



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

Cifras y resultados de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Índice.

Cifras y resultados de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	1
Índice.	2
Introducción	3
Situación Actual.	6
Antecedentes	8
Participación en el Sistema Nacional Anticorrupción	9
Acciones y resultados.	12

Introducción

El 10 de febrero de 2014 se publicó el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transformar la Procuraduría General de la República en un órgano autónomo que se denominó Fiscalía General de la República y para crear, entre otros aspectos, dos Fiscalías Especializadas, una de ellas la de Combate a la Corrupción.

El combate a la corrupción es una prioridad en los estados modernos. La comunidad internacional ha puesto especial interés en la **cooperación**. Sin embargo, también existe una tendencia a crear mecanismos de **intervención** cuando las instituciones de los países no son fuertes.

En un reciente¹ seminario de discusión realizado por el Instituto Max Planck en Friburgo se habló de los "mecanismos internacionales de soporte a las instituciones de procuración de justicia y apoyo para el cumplimiento de la ley"² conocidos por sus siglas en inglés como IBSM.

Hay dos ejemplos de estos mecanismos que son conocidos en nuestro país: el "Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes" -GIEI- que surge en México derivado de un acuerdo entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado Mexicano y representantes de la víctimas de Ayotzinapa cuyo mandato principal fue investigar la desaparición forzada y el asesinato de al menos 43 estudiantes mexicanos en 2014; y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG, creada por un Acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de Naciones Unidas en 2006.

¹ 5 de mayo de 2019.

² International Backing and Support Mechanisms (IBSMs).

De acuerdo con los estudiosos del tema³ la existencia de este tipo de mecanismos requiere de dos condiciones: la existencia de delitos cometidos desde el poder y un Estado de Derecho débil.

1. **Delitos cometidos desde el poder -power crime-.**⁴ Los delitos cometidos desde el poder es una especie de delito que no sólo es un tipo de aquellos cometidos por servidores públicos, sino que es un entramado entre el poder público, el poder económico y el crimen organizado. El delito desde el poder está incrustado en la economía, busca su propio interés a costa del interés público. Su objetivo es el control sobre la competencia económica y el poder político.

Este tipo de delito deriva de la desigualdad sistémica porque descansa en una oportunidad de cometer actos de corrupción superior a cualquier otro actor social. Este acceso asimétrico es esencial para establecer además la posición de poder que adquieren y para ejercer violencia y coerción.

Los delitos cometidos desde el poder, aunque requieren de una estructura organizada, difieren de lo que conocemos como crimen organizado, porque este último busca preferentemente ganancias económicas, mientras que el primero busca esencialmente el poder, la generación de las condiciones políticas que le permitan mantener su posición de privilegio para generar mayores ganancias económicas.

En este sentido los delitos cometidos desde el poder son esencialmente antidemocráticos Jan-Michel Simon⁵ tiene una frase que lo resume todos "*Power*

³ Cfr. Jan-Michel Simon "International Backing and Support of National Law Enforcement and Justice Institutions: Against power crime en Latin America", WorkShop. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

⁴ También se le ha llamado "gran corrupción" y se ha definido como el abuso del puesto público en las más altas esfera de la política para conseguir beneficios. Esta situación genera, a su vez impunidad porque los líderes políticos no permiten que las instituciones de procuración e imparticiones de justicia funcionen para investigar y sancionar a colegas, familiares, amigos y obviamente a ellos mismos.

⁵ Jan-Michel Simon "International Backing and Support of National Law Enforcement and Justice Institutions: Against power crime en Latin America", WorkShop. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, página 5.

crime seeks to transform the rule of law and of suffrage into a perpetuate rule for criminals". Los crímenes cometidos por actores con poder buscan transformar el Estado de Derecho y la representatividad del Congreso en un gobierno ejercido perpetuamente por delincuentes.

2. **Estado de Derecho débil -lack of law enforcement-** Una precondition para que la comunidad internacional comience a hablar de la necesidad de mecanismo de apoyo internacional es que no haya instituciones eficaces para hacer cumplir la ley. El principio de que "nadie por encima de la ley" se trastoca y queda reducido a pura retórica. No hay una genuina división de poderes y los contrapesos no existen.

En estos Estados se habla constantemente de Estado fallido, pero sobre todo existe la convicción de que hay intocables, que hagan lo que hagan serán siempre impunes.

A pesar de los esfuerzos de los países, el espacio en donde florecen los crímenes cometidos desde el poder se caracteriza por la ausencia de reglas claras y consistente; de servidores públicos capacitados dentro las esferas gubernamentales; en la falta de una verdadera política pública de combate a la corrupción y sobre todo en que este tipo de delitos excede a lo que se hace ordinariamente dentro de la procuración de justicia.

Esto es, necesitamos un entendimiento de que el combate a la corrupción de los delitos cometidos desde el poder está más allá de lo que siempre se hace, Se requieren Instituciones modernas, con un enfoque nuevo que cambie el estado de las cosas.

Situación Actual.

El voto de los mexicanos el 2 de julio de 2018 fue mayoritariamente a favor del combate efectivo a la corrupción.

La corrupción no se va a combatir si seguimos haciendo lo mismo.

Existen dos caminos: 1) recurrir a instancias internacionales o, 2) fortalecer a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

La comunidad internacional⁶ ha propuesto la creación de una Corte Internacional Anticorrupción -CIA por sus siglas en inglés-. La necesidad de una institución internacional en esta materia surge de la ineficacia en el combate a la corrupción en países que a pesar de tener normas e instituciones con los mismos estándares que otros, sus niveles de corrupción son tan altos que ya erosionaron a todas las instituciones. Son estados fallidos en donde ya no existen contrapesos y las leyes anticorrupción son inoperantes.

En mayo de este año vino a México el Juez Mark L. Wolf quien es además presidente de la organización "Integrity Initiatives International", estuvo en México para abrir camino hacia la Corte Internacional Anticorrupción. Señaló que es lamentable que en México y Venezuela no haya sentencias importantes para servidores públicos por corrupción de alto nivel, y puso por ejemplo en el caso de la empresa brasileña Odebrecht. Al respecto dijo: "Pero si existiera una Corte Internacional, entonces sí podría haber un lugar para sentenciar a esos líderes, y habría expertos en la aplicación de la ley que puedan demostrar con su habilidad y su experiencia el desarrollo esos casos tan complejos"⁷ En esa conferencia agradeció que haya

⁶ A finales del siglo pasado la comunidad internacional como consecuencia de lo sucedido en Ruanda y los territorios de la ex Yugoslavia, decidió conformar una Corte Internacional para poder perseguir y sancionar a aquellos individuos que habían realizado crímenes que por su naturaleza merecen ser atendidos por la justicia internacional. El Estatuto de Roma dio vida a la Corte Penal Internacional (CPI), la cual está de castigar crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad.

⁷ Conferencia pronunciada en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del TEC de Monterrey, campus Ciudad de México el 22 de mayo de 2019.

organizaciones de la sociedad civil que estén pendientes y apoyen el tema.

También se han propuesto mecanismos internacionales de apoyo -IBSM-. La Comisión Internacional contra la Corrupción en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCHI)⁸ en Honduras dejaron enseñanzas de lo que este tipo de mecanismos pueden y no pueden hacer. En mi opinión un aspecto positivo es que sí lograron desarticular las redes de corrupción enquistadas en el poder, el lado negativo fue la superposición con las instituciones nacionales que por cierto se consideró necesaria dado que el poder estaba ya cooptado.

La reciente noticia de que la Securities and Exchange Commission y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos iniciaron un procedimiento bajo las reglas de la U.S. Foreign Corrupt Practices Act, en la que se investigaría a la empresa mexicana PEMEX por corrupción, volvió a poner a discusión la capacidad de las instituciones mexicanas para detectar, investigar y sancionar este tipo de corrupción.

En varias conferencias de prensa del Presidente de la República, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador ha señalado que los casos están presentados en la Fiscalía General de la República y que tiene confianza en la integridad del Fiscal General y de la Fiscalía Especializada.

El 11 de marzo de 2019 el Fiscal General de la República designó a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. La fiscalía inició con carga cero de asuntos pero también con cero presupuesto. La Cámara de Diputados no previó presupuesto para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para el año 2018 a pesar de ser una prioridad.

⁸ En 2015 hubo diversas protestas públicas en Honduras a consecuencia de un escándalo de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social. Entonces se invitó a la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas a construir un mecanismo para el combate a la corrupción y la impunidad en el país. El 16 de enero de 2016 se firmó un acuerdo entre el Gobierno de Honduras y la Secretaría General de la OEA. Esta misión a diferencia de la Comisión de Guatemala no tuvo incidencia en casos concretos sino en la detección de sectores sensibles a la corrupción y en la propuesta de reformas. Entre estas reformas la del poder judicial fue muy importante.

Antecedentes

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 102 de nuestra Carta Magna, la cual, previó la existencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, quedando de la siguiente manera:

Artículo 102.

A. (...)

*La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de **combate a la corrupción**, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.*

Por el acuerdo A/011/14, suscrito por el entonces Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014, se creó la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, mismo que estableció sus atribuciones.

En el diverso A/029/2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 19 de abril de 2017, se reformó el similar A/011/14, dando autonomía técnica y operativa para la investigación de los delitos cometidos relacionados con hechos de corrupción.

Ahora bien, el 1º de marzo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo A/003/19, por medio del cual, se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y se le facultó para investigar, prevenir y perseguir los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código

Penal Federal

El 08 de febrero de dos mil diecinueve, se envió la propuesta de nombramiento de la Titular Especializada en Combate a la Corrupción, María de la Luz Mijangos Borja, siendo oficial el 11 de marzo del mismo año, iniciando las arduas labores para cumplir el objetivo principal de la presente administración: erradicar la corrupción.

Participación en el Sistema Nacional Anticorrupción

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que fue creado con la reforma del artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 27 de marzo de 2015.

Se ha participado en 3 sesiones ordinarias y 3 extraordinarias del Comité mismas que serán enunciadas brevemente a continuación:

- **1ª Sesión Extraordinaria 2019, en fecha 21 de marzo de 2019.** Se modificó el artículo Segundo Transitorio del "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 quedar en los siguientes términos: *"SEGUNDO. Se determina que los formatos aprobados mediante el presente Acuerdo, serán obligatorios para los Servidores Públicos al momento de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses, una vez que se encuentren debidamente integrados y correctamente segmentados, estén plenamente adecuados a las directrices establecidas en el marco jurídico aplicable y se garantice la interoperabilidad con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, a que hace referencia la fracción I del artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, situación que será formalmente informada a los involucrados mediante el Acuerdo correspondiente que, para tal efecto, emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y publique en el Diario Oficial de la Federación para su aplicación y observancia obligatoria, lo que no*

podrá exceder del 31 de diciembre del año 2019".

- **2ª Sesión Ordinaria 2019, en 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. Además, se integró de un grupo de trabajo para analizar el tema de la eliminación del uso del dinero en efectivo en el gobierno federal como herramienta para el combate a la corrupción. Por otro lado, se presentó la Política Nacional Anticorrupción.
- **3ª Sesión Ordinaria 2019, en fecha 09 de julio 2019.** Se aprobó la redacción de la Norma Vigésimoprimer de las Normas e instructivo para el llenado y presentación del Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses.
- **2ª Sesión Extraordinaria 2019, en fecha 07 de agosto 2019.** Se acordó incorporar, en las Normas e instructivo para el llenado y presentación de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, Norma Décima Novena, número II. Declaración de Intereses, un párrafo en los términos siguientes: *"En el caso de menores de edad se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, en términos de las disposiciones legales aplicables. Por tanto, todos sus datos personales no serán susceptibles de publicidad".*

Además, se acordó incorporar en adición la Norma Decimonovena de las normas e instructivo para el llenado y presentación de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, un párrafo que establezca: *"Con la finalidad de que las personas servidoras públicas identifiquen los datos que no serán públicos en el sistema de declaración, éstos aparecerán resaltados".*

Aunado a ello, se modificó el punto 2, de la sección II, de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, denominado: *"¿Participa en alguna de estas instituciones?"*, y su catálogo de opciones, en los siguientes términos: *"¿Participa en la toma de decisiones de PROYECTO 12 SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMITÉ COORDINADOR*

SEGUNDA SESIÓN EXTRAORDINARIA 2019 alguna de estas instituciones?", eliminando del catálogo de opciones: "ORGANIZACIONES RELIGIOSAS".

Por último, se modificaron los Anexos Primero y Segundo del "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".

- **4ª Sesión Ordinaria 2019, en fecha 05 de noviembre 2019.** Se acordó la elaboración, por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de una propuesta de reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, 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.

- **3ª Sesión Extraordinaria 2019, en fecha 11 de diciembre 2019.** Se presentó y aprobó el "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación 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".

Acciones y resultados.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instala con el nombramiento de la Dra. María de la Luz Mijangos Borja el 11 de marzo de 2019.

Con actualmente 41 plazas (8 administrativas y 33 ministeriales) ha recibido al 31 de diciembre un total de 699 denuncias y 293 incompetencias por parte de otras fiscalías especializadas y locales.

Mes / 2019	Personal Administrativo	Personal Ministerial	Total
marzo	2		2
abril	3	3	6
mayo	1	1	2
junio		8	8
julio		2	2
agosto	1	8	9
septiembre			
octubre	1	7	8
noviembre		4	4
diciembre			
		Total:	41

En este mismo periodo se han iniciado 773 carpetas de investigación y se tienen abiertos 19 números de atención en estudio para determinar si las conductas denunciadas constituyen delitos federales del título décimo del Código Penal Federal sobre delitos de corrupción.

En el mismo periodo se han determinado 117 de dichas carpetas de investigación y de las cuales 28 se han acumulado, en 49 de ellas se ha declinado la competencia, en 15 decretado el no ejercicio de la acción penal y en 20 se ha señalado la abstención de

investigación por parte del ministerio público.

Asimismo, se han judicializada 5 carpetas de investigación, todas ellas en etapa inicial del proceso.

Acumuladas	28
Incompetencia externa	49
NEAP	15
Incompetencia interna	0
Abstención de investigar	20
Judicializadas	5

Esto equivale al 15.60% (117/750) de las carpetas iniciadas. Esperamos que durante el transcurso del año esta cifra pueda triplicarse para evitar un rezago inmanejable de carpetas de investigación. De ello dependerá la viabilidad de esta Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y su funcionamiento en márgenes de credibilidad y sustento de las expectativas generadas por la presente administración y la ciudadanía.

Es importante señalar que de los tipos penales establecidos en el título décimo (12 sin considerar la desaparición forzada de personas) la mayoría de las denuncias presentadas se hacen de manera general sin una imputación concreta, por lo que el 65.2% de las denuncias se hacen sobre hechos genéricos no calificados, correspondiendo el segundo lugar al ejercicio ilícito del servicio público con el 8.3% de las denuncias y en tercer lugar el enriquecimiento ilícito con el 7.4%.

Aquellos que resulten	65.19%
Ejercicio Ilícito del Servicio Público	8.34%
Enriquecimiento ilícito	7.43%
Peculado	4.43%
Abuso de autoridad	3.52%

Cohecho	3.26%
Uso ilícito de atribuciones y facultades	2.22%
Ejercicio abusivo de funciones	1.96%
Coalición de Servidores Públicos	1.04%

Entre las principales dependencias e instituciones a la que pertenecen los denunciados de probables hechos de corrupción, debe señalarse que en primer lugar corresponde a particulares con el 37.7% de las denuncias, siguiendo en orden decreciente la Secretaría de la Función Pública (10.48%) y Fonacot (8.89%). Mención de importancia corresponde el 4.24% de denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación y el 3.18% de las denuncias presentadas por la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Porcentajes correspondientes al total de las denuncias como ya lo hemos señalado.

Particular	37.67%
Secretaría de la Función Pública	10.48%
FONACOT	8.89%
Auditoría Superior de la Federación	4.24%
UIF	3.18%
Secretaría de Economía	2.12%
Policía Federal	1.86%
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1.72%
SEDATU	1.33%
IMSS	1.19%
Senado de la República	0.80%
Pemex	0.80%
SEP	0.66%
ISSSTE	0.66%
Infonacot	0.66%
FGR	0.66%

Finalmente el porcentaje de imputados, considerando las dependencias a las que pertenecen o pertenecían, así como los particulares probablemente involucrados nos presenta los siguientes resultados:

Particular	7.19%
Pemex	5.63%
Policía Federal	5.31%
ISSSTE	4.53%
SEDATU	3.44%
IMSS	3.44%
Poder Judicial Federal	2.34%
FGR	1.88%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado de Quintana Roo	1.72%
Gobierno del Estado de Veracruz	1.25%
SHCP	1.09%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1.09%
CFE	1.09%
SEP	0.94%

Destacando entre otros rubros el relativo a denuncias en contra de particulares con un 7.19%, Pemex con un 5.63%, la Policía Federal 5.31% y el ISSSTE con un 4.53%.