

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS

**FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN
FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

CONTENIDO

CONTENIDO	1
MANDATO	2
CONTEXTO	4
DATOS	6
Recursos Financieros	6
Recursos Humanos	6
Carpetas de Investigación	7
Carpetas de Investigación determinadas	11
Amparos	11
Sistema Nacional Anticorrupción	12
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	13
COMBATE A LA CORRUPCIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	14
PROSPECTIVA	16
Código Penal Federal	17
Código Nacional de Procedimientos Penales	18
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	19
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	19
Ley Nacional de Extinción de Dominio	19

I. MANDATO

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Dentro de estas reformas se incluyeron las referentes al artículo 102 Apartado A del citado ordenamiento. Se creó la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo y se estableció que existirían al menos dos fiscalías especializadas, la de delitos electorales y la de combate a la corrupción.

La Constitución determinó que sería el Fiscal General de la República quién nombraría a los fiscales especializados antes referidos, con un procedimiento de consulta al Senado de la República.

En el mismo sentido, el 14 de diciembre de 2018 se publicó el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en el que se establece como parte de la estructura orgánica de la Institución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y se reitera el método de nombramiento.

El día 9 de febrero de 2019 el Fiscal General sometió a consideración del Senado de la República la propuesta de la Dra. María de la Luz Mijangos Borja como titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El 1º de marzo de 2019, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo A/003/2019 del Fiscal General de la República por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, quedó constituido formalmente este órgano.

El 11 de marzo de 2019, el Fiscal General de la República, una vez transcurrido el plazo de ley sin que hubiera objeciones, designó a la Doctora María de la Luz Mijangos Borja como titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

La competencia de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción es la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal referidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

A inicios de 2020, el Fiscal General de la República, como parte del Plan de Persecución Penal que remitió al Senado de la República, estableció los diez ejes delimitados de atención prioritaria que "por la gravedad de sus efectos de acuerdo con los niveles de violencia, laceran la seguridad de las personas y la estabilidad del Estado mexicano y favorecen una percepción de inseguridad y vulnerabilidad por la forma en que se cometen y la conmoción social que generan". El primer eje delictivo es la corrupción, esto es, los trece delitos que componen el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal.

II. CONTEXTO

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción inició sus labores en un contexto de múltiples cambios lo cual hizo más complejo su arranque y su primer año de operaciones.

La fiscalía nace con la creación de la Fiscalía General de la República. Es un área que no tiene precedente en la Institución. La Fiscalía General cuenta con una Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos, pero ésta permaneció en la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. Por ello, no se transfirieron a la Fiscalía Especializada su estructura, su presupuesto, ni las averiguaciones previas y carpetas de investigación pendientes.

Al ser un área de nueva creación, y toda vez que durante 2019 la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación no la contempló, pudo operar gracias al respaldo irrestricto del Fiscal General de la República que instruyó a todas las áreas de la Institución a colaborar activamente con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Los recursos financieros necesarios para la operación fueron con cargo al presupuesto global asignado al Ramo 17 en el marco de la transición de la Institución.

En este contexto, si bien se recibieron denuncias competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción desde el primer día, no se tuvieron las condiciones para abrir una Carpeta de Investigación sino hasta el mes de mayo, fecha en la cual se comisionaron a tres Ministerios Públicos. Pero fue hasta el mes de julio cuando se estuvo en posibilidad de comenzar a realizar las investigaciones conducentes en virtud de que, a partir de ese momento, se contó con el personal mínimo necesario para realizar todos los pasos que las diligencias ministeriales requieren.

Otra situación que enfrentó el inicio de la Fiscalía fue la transición institucional de lo que fue la Procuraduría General de la República a lo que es la Fiscalía General de la República.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018, estableció un plazo de un año a partir del nombramiento de su titular para definir una estrategia de transición desde lo que fue la Procuraduría General de la República.

El Doctor Alejandro Gertz Manero fue electo por el Senado de la República como el primer Fiscal General de la República el 18 de enero de 2019. A partir de entonces, ha realizado de manera eficaz esta transición.

Los cambios institucionales en los procedimientos internos repercutieron también en el trabajo de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción porque se trata de nuevas reglas y procedimientos a los que deben adaptarse los Ministerios Públicos comisionados al área.

También fue necesario dar a conocer cuáles son las competencias de esta nueva área e incorporar esquemas de trabajo de otras áreas, como las necesarias para la atracción y declinación de competencias.

Finalmente, el sistema penal acusatorio sigue constituyendo un reto. El 18 de junio de 2008 se aprobó una reforma penal que buscaba una transformación de fondo en la procuración e impartición de justicia. La reforma estableció un plazo de ocho años para que los Gobiernos federal y locales y los Congresos realizarán los cambios necesarios. A pesar de que desde el 2016 se abandonó el sistema penal mixto, hay inercias que se conservan.

Los ministerios públicos comisionados a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en su mayoría no habían participado en juicios orales, no habían integrado Carpetas de Investigación de acuerdo con el sistema penal acusatorio, ni están capacitados aun en las destrezas del litigio. Esto ha complicado la determinación de las Carpetas de Investigación en los casos en los que debe vincularse a proceso a una persona denunciada.

III. DATOS

Recursos Financieros

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción como antes señalé, no estuvo contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Por ello, al no disponer de clave de unidad fue necesario que para el inicio de operación se utilizaran recursos con cargo al presupuesto global asignado al Ramo 17 de la entonces Procuraduría General de la República, en el marco de la transición de la Institución.

Para el Ejercicio Fiscal en curso (2020) el presupuesto asignado directamente es de 110 millones de pesos dividido en los siguientes capítulos de gasto.

Cuadro 1 – Presupuesto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por capítulo de gasto, para el ejercicio 2020.

Capítulo de Gasto		Monto (pesos)
1000	Servicios personales	\$50,000,000.00
	Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	\$23,252,744.00
2000	Materiales y suministros	\$9,480,000.00
	Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	\$4,408,720.00
3000	Servicios generales	\$50,520,000.00
	Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	\$23,494,572.00
	Presupuesto general	\$110,000,000.00
	Presupuesto etiquetado	\$51,156,036.00
	Total	\$161,156,036.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020

Recursos Humanos

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción operó, por instrucciones del Fiscal General, con el apoyo de todas las áreas de la Fiscalía General. De esta forma se fueron comisionando, paulatinamente, Ministerios Públicos y Oficiales Ministeriales de otras áreas. Actualmente, tiene 26 Ministerios Públicos dedicados al inicio, integración y determinación de las carpetas de investigación. Estos Ministerios Públicos se encuentran integrados en cinco núcleos y cada uno de ellos tiene el auxilio de un oficial ministerial y

la supervisión de un Fiscal Jefe. Por lo tanto, se cuenta con 36 plazas ministeriales.

Al día de hoy, se tienen 11 plazas más de carácter directivo y administrativo. Entre ellas destacan la Coordinación de Investigación y Litigación y la Subcoordinación de Litigación. También es importante señalar que, a partir del 15 de febrero de 2020, se tienen una plaza para el análisis especializado y una de criminología. La Plantilla de la Fiscalía se compone de un total de 47 plazas.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción recibió el apoyo de la Coordinación General de Servicios Periciales en 79 Carpetas de Investigación. Solicitó 71 peritajes contables, 2 de ingeniería forense, 5 de audio y video, y 1 de informática.

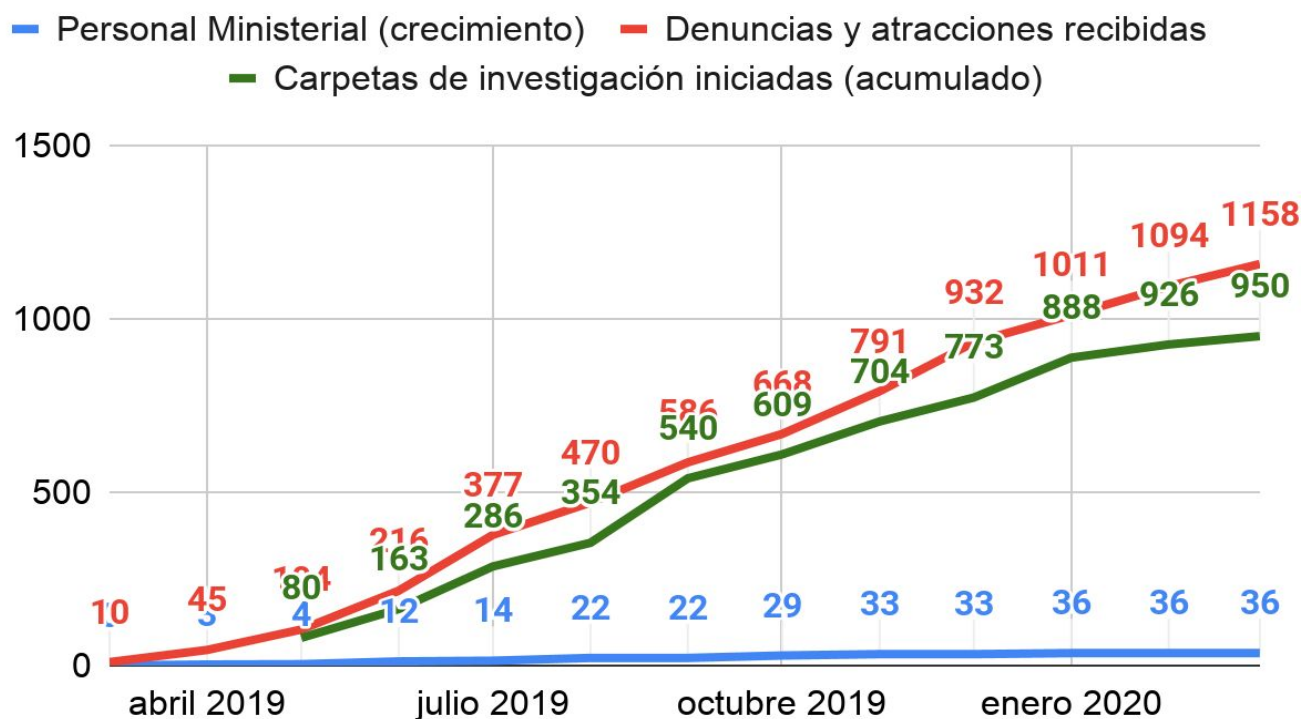
La Agencia de Investigación Criminal, por conducto de la Policía Federal Ministerial, empezó a dar atención a esta Fiscalía Especializada en septiembre de 2019, con 5 suboficiales y 1 encargado de grupo. Actualmente, atienden los mandamientos ministeriales un grupo de 20 suboficiales y 1 encargado de grupo.

Carpetas de Investigación

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción inició con carga cero, al mismo tiempo que se creó la Fiscalía General de la República. Es por ello, que con fundamento en el Acuerdo A/003/19 del Fiscal General de la República por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, antes citado, esta instancia tiene a su cargo todas las denuncias relacionadas con hechos de corrupción recibidas a partir del 15 de diciembre de 2019, fecha inicio de la Fiscalía General de la República, sin importar cuándo sucedieron los presuntos hechos de corrupción denunciados.

Al cierre de este informe -6 de marzo de 2020- se recibieron 810 denuncias y 348 solicitudes de atracción para un total de 1,158 expedientes. Este es el origen de 950 carpetas de investigación.

Gráfica 1 – Crecimiento del personal ministerial de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción con respecto al número acumulado de carpetas de investigación y denuncias presentadas. Ejercicios 2019 y 2020.



Las denuncias y expedientes de Investigación se pueden clasificar por el tipo de denunciante:

Cuadro 2 – Principales carpetas de investigación iniciadas por dependencia del denunciante.

Dependencia del denunciante	Carpetas de investigación
Particulares	350
Secretaría de la Función Pública	109
FONACOT	72
Auditoría Superior de la Federación	33
UIF	32
Secretaría de Economía	16
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	15
Policía Federal	15
Poder Judicial Federal	12

PEMEX	12
SEDATU	11
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11
IMSS	11
Secretaría de Educación Pública	10
Senado de la República	7
ISSSTE	6
Fiscalía General de la República	6
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	6

Fuente: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Las Carpetas de Investigación se pueden clasificar por el género del denunciante:

Cuadro 3 – Carpetas de investigación recibidas por la Fiscalía, por género del denunciante.

	Sexo / naturaleza del denunciante					
	Femenino	Masculino	Institución privada	Institución Pública	Sin registro	Suma total
Denuncia	65	231	14	479	21	810
Solicitud de Atracción	10	21	2	81	234	348
Total	75	252	16	560	255	1,158

Fuente: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Principales denunciados en las carpetas de investigación iniciadas por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción por dependencia en la que fueron servidores públicos.

Cuadro 4 – Principales carpetas de investigación iniciadas por dependencia de los denunciados.

Dependencia del imputado	Carpetas de investigación
Particular	62
PEMEX	53
Policía Federal	39
ISSSTE	32
IMSS	29

SEDATU	26
Poder Judicial de la Federación	22
Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado de Quintana Roo	11
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	11
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	10
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	10
Comisión Federal de Electricidad	10
SEDESOL	9
Gobierno del Estado de Veracruz	9
SAT	8
Instituto Nacional de Migración	8
Aduanas	8
SEP	7
Secretaría del Bienestar	7

Fuente: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Las Carpetas de Investigación se pueden clasificar por el probable delito denunciado:

Cuadro 5 – Principales carpetas de investigación iniciadas por probable delito denunciado.

Delitos imputados	Número de carpetas de investigación
Peculado	314
Uso ilícito de atribuciones y facultades	136
Ejercicio ilícito de servicio público	129
Enriquecimiento ilícito	93
Abuso de autoridad	69
Cohecho	49
Delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos *	41
Ejercicio abusivo de funciones	36
Encubrimiento*	16
Violación de los deberes de humanidad *	6

Fraude *	6
Intimidación	5

Fuente: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

* Estos delitos no son competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Carpetas de Investigación determinadas

A la fecha, el trabajo de los Ministerios Públicos ha permitido realizar un total de 196 determinaciones. Destacan las 108 que se refieren a la declinación por incompetencia debido, en su mayoría, a que el artículo 225 del Código Penal Federal, que se refiere a los delitos cometidos contra la administración de la justicia por servidores públicos, quedó fuera de los delitos por hechos de corrupción competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

El segundo número de determinaciones lo constituyen los 31 casos de acumulaciones a otra carpeta de investigación, ya que las denuncias en estos casos son presentadas por más de una persona. Finalmente, es importante señalar que existen 8 casos en los que se han utilizado los mecanismos alternativos de solución de controversias y 6 en los que se han judicializado.

Amparos

Como Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, he sido señalada como Autoridad Responsable en un total de 94 juicios de amparo, por diversos actos reclamados. De ellos, 46 han causado ejecutoria por sobreseimiento o por negativa del amparo y protección de la justicia federal y los restantes se encuentran en vías de resolución.

Cabe recalcar que los mencionados juicios han sido tanto en materia penal como en materia administrativa en mi carácter de integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sistema Nacional Anticorrupción

El artículo 113, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 10 fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y, el artículo 29 párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establecen que la Titular de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción es integrante del

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

De conformidad con los anteriores ordenamientos, he participado en 4 sesiones ordinarias y 3 extraordinarias de este Comité.

En la 1ª Sesión Extraordinaria 2019, de fecha 21 de marzo de 2019, se modificó el "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses; y expide las Normas e Instructivo para su llenado y presentación", para que el plazo para aprobar los formatos definitivos fuera el 31 de diciembre de 2019.

En la 2ª Sesión Ordinaria 2019, de fecha 23 de abril 2019, se creó un grupo de trabajo para el diseño del Sistema de Denuncias Públicas, de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción que se contempla en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. También se integró un grupo de trabajo para analizar la eliminación del uso del dinero en efectivo en el gobierno federal como herramienta para el combate a la corrupción. Igualmente, se presentó la Política Nacional Anticorrupción.

En la 3ª Sesión Ordinaria 2019, de fecha 09 de julio 2019, se aprobó la redacción de la Norma Vigésimoprimera de las Normas e instructivo para el llenado y presentación del Formato de declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

En la 2ª Sesión Extraordinaria 2019, el 07 de agosto 2019, se aprobó el "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las Normas e instructivo para su llenado y presentación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del 2019.

En la 4ª Sesión Ordinaria 2019, de fecha 05 de noviembre 2019, se aprobó la conformación de un grupo de trabajo para analizar la procedencia de crear comisiones encargadas de verificar los procesos de selección de los miembros que integran los Sistemas Locales Anticorrupción.

En la 3ª Sesión Extraordinaria 2019, de fecha 11 de diciembre 2019, se aprobó el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la 1ª Sesión Ordinaria 2020, de fecha 29 de enero 2020, se aprobó por unanimidad el acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

aprueba la Política Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero del 2020 que había sido previamente presentada en el mes de abril.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Con el apoyo de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la República y de la Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se asistió a las reuniones de la Conferencia de Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Se seguirá colaborando para enriquecer la participación de México en la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de las Naciones Unidas sobre corrupción a celebrarse en el primer semestre de 2021.

Además, en el marco del Mecanismo de Examen a la Implementación de dicha Convención, durante 2020 la Fiscalía Especializa participa junto con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores en el proceso de evaluación a Brasil.

IV. COMBATE A LA CORRUPCIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tiene presupuesto etiquetado para realizar acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.

Cuadro 7 – Presupuesto de la Fiscalía etiquetado para realizar acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.

E006					Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial	\$51,156,036.00
	180				Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	\$51,156,036.00
		102			Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	
			407		Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	
				1000	Servicios personales	\$23,252,744.00
				2000	Materiales y suministros	\$4,408,720.00
				3000	Servicios generales	\$23,494,572.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

Para el segundo semestre del año se propone la contratación en capítulo 1000 de 40 mujeres que realicen labores de oficiales ministeriales al lado de un Ministerio Público con la finalidad de que se capaciten en las labores de inicio, integración y determinación de las Carpetas de Investigación y puedan acceder, en un futuro, a las plazas de Ministerio Público.

Se promoverá la capacitación de estas oficiales ministeriales y de todo el personal de la fiscalía en la clasificación de los delitos por hechos de corrupción y en la investigación de los mismos con perspectiva de género.

El artículo 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define la "violencia institucional" como aquella que tiene como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, nos hace falta profundizar en esta violencia y relacionarla con el delito de cohecho para agravar la pena cuando el beneficio que recibe el servidor público sea de carácter sexual. Esto es, tenemos reconocida la figura del acoso y del hostigamiento sexual, pero se requiere que exista una mayor pena cuando se trata de un servidor público que condiciona la prestación de un servicio público o el ejercicio de un derecho a la obtención de un favor de carácter sexual.

En las diferentes mediciones que se realizan sobre corrupción y servicios públicos, el porcentaje de ciudadanos que dicen pagar sobornos por la obtención de los mismo es muy alto. Por ello, es muy importante determinar cuándo ese soborno es de carácter sexual y cuándo afecta a mujeres y niñas.

Relacionado con lo anterior se tiene contemplado otro proyecto para detectar patrones de corrupción en instituciones que tienen trato permanente con mujeres en situación de vulnerabilidad, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Migración¹, las instituciones encargadas de programas sociales y otras.

¹ Un Informe sobre la crisis humanitaria de la población migrante de la organización "Médicos sin Fronteras" señaló que el 22.5% de las mujeres entrevistadas habían sido acosadas sexualmente, el 12.8% tuvieron una relación sexual no deseada y el 10% reconocieron haber sido forzadas a tener sexo a cambio de algo. Cfr. https://www.msf.mx/sites/mexico/files/attachments/msf-mexico-sinsalida-cast-web_1.pdf

V. PROSPECTIVA

Una de las paradojas del combate a la corrupción es que es un fenómeno que se auto refuerza ya que al producir grandes ganancias ilícitas hace que se generen los incentivos para su reproducción. Por ello, enfrentarla se vuelve más difícil y prevenirla casi imposible.

Por ello, es necesario contar con una estrategia que tome en cuenta el mandato de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. A partir de ahí, debe combatir lo que se conoce como “gran corrupción” al tiempo que atienda los casos aislados. Esto se hará investigando particularmente los delitos por hechos de corrupción cometidos por las empresas, que son en muchos casos “el otro lado” de la corrupción, y así acabar con la impunidad de éstas y de sus representantes. Así, se crearán incentivos y criterios que procuren el “debido control interno” de sus organizaciones mediante mejoras a su gobierno corporativo y el desarrollo de programas de integridad y de cumplimiento.

Se presentará a consideración del Fiscal General de la República una propuesta de definición de competencias entre las diferentes áreas de la Institución. Una primera definición podría ser que los casos de menor cuantía o asuntos aislados fueran atendidos por las Delegaciones en las Entidades Federativas. Sin embargo, para llevar un estricto control y seguimiento de las Carpetas de Investigación, la distribución de las mismas deberá hacerse desde la Unidad de Atención Inmediata de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Otro aspecto que se presentará a consideración del Fiscal General de la República será la organización interna de la Fiscalía Especializada. Una opción sería que ésta se construya a partir de la definición de prioridad por sectores de acuerdo a su impacto social o económico, con una visión clara del fenómeno criminal. Por ejemplo, áreas especializadas en corrupción en contrataciones públicas, en programas sociales, en el sector salud, corrupción relacionada con seguridad nacional o corrupción corporativa. Esto estaría de acuerdo con la política de priorización presentada al Senado de la República, por el Fiscal General de la República, en el Plan de Persecución Penal al que hice referencia al inicio de este Informe.

Tal como lo propuso el Fiscal General de la República en este Plan, en cada una de las áreas habría equipos de investigación y litigación compuestos por analistas, peritos, oficiales ministeriales y policía de investigación bajo la conducción del Ministerio Público. Esta división permitiría la especialización de los Ministerios Públicos en la investigación, la atención de casos complejos así como una visión global y de largo alcance al momento de la judicialización.

Se elaborarán protocolos de investigación mínima para todos los delitos por hechos de

corrupción a fin de contar con indicadores de evaluación sobre la calidad de las investigaciones. También se desarrollará una guía de criterios para evaluar programas de cumplimiento de empresas sujetas a investigación penal. Esto brindará certeza a las empresas para que realicen las inversiones necesarias en un ambiente libre de corrupción.

Sólo a partir de las definiciones anteriores se podrá solicitar la estructura idónea para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La selección y capacitación y permanente evaluación de todo el personal será fundamental.

Como parte de la estrategia antes mencionada, para que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción realice su trabajo de manera más eficaz es necesario reformar el marco jurídico relativo a los delitos por hechos de corrupción. En este año de trabajo hemos identificado que las siguientes reformas al marco jurídico serían determinantes.

Código Penal Federal

- 1) En este primer año se han abierto Carpetas de Investigación en las que se integra el delito precedente del que se generan los recursos para el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción no puede realizar una investigación integral. Por ello se sugiere reformar el Código Penal Federal para que esta Fiscalía conozca del lavado de dinero, cuando estemos en presencia de las siguientes hipótesis:
 - a) Cuando el delito precedente sea uno de los previstos por el Título X del Libro Segundo.
 - b) Cuando sean servidores públicos locales o federales, que manejen recursos públicos federales.
 - c) Toda persona física o jurídica que tenga relaciones contractuales de carácter público, y/o manejo de recursos federales.
 - d) Se trate de seguimiento de capitales a través del sistema financiero.
- 2) También es necesario atribuir a las personas jurídicas los delitos de peculado, y percepción ilícita, ya que las grandes distracciones de recursos públicos se hacen a través de las empresas que realizan múltiples operaciones con estos recursos.
- 3) Elevar las punibilidades por todos los delitos relacionados con actos de corrupción, ya que se llega al absurdo de casos en los que se hacen contrataciones ilícitas de miles de millones de dólares que pueden poner en riesgo la estabilidad del país, en los cuales se pueden obtener sanciones mínimas y con sustitutivos penales. Se propone contemplar sanciones superiores a las

actuales, sin derecho a beneficios o prerrogativas, cuando el monto de la afectación patrimonial del Estado sea superior a 25 mil UMAS.

- 4) Modificar el tipo de uso ilícito de funciones y atribuciones y el peculado, de tal forma que se pueda perseguir sin que la ilicitud dependa de las resoluciones administrativas.
- 5) Incluir la sanción por contratación ilícita a los particulares, tanto a personas físicas como jurídicas, ya que la redacción de la Fracción II del Artículo 217 es poco clara.
- 6) Ampliar el delito de percepción ilícita del Artículo 217-Bis y Ter, tanto para servidores públicos, como para particulares que reciban dinero de pagos indebidos.
- 7) Regular la autoría mediata por aparato organizado de poder con el propósito de ampliar el ámbito de responsabilidad en servidores públicos de alto nivel jerárquico que instrumentalizan la voluntad de sus subordinados, por coacción o engaño, para realizar actos de corrupción.

Código Nacional de Procedimientos Penales

Se sugiere reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales, para definir nuevas estrategias de investigación, tales como:

- 1) Redefinir la protección de testigos e imputados colaboradores en hechos de corrupción.
- 2) Mejorar la regulación de las medidas cautelares reales para asegurar bienes relacionados con objetos, instrumentos o productos de delitos por actos de corrupción.
- 3) Definir un procedimiento especial para acuerdos reparatorios en materia de hechos de corrupción. Avanzar en la justicia restaurativa.
- 4) Regular la utilización de fuentes abiertas para la obtención eficaz de información en delitos relacionados con actos de corrupción.
- 5) Regular la aplicación de tecnologías de información para compilar información.
- 6) Regular el uso de aparatos electrónicos para obtener pruebas, sin que invadan la privacidad de las personas.
- 7) Fortalecer el manejo de la cadena de custodia electrónica, para datos informáticos relacionados con investigaciones de hechos de corrupción.
- 8) Incluir las medidas cautelares más eficaces, para que la Fiscalía pueda ampliar las

formas de asegurar los bienes y evitar que se sigan causando perjuicios al Estado.

- g) Definir de manera más clara lo que se debe entender por "debido control interno": Describiendo los requisitos legales para los modelos de organización, gestión y prevención. El artículo 421 del Código Nacional de Procedimientos Penales no define que debe esperarse por "debido control interno". No desarrolla en qué consiste el órgano de control permanente, ni cuáles deben ser sus elementos y características principales; no aporta mayores detalles sobre lo que debe ser una política interna para la prevención del delito, ni cuáles deben ser los criterios de evaluación de los controles organizacionales. Todo lo anterior resulta especialmente relevante para determinar la responsabilidad penal de la persona moral, incluyendo por supuesto la responsabilidad de su órgano de gobierno y de sus empleados y representantes.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Se sugiere modificar la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, para incluir como actividades vulnerables los actos de contratación pública, las cuales deben reportarse para dar un seguimiento en la aplicación de los recursos públicos.

Debe considerarse como actividad vulnerable cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, utiliza el sistema financiero y crediticio para la adquisición o incremento de su patrimonio.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Se sugiere reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para que esta Fiscalía aplique la citada Ley, cuando estemos en presencia de las siguientes hipótesis:

- 1) En casos de enriquecimiento ilícito, cuando se ocupen aparatos organizados de poder como personas físicas y jurídicas, así como las distintas operaciones para ocultar bienes o introducirlas al sistema patrimonial, financiero y fiscal.
- 2) Peculado, cuando el servidor público haga contrataciones con empresas inexistentes -EFOS- o creadas ex profeso para distraer recursos públicos y tener la posibilidad de darle seguimiento a los capitales.
- 3) En el caso del ejercicio abusivo de funciones, debe darse seguimiento al destino de los recursos y facilitar la acreditación de los beneficios económicos derivados de la contratación con la evolución patrimonial y con la capacidad de gasto.
- 4) Incluir a las personas jurídicas como sujetos de régimen de excepción en materia de delincuencia organizada.
- 5) En el delito de cohecho, cuando se utilicen recursos económicos, principalmente

de fuentes internacionales, o provengan de personas jurídicas que sobornen o intenten sobornar a los funcionarios públicos.

- 6) La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción debe conocer y aplicar las figuras del régimen de excepción en materia de delincuencia organizada para garantizar el esclarecimiento de los hechos de alta complejidad y especialización técnica.

Ley Nacional de Extinción de Dominio

Se sugiere reformar la Ley de Extinción de Dominio, para incluir modelos eficaces de recuperación de activos, que esta Fiscalía podrá cuando estemos en presencia de las siguientes hipótesis:

- 1) Para incorporar al cohecho y el peculado como delitos donde proceda la extinción de dominio.
- 2) Extinguir el dominio de las empresas que participen en peculado, adicional a la sanción penal, y que sea procedente asegurar los bienes por el sólo hecho de que se hayan obtenido mediante la distracción de recursos públicos, con independencia de quién lo haya hecho.
- 3) Debe dotarse durante las investigaciones a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de mecanismos ágiles y eficaces para la inmovilización de cuentas, suspensión de cotizaciones en casas de bolsa y gravámenes, con independencia de que pueda verificarse la legitimación con el Juez de Control, o en su caso, con el Juez civil.
- 4) Debe contemplarse la suspensión de ejecución de laudos arbitrales comerciales y laborales, mientras se hace el esclarecimiento de los hechos relacionados con corrupción. De lo contrario, los paneles internacionales de arbitraje serán un mecanismo de impunidad que pueden utilizar las personas físicas o jurídicas para evitar la recuperación de los recursos.
- 5) Asegurar los bienes de las empresas que cometan cohecho con servidores públicos, e inmediatamente bloquear la salida de capitales al extranjero a través de providencias precautorias reales. Asimismo, se debe iniciar la investigación, con independencia de la responsabilidad penal del servidor público.