



LEVANTEMOS LA VOZ DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

IMCO
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.


TOJIL
estrategia contra la impunidad

Desde 2015, los mexicanos consideran **la corrupción como el segundo principal** problema en su entidad federativa, solo por debajo de la inseguridad y delincuencia.

En un contexto de prácticas y percepción de corrupción, hay otro factor que cobra relevancia: **la impunidad.**



¿Cuál es la problemática que identificamos?



Limitado uso de la herramienta penal en el combate la corrupción



Poca efectividad en la investigación de casos de corrupción



Baja judicialización y enjuiciamiento de los casos de gran corrupción

Con el objetivo de fortalecer las instituciones anticorrupción, el IMCO y Tojil analizaron las condiciones, los recursos y resultados de las Fiscalías Anticorrupción en México.



Las **Fiscalías Anticorrupción** carecen de un diseño institucional adecuado, así como de **capacidades, recursos y capital humano** suficiente para su operación.



Análisis de las fortalezas y debilidades de las Fiscalías Anticorrupción

1. Diagnóstico nacional

Información documental a través de las solicitudes de acceso a la información para analizar cinco ejes de las Fiscalías Anticorrupción: marco jurídico, recursos, capital humano, procesos y resultados.

2. Análisis de casos en 5 fiscalías

Análisis detallado de los procesos de investigación y judicialización de casos en cinco fiscalías anticorrupción del país.

Periodo de análisis 2019 -2020

Información cuantitativa en 64 variables integradas en 5 ejes

Información recolectada a través de entrevistas y revisión de audiencias.

Estado general de las Fiscalías Anticorrupción

Buenas prácticas y propuestas de política pública

¿Qué incluye el diagnóstico?

1

Marco jurídico

Conocer la normatividad vigente y aplicable para cada una de las Fiscalías Anticorrupción. Este eje tiene 14 variables.

2

Recursos

Conocer la cantidad y efectividad de los recursos materiales y financieros designados a las Fiscalías. Este eje tiene siete variables.

3

Capital humano

Identificar la cantidad y calidad de los servidores públicos asignados a las labores de las Fiscalías. Este eje tiene 22 variables.

4

Procesos

Identificar las prácticas formales e informales que realizan las Fiscalías en el desarrollo de sus funciones. Este eje tiene 11 variables.

5

Resultados

Conocer el número de procesos penales iniciados por delitos de corrupción, procesos resueltos y su forma de terminación o resolución. Este eje tiene 10 variables.

MARCO JURÍDICO



El eje de marco jurídico analiza la normatividad vigente y aplicable para las Fiscalías Anticorrupción a través de 14 variables

Fundamento legal

Autonomía

Catálogo de delitos de corrupción

Ley orgánica

Reglamento interior

Manual de procedimientos

Organigrama

Protocolo de investigación

Preparación de audiencias

Protección a testigos

Protocolo de entregas vigiladas

Protocolo de operaciones encubiertas

Protocolos de corrupción al interior

Acuerdos

Las Fiscalías Anticorrupción cuentan con pocos instrumentos normativos para realizar investigaciones de actos de corrupción

Marco jurídico



Las 29 Fiscalías Anticorrupción evaluadas **carecen de un protocolo de audiencias, de protección a testigos, entregas vigiladas y operaciones encubiertas.**



10 de los nombramientos de los Fiscales Anticorrupción **dependen del Fiscal/Procurador General.**



7 Fiscalías Anticorrupción **no tienen un catálogo específico de delitos de corrupción** dentro del código penal.

Ninguna Fiscalía Anticorrupción obtuvo un puntaje satisfactorio o sobresaliente en el eje de marco jurídico

Marco Jurídico



Regular	Campeche
	Coahuila
	Colima
	Chihuahua
	Durango
	Guerrero
	Hidalgo
	Jalisco
	Michoacán
	Morelos
	Nuevo León
	Oaxaca
	Puebla
	Querétaro
	Quintana Roo
	San Luis Potosí
	Sonora
Tamaulipas	
Yucatán	
Deficiente	Aguascalientes
	Chiapas
	Guanajuato
	México
	Nayarit
	Sinaloa
	Tabasco
	Tlaxcala
	Veracruz
Zacatecas	
N/A	Baja
	Baja California Sur Ciudad de México

RECURSOS



El eje de recursos analiza la cantidad y efectividad de los recursos materiales y financieros de las Fiscalías Anticorrupción a través de siete variables

Presupuesto asignado en 2019 y 2020

Independencia presupuestal

Adquisición de inmuebles

Adquisición de mobiliario

Adquisición de vehículos

Adquisición de equipos de cómputo

Adquisición de un software para gestión de procesos

La falta de presupuesto y propiedad de bienes materiales presenta un riesgo para la operación y continuidad de la institución

Recursos



Entre 2019 y 2020 **se redujo el presupuesto** en ocho Fiscalías Anticorrupción.



24 Fiscalías Anticorrupción no tienen independencia presupuestal ya que su asignación y ejercicio depende de la Fiscalía estatal.

En 2020, el promedio nacional del presupuesto para las Fiscalías Anticorrupción fue de 25.4 millones.



En 2020, la Fiscalía Anticorrupción con mayor presupuesto tuvo 165.6 millones (Estado de México)



En 2020, la Fiscalía Anticorrupción con menor presupuesto tuvo 2.9 millones (Tamaulipas)

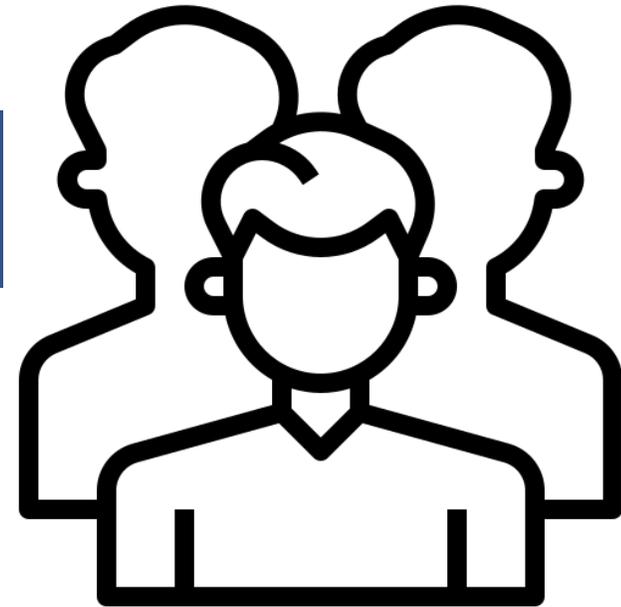
Mientras que solo seis Fiscalías obtuvieron un puntaje satisfactorio, 12 estados se encuentran en el nivel regular

Recursos



Satisfactorio	Chihuahua Durango Jalisco Tlaxcala Veracruz
Regular	Campeche Coahuila Chiapas Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sonora Tamaulipas Zacatecas
Deficiente	Aguascalientes Colima Guanajuato México Michoacán Nayarit Oaxaca Sinaloa
Nulo	Guerrero Morelos Tabasco Yucatán
N/A	Baja Baja California Sur Ciudad de México

CAPITAL HUMANO



El eje de capital humano analiza el número de servidores públicos y su nivel de preparación a través de 22 variables

Ministerios públicos
Peritos
Policías de investigación
Analistas
Oficiales ministeriales
Escolaridad ministerios públicos
Escolaridad peritos
Escolaridad policías de investigación
Escolaridad analistas
Escolaridad oficiales ministeriales
Nombramiento ministerios públicos

Nombramiento peritos
Nombramiento policías de investigación
Nombramiento analistas
Nombramiento oficiales ministeriales
Capacitación ministerios públicos
Capacitación peritos
Capacitación policías de investigación
Capacitación analistas
Capacitación oficiales ministeriales
Investigaciones administrativas
Sanciones administrativas

El capital humano de las Fiscalías Anticorrupción no solo es bajo, sino que carece de capacitación

Capital humano



Solo 5 Fiscalías reportaron dar capacitación a sus **peritos** en 2019 y 2020.

Solo 11 Fiscalías reportaron dar capacitación a sus **policías** en 2019 y 2020.

16 Fiscalías dieron capacitación a sus **ministerios públicos** en 2019 y 2020.

El promedio nacional del personal de las Fiscalías Anticorrupción



12 ministerios públicos

+ Estado de México tiene 55 MP

- San Luis Potosí tiene 2 MP



7 policías de investigación

+ Estado de México tiene 53 policías

- San Luis Potosí tiene 1 policía



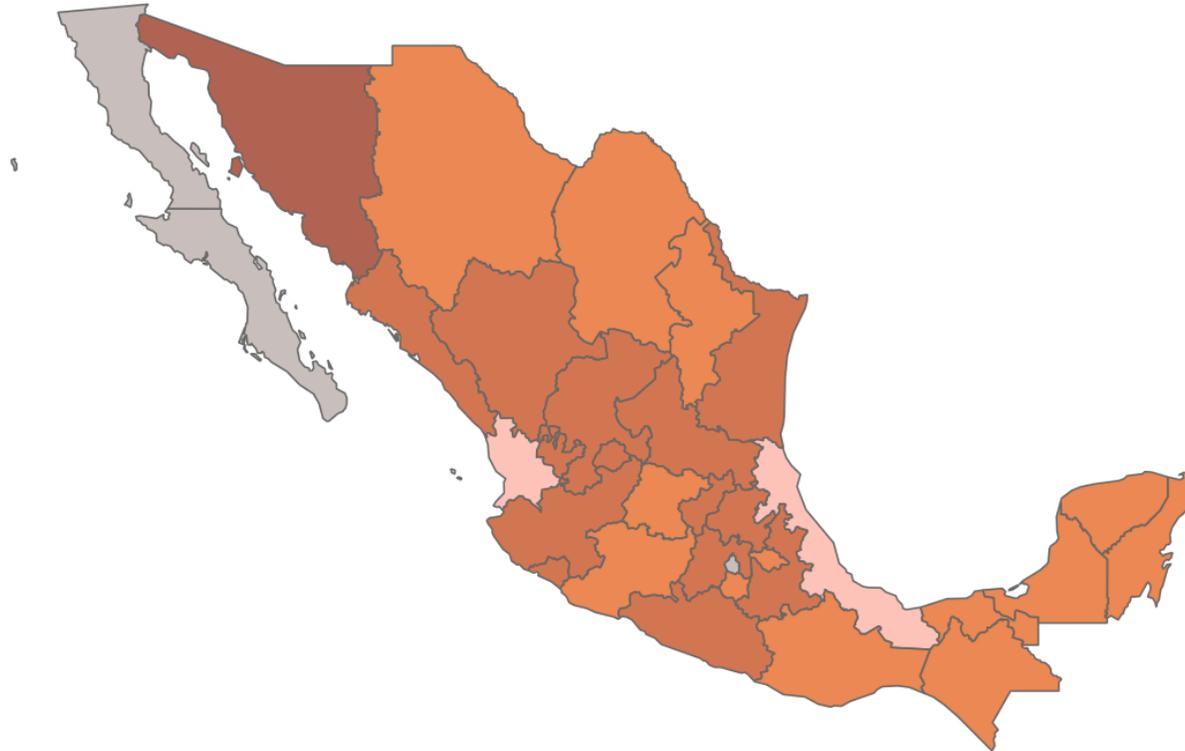
4 peritos

+ Sonora tiene 11 peritos

- Existen Fiscalías que no tienen peritos

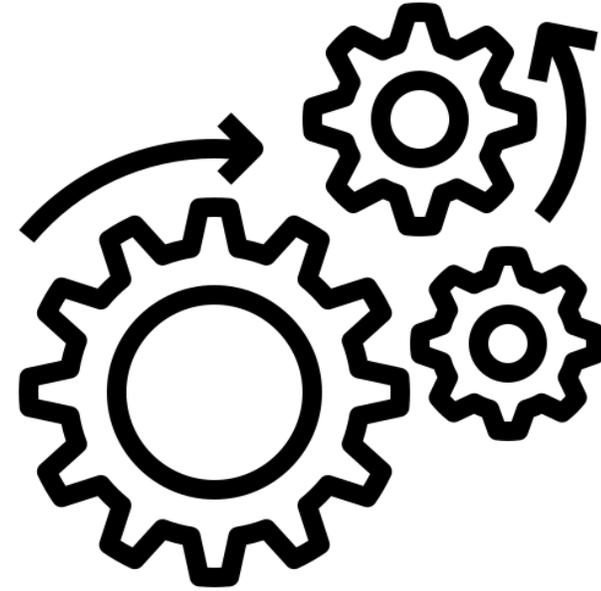
Mientras que solo seis Fiscalías obtuvieron un puntaje satisfactorio, 12 estados se encuentran en el nivel regular

Capital Humano



Satisfactorio	Sonora
Regular	Aguascalientes
	Colima
	Durango
	Guerrero
	Hidalgo
	Jalisco
	México
	Puebla
	Querétaro
	San Luis Potosí
	Sinaloa
	Tamaulipas
Zacatecas	
Deficiente	Campeche
	Coahuila
	Chiapas
	Chihuahua
	Guanajuato
	Michoacán
	Morelos
	Nuevo León
	Oaxaca
	Quintana Roo
	Tabasco
	Tlaxcala
Yucatán	
Nulo	Nayarit
	Veracruz
N/A	Baja
	Baja California Sur Ciudad de México

PROCESOS



El eje de procesos analiza los mecanismos existentes para el inicio y desarrollo de las investigaciones a través de 11 variables

Esquema organizacional
Investigación bajo el mismo MP
Medios de denuncia
Denuncia anónima
Investigación de oficio
Carácter de la víctima: Institución pública
Carácter de la víctima: ciudadanía
Investigaciones independientes
Registro del plan de investigación
Colaboración para investigar
Plataforma informativa

Los procesos de las Fiscalías Anticorrupción son fundamentales para generar resultados que favorezcan la lucha anticorrupción

Procesos



13 Fiscalías Anticorrupción no cuentan con una **plataforma electrónica para el desarrollo de las actuaciones.**



4 Fiscalías Anticorrupción **no reciben denuncias anónimas.**



3 Fiscalías Anticorrupción **solo tienen un canal para recibir denuncias.**



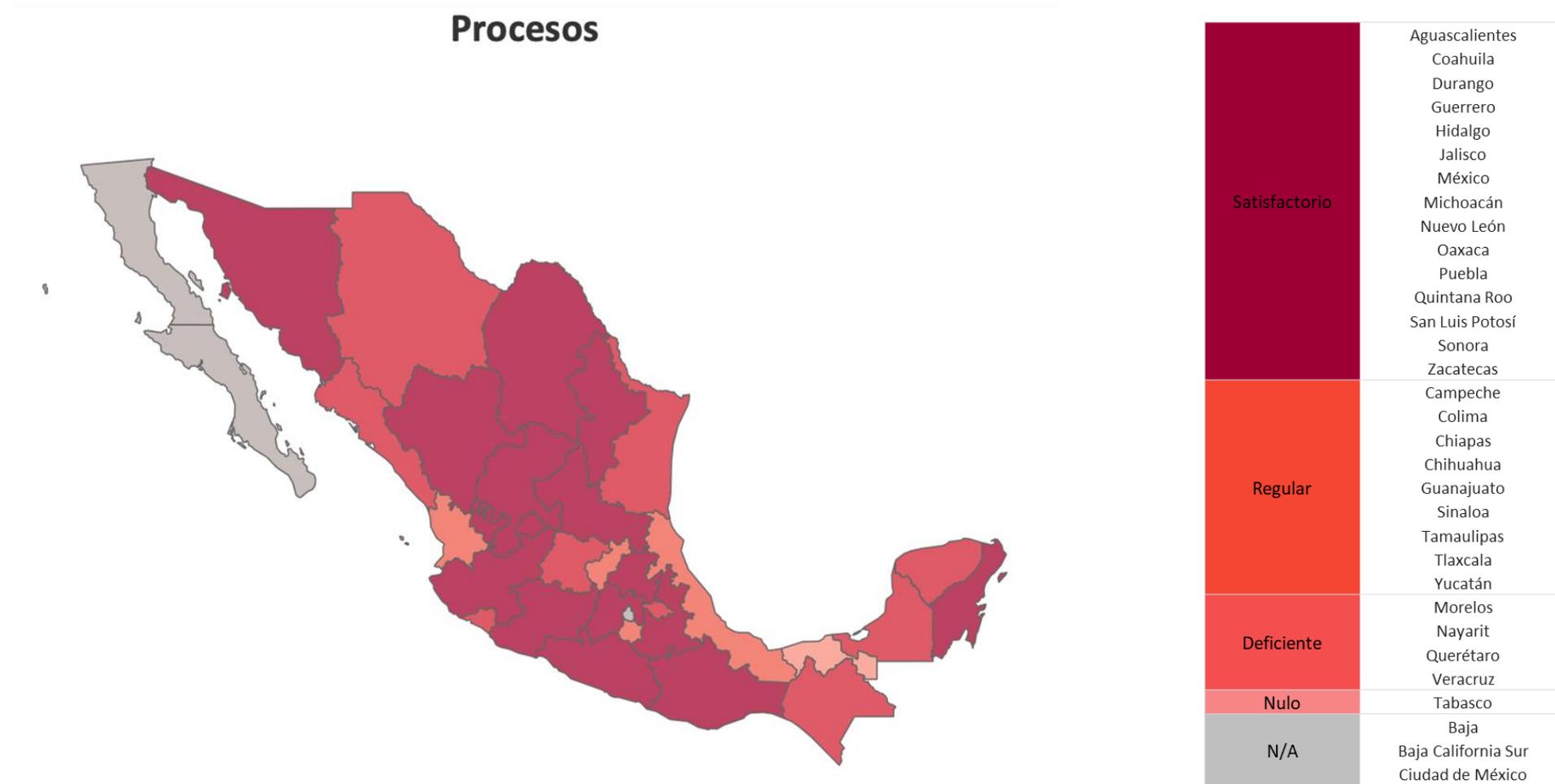
2 Fiscalías Anticorrupción cuentan con **un esquema de gestión para iniciar investigaciones.**

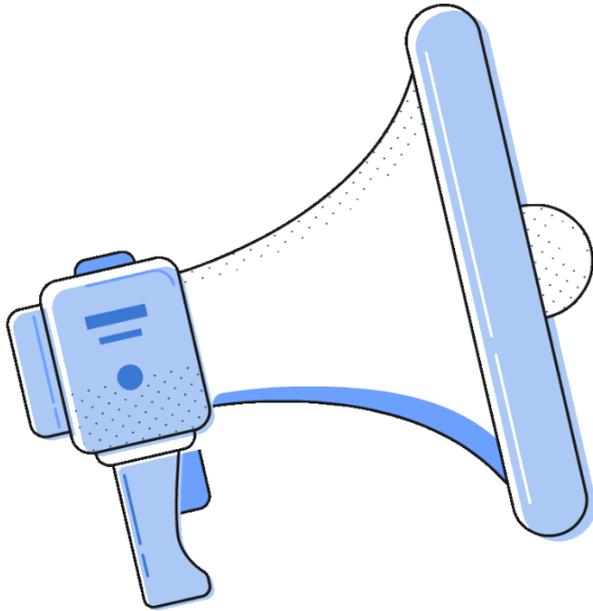


+ En 24 de 29 Fiscalías Anticorrupción analizadas el mismo ministerio público es quien inicia la investigación y la judicializa.

- Solo tres Fiscalías Anticorrupción reportaron un registro para el desarrollo de la investigación.

El de procesos destaca por contar con el mayor número de Fiscalías Anticorrupción en un nivel satisfactorio





RESULTADOS DE LA OPERACIÓN

La evaluación de la normatividad, los recursos económicos y humanos, así como los procesos de cada Fiscalía permite **contrastar las herramientas con los resultados** de cada institución.

El análisis de resultados de las Fiscalías incluye el número de procesos penales iniciados, procesos resueltos y su forma de terminación o resolución

Investigaciones determinadas
Archivo temporal
Judicialización
Solución alterna o forma anticipada
Investigaciones vinculadas a proceso
Resolución
Trámite
Investigaciones con sentencia condenatoria
Libertad 140 CNPP
Control de la detención ilegal

Los resultados de las Fiscalías Anticorrupción aún son insuficientes e insatisfactorios

Resultados

-  4 Fiscalías Anticorrupción **no judicializaron ninguna investigación.**
-  12 de 24* Fiscalías Anticorrupción **no han obtenido sentencias condenatorias.**
-  2 Fiscalías Anticorrupción **alcanzaron tasas de 10% y 13% de judicialización,** las más altas a nivel nacional.
-  14 Fiscalías Anticorrupción **vincularon a proceso la mitad o más** de sus investigaciones judiciales.
-  Solo **tres Fiscalías Anticorrupción** vincularon a proceso 100% de las investigaciones judicializadas.

El promedio nacional de los resultados de las Fiscalías Anticorrupción

749 investigaciones iniciadas

35 investigaciones judicializadas

3 sentencias condenatorias

 La FA que inició más tiene 6,266

 La FA que judicializó más tiene 513

 La FA con más sentencias tiene 34

 La FA que inició menos tiene 17

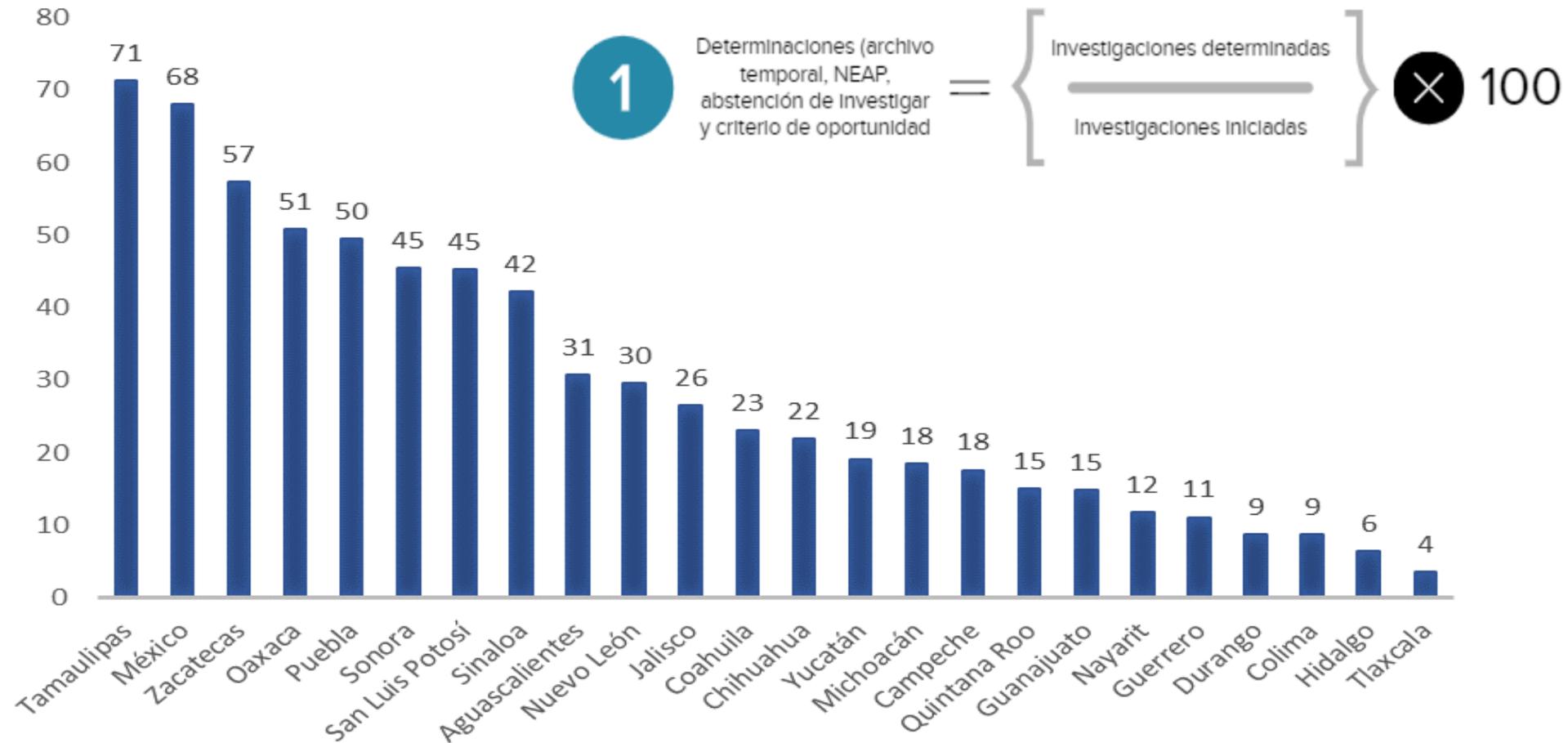
 Cuatro FA no judicializaron ninguna investigación

 12 FA no tienen ninguna

*Solo 24 de 29 FA analizadas enviaron esta información.

Para analizar los **resultados de las Fiscalías Anticorrupción de manera objetiva**, el IMCO y Tojil utilizaron los indicadores estratégicos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Porcentaje de investigaciones determinadas con respecto al total de investigaciones iniciadas



Porcentaje de investigaciones que fueron judicializadas

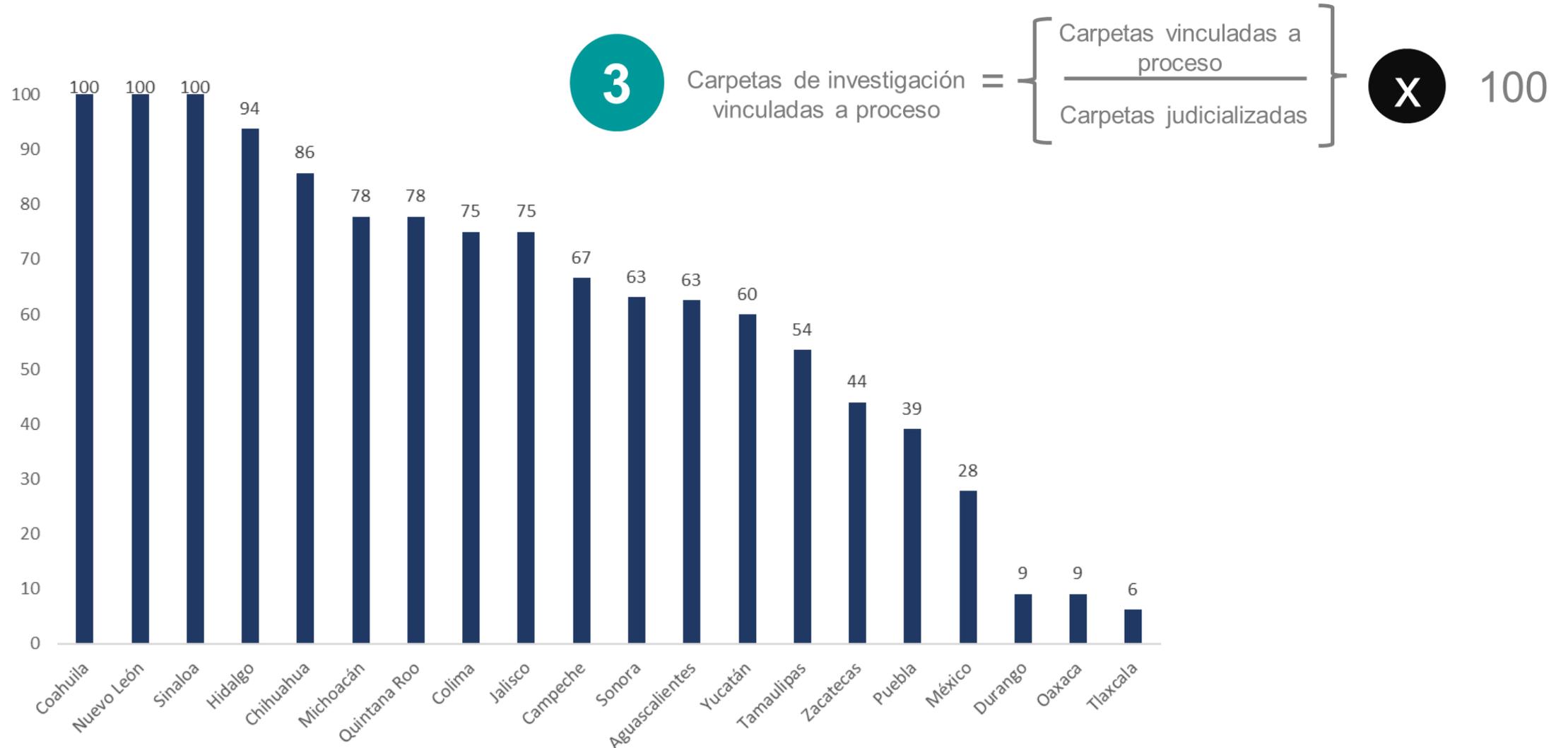


2

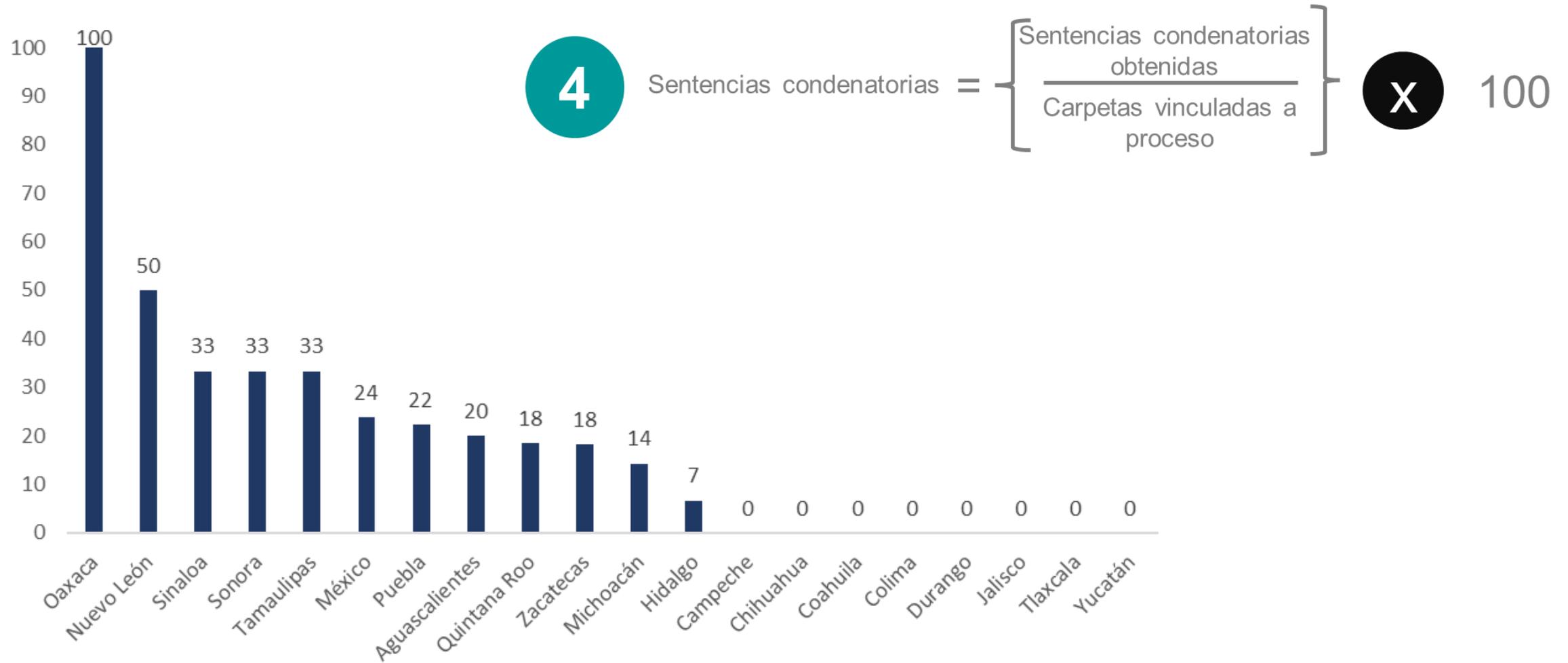
Carpetas de investigación judicializadas

$$= \left[\frac{\text{Carpetas judicializadas}}{\text{Carpetas iniciadas}} \right] \times 100$$

Porcentaje de carpetas de investigación vinculadas a proceso



Porcentaje de sentencias condenatorias



En el Sistema Nacional Anticorrupción la apuesta fue clara: **crear instituciones especializadas en corrupción.** Los estados optaron por cumplir con la forma y olvidaron el fondo.

Aunque las Fiscalías Anticorrupción están instrumentadas, **no tienen los recursos, la normatividad, el personal o los procesos.** Por ello, no cumplen con los resultados esperados.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades de las Fiscalías Anticorrupción el IMCO y Tojil proponen:

-  Impulsar una **Ley General en materia de combate a la corrupción** que homologue tipos penales, así como una eficaz y clara distribución de competencias.
-  Garantizar la **autonomía operativa y financiera** de las Fiscalías Anticorrupción a nivel nacional.
-  Promover la **estandarización de buenas prácticas** y transferencia de conocimientos a nivel nacional.
-  **Promover la recuperación de activos** a través de la reparación del daño así como el decomiso de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito.

Análisis de cinco Fiscalías Anticorrupción en México



El IMCO y Tojil analizaron cinco Fiscalías Anticorrupción para conocer las buenas prácticas y darle voz a las instituciones responsables de la investigación de los delitos de corrupción.

El análisis reconoce las buenas prácticas de las Fiscalías Anticorrupción si cumple con tres de cuatro condiciones:

- 1 Sostenibilidad** Lograr institucionalizar e instalar capacidades en los diferentes niveles de participación de un proyecto, además de ser sostenible en términos económicos.
- 2 Asociación** Acción que articula socios que estén interesados y comprometidos en apoyar la solución de la dificultad, en una acción conjunta y comprobada.
- 3 Replicabilidad** Un proyecto o acción sirve como referencia para desarrollar metodologías, modelos, técnicas en diferentes contextos.
- 4 Eficacia** En una buena práctica remite al alcance del efecto deseado.

Buenas prácticas de las Fiscalías Anticorrupción



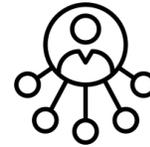
Esquema organizacional de ministerio público lineal

El ministerio público que está a cargo de la investigación también se encuentra a cargo de la judicialización del caso, incluso hasta la etapa de juicio.



Análisis minucioso sobre el origen de los recursos públicos

Los agentes del ministerio público se apoyan entre sí en las audiencias y no asisten solos para lograr mejores resultados en ella.



Trabajo colaborativo

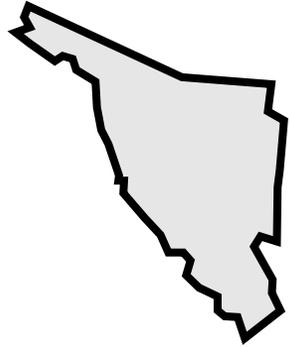
Investigaciones dirigidas por el MP y ejecutadas por la policía con el apoyo de peritos y analistas.



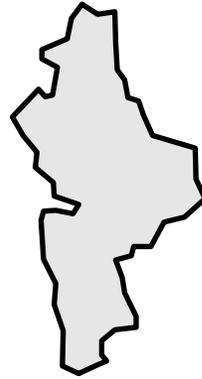
Apoyo y asistencia mutua entre agentes del ministerio público en las audiencias

Los ministerios públicos buscan subsanar desde un inicio esta situación y hacen un análisis minucioso de la competencia.

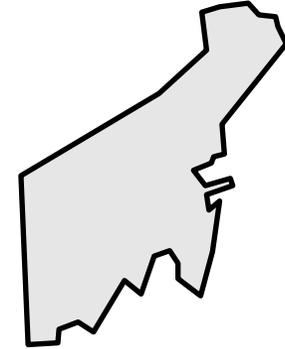
Acciones encaminadas a buenas prácticas nacionales



Sonora



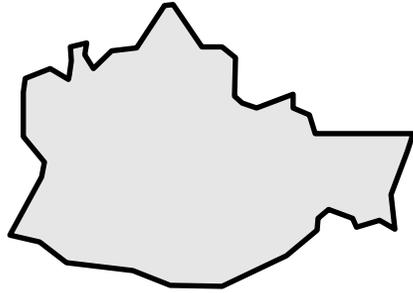
Nuevo León



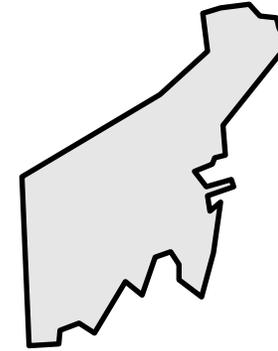
Quintana Roo

En la mayoría de los casos, estas fiscalías **reconocen el carácter de víctima u ofendido del delito** tanto de ciudadanos como de instituciones, lo cual es positivo, debido a que permite que el ministerio público cuente con **colaboración y apoyos procesales para allegarse de información** relevante del caso en concreto.

Acciones encaminadas a buenas prácticas nacionales



Oaxaca



Quintana Roo

En estas fiscalías se inicia la **investigación de hechos de su competencia al tener conocimiento de estos, con independencia de que se cuente con una denuncia***. Esto es un aspecto positivo, ya que no requiere de mayores requisitos o formalidades para el inicio de una investigación.

Las Fiscalías Anticorrupción enfrentan problemáticas institucionales



Son instituciones **incómodas** para el poder político



No cuentan con presupuesto suficiente o **personal suficiente ni especializado**



El poder legislativo en los estados impone dificultades prácticas en la investigación, ya que **reforman constantemente los tipos penales**



No hay criterios homologados en el Poder Judicial respecto a los estándares probatorios del delito, así como los requisitos para la admisión de pruebas



Dificultad para solicitar información a la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

Las Fiscalías Anticorrupción también enfrentan problemáticas operativas

Las Fiscalías Anticorrupción son, ciertamente, instituciones incómodas para el poder político.

Falta de institucionalización de la colaboración con policías

Se cuenta con modelo de investigación preponderantemente reactivo y no proactivo



Limitaciones presupuestales

Limitaciones en capital humano

Complejidades para recabar información proveniente de otras autoridades

Propuestas para mejora organizacional de las Fiscalías Anticorrupción

- 1** Implementar una **política de priorización** de los casos en materia de corrupción en las Fiscalías Anticorrupción
- 2** Establecer un **modelo de organización para el Ministerio Público**, que le permita a las fiscalías dar un puntual seguimiento a las investigaciones por hechos de corrupción.
- 3** Establecer una **Unidad de Análisis e Inteligencia** especializada en hechos de corrupción al interior de las Fiscalías Anticorrupción
- 4** Generar **planes de investigación en materia de hechos de corrupción** que le permitan a los equipos e investigación contar con estrategias claras para ejecutar los actos de investigación

Lograr la institucionalidad de las acciones propuestas y las buenas prácticas fortalecerá las capacidades con las que operan las Fiscalías Anticorrupción de nuestro país.

<https://imco.org.mx/>

<https://tojil.org>

Levantemos la voz de las Fiscalías Anticorrupción

Reporte I: Análisis de la operación de las Fiscalías
Anticorrupción en México

Reporte II: Entrevistas con el personal de las Fiscalías
Anticorrupción en cinco estados

