencia de transformación operativa de las fiscalías.

Es momento de replantear una refundación que nos permita transitar a un esquema acusatorio más eficiente. Para no depender de cambios legislativos, necesitamos pensar en planes de transición sobre todo para aquellas fiscalías que no han transitado de la integración de expedientes a investigaciones y litigio estratégico. Estos planes deben abordar a la par la resolución de la carga regular de trabajo y los cambios sustanciales, de modo que no se pierda el enfoque de la función de estas instituciones: articular y coordinar las investigaciones, pero sobre todo llevar los casos ante la justicia, aprovechando también las salidas que ofrece el sistema acusatorio.

Los esquemas de transición hacia fiscalías más eficientes, objetivas y transparentes deben concebirse como procesos planificados y no como cambios espontáneos

derivados únicamente de reformas legales. La experiencia demuestra que las transformaciones institucionales exitosas requieren metas y cronogramas definidos, liderazgo directivo y mecanismos permanentes de evaluación. En este sentido, la transición debe entenderse como una política pública interna de gestión del cambio.

El primer paso consiste en realizar un diagnóstico profundo que identifique problemas prioritarios tanto estructurales como operativos. Este diagnóstico debe abarcar rezago, uso del archivo temporal, desempeño en audiencias, ejecución de órdenes de aprehensión, utilización de mecanismos alternativos, percepción ciudadana y capacidades tecnológicas. A partir de esta evaluación inicial, deben diseñarse propuestas de solución que involucren a actores internos —fiscales, policías de investigación, peritos, áreas administrativas— y, cuando sea pertinente, a actores externos como academia, sociedad civil y expertos técnicos.

Posteriormente, es indispensable definir ejes y líneas estratégicas de trabajo que orienten la transformación institucional. Estos ejes deben articular la política criminal del Estado con la política de persecución penal de la Fiscalía, asegurando coherencia entre prioridades delictivas, asignación de recursos y metas operativas.



En este marco, el desarrollo o actualización del ya mencionado Plan de Persecución Penal permitirá traducir objetivos generales en acciones concretas y medibles.

La transición también requiere evaluar posibles obstáculos normativos que limiten la eficiencia operativa. En caso de identificarse barreras legales o reglamentarias, debe impulsarse la adecuación normativa correspondiente. No obstante, es importante subrayar que gran parte de las mejoras pueden implementarse mediante decisiones administrativas y de gestión sin necesidad de reformas legislativas profundas.

Un componente esencial es el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Deben diseñarse sistemas efectivos de comunicación y articulación con las policías de seguridad e investigación, así como con servicios periciales y tribunales. Asimismo, la generación de alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación y organizaciones especializadas puede fomentar procesos de innovación institucional y mejora continua.

La transición exige también asegurar recursos suficientes. La gestión presupuestaria debe alinearse con las metas del cambio institucional, contemplando inversiones en profesionalización, infraestructura, tecnología y fortalecimiento de áreas sustantivas. Paralelamente, debe desarrollarse un sistema integral de atención y servicios orientado a mejorar la experiencia de las personas usuarias, reduciendo tiempos de espera, simplificando trámites y fortaleciendo la orientación a víctimas.

El desarrollo de un Plan de Tecnologías de la Información y Comunicación resulta igualmente indispensable. La digitalización de procesos, la trazabilidad de casos y la generación de indicadores en tiempo real son herramientas clave para sostener la transformación. Sin una infraestructura tecnológica adecuada, la transición corre el riesgo de limitarse a cambios formales sin impacto operativo.

Finalmente, el proceso debe acompañarse de una estrategia de posicionamiento institucional basada en comunicación estratégica y transparencia activa. Mejorar la percepción pública no es únicamente una cuestión de imagen, sino de rendición de cuentas sustentada en resultados verificables. Para ello, es necesario definir indicadores tanto de la transición como de la operación regular de las fiscalías, que permitan evaluar avances, identificar desviaciones y ajustar estrategias.

En suma, aunque algunos aspectos puedan requerir ajustes normativos, la mayoría de estas acciones corresponden al ámbito de la gestión pública y pueden implementarse de manera inmediata. La transición exi-

tosa dependerá menos de reformas legales adicionales y más de liderazgo institucional, planificación estratégica y compromiso sostenido con la mejora organizacional.

En línea con lo anterior, planteamos una serie de recomendaciones que se pueden operar en el marco de un plan de transición de las fiscalías que aborda sobre todo la parte de gerencia y operación cotidiana.

1. **Reorientación del modelo de gestión hacia resultados:** Las fiscalías estatales deben abandonar definitivamente la lógica de integración de expedientes como eje organizador de su trabajo y transitar hacia un modelo orientado a resultados procesales verificables. Ello implica establecer metas institucionales para resolver más casos de los que ingresan anualmente, definir indicadores diferenciados de desempeño —como judicialización, acuerdos reparatorios, criterios de oportunidad, ejecución de órdenes de aprehensión y reducción del rezago— y vincular la planeación presupuestal con el cumplimiento de dichos objetivos. Sin una cultura de gestión basada en resultados medibles, la operación cotidiana seguirá reproduciendo las inercias burocráticas que perpetúan la acumulación de casos.
2. **Programa integral de abatimiento del rezago:** El volumen acumulado de casos pendientes exige la implementación de programas específicos y temporales orientados exclusivamente al abatimiento del rezago. Estos programas deben incluir la revisión sistemática de carpetas archivadas para identificar patrones delictivos, la reactivación prioritaria de investigaciones con órdenes de aprehensión vigentes y la utilización estratégica de salidas alternas en casos de menor complejidad. Asimismo, resulta indispensable establecer metas trimestrales de reducción del archivo temporal y generar reportes públicos que permitan monitorear avances. El archivo no puede seguir operando como una válvula estructural de descarga institucional, sino como una figura excepcional y debidamente justificada.
3. **Consolidación del modelo acusatorio y centralidad del juicio:** Persisten prácticas heredadas del sistema inquisitivo que fragmentan responsabilidades y debilitan la construcción estratégica de casos. Para consolidar el modelo acusatorio es necesario concentrar funciones de investigación y litigación, fortalecer la elaboración temprana de planes de investigación y orientar desde el inicio el trabajo ministerial bajo la lógica de la teoría del caso. La evaluación del desempeño debe centrarse en la calidad de las audiencias, la solidez probatoria y la efectivi-



dad en juicio o en salidas alternas, no en el volumen de actuaciones administrativas realizadas durante la investigación inicial. La centralidad del juicio oral debe irradiar todas las etapas de la investigación.

4. **Uso estratégico de mecanismos alternativos de solución de controversias:** La subutilización de los MASC contribuye a la saturación del sistema y priva a las víctimas de soluciones oportunas. Las fiscalías deben fortalecer unidades de justicia restaurativa, establecer criterios claros de derivación temprana y garantizar el seguimiento efectivo del cumplimiento de los acuerdos alcanzados. En delitos patrimoniales, lesiones y conflictos de menor impacto social, los mecanismos alternativos pueden ofrecer respuestas más rápidas y satisfactorias que la simple acumulación de expedientes. Su uso estratégico no debe verse como una forma de descarga estadística, sino como una política de persecución penal diferenciada y racional.
5. **Profesionalización y fortalecimiento del servicio de carrera:** La autonomía institucional carece de efectividad si no se acompaña de un servicio profesional de carrera sólido. Es indispensable consolidar mecanismos de ingreso, permanencia y promoción basados en mérito, establecer evaluaciones periódicas objetivas y garantizar estabilidad laboral frente a cambios políticos. Asimismo, deben implementarse sistemas de incentivos vinculados al desempeño verificable y a la calidad de las decisiones ministeriales. La transformación organizacional depende en gran medida de la profesionalización sostenida del personal sustantivo y directivo.
6. **Fortalecimiento de la ejecución de órdenes de aprehensión:** La ejecución de órdenes de aprehensión constituye un indicador directo de capacidad operativa. Las fiscalías deben desarrollar programas específicos para la localización y cumplimiento de mandamientos judiciales vigentes, fortalecer la coordinación con policías de investigación y establecer sistemas de monitoreo permanente del estado de cada orden emitida. El cumplimiento oportuno de estas órdenes contribuye a reducir el rezago al tiempo que fortalece la credibilidad institucional y la confianza en el sistema de justicia.
7. **Reestructuración organizacional y mejora de tramos de control:** La persistencia de estructuras excesivamente verticales y burocráticas diluye responsabilidades y dificulta la supervisión efectiva. Es necesario revisar los tramos de control, reducir niveles jerárquicos innecesarios y responsabilizar directamente a los fiscales por los casos asignados. Asimis-

mo, deben impulsarse esquemas de unidades flexibles por fenómeno criminal y fortalecer sistemas informáticos que permitan la trazabilidad integral de las investigaciones. Una estructura organizacional funcional debe equilibrar autonomía técnica con mecanismos claros de supervisión y rendición de cuentas.

8. **Transparencia y rendición de cuentas como ejes transversales:** La baja confianza ciudadana en las fiscalías exige una política activa de transparencia. Las instituciones deben publicar indicadores homologados de desempeño, transparentar tasas de archivo, judicialización y ejecución de órdenes de aprehensión, y comparecer periódicamente ante los congresos locales para informar avances y desafíos. Los consejos ciudadanos y mecanismos de participación social deben tener funciones sustantivas en la evaluación de políticas de persecución penal. La autonomía constitucional implica mayores obligaciones de rendición de cuentas, no aislamiento institucional.
9. **Tecnología como eje crítico de transformación institucional:** se proponen las siguientes líneas estratégicas en materia tecnológica:
 - **Implementar sistemas integrales de gestión de casos (Case Management Systems) interoperables,** que permitan trazabilidad completa desde la denuncia hasta la determinación final. Estos sistemas deben sustituir la lógica del expediente físico y eliminar la duplicidad de registros. La información debe capturarse una sola vez y acompañar el caso en todas sus etapas, incluyendo investigación, litigación, ejecución de órdenes y mecanismos alternativos. Sin trazabilidad digital no es posible gestionar en función de resultados.
 - **Desarrollar tableros de control en tiempo real** para la alta dirección y mandos intermedios. Estos dashboards deben mostrar indicadores clave como tiempos promedio de determinación, carga de trabajo por fiscal, órdenes de aprehensión pendientes, porcentaje de archivo temporal y utilización de MASC. La tecnología debe permitir gestión predictiva y no sólo reportes estadísticos retrospectivos.
 - **Incorporar herramientas de análisis criminal y minería de datos.** El análisis automatizado de patrones —por ejemplo en robos, violencia familiar o despojos— permitiría conectar carpetas archivadas, identificar modus operandi recurrentes y priorizar fenómenos delictivos. La



tecnología puede convertir el archivo pasivo en insumo estratégico de inteligencia.

- **Garantizar la interoperabilidad entre fiscalías, policías, tribunales, servicios periciales y registros administrativos.** La fragmentación institucional impide que la información fluya de manera eficiente. Protocolos estandarizados de intercambio de datos, firmas electrónicas y validación digital de actuaciones fortalecerían la coordinación interinstitucional.
- **Digitalizar integralmente las órdenes de aprehensión** y establecer sistemas de geolocalización y alertas automatizadas. Un módulo tecnológico específico para mandamientos judiciales permitiría monitorear estatus, vigencia, intentos de ejecución y prioridades operativas, reduciendo la acumulación de órdenes pendientes.
- **Impulsar el expediente electrónico único** con respaldo en la nube gubernamental, estándares de ciberseguridad robustos y auditoría digital. Esto reduciría costos administrativos, tiempos de búsqueda de información y riesgos de manipulación física de documentos.

- **Incorporar inteligencia artificial** de manera gradual, regulada y ajustada a la legislación correspondiente. Puede utilizarse para clasificación automática de casos por complejidad, sugerencia de salidas alternas o identificación de riesgos procesales, pero siempre bajo supervisión humana y con protocolos claros de protección de datos.
- **Acompañar el plan de tecnología con capacitación intensiva del personal sustantivo y rediseño de procesos.** La experiencia comparada demuestra que la tecnología no transforma por sí sola a las instituciones; si no se modifican incentivos y prácticas organizacionales, los sistemas digitales terminan replicando la misma lógica burocrática en formato electrónico.

10. **Indicadores de evaluación de desempeño:** Finalmente, es indispensable que estos procesos de cambio tengan indicadores de evaluación que permitan hacer ajustes en el camino de la implementación, y que a partir de la iteración de acciones lleven a la mejora continua de las fiscalías.



Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2025). *Modelo de Tres Pisos: Programa CONJUSTICIA* [Diapositivas de PowerPoint]. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2025/02/3.ConJusticia_MTP_CEJA_VF.pdf
- Aguilar, A. D. (2018). "México: Justicia Federal". En C. L. Bogani (Coord.), *La Justicia Penal Adversarial en América Latina. Hacia la Gestión del Conflicto y la Fortaleza de la Ley* (pp. 258). CEJA. <https://www.kas.de/documents/271408/4530743/LAJUSTICIAPENALADVERSARIALENAMERICALATINA.pdf/c0271b10-715e-c604-675a-0b11990adfc7?version=1.0&t=1562110753032>
- Atrio, Jorge L. y Piccone María Sol. *De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición*. 2008. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533673006.pdf>
- Binder, Alberto, *La reforma de la justicia penal: de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Yearbook of Legal Sciences & Human Rights, 2023. En Dialnet <https://share.google/uW683spkdRVQ-9bePM>
- Bundeskriminalamt. *Police, Crime Statistics. Federal Republic of Germany*. 2024. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/PoliceCrimeStatistics/2024/pks2024FlyerEnglish.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 06 de mayo de 2026. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), *Special file - Report "European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data)*. <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file>
- Crown Prosecution Service, Reino Unido. <https://www.cps.gov.uk/>
- Diario Oficial de la Federación. (2007, 1 de febrero). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2012, 14 de junio). *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDM-TP.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2014a, 10 de febrero). *Reforma a disposiciones constitucionales en materia político-electoral*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0



- Diario Oficial de la Federación. (2014b. 23 de mayo). *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGM-DE_200521.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2016, 18 de julio). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2017, 17 de noviembre). *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2018, 14 de diciembre). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lofgr/LOFGR_orig_14dic18.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2022, 28 de marzo). *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPISST.pdf>
- Duce, Mauricio y Baytelman, Andrés. *Litigación Penal y Juicio Oral*, 2004. <https://framjurid.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/04/manual.pdf>
- Eurostat (s.f.). *Crime statistics*. Consultado en abril de 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. *Plan de Política Criminal y Programa de Persecución Penal de la Ciudad de México*, 2025. En https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Banner/FGJ_Plan%20de%20trabajo%202025%202029.pdf
- Fiscalía de la Nación de Colombia. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/quienes-somos/>
- Fiscalía General de la República. <https://fgr.org.mx/>
- Fiscalía, Ministerio Público de Chile. <https://www.fiscaliadechile.cl/>
- Fundación para la Justicia. *¿1 año de justicia y autonomía de la FGR? Balance ciudadano de la gestión del Fiscal General de la República*, Dr. Alejandro Gertz Manero. 2020. <https://www.fundacionjusticia.org/1-ano-de-justicia-y-autonomia-de-la-fgr-balance-ciudadano-de-la-gestion-del-fiscal-general-de-la-republica-dr-alejandro-gertz-manero/>
- Grupo Banco Mundial (s.f.). Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - Latin America & Caribbean. Consultado en abril de 2026. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=ZJ&view=map>
- Hinojosa, Valencia Edith et al. *Justicia Penal, Justicia Transparente, Caso de estudio Coahuila*, IMCO, 2022.
- Instituto de Resultados Rápidos (REINSTITUTE) (2025). <https://re-institute.org/our-work>
- México Evalúa. *De PGR a FGR, lineamientos hacia la transición*. 2019. <https://mexicoevalua.org/pgr-a-fgr-lineamientos-hacia-la-transicion/>
- México Evalúa. *Hacia una persecución penal estratégica*. 2020. https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/02/2019_12_18_Justicia_Policy-Brief001.pdf
- México Evalúa. *El futuro de la justicia digital: ventajas y riesgos de Inteligencia Artificial (IA) aplicada a la impartición de justicia en México*. 2025a. https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2025/02/Documento_JusticiaDigital.pdf
- México Evalúa. *Un mejor sistema de justicia penal es posible: Caso Querétaro*. , 2025b. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2025/08/reporte-vista-de-campo-queretaro.pdf>
- México Evalúa. *Radiografía de la Impunidad, 2024: Hallazgos del Sistema de Justicia Penal*. 2026a. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2026/03/radiografia-impunidad2024.pdf>
- México Evalúa. *Justicia Digital, tecnología aplicada a la investigación criminal en México*, 2026b. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2026/04/justicia-digital-2.pdf>



- México Evalúa. *Flujo procesal*. Data Justicia. 2026c. <https://datajusticia.mexicoevalua.org/flujo-procesal>
- Ministerio Fiscal de España. <https://www.fiscal.es/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. *Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas*. 1990 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>
- Poder Judicial de Chile. *Boletín Estadístico No. 3, Análisis a sentencias por delitos de homicidios, en causas ingresadas durante el periodo enero 2020 a diciembre 2023*. Septiembre de 2024. https://www.pjud.cl/docs/download/85709?utm_source
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). (2012). *Libro blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la gestión 2009-2012*.
- Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior (s.f.) Consultado en abril de 2026. <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/seriesAnuales>
- US Department of Justice, Estados Unidos de América. <https://www.justice.gov/ag>
- World Justice Project, *Justicia para Sanar. Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México*. 2021. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/09/Reporte-MASC_Final_Sept21_II.pdf



ANEXOS

Anexo 1. Cálculos sobre delitos del fuero común a los que potencialmente se les podría aplicar MASC

Número de delitos que podrían resolverse por JA - Nacional

Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Aborto	783	No
Abuso de confianza	30,715	Si
Abuso sexual	34,575	No
Acoso sexual	11,648	No
Allanamiento de morada	13,341	Si
Amenazas	138,717	Si
Contra el medio ambiente	2,534	No
Corrupción de menores	2,822	No
Daño a la propiedad	144,070	Si
Delitos cometidos por servidores públicos	18,698	No
Despojo	28,364	Si
Electorales	2,967	No
Evasión de presos	100	No
Extorsión	10,240	No
Falsedad	5,513	No
Falsificación	14,144	No

Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Feminicidio + Con arma blanca	205	No
Feminicidio + Con arma de fuego	200	No
Feminicidio + Con otro elemento	371	No
Feminicidio + No especificado	45	No
Fraude	113,824	No
Homicidio culposo + Con arma blanca	4	Si
Homicidio culposo + Con arma de fuego	58	Si
Homicidio culposo + Con otro elemento	2,026	Si
Homicidio culposo + En accidente de tránsito	14,562	Si
Homicidio culposo + No especificado	1,032	Si
Homicidio doloso + Con arma blanca	1,941	No
Homicidio doloso + Con arma de fuego	18,457	No
Homicidio doloso + Con otro elemento	4,394	No
Homicidio doloso + No especificado	671	No
Hostigamiento sexual	3,243	No
Incesto	8	No



Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	28,148	Si
Lesiones culposas + Con arma blanca	48	Si
Lesiones culposas + Con arma de fuego	142	Si
Lesiones culposas + Con otro elemento	11,205	Si
Lesiones culposas + En accidente de tránsito	38,730	Si
Lesiones culposas + No especificado	5,833	Si
Lesiones dolosas + Con arma blanca	11,283	No
Lesiones dolosas + Con arma de fuego	8,863	No
Lesiones dolosas + Con otro elemento	129,349	No
Lesiones dolosas + No especificado	15,137	No
Narcomenudeo	92,256	No
Otros delitos contra el patrimonio	14,348	No
Otros delitos contra la familia	12,793	No
Otros delitos contra la sociedad	5,741	No
Otros delitos del Fuero Común	197,966	No
Otros delitos que atentan contra la libertad personal	25,990	No
Otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual	12,958	No
Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal	13,825	No
Otros robos + Con violencia	27,161	No

Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Otros robos + Sin violencia	137,782	Si
Rapto	84	No
Robo a casa habitación + Con violencia	4,499	No
Robo a casa habitación + Sin violencia	40,457	Si
Robo a institución bancaria + Con violencia	71	No
Robo a institución bancaria + Sin violencia	66	Si
Robo a negocio + Con violencia	31,782	No
Robo a negocio + Sin violencia	41,714	Si
Robo a transeúnte en espacio abierto al público + Con violencia	3,416	No
Robo a transeúnte en espacio abierto al público + Sin violencia	2,485	Si
Robo a transeúnte en vía pública + Con violencia	41,039	No
Robo a transeúnte en vía pública + Sin violencia	13,401	Si
Robo a transportista + Con violencia	6,691	No
Robo a transportista + Sin violencia	1,287	Si
Robo de autopartes + Con violencia	192	No
Robo de autopartes + Sin violencia	20,958	Si
Robo de ganado + Con violencia	108	No
Robo de ganado + Sin violencia	2,185	Si
Robo de maquinaria + Robo de cables, tubos y otros objetos destinados a servicios públicos + Con violencia	11	No
Robo de maquinaria + Robo de cables, tubos y otros objetos destinados a servicios públicos + Sin violencia	705	Si



Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Robo de maquinaria + Robo de herramienta industrial o agrícola + Con violencia	46	No
Robo de maquinaria + Robo de herramienta industrial o agrícola + Sin violencia	290	Si
Robo de maquinaria + Robo de tractores + Con violencia	31	No
Robo de maquinaria + Robo de tractores + Sin violencia	60	Si
Robo de vehículo automotor + Robo de coche de 4 ruedas + Con violencia	35,840	No
Robo de vehículo automotor + Robo de coche de 4 ruedas + Sin violencia	53,697	Si
Robo de vehículo automotor + Robo de embarcaciones pequeñas y grandes + Con violencia	0	No
Robo de vehículo automotor + Robo de embarcaciones pequeñas y grandes + Sin violencia	9	Si
Robo de vehículo automotor + Robo de motocicleta + Con violencia	12,016	No
Robo de vehículo automotor + Robo de motocicleta + Sin violencia	35,122	Si
Robo en transporte individual + Con violencia	4,277	No
Robo en transporte individual + Sin violencia	8,684	Si
Robo en transporte público colectivo + Con violencia	6,028	No
Robo en transporte público colectivo + Sin violencia	5,138	Si

Delito final (Subtipo de delito + Modalidad [cuando aplique])	Total (2024)	¿Puede aplicar JA?
Robo en transporte público individual + Con violencia	1,054	No
Robo en transporte público individual + Sin violencia	888	Si
Secuestro + Otro tipo de secuestros	0	No
Secuestro + Secuestro con calidad de rehén	35	No
Secuestro + Secuestro exprés	58	No
Secuestro + Secuestro extorsivo	341	No
Secuestro + Secuestro para causar daño	53	No
Tráfico de menores	15	No
Trata de personas	621	No
Violación equiparada	6,148	No
Violación simple	15,325	No
Violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar	6,614	No
Violencia familiar	278,276	No

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP; incidencia delictiva del fuero común (corte sep 2025). Datos del año 2024.



Anexo 2. Planes y políticas de persecución penal por Fiscalía (federal y estatales)

Fiscalía	Link
FGR	https://fgr.org.mx/en/transparencia/TransparenciaFocalizada
Campeche	https://fgecam.campeche.gob.mx/wp-content/uploads/MiFiscalia_FGECAM_Politica-de-Persecucion-Penal-Ciudadana.pdf
Coahuila	https://www.coahuilatrasmarente.gob.mx/disp/documentos_disp/POL%C3%8DTICA%20DE%20PERSECUCI%C3%93N%20PENAL%20FGECZ.pdf
Ciudad de México	https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Banner/FGJCDMX%20Plan%20de%20Poliitica%20Criminal%20y%20Programa%20de%20Persecucion%20Penal%202026/fgjcdmx-plan-de-politica-criminal-y-programa-de-persecucion-penal-2026.pdf
Jalisco	https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/10/PI_FISCALIA_DEL_ESTADO.pdf
México	https://www.fiscaliaedomex.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/Plan-de-Gestio%CC%81n-Institucional-2022-2031_.pdf
Michoacán	https://www.fiscaliamichoacan.gob.mx/documentos/PPD%20DOC%20CONSULTA%20V17SEPT_2025.pdf
Nuevo León	https://fiscalianl.gob.mx/politica--de-persecucion-penal
Quintana Roo	https://www.fgeqroo.gob.mx/storage/app/media/doctos/pppe201217.pdf
San Luis Potosí	https://fiscaliaslp.gob.mx/PLAN-DE-PERSECUCION-PENAL.pdf
Sinaloa	https://fiscaliasinaloa.mx/Contenido/Normatividad/Leyes/Plan_Estrategico.pdf
Sonora	https://fiscalia.sonora.gob.mx/assets/common/Comunicados/POL%C3%8DTICA_DE_PERSECUCI%C3%93N_PENAL.pdf
Tamaulipas	https://www.fgjtam.gob.mx/wp-content/uploads/2022/10/plan_de_persecucion_penal_fgjam_28sep_22.pdf
Tlaxcala	https://fgjtlaxcala.gob.mx/build/assets/PLANPOLITICACRIMINAL2025V1-BHKW4mM-.pdf
Yucatán	https://fge.yucatan.gob.mx/uploads/documentos/politica_de_persecucion_penal.pdf
Zacatecas	https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo_21_Politica-de-Persecucion-Penal.pdf

Fuente: Elaboración propia a partir de portales institucionales.

El documento ***Radiografía de las Fiscalías en México: evaluar para fortalecer la procuración de justicia*** es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora General de México Evalúa

Susana Camacho

Coordinadora del Programa de Justicia

Ivania Mazari

Coordinadora de Investigación

Diego Labougle y Valeria Campuzano

Investigadores del Programa de Justicia

Felipe Soto

Coordinador Editorial

Miguel Cedillo

Edición gráfica

Priscila García

Coordinadora de Comunicación

Mariana Villalobos y Kenia Chávez

Equipo de comunicación

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

| Agradecimientos

Un agradecimiento especial a las fiscalías estatales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, que respondieron a los cuestionarios enviados mediante solicitudes de información, por su apertura a compartir información sobre el detalle de los archivos temporales.

Ante los retrocesos en materia de transparencia, instamos a las instituciones a continuar con el esfuerzo de mejora estadística, apertura institucional y transparencia proactiva como lo han mostrado hasta ahora. Desde México Evalúa no cejaremos el esfuerzo por contribuir a la discusión pública, ofrecer alternativas de solución y proveer elementos que posibiliten la toma de decisiones basada en evidencia. Hacemos un llamado a las instituciones del Sistema de Justicia Penal para continuar el desarrollo estadístico que posibilite la evaluación de una justicia centrada en las personas.

Este reporte fue posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann y la National Endowment for Democracy. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de la Fundación Naumann y la National Endowment for Democracy.



México Evalúa



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

mexicoevalua.org