

LEVANTEMOS LA VOZ DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN.



ETAPA 2:

Entrevistas con el personal de las Fiscalías
Anticorrupción en cinco estados



Índice

Introducción	3
Metodología.....	3
Hallazgos de las Fiscalías Anticorrupción seleccionadas.....	5
Estado de México	6
Nuevo León	9
Oaxaca.....	12
Quintana Roo	14
Sonora	17
Esfuerzos continuos.....	20
Obstáculos que enfrentan las Fiscalías Anticorrupción.....	21
Propuestas	24
Anexos.....	26

Copyright © 2021

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad de El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y Tojil no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Introducción

Durante 2020 y 2021, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y TOJIL A.C. realizaron un diagnóstico de las Fiscalías Anticorrupción locales del país. A través de una metodología replicable, se recolectó información documental para completar los tableros de evaluación respecto a cinco rubros: marco jurídico, recursos, capital humano, procesos y resultados. Dicho diagnóstico es una herramienta útil para conocer el estado general de las fiscalías.

Considerando los resultados obtenidos, se estimó indispensable realizar una segunda etapa para precisar algunos datos relacionados con las herramientas con las que operan las Fiscalías Anticorrupción (FA), para conocer a detalle los procesos de recepción e investigación en las fiscalías, así como para darle voz a las y los verdaderos responsables de la investigación de los delitos en materia de corrupción.

De esta manera, se realizaron entrevistas a titulares de las fiscalías anticorrupción de los Estados de México, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora, así como a las y los agentes del Ministerio Público que realizaron investigaciones relevantes en la materia.

El presente informe resume los hallazgos de estas entrevistas y se divide en cinco secciones. La primera presenta la metodología respecto a la selección de casos y las entrevistas, la segunda corresponde a los hallazgos de cada fiscalía, en la tercera se especifican las buenas prácticas identificadas en cada una de las Fiscalías Anticorrupción. La cuarta sección resume los obstáculos compartidos y generales que deben enfrentar las instituciones y sus operadores. Por último, la quinta presenta las conclusiones de esta segunda etapa.

Metodología

Durante el primer trimestre del 2021, se realizaron cinco entrevistas con titulares de algunas fiscalías anticorrupción y veintiséis entrevistas con agentes del Ministerio Público en los siguientes estados: Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora. Para la selección de los estados se consideraron los siguientes aspectos:

- 1. Resultados del primer diagnóstico:** con base en los resultados obtenidos en los tableros de evaluación, se seleccionaron a las fiscalías anticorrupción que destacaron por el resultado general obtenido y por particularidades positivas. Una muestra de instituciones que tuvieran las características de satisfactorio y bueno, otras entidades que entraran al grupo de regular.
- 2. Casos judicializados:** un requisito indispensable para la selección fue que tuvieran casos judicializados. Se incluyeron los tres estados con el mayor número de casos judicializados del diagnóstico: el Estado de México, Quintana Roo y Sonora.

3. **Casos vinculados a proceso:** otro requisito indispensable fue que tuvieran casos vinculados a proceso. Se incluyó al Estado de México, Quintana Roo y Sonora como los tres estados con el mayor número de casos vinculados.
4. **Sentencias:** El Estado de México, Quintana Roo y Sonora fueron las entidades federativas que obtuvieron mayor número de sentencias condenatorias dentro del grupo de las once entidades que obtuvieron sentencias condenatorias.
5. **Disponibilidad y apertura:** en la selección de casos influyó, invariablemente, la transparencia de las fiscalías anticorrupción. Por ello, es importante reconocer la apertura que tuvieron las instituciones seleccionadas para presentar los casos, discutir las problemáticas y obstáculos que enfrentan y compartir ideas para mejorar el funcionamiento de todas las instituciones en el país.

La siguiente tabla resume los criterios de selección para cada Fiscalía seleccionada.

Tabla 1. Resultados de las Fiscalías Anticorrupción referentes a los criterios de selección para la aplicación de entrevistas a los Titulares de la FA y agentes del Ministerio Público

Estado	Investigaciones Iniciadas	Investigaciones judicializadas	Investigaciones vinculadas a proceso	Sentencias condenatorias
Estado de México	6,266	513	143	34
Nuevo León	281	2	2	1
Oaxaca	1137	11	1	1
Quintana Roo	1516	63	49	9
Sonora	282	38	24	8

Fuente: elaborado por Tojil.

El objeto de estudio de las entrevistas con los agentes del Ministerio Público consistió en dos aspectos, por un parte conocer el desarrollo de la investigación de al menos cinco casos por fiscalía, así como conocer y analizar la operación de la organización y procesos a la luz de esos casos en concreto. Lo anterior con la finalidad de detectar buenas prácticas que de manera

sistemática tienen un impacto en el desempeño de las fiscalías, detectar acciones cuya sistematización puede transformarlas en una buena práctica y finalmente identificar los obstáculos y áreas de oportunidad para mejorar el trabajo de las fiscalías.

Para la selección de los casos que presentaron los agentes se les proporcionó un documento a las fiscalías con criterios para la selección. Estos criterios fueron principalmente basados en los casos que habían llegado a una sentencia, que habían sido judicializados, en los que se determinó una forma de terminación de la investigación o en los que se desarrollaron técnicas de investigación de mayor complejidad.

De manera paralela se llevó a cabo un el desarrollo de una batería de preguntas con el objetivo de guiar la recopilación de las entrevistas mismos que pueden ser consultados en los anexos 1 y 2 del presente informe. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de una hora y el ejercicio se basó en el anonimato e imparcialidad y se firmaron convenios con las instituciones para no revelar datos importantes de las investigaciones, ni datos personales u otros que pudieran tener una afectación al proceso, agentes investigadores, imputados y, en especial, a las víctimas. Por lo tanto, los hallazgos no incluyen nombres, datos de la carpeta de investigación ni nombre de las y los entrevistados.

Además, se solicitó que en los casos en que esas investigaciones estuvieran judicializadas se proporcionara acceso a los registros de audio y video de las audiencias públicas en términos del artículo 20 constitucional y de conformidad a la normatividad de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objetivo de complementar el análisis de las investigaciones con lo ocurrido en audiencia, así como analizar el desempeño de los agentes del ministerio público en su rol como litigante. Destaca que las cinco entidades proporcionaron acceso a las audiencias la mayoría mediante el envío de los registros de audio y video de las audiencias, con excepción de la Fiscalía del Estado de México, que proporcionó este acceso a través de la proyección de las audiencias en las entidades. Finalmente, al término de las entrevistas a los agentes del Ministerio Público, se llevó a cabo una reunión con cada uno de los Fiscales Anticorrupción de las entidades federativas.

Hallazgos de las Fiscalías Anticorrupción seleccionadas

Para efectos de contexto del análisis, previo a la presentación de los resultados cualitativos, se realizará una breve recapitulación de los hallazgos detectados en el análisis cuantitativo en el Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora. Además, se incorporó una breve descripción de los casos reportados por las Fiscalías Anticorrupción, así como los criterios considerados para las entrevistas realizadas a las y los servidores públicos que participaron en esta etapa.

Estado de México

Marco Jurídico

- El nombramiento del titular depende directamente del Fiscal General del Estado.
- No cuenta con reglamento interior, manual de procedimientos, protocolos y/o manuales de investigación, para la preparación de audiencia, de protección a testigos, ni de operaciones encubiertas y entregas vigiladas.

Recursos

- El presupuesto de la FA depende de la Fiscalía General del Estado.
- Los inmuebles y mobiliarios dependen también de la Fiscalía General del Estado.
- Refieren que no existen un software para gestión de procesos.

Capital Humano

- La Fiscalía Anticorrupción del Estado de México opera con 55 agentes del ministerio público, 53 policías de investigación y 33 analistas. Reportaron que no tienen peritos ni oficiales ministeriales asignados a la FA.
- Al momento del cierre del presente informe la FA del Estado de México no remitió información correspondiente a procesos de capacitación del personal a su cargo.

Procesos

- En la información proporcionada por la FA no se encontró registró de que se cuente con un esquema organizacional de trabajo.
- Los agentes del ministerio público no tienen un registro del plan de investigación.

Resultados

- 3,404 investigaciones fueron determinadas por archivo temporal.
- 143 investigaciones fueron judicializadas y 56 vinculadas a proceso.
- La FA ha obtenido 34 sentencias condenatorias.

Las entrevistas realizadas en la segunda etapa se aplicaron considerando los siguientes criterios.

Tabla 03. Criterios utilizados para las entrevistas a las y los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de México.

Criterio	Descripción
Fechas de las entrevistas	13 al 16 de abril de 2021
Modalidad	línea, vía remota
Número de agentes del Ministerio Público entrevistados	Cinco
Delitos de las carpetas de investigación presentadas	Cohecho (art. 346 del Código Penal), enriquecimiento ilícito (art.352 del Código Penal), secuestro exprés y abuso de autoridad (art. 335 del Código Penal)

Servidores públicos investigados

Funcionarios y exfuncionarios de dependencias municipales y del poder ejecutivo, y mandos policiales.

Relato de los casos contenidos en las carpetas de investigación:

Caso 1: Diversos ciudadanos denunciaron ante el ministerio público que funcionarios públicos municipales les habían solicitado en diversas ocasiones dinero porque la normatividad de funcionamiento de sus negocios presentaba “irregularidades”; las autoridades incluso colocaron calcas de “clausurado” en dichos establecimientos por no recibir la cantidad solicitada. El caso está en la etapa de investigación inicial y se judicializará próximamente.

Caso 2: Una asociación civil denunció que un ex servidor público estatal adquirió diversos inmuebles cuyos costos no correspondían a sus ingresos conforme a los servicios prestados. El caso está en la etapa de investigación inicial y se judicializará en cuanto el ministerio público reciba información patrimonial y financiera solicitada a otras instituciones.

Caso 3: Elementos de una corporación policial reciben un bono adicional a su salario por destacar en sus labores. Los mandos les solicitan un porcentaje argumentando que habían colaborado en las funciones; llegaron a amenazar a los elementos ante la negativa de darles el dinero. El ministerio público solicitó las medidas cautelares correspondientes a la separación del cargo, debido al riesgo procesal que implica el hecho de que la persona imputada funja como su superior jerárquico. Uno de los imputados optó por un procedimiento abreviado del cual se obtuvo una sentencia condenatoria. El otro imputado decidió irse a juicio oral y está próximo a desarrollarse.

Caso 4: Una ciudadana interpone una denuncia ya que un funcionario público le solicita dinero para regresar su vehículo que había sido remitido por un proceso administrativo. Debido a los canales de denuncia gubernamentales, se realizó la detención en el acto. El caso está en una suspensión condicional del proceso con un plan de reparación del daño. Cuando se venza el plazo, el juez determinará su cumplimiento y, en su caso, la extinción de la acción penal.

Caso 5: Un grupo de personas, entre ellos diversos funcionarios públicos, realizaron un secuestro: privaron de la libertad a una persona y solicitaron una cantidad de dinero para su rescate. Las personas fueron detenidas cuando se realizó la entrega del dinero. El ministerio público obtuvo una sentencia condenatoria, pero los imputados interpusieron un amparo el cual no se ha resuelto aún.

Análisis de casos:

Derivado del análisis de casos se identificaron acciones y criterios de relevancia para la generación de mejores resultados.

Criterio	Buena práctica
El ministerio público opera de manera lineal	De acuerdo con los agentes del ministerio público responsables de los casos número uno, tres y cuatro, se facilita más el trabajo para la Fiscalía, si es el mismo agente del mp que investiga, el que litiga ante el órgano jurisdiccional, ya que le pueden exponer con mayor precisión, claridad y fluidez los datos de prueba al juez. En casos contrarios se complica la investigación, porque debe existir un periodo de familiarización con el caso.
Policías de investigación adscritos a la FA	<p>Los policías de investigación para la FA del Estado de México tienen un papel relevante en la investigación de los hechos. A diferencia de otras Fiscalías, la policía de investigación del Estado de México es quien realiza los actos de investigación de forma más directa, ya que se les da apertura para que ellos realicen las entrevistas con orientación del ministerio público y no los limitan meramente a inspecciones.</p> <p>En los casos expuestos por el personal de la FA, la participación de la policía de investigación fue muy proactiva, lo que permitió que la ejecución de los actos de investigación se lleve a cabo de una manera más rápida y ágil. Si bien es cierto no cuentan con número infinito de personal, sí cuentan con un número asignado para realizar las tareas de la Fiscalía. Asimismo, siempre hay personal de guardia que cumple con las solicitudes que efectúa el ministerio público.</p> <p>Esta organización permitió en el caso número cuatro la detención en flagrancia del imputado.</p>
Cuentan con un área de inteligencia	<p>La Fiscalía Anticorrupción cuenta con un área de inteligencia conformada por policías de investigación en la que tienen acceso a bases de datos especializadas, donde pueden consultar de manera oportuna y pertinente información.</p> <p>En el caso número dos, donde los imputados fueron señalados como servidores públicos, el mp solicitó se realizaran las consultas a las bases de datos existentes para corroborar de manera oportuna, si se trataba de personal de seguridad pública y si el día de los hechos se encontraba laborando.</p> <p>Este tipo de áreas denominadas de Análisis e Inteligencia, proveen de manera inmediata a los agentes del ministerio público, información que les ayuda en las determinaciones que toman dentro de la investigación.</p>
Colaboran con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para calcular los montos de la reparación del daño	La reparación del daño para las víctimas puede convertirse en un tema subjetivo cuando no se cuentan con elementos cuantitativos y cualitativos que determinen el impacto que sufrió la víctima. Para atender este tema los agentes del ministerio público de los casos uno, tres y cuatro se apoyaron de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas para calcular el daño emergente por el cierre de los negocios o el cálculo del lucro cesante, es decir el gasto de las víctimas, para darle seguimiento a su caso.

Nuevo León

Marco Jurídico

- Al momento del cierre del presente informe la FA de Nuevo León no remitió reglamento o manual de procedimientos de la Fiscalía Anticorrupción
- La FA no cuenta con protocolos y/o manuales de investigación para la preparación de audiencia, de protección a testigos ni de operaciones encubiertas y entregas vigiladas.

Recursos

- El presupuesto de la FA depende de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León.
- Los inmuebles y mobiliarios dependen también de la Fiscalía General.
- Refieren que no existe un software para gestión de procesos.

Capital Humano

- La Fiscalía Anticorrupción del estado de Nuevo León, cuenta con 18 ministerios públicos y tres analistas. La FA reportó que no tienen peritos ni oficiales ministeriales, y reservaron la información de los policías de investigación.
- Reservaron la información respecto al nombramiento de los servidores públicos, y no enviaron información sobre su capacitación.

Procesos

- No existe un esquema organizacional de trabajo.
- El ministerio público no tiene un registro del plan de investigación.

Resultados

- 217 investigaciones estaban en trámite de las 281 iniciadas.
- 50 investigaciones fueron determinadas por archivo temporal.
- Dos investigaciones fueron judicializadas y vinculadas a proceso.
- La FA obtuvo una sentencia condenatoria.

Las entrevistas realizadas en la segunda etapa se aplicaron considerando los siguientes criterios:

Tabla 04. Criterios utilizados para las entrevistas a las y los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Nuevo León.

Criterio	Descripción
Fechas de las entrevistas	2 al 5 de febrero de 2021
Modalidad	línea, vía remota
Número de agentes del ministerio público entrevistados	Cinco

Delitos de las carpetas de investigación presentadas	Daño en contra del patrimonio del estado (art. 211 del Código Penal) y peculado (art. 217 del Código Penal)
Servidores públicos investigados	Secretarios, funcionarios y exfuncionarios públicos de dependencias estatales del poder ejecutivo, y funcionarios y exfuncionarios municipales

Relato de los casos contenidos en las carpetas de investigación:

Caso 1: Derivado de una denuncia ciudadana y de la información dada a conocer por una publicación periodística, la Fiscalía inició una investigación en contra de funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública por la adquisición de equipamiento de un *drone* a un aparente sobreprecio con una posible afectación al erario por 30 millones. El Ministerio Público llevo a cabo la investigación del caso y solicitó la judicialización, sin embargo, previo a celebrarse la audiencia, se dejó sin efecto la contratación y se reembolsó la cantidad erogada. Se destaca que la fiscalía no consideró imputar a privados porque no se prevén delitos contra personas morales.

Caso 2: Derivado de una auditoría, el ministerio público recibió una denuncia respecto a la venta de terrenos a menor precio del indicado en avalúos oficiales. Además, la referida venta no siguió el proceso estipulado en la normatividad y contravino los propósitos de ayudar a las personas más vulnerables del estado. El caso se encuentra en investigación complementaria, pero solo para un cuarto de los predios debido a que los otros regresaron a la propiedad del estado y se retornó el dinero.

Caso 3: El ministerio público recibió una denuncia porque en una dependencia estatal se descubrió que el área de contabilidad seguía pagando nóminas a funcionarios que ya habían sido dados de baja de la institución. El ministerio público obtuvo una sentencia condenatoria por delitos contra el patrimonio, y una sentencia absolutoria por el delito de peculado ya que no comprobó la tenencia jurídica del dinero. La sentencia condenatoria fue apelada por los imputados y no se ha resuelto.

Caso 4: Representantes legales de una dependencia municipal denunciaron que funcionarios públicos realizaron el cobro de facturas que no tenían el sustento de un bien adquirido o un servicio prestado. El dinero no ha sido ejercido, pero está comprometido en el presupuesto de la institución. Aún no se celebra la audiencia inicial.

Caso 5: El ministerio público inició una investigación ya que fuentes hemerográficas señalaron que una dependencia estatal adquirió bienes y servicios de empresas, supuestamente, fantasmas. Ya tenían programada la audiencia inicial pero no se había celebrado al día de la entrevista.

Análisis de casos:

Derivado del análisis de casos se identificaron acciones y criterios de relevancia para la generación de mejores resultados.

Criterio	Resultado obtenido
El ministerio público opera de manera lineal	<p>Esta organización es muy funcional en todas las FA que la emplean pues les permite a los agentes del ministerio público contar con toda la información necesaria al momento de exponer los casos ante los tribunales. El ejemplo en este ejercicio de entrevistas son los casos dos y tres.</p> <p>En el primer caso se realizó la judicialización del asunto y se logró recuperar seis de los ocho terrenos, los otros dos continúan en litigio, además se lograron aplicar medidas cautelares de los servidores públicos señalados como responsable, separándolos del cargo a pesar de que ya no desempeñaban la misma función y tenían encomendados puestos directivos más altos.</p>
Los agentes del ministerio público se apoyan en audiencias	<p>El éxito de los casos que expusieron los agentes del Ministerio Público tuvo como común denominador que fueron caso judicializados. La judicialización se hizo a cargo de un equipo de al menos dos agentes del ministerio público.</p> <p>Este acompañamiento se genera de acuerdo con el grado de especialidad que tenga cada agente del mp, considerando la experiencia en temas similares.</p>
Se realiza un análisis de competencia exhaustivo	<p>En los casos uno y cinco donde la afectación involucraba recursos de índole estatal y federal los agentes del ministerio público realizaron estudios técnicos para determinar la competencia. Ya que si son recursos federales es competencia de la Fiscalía Anticorrupción Federal.</p> <p>Este análisis exhaustivo ha permitido que la fiscalía cuente con una clara teoría del caso y estrategia de investigación desde la etapa preliminar, así como una adecuada eficacia y eficiencia de los recursos al focalizarse en temas de su competencia.</p>
Inicio de investigaciones a partir de notas periódicas	<p>En el caso uno se identificó que la fiscalía había iniciado una investigación tomando como base notas periodísticas, de ahí que esto le permito a la fiscalía allegarse de otras pruebas y fuentes de información.</p> <p>Este aspecto es sumamente relevante ya que destaca una visión de investigación proactiva sobre el fenómeno criminal de corrupción. Aunado a ello, los datos que se aportan por las notas periodísticas pueden ser se gran ayuda en la planeación inicial de las estrategias de investigación.</p>
Investigación a funcionarios de alto nivel en turno.	<p>Se detectó en las entrevistas, que los agentes del Ministerio Público cuentan con el respaldo institucional del titular de la Fiscalía Anticorrupción para llevar a cabo sus determinaciones, entre las cuales destacan, multas y arrestos a funcionarios de primer nivel del gobierno del Estado. Este tipo de determinaciones tienen un impacto pues hacen valer de esta forma, la autonomía operativa con la que debe contar la Fiscalía Anticorrupción.</p>

Oaxaca

Marco Jurídico

- No cuenta con reglamento interior ni manual de procedimientos de la Fiscalía Anticorrupción (FA).
- No tienen protocolos y/o manuales de investigación para la preparación de audiencia, de protección a testigos, ni de operaciones encubiertas y entregas vigiladas.
- Refieren que no existen acuerdos emitidos por la Fiscalía Anticorrupción.

Recursos

- No asignaron presupuesto a la FA en 2019 ni en 2020.
- Respondieron que los inmuebles y mobiliarios dependen de la Fiscalía General.
- Refieren que no existe un software para gestión de procesos.

Capital Humano

- Tienen 10 ministerios públicos, dos policías de investigación y ocho oficiales ministeriales. Reportaron que no tienen peritos ni analistas.
- Seis ministerios públicos y seis oficiales ministeriales están comisionados temporalmente.
- Reportan capacitaciones para todo el personal en 2019; en 2020 no han cubierto la totalidad.

Procesos

- No existe un esquema organizacional de trabajo.
- Refieren que mantienen colaboración con todas las instituciones, pero no remiten ningún acuerdo ni convenio.
- El ministerio público no tiene un registro del plan de investigación.

Resultados

- 560 investigaciones estaban en trámite de las 1,137 iniciadas.
- 390 investigaciones fueron determinadas por archivo temporal.
- 11 investigaciones fueron judicializadas y solo 1 fue vinculada a proceso.
- La FA ha obtenido una sentencia condenatoria.

Las entrevistas realizadas en la segunda etapa se aplicaron considerando los siguientes criterios.

Tabla 05. Criterios utilizados para las entrevistas a las y los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Oaxaca

Criterio	Descripción
Fechas de las entrevistas	Del 11 al 15 de enero de 2021
Modalidad	En línea, vía remota
Número de agentes del ministerio público entrevistados	Cuatro y se incluyó una entrevista a dos agentes de la policía de investigación.
Delitos de las carpetas de investigación presentadas	Peculado (art. 212 del Código Penal), tráfico de concesiones (art. 240 BIS del Código Penal), privación ilegal de la libertad

	(art. 346 del Código Penal) y abuso de autoridad (art. 209 del Código Penal).
Servidores públicos investigados	Exsecretarios y exfuncionarios públicos de dependencias estatales del poder ejecutivo y judicial, y policías de una corporación municipal.

Relato de los casos contenidos en las carpetas de investigación:

Caso 1: Derivado de una auditoría, el ministerio público inició una investigación por el uso irregular de presupuesto público a través de una figura jurídica inexistente. El dinero se ejerció para objetivos distintos de los que habían sido asignados. El caso se judicializó, pero no se ha realizado la audiencia intermedia ya que no se han resuelto los amparos interpuestos contra la vinculación a proceso y los plazos de investigación se encuentran suspendidos hasta no resolverse los amparos.

Caso 2: Derivado de una visita por parte de una dependencia estatal, el ministerio público inició una investigación por la realización de varias concesiones sin que se emitiera el pago correspondiente. Si bien se judicializó el caso, en la etapa intermedia los imputados interpusieron un amparo el cual revirtió la vinculación a proceso.

Caso 3: Diversas víctimas denunciaron que elementos policiales las privaron de su libertad, las amenazaron para dar con el paradero de un ex funcionario público con el que trabajaron, y las exhibieron en medios de comunicación como integrantes de una organización criminal. El ministerio público logró la judicialización del caso, pero una reforma al código penal derivó en el sobreseimiento de una causa penal; además, se interpuso un amparo que no ha sido resuelto.

Caso 4: Un funcionario público recibió una cantidad de dinero correspondiente a fianzas, pero no fue ingresado ni registrado a los fondos de la administración pública. El caso llegó a juicio oral y el ministerio público obtuvo una sentencia condenatoria.

Análisis de casos:

Derivado del análisis de casos se identificaron acciones y criterios de relevancia para la generación de mejores resultados. En los casos de Oaxaca los perfiles involucrados pertenecen a la escala operativa obteniendo medianos resultados que están sumamente ligados a las carencias presupuestales con las que operan.

Criterio	Buena práctica
El ministerio público opera de manera lineal.	A diferencia de otras Fiscalías Anticorrupción, detectamos que esta forma de organización se deriva más de una necesidad que una determinación específica. En el caso de Oaxaca, es la falta de personal. El agente del ministerio público realiza prácticamente todas las diligencias ya que el personal con el que cuenta es mínimo. Por ejemplo, los policías de investigación asignados en la Fiscalía como han tenido adscripciones en otras áreas de la Fiscalía

General de Justicia de Oaxaca son llamados de manera recurrente a participar como testigos en diferentes audiencias, lo que hace que los actos de investigación de la Fiscalía Anticorrupción se demoren.

Dos de los agentes entrevistados, expresaron que se han visto en la necesidad de notificar a la Contraloría de la Fiscalía la dilación en la emisión de los dictámenes periciales.

Priorización

Se identificó que pese a los limitados recursos con los que cuenta la Fiscalía, su enfoque se ha centrado en un especial interés en las resoluciones que pueden impactar en criterios de amplio alcance, tal como los amparos directos o amparos en revisión. Esto ha tenido un importante impacto para evitar que se perpetúen criterios negativos, como las limitantes impuestas por los jueces para imponer medidas cautelares o los casos de dilaciones injustificadas generadas por los imputados tal como la prevista en el punto 3.

Participación de dos ministerios públicos en audiencias.

De igual forma, pese a las limitantes de capital humano y recursos, la Fiscalía ha buscado por todos los medios que los casos que implican mayor complejidad sean atendidos por al menos dos ministerios públicos en audiencia, incluso con la participación directa del Fiscal Anticorrupción. Si bien, la participación del titular en audiencias no es una práctica sustentable, se destaca que el esfuerzo para contar con una mejor presentación del caso ante el juez se ha traducido en una mejora en los resultados.

Quintana Roo

Marco Jurídico

- Existe un catálogo de delitos de corrupción en el código penal.
- Si cuentan con reglamento interior y manual de procedimientos de la Fiscalía Anticorrupción (FA).
- No tienen protocolos y/o manuales de investigación, para la preparación de audiencia, de protección a testigos ni de operaciones encubiertas y entregas vigiladas.

Recursos

- El presupuesto de la FA depende de la Fiscalía General.
- Refieren que no existe información sobre los inmuebles y mobiliarios de la FA.
- Respondieron que no existe un software para gestión de procesos.

Capital Humano¹

- Tienen 15 ministerios públicos, 14 policías de investigación y 4 auxiliares o analistas. Reportaron que no tienen peritos ni oficiales ministeriales.

¹ El 29 de noviembre de 2021, la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo, informó que además de los 15 ministerios públicos, cuentan con 8 servidores públicos con niveles Directivos o Subdirectivos con funciones autorizadas de Ministerio Público, y que además de sus funciones, tienen carga de trabajo para la integración de carpetas de investigación.

- Todos los ministerios públicos tienen licenciatura; 13 policías ministeriales tienen nivel de estudios de licenciatura y uno esta cursando el nivel superior y por último 3 analistas tienen Maestría y uno con nivel licenciatura.
- El personal ha recibido capacitaciones.

Procesos

- Si cuentan con un esquema organizacional de trabajo el cual se encuentra establecido en el artículo 14 fracción II, del Reglamento Interno de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- El ministerio público no tiene un registro del plan de investigación.

Resultados

- 1075 investigaciones estaban en trámite de las 1516 iniciadas.
- 63 investigaciones fueron judicializadas y 49 fueron vinculadas a proceso.
- La FA ha obtenido 9 sentencias condenatorias.

La siguiente tabla muestra la ficha técnica sobre las entrevistas realizadas en la segunda etapa en Quintana Roo

Tabla 06. Criterios utilizados para las entrevistas a las y los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Quintana Roo

Criterio	Descripción
Fechas de las entrevistas	Del 25 al 29 de enero de 2021
Modalidad	En línea, vía remota
Número de agentes del ministerio público entrevistados	Cinco
Delitos de las carpetas de investigación presentadas	Desempeño irregular de la función pública (172 BIS del Código Penal reformado en 2017 por uso ilícito de atribuciones y facultades del servicio público), peculado (art. 256 del Código Penal), ejercicio ilícito del servicio público (art. 238 del Código Penal) y coalición indebida (art. 244 del Código Penal).
Servidores públicos investigados	Exsecretarios y exfuncionarios públicos de dependencias estatales del poder ejecutivo, exregidor, y policías de una corporación municipal.

Relato de los casos contenidos en las carpetas de investigación:

Caso 1: Funcionarios de primer nivel del gobierno del Estado de Quintana Roo, otorgaron de manera indebida descuentos en la venta de 117 predios. La Fiscalía Anticorrupción al tener conocimiento de los hechos, se centró en acreditar que fue un ejercicio indebido del servicio público, lograron vincular a proceso a los funcionarios. Durante el proceso de la audiencia

intermedia, el imputado solicitó un juicio abreviado y se le concedió además de que realizó la reparación del daño.

Caso 2: Se denunció que dependencias estatales ampliaron un contrato en el que se detectaron irregularidades al realizar el pago: el origen y traspaso de los montos del citado contrato. El Ministerio Público obtuvo una sentencia condenatoria en un juicio oral.

Caso 3: A través de fuentes hemerográficas, el ministerio público inició una investigación en contra de una persona que estaba inhabilitada, pero asumió funciones en un cargo público. El caso se judicializó y llegó a juicio oral. Se obtuvo una sentencia condenatoria.

Caso 4: Una dependencia municipal autorizó el presupuesto para adquirir ciertos bienes y servicios, pero con dos condicionantes: el contrato debía otorgarse vía licitación pública y tenía un límite de gasto. Derivado de los diferentes datos de prueba la Fiscalía Anticorrupción lograron sentencia condenatoria a través de un juicio abreviado.

Caso 5: Elementos de una corporación policial fueron denunciados por no realizar sus funciones y contravenir sus facultades conforme a ley. Debido a la cantidad de imputados, el caso se judicializó por partes; incluso se celebraron audiencias en distintas fechas por el mismo caso. La resolución fue la suspensión condicional bajo la estipulación de que los imputados no cambiaran de domicilio.

Análisis de casos:

Derivado del análisis de casos se identificaron acciones y criterios de relevancia para la generación de mejores resultados.

Criterio	Buena práctica
El ministerio público opera de manera lineal	Se identificó que el hecho de que sea el mismo ministerio público el que se encuentra al cargo de la investigación y judicialización del caso, permite no solo una mejor gestión de los asuntos, sino además que los casos se puedan resolver de la manera más estratégica posible de acuerdo con una visión de política criminal, no solo con una visión limitada de caso a caso. Por ejemplo, en el caso 5 en el que se definió una suspensión condicional del proceso en lugar de ir a un juicio, así como el caso 4 en el que el caso fue llevado a juicio.
Investigación a cargo de la policía	Uno de los aspectos más destacados dentro de los casos observados en Quintana Roo, fue la clara división entre la dirección de la investigación y la judicialización a cargo del ministerio público y ejecución de la investigación por parte de los elementos policiales, lo que tiene como resultado que las investigaciones se llevan a cabo de manera mucho más completa y eficiente a cargo de los policías, así como determinaciones y judicializaciones por parte de los ministerios públicos. Esta clara diferenciación de funciones pudo

	constatar en los cinco casos analizados, lo que se reflejó en una clara eficacia en la resolución de sus casos.
Inicio de casos de manera oficiosa	Se destaca el caso tres en el cual la Fiscalía inició una investigación derivada de hechos que se dieron a conocer por notas periodísticas, este caso ilustró de manera muy eficiente que la investigación de los casos de corrupción tiene un mejor resultado cuando las investigaciones se inician de manera proactiva ante el mero conocimiento de hechos.
Especialización de los ministerios públicos en materia anticorrupción	Si bien en el análisis cuantitativo no se recibió evidencias sobre el esquema de capacitación de la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo, de la información obtenida mediante las entrevistas se tuvo conocimiento que Fiscalía realiza importantes esfuerzos de especialización y constante actualización de ministerios públicos por medio de cursos y talleres anticorrupción que se realizan con el apoyo de la embajada de Estados Unidos en México, instituciones académicas del Estado así como organizaciones no gubernamentales. Se dio a conocer que incluso un grupo de agentes del Ministerio Público se encuentra cursando un doctorado sin costo alguno, lo cual está incentivando el crecimiento académico profesional de los servidores públicos de la institución.

Sonora

Marco Jurídico

- El titular de la Fiscalía Anticorrupción (FA) es nombrado y removido por el Fiscal General.
- No tienen un catálogo de delitos de corrupción en el código penal.
- No tienen protocolos y/o manuales de investigación, para la preparación de audiencia, de protección a testigos, ni de operaciones encubiertas y entregas vigiladas.

Recursos

- El presupuesto de la FA depende de la Fiscalía General.
- Respondieron que los bienes, inmuebles y mobiliarios pertenecen a la Fiscalía General, o bien, no tenían información al respecto.

Capital Humano

- Tienen 26 ministerios públicos, 11 peritos, 6 policías de investigación y 6 oficiales ministeriales. Reportaron que no tienen analistas.

Procesos

- No inician investigaciones de oficio.

Resultados

- 134 investigaciones estaban en trámite de las 282 iniciadas.
- 38 investigaciones fueron judicializadas y 24 fueron vinculadas a proceso.
- La FA ha obtenido 8 sentencias condenatorias.

La siguiente tabla muestra la ficha técnica sobre las entrevistas realizadas en la segunda etapa.

Tabla 07. Criterios utilizados para las entrevistas a las y los servidores públicos de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora

Criterio	Descripción
Fechas de las entrevistas	Del 18 al 22 de enero de 2021
Modalidad	En línea, vía remota
Número de agentes del ministerio público entrevistados	Cinco
Delitos de las carpetas de investigación presentadas	Abuso de autoridad e incumplimiento de un deber legal (art. 180 del Código Penal), peculado (art. 186 del Código Penal) y robo (art. 302 del Código Penal).
Servidores públicos investigados	Exsecretarios y exfuncionarios públicos de dependencias estatales del poder ejecutivo, y policías de una corporación municipal.

Relato de los casos contenidos en las carpetas de investigación:

Caso 1: La Fiscalía inició una investigación luego de que tuviera conocimiento de que un funcionario público estatal se emitió -a sí mismo- un cheque de liquidación, sin que tuviera la facultad para tal acción. El caso fue vinculado a proceso y al momento de la entrevista continuaba en investigación complementaria.

Caso 2: Una persona ostentaba dos cargos en la administración pública. El ministerio público inició una investigación en contra del director de una de estas dependencias por autorizar el contrato de prestación de servicios (uno de los dos cargos) sin que se cumpliera la prestación del servicio. El caso se judicializó y aún no vencía el plazo de investigación complementaria al momento de realizar la entrevista.

Caso 3: Una funcionaria de la secretaría de finanzas distrajo recursos en efectivo que recibió a través de recaudación gubernamental. La imputada admitió los hechos y reparó el daño. El Ministerio Público obtuvo la sentencia condenatoria mínima a través de un juicio abreviado, así como la inhabilitación al cargo.

Caso 4: A través de una auditoría interna, se identificaron tres contratos irregulares de una dependencia estatal: no habían sido autorizados por las instancias correspondientes, no tenían presupuesto asignado para los servicios contratados y tampoco hubo evidencia de que se prestaran dichos servicios. El ministerio público solicitó fecha para la audiencia inicial, pero al momento de la entrevista no se había concretado.

Caso 5: Un ciudadano denunció a elementos policiales ya que lo detuvieron por no tener placas, pero mostró un permiso para circular. Sin embargo, los elementos lo inspeccionaron y le quitaron dinero. La investigación continúa respecto al delito de robo.

Análisis de casos:

Derivado del análisis de casos se identificaron acciones y criterios de relevancia para la generación de mejores resultados.

Criterio	Buena practica
Los agentes del ministerio público se apoyan en audiencias.	La organización de la Fiscalía Anticorrupción de Sonora se caracteriza por contar con agentes del ministerio público con un rol de titular y de adjunto, lo que permite que se acompañen a las audiencias. Los agentes del ministerio público responsables de los casos uno, dos y tres coincidieron que es mucho más ágil que se acompañen por el ministerio público titular, ya que él tiene la facultad para vincular diferentes casos además de apoyarlos directamente en la audiencia.
Órgano Auxiliar de Auditoría Forense	Cuentan con un área especializada de peritos, a diferencia del resto de las Fiscalías Anticorrupción. Se detectó que son más ágiles los actos de investigación en materia contable o patrimonial. En los casos unos, dos, tres y cuatro la participación de estos servicios auxiliares fue clave para una mejor investigación de los hechos y, además, para que estas investigaciones se llevaran cabo de manera mucho más ágil sin esperar a contar con el apoyo de servicios periciales de la Fiscalía o externos.
Uso de los resultados de la investigación para mejoras de política pública.	El caso tres es especialmente ilustrador, debido a que además de la solución que se le dio al procedimiento penal del caso en concreto, los aprendizajes permitieron que el gobierno estatal implementara acciones para eliminar el control de efectivo por parte de las personas a cargo de la tesorería mediante la implementación de cajeros electrónicos.
Litigio estratégico	Uno de los aspectos más desarrollados por la Fiscalía es su relevante participación en juicios de amparo que puedan tener como resultado la resolución de un criterio de relevancia, para tales efectos han establecido una dirección de amparos enfocada en la atención de estos procedimientos de manera particular. Estas acciones les han permitido prevenir la emisión de criterios negativos para el combate a la corrupción, especialmente en casos relevantes tal como el de un ex titular del ejecutivo del estado de Sonora.
Definición de competencias	Uno de los aspectos identificados es el análisis y la dictaminación de la competencia, mediante el detallado estudio de la naturaleza de los recursos involucrados en un posible desvío. Esto permite que se determine la competencia federal o local en una etapa preliminar del caso, lo cual es de gran relevancia para una adecuada priorización así para incentivar la eficacia y eficiencia de las investigaciones.

Esfuerzos continuos

Existen acciones que las Fiscalías Anticorrupción realizan de manera diaria a pesar de las limitaciones, falta de personal y cargas de trabajo. Si bien es cierto que estas acciones se encuentran en el marco jurídico de su actuación, debe reconocerse el esfuerzo que algunos Titulares de las Fiscalías Anticorrupción y agentes de ministerio público, realizan para presentar resultados sobre los casos que tienen a cargo.

Estas acciones realizadas por las FA las hemos denominado **esfuerzos continuos**, los cuales son dignos de resaltar ante la problemática sistémica que enfrentan las Fiscalías Anticorrupción. A continuación, se enlistan algunas de estas acciones:

1. Contar con un liderazgo institucional e independiente que impulse el cumplimiento de los objetivos de la fiscalía anticorrupción

Uno de los elementos importantes para lograr resultados en la resolución de casos de corrupción es asegurar que las FA estén a cargo de una persona que cumpla con estos criterios: i) Amplios conocimientos técnico-jurídicos sobre la investigación de delitos de corrupción, ii) Habilidades gerenciales, iii) Desempeño independiente a los intereses partidistas o gubernamentales iv) Habilidades de liderazgo y coordinación tanto al interior de la fiscalía como con actores externos clave para la colaboración.

Los aspectos anteriores se detectaron en las cuatro fiscalías analizadas, por ejemplo, en el caso de Sonora, el Fiscal fue el primer fiscal anticorrupción del país, encargado de crear e institucionalizar una fiscalía con resultados más altos que la media nacional. En el caso de Quintana Roo se han construido fuertes lazos institucionales con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID por sus siglas en inglés) para capacitación y equipamiento, así como con diversos actores académicos para generar cooperación institucional. En el caso de Nuevo León y Oaxaca se detectaron casos concretos en los que se impuso imparcialidad incluso ante las presiones de gobiernos en turno.

2. Impacto de la investigación y persecución de los delitos anticorrupción en la creación de política pública.

Es importante que los casos no sean analizados como hechos aislados, sino que las investigaciones sean planificadas para lograr sentencias favorables, así como que estas sean trasladadas al desarrollo de políticas públicas.

Por ejemplo, en un caso en Sonora se detectó que personas a cargo de recibir efectivo en la Tesorería del Estado, llevaron a cabo desvío de recursos públicos. En este caso además de sancionar el hecho, la detección del caso se vinculó con la implementación de políticas públicas,

tal como la prohibición de recepción de recursos en efectivo y la instauración de cajeros automáticos para recepción de pagos de tesorería.

3. Desplegar investigaciones contextuales encaminadas a dismantelar modos de operación.

Se identificó que usualmente se investiga únicamente al servidor público como autor directo sin necesariamente buscar el esclarecimiento de los hechos y así incluir la responsabilidad de la contraparte que generalmente son empresas o personas privadas.

La investigación contextual permite hacer una clasificación jurídica adecuada de conductas graves y el fin buscado, para que no solamente sea por delitos periféricos, que por lo general son de forma y no fondo.

Los delitos considerados como corrupción generalmente están planeados desde los altos cargos dentro de las instituciones, por lo que remover a un solo operador no asegura desarticular las redes internas de complicidad y la garantía de no repetición.

4. Obtener sentencias condenatorias, en investigaciones por hechos de corrupción, en el marco de una incipiente asignación de recursos a las Fiscalías Anticorrupción.

Detectamos en las entrevistas que existen investigaciones que se tienen que realizar en lugares alejados de las oficinas de las Fiscalías Anticorrupción, lo que implica que los traslados para ejecutar actos de investigación, por parte del personal responsable -policías de investigación o peritos-, tengan que hacerse en sus vehículos particulares en el mejor de los casos, para regresar el mismo día y no generar viáticos para la institución. Dicha situación es alarmante, ya que el propio personal debe aportar de sus recursos económicos, para cumplir con las funciones y atribuciones que tiene a su cargo.

A pesar de este contexto adverso que no es exclusivo de algunas entidades, se detectó que, en el estado de Oaxaca, se obtuvo una sentencia condenatoria a pesar de la falta de asignación de recursos para investigar hechos de corrupción.

Obstáculos que enfrentan las Fiscalías Anticorrupción

- **Las Fiscalías Anticorrupción son, ciertamente, instituciones incómodas para el poder político.** No hay voluntad en los estados para fortalecerlas ya que, más que un mecanismo para erradicar la corrupción, se perciben como un posible mecanismo de represalia, y que puede utilizarse en el futuro para realizar “cacería política”.

- **Las Fiscalías Anticorrupción presentan limitaciones presupuestales.** Derivado de las entrevistas realizadas fue posible confirmar el dato identificado en los hallazgos del análisis cuantitativo, consistente en que existen muchas disparidades presupuestales entre las fiscalías, lo cual limita sus capacidades de efectividad y en algunos alarmantes casos incluso pone en riesgo el desempeño de su operación cotidiana. Estas limitaciones presupuestales, tienen importantes efectos en las limitaciones de capital humano, infraestructura e incluso cuestiones meramente operativas como el desarrollo de actos de investigación estrictamente necesarios y más aún casos de mayor complejidad tal como aquellos que requieren la protección a testigos o dar recompensas por información.
- **Las Fiscalías Anticorrupción no tienen el personal suficiente ni especializado en la materia.** Derivado de la información recabada, fue posible constatar que para la asignación de personal a las fiscalías anticorrupción depende de la designación arbitraria de la Fiscalía General del Estado. Lo anterior, sin que sean claros los criterios para hacerlo, ni que exista un proceso de selección y formación de personas especializadas para para la investigación de corrupción. Asimismo, hay un grave déficit de agentes policiales y servicios periciales. Por ello, la mayoría de los actos de investigación los realizan los agentes del Ministerio Público y se limitan a solicitar documentales y realizar entrevistas.
- **Limitantes legislativas.** Se identificó que existen diversas limitantes a nivel sustantivo que impiden la adecuada clasificación de los delitos de corrupción. En algunos casos esto se debe a que no se cuenta con un capítulo especializado de delitos de corrupción, o en su caso las redacciones no son adecuada a las conductas que se busca evitar. Aunado a lo anterior, se identificaron algunos casos en lo que las reformas sustantivas han generado importantes problemáticas principalmente debido a que se reformaron o derogaron tipos penales por los por los que se tenían investigaciones en curso, generando con ello un vacío legal que genera complejidades o en su caso impunidad.

Finalmente, también se destaca que la mayoría de las fiscalías no cuentan con las reformas necesarias para realizar la investigación y persecución de personas morales de forma autónoma que se derivó de la reforma al Código Nacional de Procedimientos penales de 17 de junio de 2016. Por lo que esto implica limita más aún las posibilidades de llevar a cabo investigaciones de mayor complejidad en las que se encuentren involucrados particulares y servidores públicos.

- **Se cuenta con modelo de investigación preponderante mente reactivo y no proactivo.** Esto implica que salvo algunos casos de excepción en donde las investigaciones se iniciaron por notas periodísticas, en la generalidad las fiscalías se limitan a investigar los hechos que les son denunciados directa y formalmente sin que se generen diversos mecanismos de investigación del fenómeno criminal en cada caso en concreto. Un ejemplo de ello es que, en los casos de posibles irregularidades en contrataciones públicas, las fiscalías se centraron en investigar esa irregularidad desde el ámbito administrativo que da lugar al tipo penal, pero

no así en analizar el caso desde una perspectiva más amplia por ejemplo por cohecho, enriquecimiento ilícito o en su caso ampliar la investigación a personas físicas o morales que pudieran estar involucradas en los hechos de corrupción. Si bien, esto puede deberse a limitaciones legales y de recursos, también se identifica que puede estar estrictamente relacionado con limitado modelo de gestión y operación de las fiscalías que puede mejorarse.

- **Modelo de coordinación entre policías.** Si bien en las fiscalías de Quintana Roo, Estado de México, Sonora se detectó como una buena práctica que la policía sea quien ejecute directamente los actos de investigación, en otras entidades como Nuevo León y Oaxaca aún prevalecen la ejecución de actos de investigación directamente por parte del Ministerio Público, lo cual, genera diversas problemáticas de índole operativo y jurídico.
- **No hay criterios homologados en el Poder Judicial.** Se identificó que los poderes cuentan con una disparidad de criterios, especialmente en aspectos torales para las investigaciones, tal como el procedimiento a seguir para el control judicial para el acceso a registros de cuentas bancarias, entre otras. Estas disparidades se traducen en complejidades en el proceso de investigación y persecución de los delitos.
- **Complejidades para recabar información proveniente de otras autoridades.** En el caso de las solicitudes presentadas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se identificaron tres problemáticas:
 - Algunas fiscalías requieren que la solicitud se realice por parte del Fiscal General y otra autoridad, lo cual, además de poner en riesgo la secrecía de la investigación, puede implicar un proceso burocrático que culmine con la dilación en la entrega de la información.
 - Las fiscalías refirieron que en algunos casos la información llega incompleta, sin embargo, evidencia recabada en un encuentro entre la CNBV y la CONAFA, develó que esta disparidad puede deberse a una problemática de comunicación y procedimientos, en cuanto a los requerimientos que la propia CNBV requiere para realizar esta búsqueda y lo esperado por la Fiscalías.
 - Por último, en algunos casos **los jueces de control desecharon la información** obtenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) debido a que las personas que la remitieron no tenían dicha facultad y en otros casos, el Juez de Control quiere ser quien directamente solicite la información a la Comisión, lo cual genera complicaciones en el procedimiento.
- Asimismo, hay problemas cuando solicitan información a otras instituciones locales, nacionales e internacionales. Los requerimientos tardan mucho en llegar y, en algunos casos, la respuesta está incompleta o errónea.

- Se identificó que **existe un problema al momento de la definición de la competencia por parte de algunas Fiscalías locales Anticorrupción**, ya que se realizan las investigaciones y al momento de judicializarlas, los jueces desechan los casos debido a que no es su competencia. Situación que deja al descubierto la falta de coordinación entre la Fiscalía Anticorrupción Federal y las Fiscalías Locales.
- **Acuerdos reparatorios.** En algunos casos, se identificó que los procedimientos se determinaron mediante la aplicación de un acuerdo reparatorio, sin embargo, si bien no se tiene conocimiento de cuales fueron los delitos en particular en lo que se aplicó esta figura, se identificó que no es claro que esta forma de terminación del procedimiento pueda ser aplicable para los casos de corrupción, motivo por el cual se requiere un estudio a mayor profundidad de estos casos, a efecto de identificar si eso pudiera ser un procedimiento irregular o no, de acuerdo a cada caso en concreto.

Los obstáculos más relevantes se resumen en el siguiente gráfico:

Diagrama 01. Obstáculos que enfrentan las Fiscalías Anticorrupción



Fuente: elaborado por Tojil

Propuestas

En los apartados anteriores hemos hablado de los resultados, acciones de mejora y buenas prácticas que han generado las Fiscalías Anticorrupción, pero estos buenos ejemplos aún dependen de la voluntad de las personas al frente de las FA, por lo que ninguna de estas prácticas se ha institucionalizado.

Con el propósito de contribuir a la formalización de las buenas prácticas, el IMCO y TOJIL proponemos que las FA lleven a cabo las siguientes acciones para fortalecer sus capacidades, a fin de evitar que las acciones se pierdan en medio de los cambios político-administrativos.

Aunque no todas las FA presentaron buenas prácticas, estas pueden considerar las propuestas aquí descritas como una pauta para construir acciones que les permitan obtener resultados de calidad en el futuro inmediato.

Propuestas de mejora organizacional

1. Diseñar una política de priorización de los casos en materia de corrupción. A través de planes de persecución penal que prioricen los casos de manera estratégica y diferenciada y determinen parámetros objetivos para su resolución desde una visión sistémica e integral de la política anticorrupción de cada Estado.
2. Generar planes de investigación en materia de hechos de corrupción, que le permitan a los equipos de investigación contar con estrategias claras para ejecutar los actos de investigación.
3. Establecer un modelo de organización para el Ministerio Público, que le permita a las FA, dar seguimiento a las investigaciones por hechos de corrupción. Si bien es cierto que es de gran relevancia el cómo se litigan los asuntos, también resulta importante la organización que se tiene para la investigación de estos. Por ello, proponemos que las Fiscalías Anticorrupción propicien un esquema de trabajo colaborativo entre agentes del ministerio público, policías, peritos, analistas y facilitadores. Una organización de este tipo genera que los resultados de la investigación tengan un enfoque multifactorial de la atención al fenómeno de la corrupción, ya que se cuenta con la perspectiva de perfiles de campo, análisis, inteligencia y científico – forenses, que brindan mayor sostenibilidad de los casos.

Al realizar la investigación de manera tradicional, en donde el ministerio público solo dicte los actos de investigación se generan resultados limitados. Hacerlo de manera colaborativa en donde el director jurídico de la investigación es también el ministerio público permite la participación de los policías, peritos, analistas y facilitadores, da mayor alcance a los resultados obtenidos.

4. Establecer una Unidad de Análisis e Inteligencia, especializada en hechos de corrupción al interior de las Fiscalías Anticorrupción.
5. Establecer un esquema de selección y profesionalización para los servidores públicos que están en las Fiscalías Anticorrupción.

Anexos

Anexo 1: Batería de preguntas para los Agentes del Ministerio Público de las Fiscalías Anticorrupción

1. Delito
2. AMP Titular de la investigación
3. Número de la Carpeta de investigación
4. Número de la Causa penal
5. Posición jerárquica de la persona imputada al cometer el hecho
6. Dependencia a la que pertenecía o pertenece
7. Sexo de la persona imputada
8. Víctima:
9. Observaciones:
10. Fecha de inicio de la investigación
11. ¿De qué manera tuvo conocimiento de estos hechos? Denuncia anónima, comparecencia, vista de una autoridad etc.
12. Persona/institución que dio aviso de la noticia criminal
13. ¿Cuáles fueron los hechos denunciados?
14. Proceso de ingreso de la investigación
15. Pasos para comenzar la investigación
16. ¿Cuál fue su teoría del caso preliminar?
17. ¿Cuáles fueron los actos de investigación ordenados?
18. ¿Realizó reuniones de coordinación con policías o peritos para establecer posibles líneas de investigación?
19. ¿Cuáles son los actos de investigación en los que participó el policía de investigación?
20. ¿Existieron actos de investigación que no pudieron realizarse? ¿Cuál fue el motivo?
21. Respecto a los peritos, ¿Qué dictámenes solicitó? ¿Con esta información, qué se acredita?
22. ¿Hizo uso de alguna forma de terminación de la investigación? ¿Cuál?
23. De ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, ¿Por qué consideró que era la solución idónea para el caso?
24. ¿En este asunto se solicitó audiencia inicial?
25. ¿Cómo determinó que su investigación estaba lista para su judicialización?
26. Datos adicionales
27. Fecha de la solicitud de la audiencia inicial
28. ¿Cuál fue la forma de conducción del imputado a proceso?
29. Fecha de la celebración de la audiencia inicial
30. ¿Cuál fue el hecho motivo de la imputación?
31. ¿Cuál fue la forma de intervención que se atribuyó a la persona imputada?
32. ¿Hubo desahogo de datos o medios de prueba por parte de la defensa?
33. Fecha de la emisión del auto de vinculación a proceso.

34. Medida cautelar impuesta. ¿Fue la misma que se solicitó por parte de la Fiscalía?
35. ¿A la audiencia acudió el mismo AMP que inició la investigación?
36. Datos adicionales
37. Plazo de cierre de la investigación señalado.
38. En general, ¿Cuáles considera usted que fueron las proposiciones fácticas más complejas de sustentar?
39. Modificación de las medidas cautelares
40. ¿Cuáles actos de investigación se ordenaron en la investigación complementaria?
41. ¿Se desarrollaron actos de investigación sobre la persona imputada? ¿Cuáles fueron?
42. ¿Solicitó prórroga de la investigación complementaria? ¿Cuál fue el motivo?
43. ¿La defensa solicitó actos de investigación?
44. ¿Fecha en que se presentó el escrito de acusación?
45. ¿Se realizó una reclasificación del delito?
46. Fecha señalada para la audiencia intermedia
47. Datos adicionales
48. ¿Se realizó en la primera fecha señalada? ¿Hubo diferimientos de la audiencia?
49. ¿Cuáles fueron los motivos del diferimiento?
50. ¿La defensa realizó el descubrimiento probatorio?
51. ¿Cuántos medios de prueba ofreció para el juicio oral?
52. ¿Le fueron excluidos medios de prueba?
53. Fecha del dictado del auto de apertura a juicio oral
54. Fecha señalada para el juicio oral
55. ¿Con qué anticipación le notificaron la fecha de la audiencia?
56. ¿Existió preparación de testigos y peritos para la audiencia de juicio?
57. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que enfrentó en la audiencia?
58. Sentido de la sentencia emitida
59. Datos adicionales

Anexo 2: Cuestionario para los titulares de las Fiscalías Anticorrupción

1. A raíz de su designación, ¿cuáles son las principales problemáticas a las que se ha enfrentado para la investigación y persecución de estos delitos?
2. ¿El personal que tiene a su cargo fue seleccionado por usted? ¿Existió un proceso de selección de perfiles?
3. Además de la corrupción, ¿Cuáles consideras los principales obstáculos que tiene México para la efectiva persecución e investigación de estos delitos? Explique.
4. ¿Cuáles son los delitos más complejos de investigar en la entidad federativa en materia de corrupción? ¿Cuáles son los delitos más recurrentes que se denuncian en la Fiscalía Anticorrupción?
5. ¿Qué herramientas para la investigación y persecución de los delitos de corrupción permitirían dotar a las fiscalías anticorrupción de mayor eficiencia? Explica.
6. ¿Considera importante acceder a reportes financieros?

7. ¿Qué barreras existen para tener acceso a los reportes financieros?
8. En su opinión ¿La independencia de las fiscalías anticorrupción incide en la efectiva persecución de los delitos de corrupción?
9. Por lo que hace a la autonomía, ¿esto le ha facilitado la investigación de los delitos? Explique
10. En el tiempo que ha operado la fiscalía ¿Cuáles son los cinco casos más relevantes que ha tenido la fiscalía? y ¿por qué?
11. ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan los ministerios públicos que laboran en los organismos anticorrupción?
12. ¿Cuáles son los actos de investigación más comúnmente aplicados en la investigación de delitos anticorrupción y por qué se opta por estos?
13. ¿Cuáles son los principales obstáculos a los que se ha enfrentado durante su encargo? (presión mediática, perfiles de las personas imputadas, etc.)
14. ¿Existen protocolos de actuación que orienten a los AMP acerca de cómo desarrollar la investigación de estos delitos?