



Propuesta de diseño Fiscalía Anticorrupción de la Ciudad de México

Introducción

La Fiscalía Anticorrupción en la Ciudad de México es una institución creada en el marco de las reformas políticas de la Ciudad, que responde a la necesidad de dar atención especial y diferenciada a un fenómeno que no solo ha crecido de manera exponencial durante los últimos años, sino que ha adquirido un carácter complejo al involucrar cada vez más a mayor cantidad de procesos, instituciones y sujetos; se trata de la corrupción. De acuerdo al Índice de percepción de la corrupción en 2018, México cuenta con una calificación de 28 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido en el sector público¹. Asimismo, de acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción de 2013, el 88% de la ciudadanía en México considera que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente.² De esta manera, la corrupción se ha colocado como el segundo problema que más preocupa a los mexicanos.³

El tema de corrupción se ha colocado en los últimos años, tanto por la sociedad, como por el mismo gobierno como uno de los temas centrales que acapara la atención de medios de comunicación, de organizaciones civiles, de la sociedad en general y actualmente se encuentra en la agenda del gobierno en turno como el principal problema a erradicar en el país. Desde la percepción de la sociedad, hasta los trabajos académicos y de investigación que se han realizado en el tema consideran que la impunidad⁴ funciona como una de las causas que potencia la corrupción en el país. La corrupción que se está viviendo en estos momentos en México se trata de un problema que está intrincado desde los procesos más comunes en la

¹ De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional. En la escala de 0 a 100, donde 0 significa altamente corrupto y 100 un país libre de corrupción. Información tomada de https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/

² <http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-corrupcion-en-mexico/>

³ Reportado por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental y Latinobarómetro. Tomado de <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1076>

⁴ La impunidad es considerada por Naciones Unidas como *La inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal, por parte de autores de violaciones, así como la responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención o procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas*. Naciones Unidas, 2005 a:6)

imposición de multas con las llamadas “mordidas”, en donde cientos de civiles y policías o funcionarios públicos se involucran de manera sistemática diariamente, pasando por problemas como la construcción irregular de viviendas que en casos de desastres naturales ponen en riesgo la vida de la población, hasta los procedimientos más complejos y difíciles de evidenciar como el conocido caso de “La Estafa Maestra⁵” que demostró el uso del entramado institucional, las lagunas normativas de la legislación institucional, y la colaboración de instituciones públicas y privadas para la comisión de delitos de corrupción a gran escala.

En este marco fáctico en el que se encuentra México, en 2015 se creó a nivel nacional el Sistema Nacional Anticorrupción y, dos años después, en 2015, en la Ciudad de México se inició el proceso de construcción del Sistema Anticorrupción local. Este Sistema que se encuentra en proceso de composición prevé la coordinación de distintas instituciones gubernamentales locales que tengan incidencia en el combate a la corrupción, a partir de la creación de políticas públicas basadas en la información obtenida de los diversos sistemas de información que el propio sistema contempla, de tal manera que sea posible identificar las causas y mayores problemáticas de la corrupción, y generar políticas para su erradicación, con el trabajo coordinado de todas las instituciones involucradas.⁶ En específico el Sistema Local tiene como objeto establecer, articular y evaluar la política pública en materia de corrupción en la Ciudad de México, en colaboración y complementación con el Sistema Nacional.⁷

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México (en adelante Fiscalía Anticorrupción) juega un papel esencial en los objetivos perseguidos para la erradicación de la corrupción. Como se señaló anteriormente, uno de los principales problemas que se asocian como causa de los altos índices de corrupción que se viven en el país, es la impunidad. El papel de una institución que tiene como finalidad la investigación y sanción de quienes cometan delitos de corrupción abona a eliminar la impunidad, siempre y cuando el trabajo de esta Fiscalía se realice de manera estratégica y sus métodos se basen en altos estándares de investigación. En caso contrario, y como ha venido sucediendo en el órgano investigador, las Fiscalías se convierten en un eslabón más de la cadena de corrupción.

La Fiscalía Anticorrupción debe pensarse en función de todos los cambios constitucionales que se han dado durante las últimas décadas, específicamente las reformas de 2008 y 2011, sobre el sistema penal y en materia de derechos humanos, respectivamente. El sistema acusatorio trajo un nuevo paradigma en la manera en la que se deben investigar, perseguir y juzgar los delitos en general en México, y como ya ha sido ampliamente analizado desde

⁵En <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

⁶ De conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Sistema Anticorrupción es una instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

⁷ Artículo 6 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

distintos ámbitos, su implementación se ha encontrado con una serie de obstáculos que hoy han hecho que el sistema acusatorio se ejecute de manera muy atropellada en el país, por las distintas fiscalías, cuyos procesos institucionales no han logrado estar a la altura de lo que un sistema acusatorio garantista exige. En ese sentido, el diseño de la Fiscalía anticorrupción tiene diversos retos:

- A. Debe realizarse de tal manera que supere los problemas y vicios a los que se han enfrentado las fiscalías en general en la implementación del sistema acusatorio.
- B. Debe ajustarse a estándares y garantías para la procuración de justicia en México.
- C. Debe considerar de manera estratégica la lógica de investigar los delitos complejos que interpelen los delitos de corrupción .

Es importante tener en cuenta que la Fiscalía Anticorrupción, en el entramado institucional, tiene su lugar dentro de la Fiscalía General de la Ciudad de México, lo cual genera por sí mismo algunos problemas que será importante sortear en el diseño de la misma, para garantizar que el organismo pueda actuar con la mayor autonomía posible y lograr su cometido, sin tener que estar sometido a designios políticos que puedan obstaculizar la procuración de justicia en materia de corrupción.

A la fecha existen propuestas de modificación del diseño de funcionamiento de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México que buscan dar una solución a todas las problemáticas intrínsecas de la procuración de justicia en el país que nos mantienen con los altos índices de impunidad en el Ciudad.⁸ Estos impulsos por reformar y mejorar la manera de investigar delitos deben coordinarse en el diseño de la Fiscalía General, las fiscalías especializadas y demás órganos de procuración de justicia contemplados en la institución.

Bajo las premisas anteriores, este documento presenta de manera esquemática una propuesta de diseño de la Fiscalía Anticorrupción que de respuesta y solución a los problemas actuales de investigación de delitos, pero sobre todo que coadyuve de manera eficaz a la erradicación de la corrupción en la Ciudad de México.

A. El papel de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México

1. Qué es la corrupción

Es importante que en este documento se clarifique a qué nos referimos cuando se habla de corrupción al ser la materia de competencia que tendrá la Fiscalía Anticorrupción, sobre todo considerando que el Código Penal no contiene ningún título o tipos penales que respondan al nombre de corrupción, por tanto esta definición es un punto de partida no sólo para entender

⁸ De manera específica, el Modelo 2020 de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX, elaborado en 2019 por un grupo de expertos en la materia.

la materia, sino para más adelante estar en condición de diferenciar los delitos que atenderá esta Fiscalía y los que seguirán siendo atendidos por otras áreas.

La corrupción ha sido definida de distintas maneras. En una revisión general, y sin abundar en el tema, podemos encontrar desde las definiciones más amplias, hasta aquellas que buscan analizar la corrupción a la luz de los impactos que generan en otras materias, como en los derechos humanos o en la economía. Bajo este abanico de definiciones, es importante identificar aquella que mejor se ajuste a las características del fenómeno que se presenta a nivel local.

Es importante señalar que existen dos convenciones internacionales⁹ que se refieren al problema de la corrupción y señalan las distintas obligaciones estatales que los países firmantes deben considerar para su erradicación y prevención. México firmó ambos instrumentos internacionales, por lo que está ceñido a cumplir con las medidas que en ellas se establecen. Sin embargo, en ninguna de ellas se puede encontrar una definición propia del fenómeno, en su lugar, ambos tratados hacen un listado de actos que deberán ser considerados como parte de la corrupción.

Como factor común dentro de las diversas definiciones encontramos que la corrupción habla de un *abuso del poder con beneficio propio*¹⁰, o en otras palabras *privatización del poder público*¹¹. De conformidad con la misma definición que se tiene en el Estado mexicano¹², la corrupción bajo esta definición puede clasificarse de la siguiente manera¹³:

- a. A gran escala: Se realiza por parte de los niveles más altos de gobierno. Estos actos implican la distorsión de políticas o funciones centrales del Estado y los líderes que se benefician da expensas del bien común.
- b. Menores: Se refiere a los abusos cotidianos que se realizan por funcionarios de bajo y mediano rango en interacción con ciudadanos comunes, que tienen como consecuencia la posibilidad de acceder a bienes o servicios públicos.
- c. Política: Es la manipulación de políticas, instituciones y procedimientos en la asignación de recursos y financiamiento que se realiza por parte de quienes son responsables de

⁹ Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Venezuela en 1997. Firmada y ratificada por México en el mismo año. Y en el ámbito universal, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 58/4 en 2003, firmada y ratificada por el Estado Mexicano en 2004. Es importante señalar que en total existen 5 instrumentos internacionales con distinto carácter que están asociados al tema de corrupción.

¹⁰ Definición acuñada por Transparencia Internacional y posteriormente utilizado por el Banco Mundial.

¹¹ ZALAUQUET, 2017. P. 19.

¹² Esta definición se puede encontrar en la página de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Ciudad de México, por lo que se puede concluir que es la definición base de la que se parte para el combate a la corrupción como parte de la agenda de la actual administración. Véase <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>.

¹³ Esta clasificación es retomada de la clasificación hecha por la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica.

las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus o patrimonio.

Otra definición que ha tenido gran impacto es la que considera a la corrupción como *aquel fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa*.¹⁴ En este caso, la corrupción se considera como un modo específico de ejercer influencia de manera ilícita, ilegal e ilegítima. Esta definición por su parte, establece dos categorías¹⁵ de este tipo de corrupción: Conforme a las reglas y en contra de las reglas

Otra de las características que se han puesto sobre la mesa al hablar de corrupción son: la violación de un deber o regla que está asociado al cargo que se ostenta (regla jurídica-penal); la existencia de secrecía, discreción y ocultamiento en la realización del acto; y siempre hay una expectativa de obtener una ganancia extraposicional que puede ser económica, política, profesional, sexual, etc., no necesariamente determinada y puede generarse a futuro.¹⁶

Como señalamos anteriormente, el Código Penal de la Ciudad de México no contiene un catálogo de delitos de corrupción¹⁷, sin embargo existen diversos tipos penales que podrían encuadrar en la descripción de corrupción que hemos visto anteriormente, sobre todo aquellos que se encuentran en el *Título Décimo Octavo.- Delitos contra el Servicio Público cometido por servidores públicos*, y el *Título Décimo Noveno.- Delitos contra el servicio público cometido por particulares*. Lo anterior no es casualidad, pues como ya se dijo anteriormente, muchos de los instrumentos internacionales que buscan definir la corrupción lo hacen a través del listado de conductas, muchas de ellas que se encuentran en este capítulo. Por otro lado, es necesario señalar que muchos de los delitos que se encuentran expuestos en los demás apartados del Código Penal tienen penas agravadas cuando éstos se cometen por servidores público en uso de su función.

Sin embargo, del análisis de cada uno de los tipos penales enlistados en estos títulos se puede observar que no todos caen en sí mismos en la descripción de corrupción, por ejemplo el abandono del servicio público que podría considerarse parte de la corrupción bajo ciertas circunstancias o contextos, pero no siempre. Por lo que considerar que un delito que es cometido por un servidor público es de manera automática un acto de corrupción sería erróneo y desvirtúa el entendimiento del fenómeno de la corrupción.

¹⁴ PASQUINO, Giangfranco. *Corrupción*. En Norberto Bobbio (Coord). Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI. Editores. 1988. Págs. 438 a 440.

¹⁵ ROWLAND, Michel. *Visión contemporánea de la corrupción*. En La hora de la transparencia en América Latina. Manual de anticorrupción en América Latina. Gráfica/Cledla. Buenos Aires. P. 3

¹⁶ VÁZQUEZ, Daniel. P. 33 y 34.

¹⁷ El delito de corrupción al que se refiere, es "corrupción de menores" en el Título Sexto.- Contra la moral Pública.

En ese mismo sentido, es de suma relevancia no perder de vista que existen otros delitos de toda índole, cuya comisión es efectiva en tanto que hacen uso de los recursos públicos, es decir mediante actos de corrupción es posible que lleven a cabo cualquier otro delito. Un ejemplo de ello puede ser una red de secuestradores en donde hay policías inmersos que utilizan las patrullas o las desapariciones forzadas realizadas por agentes del Estado o con la anuencia de éstos. Aunque los delitos por sí mismos no están asociados a la corrupción, su comisión en estos casos requiere del uso de recursos públicos con un beneficio para los servidores o terceras personas.

Otro ejemplo son las escuelas en donde las y los profesores abusan sexualmente de estudiantes. En primera instancia no se trata de casos de corrupción, a pesar de que las y los maestros son servidores públicos; sin embargo en el análisis del caso, se puede desprender que la comisión del abuso sexual estuvo facilitado por actos de corrupción que lograron colocar a pederastas dentro de una escuela.

Así, resulta necesario que la corrupción se entienda más que como una descripción concreta en un tipo penal, como estrategias de uso de los recursos públicos para la satisfacción de intereses privados bajo estándares normativos que no forman parte de los principios democráticos y del estado de derecho.

2. Qué es una Fiscalía Anticorrupción

El primer paso para el diseño idóneo de una Fiscalía Anticorrupción es definir qué es la Fiscalía y cómo debe funcionar. Anteriormente hemos revisado que la Fiscalía forma parte del Sistema Local Anticorrupción y al mismo tiempo es integrante de la infraestructura de la Fiscalía General de Justicia. En ese sentido, es necesario identificar las particularidades de que debe tener una Fiscalía Anticorrupción de tal manera que se pueda articular en ambos sistemas – el sistema de acusación penal y el sistema Anticorrupción– de manera estratégica y eficiente.

Cuando hablamos de estrategias para erradicar la corrupción, por las características que subyacen al fenómeno que se vieron en el apartado anterior tenemos que tener en cuenta que el Estado se está interviniendo a sí mismo, desde el ámbito penal o administrativo; es decir, se investiga a sí mismo en sus procedimientos, en sus funcionarios, en sus propios recursos. Sobre todo cuando estamos en presencia de casos complejos, que como se adelantaba, incluye la participación de diversos sujetos con distinto carácter, recursos públicos y el uso de las instituciones.

La función del Sistema Local Anticorrupción de analizar y revisar el ejercicio del poder público para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, implica precisamente un mecanismo en el que el Estado se vigila y se regula a sí mismo. En ese sentido, se puede decir que estamos en presencia de un *metaestado*. “Meta” en su uso como prefijo significa “acerca de”, o “que trasciende” o “que abarca”, es decir, que el concepto que designa el sustantivo

recae sobre sí mismo.¹⁸ Así, hablar de *metaestado*, significa un Estado que se observa, analiza y regula a sí mismo, y al mismo tiempo genera el antídoto para prevenir nuevos casos, lo que implica que el Estado debe actuar de manera reforzada con y sobre sí mismo, con herramientas diferenciadas que le permitan cumplir con sus objetivos.

Como se puede apreciar, estamos en presencia de un papel extraordinario que juega el Sistema, y por tanto las instituciones que forman parte del mismo, en donde se requiere una mirada no solo panorámica sino estratégica, de tal manera que miren hacia los patrones de comportamiento de los actos de corrupción para detectar las falencias y problemas que permiten que estos actos se generen, y al mismo tiempo, poder idear métodos para su solución. En tanto, el trabajo particular de cada una de las instituciones es, bajo ese marco de actuación, atender de manera particular, los casos de corrupción a que se enfrenten, de acuerdo con las funciones de cada una de ellas. Así, los mecanismos específicos de cada institución deben estar alineadas de manera estratégica con los mecanismos generales del Sistema.

De manera particular, la Fiscalía Anticorrupción tiene el papel fundamental para la atención de la corrupción, pues de todo el Sistema es la única que atiende casos desde el ámbito penal; esto es, cuando un acto de corrupción resulta en un delito tipificado en el Código Penal, el caso se vuelve competencia de la Fiscalía, de manera independiente del tratamiento administrativo que el marco normativo señale.

En ese sentido conviene entender el papel de la Fiscalía Anticorrupción dentro del mismo entramado de persecución penal que implica la Fiscalía General de Justicia, y de qué manera los actos de corrupción serán analizados y tratados por la misma. Así como entender qué requiere la Fiscalía Anticorrupción de la estructura de la Fiscalía General para poder cumplir con su cometido, y reducir así, los índices de impunidad en la materia.

3. La diferencia entre la Fiscalía Anticorrupción y otras fiscalías

El funcionamiento actual de la Fiscalía General de Justicia es un poco atropellado, y sigue sin resolver los problemas de acceso a la justicia que se tienen en la Ciudad. Esto se debe en gran parte a que la Fiscalía General sigue cargando los lastres y vicios que tenía su antecesora, la Procuraduría General de Justicia, y que se tenían antes de cambiar del sistema inquisitorio hacia un sistema acusatorio. Este conjunto de problemas ha sido ampliamente estudiado y analizado, y no forma parte de los objetivos de este documento. Sin embargo, es necesario hacer hincapié que la propuesta de Fiscalía Anticorrupción que aquí se propone, está diseñada en la lógica de romper con esos vicios, puesto que de otro modo en realidad esta Fiscalía está destinada al fracaso. Como se mencionó anteriormente, una Fiscalía que es parte de un sistema que funciona como *metaestado*, debe contar con estructuras y mecanismos

¹⁸ Véase: [http://diccionario.sensagent.com/Meta%20\(prefijo\)/es-es/](http://diccionario.sensagent.com/Meta%20(prefijo)/es-es/); y <https://dle.rae.es/meta-#P4Ci7Rg>

funcionales, y ello implica en gran medida, modificar aquellos que en la actualidad han generado investigaciones deficientes, falta de capacidades, ausencia de debida diligencia, y al final, impunidad.

En los últimos años se han creado distintas propuestas de diseño estructural de la Fiscalía General de Justicia, que tienen por objetivo, precisamente, hacer más eficiente y efectivo el trabajo de la misma. Sin embargo, hay algunos obstáculos generales que se deben tener en cuenta, que se encuentran en la misma naturaleza jurídica que la ley ha dado a la Fiscalía Anticorrupción¹⁹ y que podrían fungir como trabas en el desarrollo de las investigaciones de las Fiscalías.

En primer lugar se encuentra la distribución de casos por materia de especialización que ha dado lugar a la creación de fiscalías especializadas en distintas materias. Esta situación ha atendido a la necesidad de dar atención diferenciada y especial a ciertos delitos que han tenido un impacto estremecedor en el país, como la trata y violencia contra la mujer, la desaparición forzada, la tortura, entre otras. Esta distribución de competencias entre fiscalías ha tenido un efecto no deseable en la investigación de casos que implican grados de complejidad en su comisión, pues cuando un mismo caso implica la comisión de distintas conductas delictivas que son competencia de diversas fiscalías, entonces la investigación se fragmenta y eso genera grandes problemas de acceso a la justicia para las víctimas de la misma, y una vez más, impunidad.

A ello debe sumarse la falta de sistemas de información y mecanismos de comunicación útiles y funcionales que permitan detectar a las distintas fiscalías el trabajo de investigación que otra fiscalía especializada está realizando en torno al mismo caso, pero con hechos parciales, y así evitar problemas como la duplicación de actos de investigación y pérdida de tiempo, la revictimización, o incluso, la invisibilización o ausencia de cualquier investigación por hechos que ocurrieron en el caso investigado y que constituyen delito, pero que no forman parte de la especialización de dicha fiscalía y por tanto son ignorados.

En un segundo lugar, la ley dota a la Fiscalía Anticorrupción de autonomía, y para garantizarla establece un mecanismo reforzado para el nombramiento de la persona titular de la misma. Dicho mecanismo implica la revisión de perfiles en distintas etapas, en donde intervienen órganos ciudadanos y de la legislatura. Sin embargo, la Fiscalía Anticorrupción sigue estando sujeta a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. La Fiscalía

¹⁹ Es importante considerar que a la fecha de entrega de este documento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, a través de su Acción de Inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, promovidas por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y no ha sido aprobada la nueva Ley Orgánica. Sin embargo, es necesario considerar que esta resolución no se pronunció sobre el contenido de la Ley, sino sobre el procedimiento para su aprobación y publicación, y las iniciativas que se discutirían para este nuevo proceso no tenían modificaciones sustantivas, por lo que se considera que la naturaleza de la Fiscalía y sus características generales no cambiarán.

Anticorrupción es una de las áreas que integran a la Fiscalía General, por lo que tanto la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, como la revisión de su trabajo y procedimientos siguen sometidos a los designios de la Fiscalía General. Es por ello que el diseño de esta fiscalía especializada debe contar con mecanismos que aseguren que sus investigaciones sean objetivas, imparciales y autónomas, para que su posición jerárquica frente a la primera, no impliquen la imposibilidad de investigar la corrupción, incluso aquella que se pueda generar en la misma institución procuradora de justicia.

Teniendo en mente estos conflictos, es necesario tener como premisa para el desarrollo del diseño de la Fiscalía Anticorrupción las siguientes premisas:

- A. La Fiscalía Anticorrupción no puede fragmentar casos. La mirada de la Fiscalía debe ser panorámica y debe comprender la totalidad de los hechos que se están investigando, de tal manera que se pueda evidenciar si el caso de corrupción funciona como medio para la comisión de otros delitos, o como fin en sí mismo.
- B. La Fiscalía Anticorrupción debe contar con los mecanismos necesarios de comunicación con otras fiscalías, de tal manera que exista un intercambio de información eficaz que ayude a detectar casos de corrupción involucrados en los hechos investigados en otra fiscalía, y que permita obtener información necesaria para hacer más integral y diligente la investigación.
- C. La Fiscalía Anticorrupción debe contar con mecanismos internos y asociados al Sistema Anticorrupción que permita garantizar que ésta trabaja de manera autónoma, objetiva e imparcial. Sin duda, el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción tendrá que alinearse al Plan de trabajo que se presente en la Fiscalía General, pero ello no debe ser obstáculo para ejercer su labor con autonomía.

Por tanto, como acabamos de observar, una de las diferencias entre la Fiscalía Anticorrupción y otras fiscalías es precisamente que para que la primera funcione debe romper con los vicios que en general se tienen en la investigación de casos y por otro lado, buscar una labor realmente autónoma.

Una segunda diferencia que es esencial, pasa por entender la complejidad que implican los delitos que están asociados a la corrupción en nuestro país, y como tal, hacerse cargo de que esta complejidad exige que la Fiscalía Anticorrupción cuente con métodos de investigación que atiendan la complejidad y sean capaces de dar respuesta integral y efectiva. Para eso es necesario responder la pregunta ¿qué va a investigar la Fiscalía Anticorrupción?

De manera espontánea se podría pensar que absolutamente todos los delitos en donde exista un acto de corrupción. Es decir, en términos de la definición de la Secretaría de la Función Pública, tanto los menores, los de política y a gran escala. Sin embargo, es necesario tener en mente la función que esta Fiscalía debe tener en relación a su papel estratégico dentro del

Sistema Local Anticorrupción, es decir, pensar en la lógica de *metaestado*. El hecho de que esta fiscalía utilice sus recursos en investigar y sancionar los delitos de corrupción *menor* impediría que ésta pudiera identificar, investigar y sancionar la corrupción más estructural que sucede en la Ciudad.

Para poner un ejemplo, en un caso de policías que extorsionan a un joven a través de detenciones arbitrarias, solicitándole dinero para no llevarlo al Ministerio Público e imputarles un delito o falta administrativa no cometida, tendría que ser investigado por la Fiscalía especializada para la investigación de delitos cometidos por servidores públicos, por el delito de extorsión o abuso de autoridad y no por la Fiscalía Anticorrupción.

¿Entonces para qué serviría esta nueva Fiscalía?

Porque la Fiscalía Anticorrupción conocerá de los casos estructurales. Éstos serán investigados por la Fiscalía cuando se detecten patrones, y bajo métodos de investigación que permitan indagar de manera integral el sistema bajo el que se opera y que permite la comisión de estos actos a escala, y no únicamente casos concretos.

En el ejemplo anterior, cuando a partir de sistemas de información y búsqueda de patrones se detecte que todos los policías de un sector específico realizan estas prácticas de manera constante, con la anuencia de sus superiores jerárquicas, y posiblemente la omisión de otras autoridades involucradas en estas prácticas, entonces la Fiscalía Anticorrupción tomará el caso, no para la sanción de los policías específicos que ejecutan el abuso de autoridad, sino de toda la red de autoridades que están involucradas en que los hechos puedan ser cometidos.

En estudios de macrocriminalidad en Latinoamérica y en México, se ha dicho ya que *[c]uando lo que se enfrenta—como sucede en en el caso mexicano- son redes de macrocriminalidad que involucran actores gubernamentales, empresarios, empresarios de la violencia, y crimen organizado, la corrupción toma formas estructurales que permiten “aceitar” la maquinaria. En estos casos, concentrarse en situaciones muy localizadas de corrupción, en víctimas específicas, puede darnos datos interesantes sobre la cotidianidad de la corrupción, pero no nos permitirá pensar respuestas que nos lleven a estrategias que combatan el fenómeno en estructura.*²⁰

En ese mismo sentido, se tiene que pensar el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción, pues como ya se ha analizado en otros espacios el tipo de crimen al que nos enfrentamos hoy en día es mucho más complejo, y este tipo de *delitos complejos* o *macrocriminalidad* en donde intervienen servidores públicos que hacen uso de los recursos económicos, institucionales y jurídicos del Estado para la comisión de estos delitos —*delitos de Estado*— requieren de una mirada más estratégica que permita su sanción y erradicación desde arriba, y no casuística.

²⁰ VÁZQUEZ, Daniel; Cardona, Luz y P. 27

De esta manera, se puede decir que la Fiscalía Anticorrupción estará dedicada a atender las causas y no todos los casos. Su mirada deberá ser mucho más profunda y panorámica, no superficial y focalizada, pues en el trabajo de los tres mil casos particulares de corrupción²¹ investigarán grandes casos derivados de los patrones que se desprendan de ese cúmulo. De esta manera el resultado de la Fiscalía Anticorrupción va más allá de solo sanción a particulares, sino que la investigación permitirá identificar las mecánicas que se utilizan para cometer estos delitos a gran escala.

4. La Fiscalía y su relación con el Sistema Local Anticorrupción

Ahora bien, es importante analizar el papel de ésta en relación al Sistema Local Anticorrupción, puesto que el Sistema y la Fiscalía deben retroalimentarse de manera constante a través de diversos mecanismos, de tal manera que las funciones de una contribuyan a los fines de la otra.

Esto es importante acotarlo aquí, ya que el diseño del Sistema contempla las aportaciones que hará la Fiscalía a los fines del primero, pero no señala de manera precisa cómo es que el trabajo y la información que se derive de las funciones del Sistema pueden fortalecer el trabajo que hace la Fiscalía Anticorrupción.

El Sistema Local Anticorrupción está conformado por todas las instituciones que tienen un papel estratégico para la detección de los actos de corrupción, por lo que son instituciones que cuentan con el conocimiento especialista, con el marco jurídico adecuado y con los recursos necesarios para identificar, analizar y/o sancionar las conductas en distintos ámbitos. Es por ello que, como se dijo anteriormente, este Sistema juega un papel de *metaestado*. Para cumplir dichas funciones el Sistema debe tener mecanismos reforzados de transparencia, vigilancia civil y cruce de información. Por tanto la información que se aporte al Sistema se convierten en insumos para la Fiscalía para detectar, pero también para entender el funcionamiento de delitos de su competencia, o incluso fallas del sistema que pueden permitir la comisión de los mismos.

Por otro lado, el Sistema Local Anticorrupción cuenta con la Plataforma Digital Local²² conformada por los siguientes sistemas:

1. Sistema de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
2. Sistema de las personas servidoras públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas
3. Sistema local de personas servidoras públicas y particulares sancionados.
4. Sistema de Información Pública de Contrataciones

²¹ De acuerdo a la información del Modelo 2020, la PGJCDMX reportó en 2019 que durante el año 2018 se iniciaron 3,622 carpetas de investigación por corrupción.

²² Artículo 56 de la Ley Orgánica del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

5. Sistema de Información y Comunicación del Sistema Local y del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México.

La operatividad de estos sistemas por parte del Sistema Local permitirá la detección de ciertos casos de corrupción que serán informados al Ministerio Público, sin embargo la mirada desde los delitos complejos que tiene la Fiscalía Anticorrupción permitirá encontrar patrones distintos que coadyuven a sus investigaciones. Por tanto, el Sistema debe permitir y garantizar el acceso de la Fiscalía a estos sistemas de manera general para casos de detección y de manera específica para investigaciones que estén en curso.

En este mismo orden de ideas, es indispensable que las instituciones del Sistema y la Fiscalía Anticorrupción definan, como una de sus primeras tareas, qué otra información, además de la que se encuentra en la Plataforma, es necesario que las instituciones sistematicen para que se puedan detectar conductas atípicas en la función pública. Esto resulta de primera importancia, puesto que sin esta información, que será el primer insumo de trabajo de la Fiscalía, será imposible que realice su trabajo con éxito.

Por otro lado, la mirada experta en materia administrativa y financiera que tienen las y los funcionarios que forman parte de las instituciones del Sistema Local será necesaria para el análisis de hechos que lleguen a manos de la Fiscalía. En tanto ello, es importante que se puedan establecer marcos de colaboración para que este personal pueda coadyuvar con su expertise en el análisis del caso a lo largo de la investigación. Asimismo, el Sistema proporciona la evidencia necesaria para las investigaciones de la Fiscalía.

En sentido contrario, la Fiscalía, además de la integración de información y las funciones específicas que el Sistema le asigne, deberá colaborar con la misma aportando resultados que su labor en la investigación penal haya arrojado, y el conocimiento sobre las dinámicas que se generan en los delitos complejos (formas, sujetos, dinámicas, mecánicas, etc.) y las fisuras institucionales que lo permiten, con el objetivo de que el Sistema Local diseñe planes y programas de prevención de la corrupción, y propuestas para su erradicación.

En suma, la misión de la Fiscalía Anticorrupción es:

- a. Desmantelar redes criminales que usan a las instituciones para la comisión de delitos.
- b. Evidenciar las fisuras institucionales al Sistema Anticorrupción.
- c. Contribuir a blindar las instituciones y erradicar de manera estructural la corrupción de la Ciudad.

B. Estándares de investigación

1. Mecanismos de detección y conocimiento de casos

Por la misma naturaleza de la Fiscalía que se ha descrito en las páginas anteriores, que la distingue de otras fiscalías, es necesario que las vías de iniciar carpetas de investigación sean también diferenciadas. La Fiscalía iniciará sus investigaciones gracias a un ejercicio de detección de patrones a partir del análisis de sistemas de información que derivan del Sistema Anticorrupción u otras fiscalías.

En ese sentido, hay dos esferas que hay que tener en cuenta en relación a los mecanismos de conocimiento de casos: por un lado la manera en que llegarán los casos a la Fiscalía y por otro lado, la política de priorización de casos que la Fiscalía tendrá.

En la primera esfera, como se adelantó, la Fiscalía conocerá de los casos de corrupción que atenderá a partir de la detección. Esto quiere decir que a través de diversos sistemas, se deberán identificar posibles casos estructurales de corrupción que estén sucediendo en la Ciudad.

Es importante tener en cuenta que los casos que esta Fiscalía debe investigar son difíciles de detectar, puesto que por lo general, estos actos de corrupción está oculta en otros delitos. Por tanto, se requieren indicadores especializados para la detección de patrones que delaten un delito de Estado o delito complejo. Por tanto, la detección deberá estar a cargo de un área específica de la misma Fiscalía Anticorrupción, una unidad de análisis de información que tenga a su cargo la revisión de los sistemas de información tanto de la Fiscalía General como del Sistema Local Anticorrupción, que les permita detectar patrones que puedan convertirse en posibles actos de corrupción susceptibles de investigación penal.

La detección también podrán hacerla las otras fiscalías en la investigación de diversos casos en donde observen la posible comisión de delitos estructurales de corrupción, las áreas de investigación de contexto que tengan las fiscalías, quienes deberán notificar inmediatamente a la Fiscalía Anticorrupción para que inicie su investigación.

La segunda esfera responde a la necesidad de realizar un trabajo estratégico en la lucha contra la corrupción en la Ciudad de México. El trabajo estratégico que realice la Fiscalía Anticorrupción deberá ir en sintonía de lo establecido desde el Sistema Local Anticorrupción.²³ Desde el Sistema se establecerán prioridades de acuerdo al contexto que envuelva en cada momento el fenómeno de la corrupción, los problemas y los recursos con los que se cuente; la Fiscalía deberá alinear su plan de trabajo y priorización de detección de casos e investigación lo que del Sistema resulte. Por otro lado, la Fiscalía General tiene un Plan de política criminal propio que el Fiscal debe presentar cada año como Política Criminal para la persecución de delitos en la Ciudad que también debe atender a las problemáticas que la Ciudad viva en cada año. Por tanto, la Fiscalía Anticorrupción debe fungir como enlace entre el Sistema Local y la Fiscalía General, de tal manera que será última adopte las políticas Anticorrupción que se generen en el Sistema dentro de su plan anual.

²³ Que de acuerdo a la Ley también estará coordinado con el Sistema Nacional Anticorrupción.

De esta manera se puede observar que el trabajo de detección precisa de una actividad de análisis estratégico y de coordinación intra e interinstitucional.

2. Primeras actuaciones: preservación de evidencia

Una vez que la Fiscalía tenga conocimiento de un posible caso de corrupción que sea de su competencia, deberá iniciar con las medidas que establece el propio Código de Procedimientos Penales. Es necesario que se recalque que la investigación debe iniciarse sin mayores requisitos, la simple noticia criminal por alguno de los medios señalados en el apartado anterior debe dar pie al inicio de una investigación imparcial y exhaustiva.

La primera actuación que se debe realizar, y que así está señalado en el Código de Procedimientos Penales, es el aseguramiento y conservación de cualquier indicio que pudiera constituir evidencia para el caso, a través de una serie de pasos que no solo evita que la evidencia sea alterada, sino que exista un rastro de su cadena de custodia para garantizar lo anterior.

Es necesario entender que por la manera en que esta Fiscalía debe actuar, es probable que algunos de los casos que formen parte de los patrones que detecte, ya hayan sido resueltos de manera individual por otros delitos, es decir, que esté trabajando con casos que de alguna manera ya se hayan cerrado. En la actualidad un caso concluido, que ya ha sido judicializado o que ya concluyó con todas sus etapas y éste se ha cerrado de manera definitiva tiene como consecuencia que el Ministerio Público dicta un “destino final” a la evidencia, de acuerdo a la naturaleza de la misma. Ello significa que la evidencia puede ser enviada a una institución específica, entregada de vuelta a sus dueños o destruida. Esto significaría un problema para la investigación que tendría que realizar la Fiscalía Anticorrupción. Por tanto, es necesario que la evidencia que se obtenga de cualquier caso en donde se investigue por cualquier razón a servidores públicos, quede registrada en sistemas de datos que se resguarden²⁴.

En ese mismo orden de ideas, es indispensable que las fiscalías cuenten con sistemas de registro de casos completos y actualizados, independientemente del estatus o el tipo de cierre que tenga cada investigación. Es evidente que si el caso fue atendido en cualquier otra fiscalía, las líneas de investigación están dirigidas a investigar esos delitos específicos, que de inicio pueden no tener nada que ver con corrupción; sin embargo por estándares de investigación las fiscalías deben de recabar de inicio toda la evidencia que exista en torno a los hechos, sin discriminar cuál les sirve y cuál no. Posteriormente, de acuerdo a su plan de

²⁴ Para tal caso es necesario que la Fiscalía General de Justicia establezca un mecanismo de resguardo de la información y registros de evidencia de las distintas fiscalías de manera tal que se garantice su integridad y la disposición por parte de la Fiscalía Anticorrupción en caso de requerírsele. De igual manera, el Sistema Local deberá crear mecanismos de resguardo de la información que sirva como evidencia y que se desprenda de los sistemas o políticas que estén a su cargo.

investigación utilizarán la que sea útil para integrar la carpeta. Independientemente de ello, se debe tener registro de toda la evidencia recabada y el resguardo de la misma, hay sido usada o no para el caso concreto.

Por su parte, la evidencia que provenga de las instituciones que forman parte del Sistema Anticorrupción, o cualquier otra institución pública deberá ser resguardada, atendiendo a los más altos estándares en la materia y atendiendo a la naturaleza de la misma evidencia.

3. Plan de investigación

La investigación criminal se puede entender como un conjunto de pasos que se realizan en la persecución penal con la finalidad de esclarecer un ilícito cometido en un lugar determinado, a través de prácticas y diligencias que se requieren para comprobar el acto, quién lo cometió y los efectos, instrumentos o pruebas del mismo.²⁵ Este conjunto de pasos deben traducirse una metodología de análisis del delito que permitan respaldar las diligencias que se realicen para la solución del mismo. Esta metodología implica el planteamiento del problema, la formulación de la hipótesis, experimentación y el planteamiento de la teoría del caso. Lo anterior debe materializarse en un plan de investigación que contenga las hipótesis, el análisis, la interpretación y sentido jurídico de las evidencias y el diseño de la teoría del caso.

Contar con una diversidad de hipótesis permite identificar las evidencias que es necesario recabar para acreditar o descartar cada una de ellas, y así tener más elementos para la judicialización del caso. En ese sentido, y por el tipo de dinámicas en las que se desarrollan los delitos de corrupción en casos de delitos complejos y delitos de Estado, es necesario que su trabajo sea exhaustivo en el desarrollo de hipótesis plausibles, pero que identifiquen las diversas posibilidades en que la corrupción puede estar tomando lugar en los hechos investigados.

En ese sentido, una de las premisas que esta Fiscalía tiene que tener en cuenta en sus planes de investigación es la cadena de mando que existe y los distintos tipos de responsabilidad que se pueden desprender de los hechos, por acción o por omisión, y de acuerdo al tipo de funciones públicas que se estuvieran ejerciendo. Uno de los grandes problemas en este tipo de investigaciones es que no avanzan más allá del acto evidente de corrupción, sancionando al de menor jerarquía, que posiblemente solo cumplía órdenes, y a pesar de que debe existir una sanción, esa persona es fácilmente reemplazable en las dinámicas de corrupción que se siguen gestando desde otros niveles de la función pública.

Para que el plan de investigación sea una herramienta útil debe contar con con elementos de convicción que permitan corroborar o desestimar cada una de las hipótesis. Para esto, el equipo de investigación a cargo del caso debe responder la pregunta ¿qué necesito saber

²⁵ GUILLÉN López, Germán. *La investigación criminal en el sistema penal acusatorio*. Serie de Juicios Orales No.6. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. P. 7.

para corroborar esta hipótesis? Esto es, qué se necesita comprobar para saber si esa hipótesis es correcta o no. Bajo ese mismo sentido, qué evidencias se requieren recopilar para utilizar como prueba en el juicio, de cara a esos elementos de convicción, y en ese sentido, cuáles son las diligencias que el equipo de investigación debe realizar para la obtención de esos elementos de prueba.

Hipótesis	Elementos de convicción	Elementos de prueba	Diligencias

Por otro lado, y con la finalidad de que la investigación cumpla con estándares de debida diligencia, y acelerar los procesos de acceso a la justicia, generando así una mayor eficiencia en el trabajo de la Fiscalía, es importante que el plan de investigación esté basado en un calendario razonable que permita llevar a cabo las diligencias necesarias. Tanto el plan de investigación como el calendario son herramientas flexibles que deberán ser ajustadas conforme vaya avanzando la investigación. Esto significa que se podrán aumentar hipótesis, se podrán quitar aquellas que estén desestimadas, agregar diligencias, entre otras cosas; lo mismo que el calendario, que muchas veces deberá ajustarse a las contingencias que se vayan experimentando en el curso de la investigación. Sin embargo, ambos servirán para tener un camino trazado y dar más certeza a los actos de investigación.

Ahora bien, como ya hemos visto, los casos que se detecten provendrán de un análisis de información que detecte patrones de actuación, así como análisis de contexto que permitan identificar dinámicas corruptas involucradas en situaciones específicos. Pues bien, en estos casos es indispensable que la Fiscalía Anticorrupción pueda diferenciar del contexto como información adicional a los hechos que permite comprender de mejor manera los mismos, de aquel contexto que en realidad son hechos susceptibles de ser investigados.

Por ejemplo, en un caso de abuso sexual de diversas autoridades (profesores, directivos, personal de limpieza, etc.) de una escuela jardín de alumnos y alumnas, el conocimiento sobre la existencia de más escuelas en la Ciudad de México en donde han existido denuncias a más de 1 profesor abusando sexualmente de niños y niñas, no puede ser considerado como contexto, sino como hechos a investigar. Lo mismo sucede en el caso de los edificios colapsados por un sismo; saber que han existido trámites irregulares para otorgar permisos a constructoras que no cumplen como requisitos desde hace 20 años en la Ciudad, no puede ser solo valorado como contexto, sino que implican hechos que deben ser investigados por la Fiscalía. Es decir, el tratamiento de la información debe ser diferenciado.

Contar con un plan de investigación que tome en cuenta como mínimo las variables antes señaladas, permitirá que el trabajo del equipo de investigación sea mucho más diligente y tenga más posibilidades de impacto efectivo en la sanción de todas las personas responsables en los casos de corrupción que sean estructurales, y así coadyuvar de manera efectiva con los fines del Sistema Local Anticorrupción.

Parecería un paso a veces innecesario, puesto que muchas veces, con la experiencia que tiene el personal de la Fiscalía, con algunos indicios pueden tener claros qué tipo de diligencias tendrían que hacer, sin embargo esto es un vicio de las investigaciones, porque iniciar actos de investigación sin tener la metodología desarrollada del plan de investigación puede provocar: a. Prejuicio de la investigación, que implica que el equipo de investigación crea que tiene la solución del caso, y dejar de investigar hechos que son indispensables para desarticular las redes de corrupción; y b. Realizar diligencias ociosas y de rutina que en nada aportan a corroborar hipótesis, y solo retrasan la investigación.

En síntesis, el plan de investigación impulsa investigaciones más objetivas y eficientes, involucrando al equipo de investigación en una dinámica más proactiva y de debida diligencia.

4. Una investigación efectiva. Entre la objetividad y la especialización

Como se ha mencionado en el apartado anterior, uno de los vicios más comunes en el trabajo de la institución investigadora es que el personal que recibe denuncias, prejuzga el caso y los hechos, esto es, decide el tratamiento delictivo que se le debe dar al caso, antes de contar con el cúmulo de evidencia necesaria para poder calificar los hechos de acuerdo a algún delito. Prejuzgar el caso tiene como consecuencia que los actos de investigación estén sesgados, y ello provoca que existan datos o información que es ignorada y quede fuera del ario de investigación, y que podría dar más información sobre el tipo de delito que se cometió, o bien sobre los mecanismos que se utilizan más su comisión.

Una vez más, la Fiscalía debe tener claro que no se encuentra investigando cualquier tipo de delito simple, sino que se va a enfrentar a delitos mucho más complejos, que involucran dinámicas enredadas, haciendo uso de la institucionalidad, que en muchas ocasiones se encuentran disfrazadas de legalidad para cometer actos de corrupción. Es decir, en su mayoría esta Fiscalía estará lidiando con delitos que no son evidentes y que requieren niveles de análisis profundos y panorámicos capaces de detectar este tipo de dinámicas.

Ahora bien, estos análisis profundos y panorámicos requieren, para ser idóneos, de miradas especializadas y técnicas. Es decir, es necesario entender y conocer la funcionalidad del servicio público en sus diversos ámbitos para ser capaces de reconocer cuando algo no está funcionando conforme a la norma. Es posible que los actos de corrupción sean evidentes y distinguibles por cualquier persona, pero por la manera en que se configuran estos delitos, será importante contar dentro de la Fiscalía y de quienes estén al tanto de la detección de casos, de miradas especializadas en este tipo de fenómenos.

En este punto nos encontramos en una encrucijada: la importancia de realizar investigaciones objetivas que revisen hechos y no delitos prejuzgados, y la necesidad de hacer análisis especializados y/o técnicos, capaces de detectar irregularidades que a simple vista no aparecen; pues pareciera que la especialidad limita la objetividad de las investigaciones.

Sin duda ese es uno de los riesgos, y en efecto, uno de los problemas a los que se ha enfrentado la especialización de las fiscalías. Sin embargo, es posible sortearlo si se sabe cómo poner la especialidad al servicio de la investigación objetiva, y no al revés. Esto quiere decir, que la especialidad debe servir como una herramienta de descubrimiento, pero no como un campo delimitado de conocimiento que impida ver más allá de la técnica o especialidad. Así, los lentes que usa la Fiscalía para analizar los casos son aquellos que permiten vistas panorámicas pero que pueden mirar a detalle y a profundidad particularidades diferenciadas.

A la luz de lo anterior, la Fiscalía tiene el reto de armonizar la especialidad y la objetividad sin prejuzgar, sin fragmentar los hechos, pero identificando cualquier línea que muestre alguna dinámica de corrupción. Esto quiere decir que la especialidad es una herramienta que usa la Fiscalía para detectar y analizar información, pero no puede definir o delimitar las hipótesis.

C. Estructura funcional

Ahora bien, una vez que se han revisado los estándares de investigación mínimos que tendrá que tomar en cuenta la Fiscalía Anticorrupción para realizar investigaciones diligentes, es necesario revisar la infraestructura idónea que sirva de soporte para que la labor de fondo pueda realizarse sin trabas y de la manera más eficiente. En ese sentido, en este apartado se revisaría la estructura interna que debe mantener la Fiscalía Anticorrupción, específicamente con los equipos de investigación, y las funciones que deberán de tener de cara a las investigaciones. Asimismo, se abundará un poco más en las especializaciones que deben ser consideradas mínimamente para poder detectar y atender distintas problemáticas.

1. La estructura interna idónea de la Fiscalía Anticorrupción

La estructura interna idónea a la que se referirá este apartado en realidad se ceñirá a lo concerniente a los equipos de investigación, y no así al diseño de la organización administrativa de la propia Fiscalía. Asimismo, es necesario señalar que la propuesta que aquí se presenta no es innovadora, puesto que es un modelo que no solo ha sido ya propuesto en distintos ámbitos, como una mejor forma de conformar y dirigir al manera de investigar, sino que además ha sido ya implementado en fiscalías locales en otros estados de la República, y que ha resultado, en muchos sentidos, positivo para el desarrollo de sus actividades.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que el mismo Código de Procedimientos Penales considera que el Ministerio Público trabaja de manera coordinada con los policías de

investigación y los peritos.²⁶ En efecto estas tres figuras deben estar presentes en los equipos de investigación, sin embargo es indispensable redefinir el rol que cada una de estas figuras tiene en el equipo.

Antes de indicar cuáles son los roles que debe asumir cada uno de estos sujetos, es necesario hacer una anotación: lo que sucede en la actualidad con estos equipos es que el Ministerio Público decide y dirige la investigación y hace uso del servicio de los policías de investigación para diligencias diversas. Cabe señalar que no hay policías asignados a casos, sino que para cada diligencia se asignan policías disponibles en el momento. Ello por supuesto genera problemas de seguimiento y comprensión de la investigación por parte de los policías, y en ese sentido un desperdicio de capacidades que tienen afectaciones en la investigación.

Una vez considerada esa anotación, la propuesta parte de la necesidad de considerar que tanto los policías de investigación como el ministerio público, y por supuesto los peritos, tienen un rol esencial dentro del equipo de investigación. En ese sentido, el equipo asignado en el caso deberá constituirse por un ministerio público y un equipo de policías de Investigación permanentes en el caso, de los cuales uno será designado como comandante en ese caso específico.

Los peritos por su parte, no estarán asignados de manera permanente, sino que servirán, de acuerdo a su especialización en los distintos momentos de investigación en que sean requeridos y de acuerdo a las necesidades de la misma.

En ese orden de ideas, el rol del ministerio público y de los policías de investigación es distinto, pero deberán trabajar en conjunto durante toda la etapa de investigación, esto quiere decir que el análisis de los hechos y la creación y revisión constante del plan de investigación estará a cargo de ambos. Sin embargo, cada quien tendrá que aportar una mirada distinta que da sentido a su presencia en el equipo.

Mientras que el ministerio público debe aportar una mirada jurídica con vistas a darle viabilidad al caso en el juicio, es decir, revisar que cada acto de investigación esté investido de validez jurídica, de tal manera que en la etapa de judicialización estos puedan ser utilizados para la encomienda de la parte acusadora; el equipo de policía de investigación tiene la función de operar la investigación, dando seguimiento al análisis del caso para identificar las necesidades de ajuste en el plan de investigación. En ese sentido, el rol de los policías de investigación no queda supeditado únicamente a seguir las instrucciones del ministerio público, sino que tiene una actitud de mayor aporte e impacto en el desarrollo de esta etapa. Como se puede observar, el trabajo del ministerio público y de los policías de investigación es de coordinación y no de supra y subordinación.

²⁶ Artículo 131, fracción III del Código Nacional de Procedimientos Penales.

2. Las funciones del equipo de investigación: ministerio público y policías de investigación

Es preciso ahora acercarse más a la descripción de las funciones específicas que tienen en cada uno de los momentos claves de la etapa de investigación los dos personajes clave del grupo de investigación. De esta manera, en este sub apartado se revisará quién está a cargo de qué, de acuerdo a sus roles ante las actividades generales que se realizan en esta primera etapa:

- A. **Preservación de evidencia:** Como ya se ha señalado la obtención y preservación de la evidencia es vital para el buen cauce de la investigación, y debe suceder en los primeros momentos de detección o conocimiento de caso, para no correr el riesgo de perder la misma. En este momento de investigación la policía de investigación debe realizar la operación de preservación de la evidencia, de acuerdo a los estándares de la misma y cuidando aspectos como la cadena de custodia; y el ministerio público debe cuidar que estos estándares sean atendidos por la policía para que la evidencia pueda ser considerada prueba lícita en caso de así requerirlo.
- B. **Elaboración del plan de investigación:** Como se adelantó más arriba, la elaboración del plan de investigación es una labor conjunta. En ese sentido, las hipótesis y los elementos de corroboración llevan mano de la policía de investigación, sin embargo los elementos de corroboración necesarios y las diligencias para obtener esos elementos, de tal manera que se revistan de legalidad están a cargo del ministerio público. En última instancia, el ministerio público revisará la coherencia jurídica del plan, teniendo especial atención en la protección y respeto de los derechos de ambas partes, para que la investigación no se vea dañada.
- C. **Realización de diligencias del plan de investigación:** La puesta en práctica de las diligencias y el análisis de las mismas para la revisión, acreditación o desestimación de las diversas hipótesis está a cargo de la policía de investigación. Es importante señalar que la policía de investigación adscrita a esta Fiscalía debe contar con la capacitación y recursos necesarios para realizar diligencias de distinta índole, que no solo consiste en hacer entrevistas generales, o revisar videos para identificar personas, sino que se requerirán la aplicación de habilidades, que sin llegar a ser especializadas como la que se exige a los peritos, puedan realizar análisis en materia de función pública y corrupción, posiblemente asociada a otros delitos.
- D. Una vez que las diligencias han sido realizadas y la información ha sido obtenida, es necesario hacer un análisis a la luz de las hipótesis que permita identificar que, o bien se corrobora alguna o varias de las hipótesis, o bien se desestiman algunas o varias de ellas; pero también está la tercera opción que es la necesidad de adecuar el plan de investigación a hipótesis nuevas, y diligencias adicionales. Es importante recordar que el plan de investigación es un documento flexible que debe ajustarse de acuerdo

a los avances de la misma investigación, y estos ajustes recaen en gran parte en el trabajo de la policía de investigación. El informe derivado del análisis de estos elementos de convicción que han sido agotados a través de las diligencias, da pie a la intervención del ministerio público quien tendrá la función de valorar si, en caso de considerarse la corroboración de la hipótesis, con ello se cuenta con suficiencia probatoria para iniciar la judicialización del caso, o bien, hacer la revisión jurídica de los ajustes al plan de investigación.

- E. Decisión de seguimiento del caso: cuando se consideren agotados los actos de investigación tendientes a demostrar alguna de las hipótesis derivadas de los hechos, el equipo de investigación debe reunirse para hacer un análisis conjunto que permita identificar si se cuenta con los elementos necesarios (suficiencia probatoria) para escalar a la judicialización del mismo o si es preciso agregar más datos de corroboración. En caso de judicialización, el equipo deja de funcionar como tal. El ministerio público tiene un papel protagónico –a un lado de las víctimas, o en su caso de la asesoría jurídica que se presente, si existen cualquiera de ellas– en el papel de parte acusadora en el litigio y la policía de investigación participa como testigo en el momento que así sea requerido.

3. Funciones y participación de la especialidad

Como se ha establecido en los dos apartados anteriores, el equipo que funciona de manera permanente en cada caso es el ministerio público de la mano de la policía de investigación, pero la intervención del personal especialista será casi indispensable en todos los casos. Sin embargo, el tipo de especialidad que se requiera en cada caso dependerá de las circunstancias del mismo, o el momento de investigación en que se encuentren. No siempre se requerirá la participación de los mismos especialistas, y no en todo el procedimiento, pero ello será algo que decida el equipo de investigación, tanto en su plan de investigación como en los avances de las diligencias.

En este apartado se revisarán de manera esquemática dos aspectos: por un lado los tipos de especialidades que tendrán que estar disponibles para la investigación, y en por el otro, los momentos en que podrán intervenir y bajo qué mirada.

En relación a los tipos de especialidades que deben ser tomados en cuenta es necesario señalar que el listado no es limitativo, sino ejemplificativo. Asimismo, la Fiscalía deberá considerar que al menos estas especialidades estén disponibles para colaborar con el equipo de investigación. No es necesario que la Fiscalía Anticorrupción cuente por sí misma con personal especializado en estas materias de manera permanente, pero podrá requerirlo de la estructura de la Fiscalía General, de las instituciones del Sistema Local Anticorrupción, o bien de cualquier otra institución pública o privada.

Algunas de las especialidades que pueden ser requeridas en el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción pueden ser:

- Especialidad en perspectivas diferenciadas: género, niñez y adolescencia, personas indígenas, personas con discapacidad, entre otras. Esta especialidad deberá estar presente cuando poblaciones con estas condiciones estén involucradas en el caso, y deberá tener participación transversal en todas las participaciones de las víctimas. Aportará la mirada de estándares para la participación idónea de las víctimas, así como la interpretación y herramientas para el análisis de ésta.
- Especialidades por delitos: Cuando los actos de corrupción están vinculados a delitos cuya investigación requiere del uso de protocolos específicos para una investigación diligente, tales como tortura, delitos sexuales, desaparición forzada. En estos casos será necesario que los protocolos particulares sean incorporados en la investigación y no sea necesario fragmentar la investigación, sino que se lea el delito como es, complejo y como parte de un todo.
- Especialidades técnicas en materia de corrupción: Los delitos que pueden enmarcarse en el marco de la corrupción, tomando en cuenta que no todos y no siempre los delitos de servidores públicos son actos de corrupción, requieren de conocimiento técnico en relación al ejercicio del servicio público, información respecto al presupuesto y el ejercicio de los mismos por parte de servidores públicos o entidades privadas a través de figuras como concesiones. Asimismo, se requiere conocimiento sobre la operatividad de los funcionarios públicos, sobre todo aquella en donde existe más riesgo de corrupción, por ejemplo en las áreas de contratos y licitaciones, contratación de personal, entrega de recursos a poblaciones en desventaja (becas, despensas, medicina, etc.) Por último, personal especializado en análisis de redes, mapas de actores y mapas de poder.
- Especialidad en ciberdelitos de distinta índole: Otra de las especialidades que serán indispensables considerar en el trabajo de la fiscalía, es el de especialistas en ciberdelitos. El uso del espacio virtual para la comisión de delitos es cada vez más común. Los delitos se gestan a través del uso del espacio virtual, lo que requiere no solo conocimiento técnico-informático sobre el uso y navegación en el mismo, identificación de perfiles, análisis de redes, sino sobre formas de preservación de evidencia que se obtengan, pues las características de la información que se transmite por ese medio es fácilmente eliminable.

Estas especialidades son las mínimas que se pueden requerir a la luz del tipo de delitos complejos que se están gestando en la actualidad, sin embargo, es evidente que cualquier otra que sea requerida en el momento, el equipo de investigación deberá allegarse de las especialidades requeridas. Ahora bien, es necesario revisar en qué momentos debe participar la persona o equipos de especialistas. En este sentido, existen dos opciones:

- A. En diligencias específicas: De acuerdo a las necesidades del plan de investigación es posible que solo se requiera que el personal especialista en cierta materia solo se involucre en la realización de ciertas diligencias, que implicará el análisis y la interpretación que de su trabajo se derive para la incorporación en la carpeta de investigación. Un ejemplo de ello puede ser a personal especializado en la elaboración de un mapa de actores o de poder, o bien la elaboración de Protocolo de Estambul.
- B. Mirada transversal: Sin embargo, en otros casos que podrán ser la mayoría, la mirada especializada será necesaria de manera transversal durante la etapa de investigación, puesto que el análisis técnico-científico que pueda aportar para mirar la evidencia, mirar y aportar ideas en el plan de investigación, o atender condiciones de participación de la víctima en distintos momentos de la investigación puede ser indispensable, y en ese sentido, deberá trabajar en colaboración con el equipo de investigación. En síntesis la mirada transversal de la especialidad debe considerarse para :
- Elaboración y seguimiento al plan de investigación
 - Análisis de evidencia
 - Participación de la víctima

5. Protección de víctimas

Si bien es cierto que los casos de corrupción afectan a toda la ciudadanía, pues implica el uso de recursos públicos para beneficio privado y en ese sentido existen casos como la estafa maestra en donde no hay víctimas directas, las afectaciones son generales para la ciudadanía y el erario público; también existen casos en donde las víctimas son particulares, y estos casos requieren de un tratamiento específico en relación a dichas víctimas.

Un ejemplo de estos últimos podrían ser aquellos que surgen por el fallecimiento de personas en los edificios que colapsaron en el sismo de la Ciudad. De las investigaciones por homicidio culposo que se inicien, la Fiscalía Anticorrupción puede detectar como patrones que los distintos edificios colapsados contaban con permisos irregulares y que éstos fueron otorgados por los mismos funcionarios públicos a las distintas constructoras. O bien puede ser el caso que se revisó anteriormente sobre abuso sexual a estudiantes por parte de profesores dentro de las escuelas. Un tercer ejemplo son los actos de corrupción llevados a cabo por el ex Gobernador de Veracruz Javier Duarte, en donde el tratamiento para niños con cáncer fue sustituido por una mezcla no médica, poniendo en riesgo la vida y salud de estos niños.

En los casos en donde estén involucradas víctimas directas de cualquier delito en donde los actos corrupción funjan como parte de los hechos (homicidio, violencia sexual, afectaciones a la salud, etc.), es indispensable, como obligación reforzada del ministerio público a cargo de

la investigación, realizar un análisis de riesgo sobre las posibles implicaciones que la apertura de esta investigación pueda tener sobre la vida, seguridad e integridad de las víctimas, y en ese sentido, dictar las medidas de protección adecuadas. En este caso pueden existir dos posibilidades:

- A. Que se trate de casos que estén a cargo de otra fiscalía por delitos distintos a la corrupción, y sea que se encuentren en medio del proceso o ya hayan sido resueltos. En caso de que el proceso se encuentre a medio camino, la Fiscalía Anticorrupción deberá coordinarse con la fiscalía encargada hasta el momento del caso, para la emisión de medidas de protección que se requieran a la luz de la investigación que se va a ampliar. En caso de que éste ya haya sido resuelto, es necesario analizar las posibilidades de riesgo real al que puede someterse a las víctimas, y emitir medidas de protección de cara al nuevo proceso.
- B. Que se trate de un caso nuevo, en donde en el curso de la investigación se descubran otros hechos delictivos que involucren a víctimas directas. En este caso deberá realizarse el mismo análisis de riesgo para determinar las medidas pertinentes.

El análisis de riesgo y las medidas de protección que se dicten a las víctimas no es menor, pues por el tipo de delitos que aquí se investigarán, es altamente probable que las personas involucradas en última instancia sean personas de altas esferas del poder público o privado, y cuya capacidad de daño hacia las víctimas sea alta.

Para los efectos de la protección a víctimas, la Fiscalía Anticorrupción deberá trabajar en colaboración y coordinación con la Unidad de Atención a Víctimas de la Fiscalía General.

Por último, es necesario agregar que por la materia de competencia de esta Fiscalía, es probable que existan organizaciones civiles que tengan injerencia en el tema, que colaboren en la investigación, aportando información, evidencia, elementos de prueba o propuestas de líneas de investigación, basados en la experiencia y conocimiento de las mismas. Estas organizaciones pueden correr los mismos riesgos que las víctimas directas, y en ese sentido deben ser consideradas en la evaluación de riesgos y las medidas de protección.

4. Controles y supervisión

Uno de los aspectos más relevantes en el funcionamiento de esta Fiscalía serán los controles que se establezcan para evitar cualquier tipo de acto de corrupción que se dé dentro de la institución, y en su caso, actuar para investigar y sancionar la conducta. Sin embargo, los mecanismos de control y supervisión deben funcionar también para poder evaluar la eficiencia del trabajo de la Fiscalía con base en los estándares de diligencia. Es decir, estar en posibilidades de detectar comportamientos inadecuados, que sin llegar a configurar corrupción, pueden hablar de las malas prácticas o prácticas viciosas que impiden la investigación propicia de los casos.

Para lograr ese cometido, se proponen los siguientes mecanismos:

Mecanismo de supervisión
Interna: Realizada por la misma Fiscalía Anticorrupción.
Institucional: Realizada por la Fiscalía General de Justicia de la CDMX
Supervisión realizada por el Sistema Local Anticorrupción a partir de la información que proporciona para sumar a los fines del Sistema.
Ciudadana: A través de los sistemas de transparencia e informes públicos que rindan cuentas del trabajo que hace la Fiscalía y cómo las redes criminales de corrupción se han ido desmantelando.

Los distintos mecanismos deberán funcionar de manera paralela y reforzarán el control que existe sobre el trabajo que realiza el equipo de investigación de manera específica y la Fiscalía Anticorrupción en General, es decir, son varios ojos mirando desde distintos ángulos. Estos ojos tienen distinto grado de alcance en su supervisión. Mientras que la supervisión interna revisa de manera específica el trabajo de los equipos de investigación y cada carpeta de investigación, la institucional y la del Sistema tendrán una mirada más amplia, revisando el trabajo de la Fiscalía en General, pero con facultades de observar las particularidades de los equipos y de sus carpetas.

El mecanismo de supervisión ciudadana es de suma importancia, puesto que de inicio podría parecer que al no ver casos particulares, la ciudadanía podría no interesarse en su trabajo, sin embargo la labor de supervisión ciudadana es indispensable puesto que el trabajo estratégico de la Fiscalía es esencial para la eliminación de la corrupción que da pie a los abusos y la impunidad que vive diariamente la ciudadanía. Por tanto, la Fiscalía debe rendir cuentas ante la Ciudadanía informando cómo a partir de su labor se han desmantelado redes criminales, los resultados de sus investigaciones, teniendo en cuenta que la detección de patrones se da a partir de registros de denuncias o quejas que hace la misma ciudadanía.

La intención de estos mecanismos de supervisión es que el trabajo de la Fiscalía sea transparente y muestre su autonomía. La Fiscalía Anticorrupción debe ser una institución confiable para la ciudadanía, y para que eso suceda requiere contar con la estructura, las bases técnicas y la coordinación interinstitucional necesarias para dar los resultados esperados. La propuesta que aquí se presente pretende dar una vía de acción para que ello sea posible.