

LEVANTEMOS LA VOZ DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN.



Análisis de la operación de las Fiscalías
Anticorrupción en México



Índice

Introducción.....	3
¿Cuáles son las condiciones de las Fiscalías Anticorrupción en México?	5
Marco jurídico	11
Recursos.....	18
Capital humano.....	25
Procesos.....	34
Resultados	39
Indicadores estratégicos para el Sistema de Justicia Penal (SJP) ..	42
Conclusiones	50
Propuestas	51
Nota metodológica.....	52

Copyright © 2021

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

Introducción

En México, la corrupción es uno de los principales problemas que aquejan a la ciudadanía. Si bien es cierto que este fenómeno es uno de los más complejos de medir, hay una serie de datos que dan cuenta de la crisis que atraviesa el país. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), desde 2015 los mexicanos consideran la corrupción como el segundo principal problema en su entidad federativa, sólo por debajo de la inseguridad y delincuencia. Además, la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en instituciones de gobierno ha oscilado entre el 87% y 91% en los últimos cuatro años, 2017-2020.¹

En un contexto de prácticas y percepción de corrupción, hay otro factor que cobra relevancia: la impunidad. Al igual que la mayoría de los delitos en el país, la mayoría de los casos sobre corrupción no se investigan ni mucho menos se sancionan. La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción Federal reportó en su último informe de actividades que entre 2019 y 2020 se iniciaron mil 657 carpetas de investigación, de las cuales 40% fueron determinadas y de estas, 3% fue judicializada, es decir, no se llevó el asunto ante la autoridad competente para recibir una sanción.²

El panorama es similar en los estados. Entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de mayo de 2020, únicamente ocho estados reportaron haber judicializado más del 5% de las investigaciones iniciadas. Los estados que más judicializaron fueron Sonora, con un 13%, seguido por Michoacán con el 10% y Sinaloa y Coahuila con el 9%.³ Este dato no sorprende en un país en donde, menos del 2.5% de las investigaciones criminales iniciadas se vincula a proceso, y menos del 1% llegan a juicio⁴.

Ante la gravedad del fenómeno de la corrupción, en 2014 México inició una serie de reformas dirigidas a construir instituciones y sistemas que combatieran la problemática desde diferentes flancos. Una de las más importantes tuvo lugar en 2015 y 2016, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)⁵: una instancia de coordinación entre autoridades e instituciones de los tres niveles de gobierno cuyo objetivo es mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Entre los

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf.

² Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Informe Anual de Actividades y Resultados 2021, 2021. https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_ANUAL_2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf

³ Fuente: Solicitudes de información enviadas a todas las Fiscalías Anticorrupción del país.

⁴ México Evalúa, Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, 2020, <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>

⁵ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021 https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/1_LGSNA_2021.pdf

distintos integrantes del SNA, una de las piezas claves es la conformación de sistemas locales anticorrupción, que deben replicar el funcionamiento e integración del SNA en cada entidad federativa.

Una de las instituciones que integra los sistemas locales, en semejanza al nacional, son las Fiscalías Anticorrupción. Estas instituciones están integradas por ministerios públicos, áreas y unidades administrativas especializadas, entre ellas servicios policiales y periciales, cuyo principal objetivo es desarrollar la investigación de los delitos relacionados con hechos de corrupción.

Diversas organizaciones han generado diagnósticos generales sobre las Fiscalías Anticorrupción locales, en los cuales evalúan el fundamento legal de su creación, el estatus del nombramiento del titular, el presupuesto asignado y una valoración general sobre su operación. En este sentido, aún no se cuenta con instrumentos que permitan analizar las condiciones, recursos y capacidades de las Fiscalías Anticorrupción para evaluar si estos son suficientes para la operación y trabajo diario para la detección, investigación y sanción de los delitos de corrupción en el ámbito local.

Por lo tanto, desde el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y TOJIL, decidimos sumar esfuerzos para analizar las características de cada fiscalía y su relación con los resultados en materia anticorrupción, así como diseñar propuestas que fortalezcan las capacidades operativas de las Fiscalías Anticorrupción. Para combatir la corrupción no solo se requiere voluntad política y la creación de un sistema anticorrupción, es fundamental dotar a las fiscalías de un diseño institucional adecuado y capacidades suficientes para su operación.

Este estudio muestra que el marco jurídico de las Fiscalías Anticorrupción aún es insuficiente: ninguna de las 29 Fiscalías Anticorrupción evaluadas cuenta con todos los manuales, normas y procedimientos de investigación, lo que puede afectar la judicialización de casos penales debido a la ausencia de técnicas adecuadas de recolección de pruebas. Asimismo, 10 de las Fiscalías Anticorrupción carecen de autonomía, ya que el nombramiento del fiscal depende directamente de la Fiscalía o Procuraduría General.

El capital humano de las Fiscalías Anticorrupción no solo es bajo, sino que carece de capacitaciones. Las Fiscalías cuentan, en promedio, con cuatro peritos forenses y nueve policías de investigación, cifras que resultan insuficientes considerando la carga de trabajo que tienen estas oficinas. Además, entre 2019 y 2020, 24 de las 29 fiscalías no otorgaron capacitación a los peritos.

Como organizaciones aliadas y con objetivos en común, realizamos el presente diagnóstico de las Fiscalías Anticorrupción en México que actualmente se encuentran en operación⁶.

⁶ Es importante destacar que, a la fecha de recabar y generar la base de datos de este reporte, mayo de 2021, las Fiscalías de Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México no contaban con un titular o una institución activa, por lo que la información de estas no fue recabada. Por otro lado, el 29 de noviembre de 2021, la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Quintana Roo realizó precisiones a la información remitida por la Fiscalía General de Justicia del estado de Quintana Roo, ya que al momento del requerimiento de información la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo no era sujeto obligado.

Este reporte presenta el estado actual de las Fiscalías Anticorrupción de acuerdo con los siguientes ejes: marco jurídico, recursos materiales y económicos, capital humano, procedimientos y resultados para identificar si estos elementos son suficientes para generar investigaciones y sanciones a los delitos de corrupción en cada entidad federativa. En la medida en que las Fiscalías Anticorrupción cuenten con la normatividad, los recursos y los procesos, será posible asegurar un trabajo adecuado.

¿Cuáles son las condiciones de las Fiscalías Anticorrupción en México?

Con el objetivo de realizar el diagnóstico para evaluar las condiciones y elementos necesarios para el funcionamiento de las Fiscalías Anticorrupción (FA), el equipo de TOJIL diseñó una herramienta metodológica para solicitar, sistematizar e interpretar información. Con esta fue posible completar tableros de evaluación con 64 variables integradas dentro de cinco ejes. Cada eje evalúa un proceso fundamental de la Fiscalía Anticorrupción conforme a lo siguiente⁷:

1. **Marco jurídico:** conocer la normatividad vigente y aplicable para cada una de las FA. Este eje tiene 14 variables.
2. **Recursos:** conocer la cantidad y efectividad de los recursos materiales y financieros designados a las FA. Este eje tiene siete variables.
3. **Capital humano:** identificar la cantidad y calidad de los servidores públicos asignados a las labores de las FA. Este eje tiene 22 variables.
4. **Procesos:** identificar las prácticas formales e informales que realizan las FA en el desarrollo de sus funciones. Este eje tiene 11 variables.
5. **Resultados:** conocer el número de procesos penales iniciados por delitos de corrupción, el número de procesos resueltos y su forma de terminación o resolución. Este eje tiene 10 variables.

Cada eje tiene el mismo valor (20%), en donde la totalidad de sus variables conforman el puntaje total. Una vez obtenido el puntaje de cada eje, en una escala del 0% al 100%, se asignaron categorías conforme a los resultados, conforme a la siguiente tabla:

Explicación sobre puntajes	
Puntaje obtenido	Categoría
Puntaje máximo del eje (100%)	Sobresaliente
66% - 99% del puntaje máximo del eje	Satisfactorio
33% - 65% del puntaje máximo del eje	Regular
1% - 32% del puntaje máximo del eje	Deficiente
Puntaje mínimo del eje (0%)	Nulo

⁷ Para conocer con mayor detalle la integración de los tableros de evaluación, así como las solicitudes enviadas a los estados consulte la nota metodológica.

Estos ejes permiten evaluar a las FA a nivel general, así como a nivel individual para conocer cuáles son las condiciones de cada una, los retos que enfrentan en cada eje, así como las buenas prácticas implementadas en algunos estados. A partir de este análisis, la presente investigación tuvo los siguientes principales hallazgos:

El estado general de las Fiscalías en el eje de marco jurídico muestra que solo la Fiscalía Anticorrupción de Sonora cuenta con un protocolo de actuación e investigación de delitos anticorrupción. Es decir, únicamente una Fiscalía Anticorrupción cuenta con reglas o métodos básicos que el primer respondiente, policía de investigación, los peritos y el ministerio público, deben seguir y llevar a cabo en cada una de sus actuaciones en la investigación criminal⁸ en delitos de corrupción. Aunque la proporción de estados que cuentan un catálogo de delitos de corrupción aumenta, todavía hay siete que reportaron no contar con este catálogo.

La falta de reglas o metodologías para investigar esos delitos genera que el éxito de la investigación dependa del sujeto a cargo de la investigación y no de una institución. Es decir, las investigaciones dependen de la voluntad, creatividad y disposición de tiempo de una persona determinada.

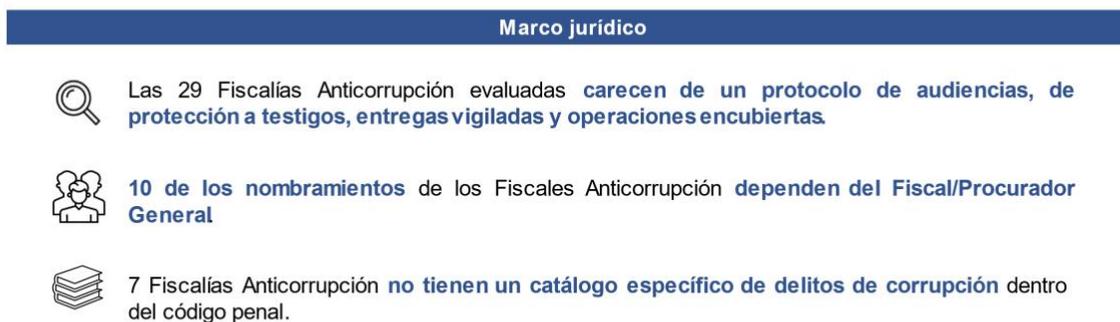
El marco jurídico también permite identificar la autonomía de la FA, específicamente para el nombramiento del puesto titular. De acuerdo con la información analizada, 10 estados no cuentan con autonomía para el nombramiento del Fiscal Anticorrupción, ya que dependen de la Fiscalía o Procuraduría General.

Gráfico 1. Hallazgos generales en el eje de marco jurídico

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

1

Estado general de las Fiscalías Anticorrupción (FA)



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

El eje de recursos permite conocer el presupuesto asignado a las FA, así como el uso y la efectividad de los recursos materiales y financieros de cada una. Como se muestra en el

⁸ IMCO, Glosario. Lenguaje penal ciudadano. Disponible en: <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/definicion/protocolo-de-actuacion/>

siguiente diagrama, entre 2019 y 2020 se redujo el presupuesto de ocho Fiscalías Anticorrupción y además, solo cinco tienen independencia en la asignación y ejercicio del presupuesto.

Gráfico 2. Hallazgos generales en el eje de recursos

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

2

Estado general de las Fiscalías Anticorrupción (FA)

Recursos



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



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

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



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



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



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

La falta de recursos necesarios para llevar a cabo las investigaciones por hechos de corrupción genera una dependencia presupuestal de las Fiscalías Generales, lo que en algunos casos puede representar un riesgo en la autonomía para ejercer sus facultades y a su vez, limitar la capacidad operacional por falta de recursos.

La operación y funcionamiento de las FA no solo depende de los recursos financieros asignados y el ejercicio de estos. Es fundamental contar con recursos humanos suficientes y con la capacitación adecuada para cumplir con la labor diaria de prevención, investigación, detección y sanción de actos de corrupción en los estados. Sin embargo, los resultados del eje de capital humano muestran que, en 2019 y 2020, las FA carecieron de capacitaciones de personal, sobre todo para los peritos y policías, como se observa en el siguiente diagrama.

Gráfico 3. Hallazgos generales en el eje de capital humano

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

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



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Además, el cuadro muestra la insuficiencia de personal operativo, así como la disparidad entre la cantidad de personal que labora en las FA. Contar con la cantidad y calidad de capital humano para la investigación de los actos de corrupción es fundamental para la atención de las cargas de trabajo y los tiempos de respuesta que tienen las FA. Sin personal suficiente y bien capacitado, difícilmente los hechos de corrupción se podrán investigar con oportunidad e idoneidad.

El cuarto eje analizado, los procesos de las FA, tiene como objetivo identificar las herramientas utilizadas para el inicio y desarrollo de sus actividades, funciones e investigaciones. De las fiscalías analizadas, 13 no cuentan con una plataforma electrónica para registrar y desarrollar el proceso de actuación, una herramienta útil para transparentar los procesos de los operadores, así como tener un control y una mejoría en las gestiones.

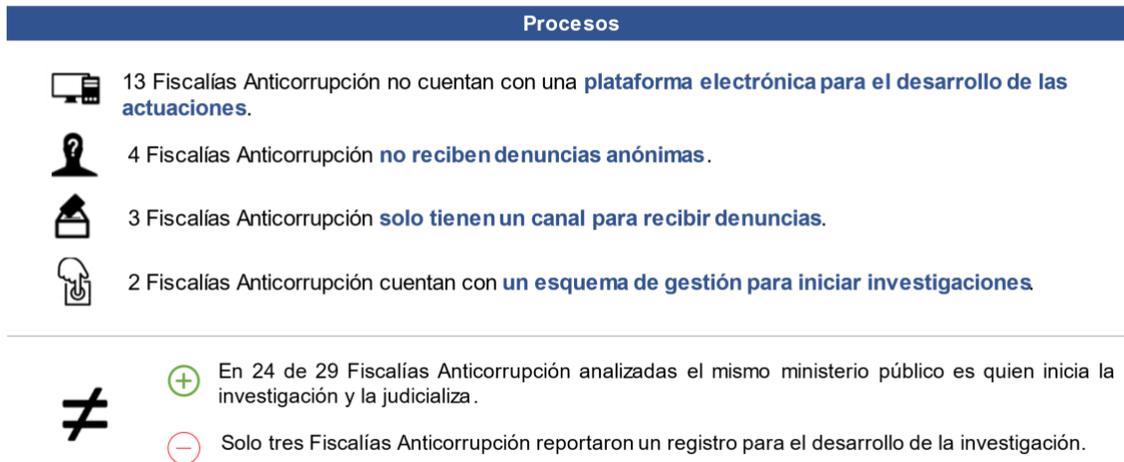
En el siguiente diagrama, se observan hallazgos importantes respecto a cuatro procesos fundamentales al interior de las FA: plataforma electrónica, denuncia anónima, canales de denuncia y gestión de casos.

Gráfico 4. Hallazgos generales en el eje de procesos

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

4

Estado general de las Fiscalías Anticorrupción (FA)



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Respecto a la gestión para iniciar investigaciones se preguntó si la FA llevaban a cabo un registro del plan de investigación desde su primera etapa y solo dos de estas mencionaron que definían un esquema para gestionarlas de principio a fin.

El marco jurídico o normativo, los recursos materiales, el capital humano, así como los procesos que realizan las FA son los cuatro ejes fundamentales para evaluar los resultados de estas instituciones. Por ello, el último eje analizado, resultados, permite conocer cuántos procesos penales por delitos de corrupción se iniciaron y se resolvieron con base en la estructura legal, económica y humana que cada una de las Fiscalías tenga.

Los resultados de las FA estatales aún están lejos de ser óptimos. Como lo muestra el siguiente diagrama, en promedio se han iniciado 749 investigaciones, 35 han sido judicializadas y solo tres han obtenido una sentencia condenatoria.

Gráfico 5. Hallazgos generales en el eje de resultados

FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

5

Estado general de las Fiscalías Anticorrupción (FA)

Resultados

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

El promedio nacional de los resultados de las Fiscalías Anticorrupción

749 investigaciones iniciadas	35 investigaciones judicializadas	3 sentencias condenatorias
+ La FA que inició más tiene 6,266 - La FA que inició menos tiene 17	+ La FA que judicializó más tiene 513 - Cuatro FA no judicializaron ninguna investigación	+ La FA con más sentencias tiene 34 - 12 FA no tienen ninguna

*Solo 24 de 29 FA analizadas enviaron esta información.



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Si bien las cifras reflejan un aspecto del funcionamiento en general de las FA, es importante considerar las carencias de cada entidad federativa, ya que las condiciones en que operan son muy disímiles y sus necesidades particulares.

Con el objetivo de revisar el nivel de cumplimiento de las FA de cada una de las entidades para cada uno de los ejes, en las siguientes secciones se exponen las variables evaluadas por eje; las respuestas recibidas por cada entidad; un mapa con el puntaje por estado y se distinguen casos relevantes por sus problemáticas o buenas prácticas.

Marco jurídico

Este eje tiene como objetivo medir si las FA cuentan con la normatividad vigente y aplicable para su correcto funcionamiento, a través de los manuales de operación, los protocolos de actuación, entre otros. A continuación, se presenta el desglose de las 14 variables que integran este eje:

VARIABLES QUE CONSTITUYEN EL EJE MARCO JURÍDICO

#	Título de la variable	Explicación
1	Fundamento legal	Existe un fundamento legal para la creación de la FA
2	Autonomía	El Fiscal es nombrado y removido por el Congreso u otra institución independiente al Fiscal del estado
3	Catálogo de delitos de corrupción	El código penal local establece un catálogo específico de delitos de corrupción
4	Ley Orgánica	La FA tiene una Ley Orgánica o se estipula en otra normatividad
5	Reglamento Interior	La FA tiene un Reglamento Interior
6	Manual de procedimientos	La FA tiene Manual de Procedimientos
7	Organigrama	La FA tiene un organigrama
8	Investigación	La FA tiene un manual o protocolo para la investigación de delitos de corrupción
9	Preparación de audiencias	La FA tiene un manual o protocolo para la preparación de audiencias
10	Protección a testigos	La FA tiene un manual o protocolo de protección a testigos
11	Entregas vigiladas	La FA tiene un manual o protocolo para realizar entregas vigiladas
12	Operaciones encubiertas	La FA tiene un manual o protocolo para realizar operaciones encubiertas
13	Corrupción al interior	La FA tiene una guía para la detección de corrupción al interior de la institución
14	Acuerdos	La FA ha emitido acuerdos en la materia

Fuente: elaborado por Tojil bajo la metodología establecida.
 Nota: La fecha de corte de la información se realizó el 31 de mayo de 2021

Cada variable tiene asignado un puntaje y la suma de estas otorga un resultado final a cada Fiscalía Anticorrupción conforme a las categorías sobresaliente; satisfactorio; regular; deficiente y nulo.

El siguiente cuadro ilustra las respuestas obtenidas a través de las solicitudes de información. Es importante subrayar que, en los casos de Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México no operaba la Fiscalía Anticorrupción al momento de solicitar la información, por lo que recibió N/A en este diagnóstico.

Resultado de variables del eje Marco Jurídico por entidad federativa

Estado/variable	Fundamento legal	Autonomía	Catálogo de corrupción	Ley orgánica	Reglamento interno	Manual de procedimientos	Organograma	Protocolo de investigación	Protocolo de audiencias	Protocolo de protección a testigos	Protocolo de entrega a vigiladas	Protocolo de operaciones encubiertas	Protocolo de corrupción al interior	Acuerdo
Aguascalientes	✓	X	X	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Baja California	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	✓
Coahuila	✓	✓	X	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	✓
Colima	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Chiapas	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	✓	✓
Guanajuato	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Guerrero	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Jalisco	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
México	✓	X ⁹	✓	✓	X ¹⁰	X	✓	X ¹¹	X	X	X	X	X	X
Michoacán	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Nayarit	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Puebla	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Quintana Roo ¹²	✓	✓	X	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Sinaloa	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

⁹ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando que el Fiscal General del Estado nombra al Titular de la Fiscalía Anticorrupción con la aprobación del Congreso local. Su fundamento radica en el artículo 83 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del México.

¹⁰ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando que realiza sus actividades considerando lo dispuesto por el Reglamento Interior de la Ley de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

¹¹ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando que si cuenta con el Protocolo General de Investigación y Procuración del Delito, Publicado en el Periódico Oficial, el día 18 de mayo de 2016

¹² El 29 de noviembre de 2021, la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo remitió correo electrónico a través del cual informa que a) desde la reforma al código penal del Estado de Quintana Roo de fecha 19 de julio 2017 se estableció la sección cuarta en donde hay un catálogo de delitos por hechos de corrupción y que b) el 19 de febrero de 2020 se publicó en el periódico oficial el Reglamento Interno de la Fiscalía Anticorrupción.

Sonora	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓
Tabasco	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Tlaxcala	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Veracruz	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X	X
Zacatecas	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

En donde:

✓ = La Fiscalía del Estado sí cumplió con la variable.

X = La Fiscalía del Estado no cumplió con la variable.

N/A = La Fiscalía del Estado aún no era creada por lo que no aplica la evaluación.

La mayoría de las Fiscalías Anticorrupción, fundamentan su actuación en el marco jurídico general, como el Código Nacional de Procedimientos Penales o bien los protocolos nacionales de investigación que se emplean para investigar cualquier hecho delictivo. Esta situación es riesgosa, ya que se investiga un hecho de corrupción con los mismos parámetros generales que cualquier otro delito, situación que no permite abordar la problemática de la corrupción desde un enfoque altamente especializado.

Las Fiscalías Anticorrupción presentan pocos instrumentos normativos y legales **especializados** para realizar investigaciones de actos de corrupción. Aunque todas las FA cuentan con fundamento legal y un organigrama, las 29 FA evaluadas carecen de un protocolo de audiencias, un protocolo de protección a testigos, un protocolo o manual que establezca cómo realizar entregas vigiladas,¹³ y un protocolo de operaciones encubiertas, conforme a lo establecido en el artículo 251 fracción IX, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Las entregas vigiladas son aquellas que permiten poner un bien o ganancia de carácter ilícito en circulación para que las autoridades observen hacia dónde son dirigidos y así, sancionar a quienes intervinieron¹⁴. Por otro lado, en las operaciones encubiertas se hace partícipe a las autoridades para que determinen quién realiza actividades ilícitas¹⁵. Para que se puedan realizar estos actos de investigación se requiere que el fiscal emita los protocolos que delineen los requisitos, actos y fines mínimos a seguir por parte de las autoridades ejecutoras. Por lo tanto, sin estos instrumentos las herramientas son prácticamente inoperantes.

¹³ Las entregas vigiladas son aquellas que permiten poner un bien o ganancia de carácter ilícito en circulación para que las autoridades observen hacia dónde son dirigidos y así, sancionar a quienes intervinieron. Rae, Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/entrega-vigilada>

¹⁴ RAE, Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/entrega-vigilada>

¹⁵ El equipo de trabajo de TOJIL realizó consultas a fuentes abiertas y se detectó que la FA de Morelos sí cuenta con un protocolo para operaciones encubiertas: Reglamento para operaciones encubiertas y entregas vigiladas a cargo de policías de investigación criminal adscritos a la fiscalía especializada en combate a la corrupción del estado de Morelos, a que alude el artículo 12, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Morelos. Disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/ROPERACUBIERTASFISCMO.pdf

Existen 22 FA que cuentan con un catálogo de delitos sobre corrupción, siete cuentan con un reglamento interno y 27 con una Ley orgánica. Sin embargo, en las respuestas recibidas a las FA, ninguna reportó contar con protocolos, lineamientos o manuales sobre la preparación de las audiencias (de cualquier etapa). Es importante recordar que hay varias etapas del proceso penal que involucran la actuación de servidores públicos en audiencias. **La falta de protocolos de capacitación para audiencias puede afectar el desempeño de los servidores públicos durante estas, así como evitar la correcta resolución de los casos.**

De acuerdo con los reglamentos internos de cada FA, es obligatorio contar con manuales de procedimientos normativos, de coordinación y operación para el funcionamiento de esta, en especial el protocolo para la investigación de delitos de corrupción, el cual resulta ser un instrumento normativo de suma importancia, **ya que permite delinear y homologar de manera clara y práctica el sustento, la metodología y los objetivos** de las actuaciones ministeriales. Sin este, la investigación puede ser discrecional, incompleta, imparcial o ineficaz. Al analizar la información de las FA, únicamente Sonora reportó contar con este protocolo¹⁶.

Detectar e investigar casos de corrupción no solo requiere un marco jurídico externo, sino también de un protocolo de actuación interna que permita detectar y atender cualquier falla, anomalía o riesgo de corrupción dentro de las Fiscalías, ya que ninguna institución está exenta de incurrir en prácticas de corrupción.

Aunque el protocolo interno de las FA es una herramienta fundamental establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales el cual tiene como función el auxiliar la ejecución de diferentes técnicas de investigación, la gran mayoría de las FA reportaron estar en omisión, pues únicamente Sonora y Durango reportaron contar con estos protocolos.

Un hallazgo relevante, tiene que ver con las grandes diferencias con que los Congresos de los Estados legislan los tipos penales dentro de sus Códigos Penales por hechos de corrupción. La diferencia no solo es respecto de los tipos penales dentro del catálogo de hechos de corrupción, si no los elementos del tipo, sanciones y prescripciones también varían, lo que impacta de manera directa en la carga de trabajo de cada fiscalía y en la complejidad para acreditar las conductas delictivas. En consecuencia el eje de resultados no distingue esta variable y solo califica de manera global el desempeño de cada fiscalía evaluada respecto de sus propias entradas, pues no se pueden medir de manera homogénea porque los tipos penales son diferentes y la punibilidad no es la misma para todas las entidades federativas.

¹⁶ Es importante destacar que, a pesar de que los manuales y protocolos de investigación se prevén en las leyes orgánicas y reglamentos de fiscalías generales y fiscalías anticorrupción, muchos de estos son clasificados como reservados a fin de cuidar las investigaciones, por lo que se pidió a las FA que contestaran si contaban o no con él, aunque no se adjuntara como evidencia

Al respecto, en las respuestas de las solicitudes de información se destacó que solo Sonora envió el acuerdo de creación del comité de control, evaluación y seguimiento de la FA, cuyo objetivo es contar con un sistema de control, supervisión, seguimiento y evaluación del personal adscrito a dicha institución. Durango, por su parte, emitió el Acuerdo A-07/2019, en el cual se establecen los criterios generales y el procedimiento que se deberá observar con motivo de las inconformidades que se formulen en contra de actuaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Anticorrupción. Esto significa que el resto, **27 FA, no cuentan con la capacidad de identificar y perseguir casos de corrupción en su operación interna.**

Sobre el nivel de autonomía de las FA, en 10 estados el nombramiento del Fiscal no es autónomo, esto significa que el titular de la institución es nombrado por el Fiscal General. Este dato es relevante, ya que, si bien no se cuenta con evidencia del impacto que este modelo organizacional ha tenido, este pudiera ser un elemento que limite o restrinja la autonomía de los Fiscales Anticorrupción al no tener una certeza en la estabilidad de su cargo, por lo que puede quedar sujeto a decisiones de índole político.

Es importante que la autonomía de la FA también se refleje en el presupuesto. A pesar de que el nombramiento de los Fiscales Anticorrupción en algunos estados es autónomo, el ejercicio de su presupuesto no lo es. Algunos ejemplos de esto son los estados de Chihuahua, Coahuila, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz. Además, son los estados cuya FA tuvo recortes presupuestarios entre 2019 y 2020.

El marco jurídico de las Fiscalías Anticorrupción también incluye un protocolo fundamental: la protección de testigos. A pesar de que Coahuila fue el único estado que contestó al respecto, no se le concedió un puntaje ya que no envió un protocolo específico y en su lugar, remitió a la Ley de Protección a Testigos y Terceros Involucrados en el Proceso Penal para el Estado de Coahuila¹⁷. **Ningún otro estado envió evidencia de alguna legislación sobre este tema, a pesar de que los testigos pueden ser una pieza clave para proveer información y resolver los casos.**

Es importante que las FA mantengan vías de comunicación y coordinación con otras entidades, por lo que, en las solicitudes de información se preguntó si contaban con algún acuerdo emitido por la FA. Solo cinco estados han emitido algún tipo de acuerdo relacionado de colaboración en materia penal y/o corrupción. **Los acuerdos son instrumentos jurídicos relevantes, ya que permiten puntualizar, delinear y dictar aspectos respecto del proceso de investigación y resolución de casos de acuerdo con las realidades estatales, mismos que no están considerados en la normatividad más general.** Los estados que cuentan con al menos un acuerdo son:

¹⁷ Ley de protección a testigos y terceros involucrados en el proceso penal para el estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa207.docx

- **Campeche:** Acuerdo en el que se emiten los lineamientos generales para la aplicación de los criterios de oportunidad en la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche (FECCECAM), 2018.
- **Coahuila:** Acuerdo de cooperación con el Consejo Cívico de Instituciones de Coahuila A.C. para aplicar un programa de formación y canalización de reportes de posibles hechos de corrupción, 2018.
- **Durango:** Ocho Acuerdos publicados en su página web, entre ellos, acuerdos sobre cadena de custodia, procedimiento abreviado y aplicación de los criterios de oportunidad.
- **Quintana Roo:** Acuerdo de colaboración con el municipio de Cozumel para realizar estrategias mutuas en temas relacionados con el combate a la corrupción, 2019.
- **Sonora:** Acuerdo en el que se crea y faculta a la dirección de control y seguimiento institucional de la Fiscalía Anticorrupción, 2018.

Los acuerdos fueron emitidos por las FA de esos estados y se firmaron para promover la cooperación entre las entidades y las organizaciones firmantes.

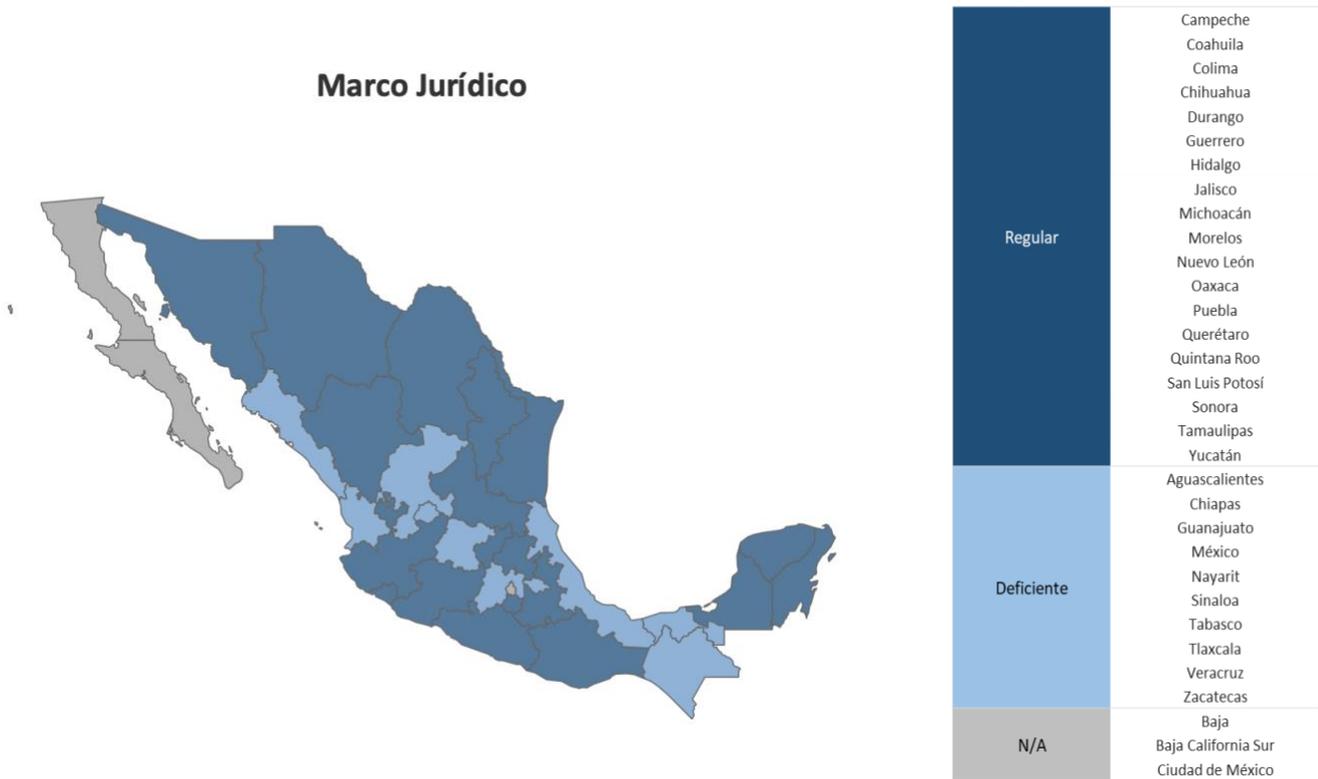
Además de la normatividad en materia anticorrupción, las Fiscalías Anticorrupción pueden hacer uso de la información que recaban y poseen otras instituciones, por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) puede facilitar y acelerar la investigación del delito. Sin embargo, algunas FA carecen de esta facultad.

De acuerdo con la información proporcionada por la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción (CONAFA), Hidalgo, Guerrero y Sinaloa son los tres estados que no tienen facultades para solicitar información a la CNBV de manera directa y tienen que hacerlo por conducto de la Fiscalía General¹⁸. Esto representa un riesgo al acceso completo de la información y, a su vez, puede retrasar la investigación en curso, cuando para los delitos en general y los delitos de corrupción en particular el tiempo es de suma importancia.

Con el objetivo de analizar las FA y su desempeño en las variables de marco jurídico mencionadas, el siguiente mapa muestra la evaluación general de las entidades y el panorama nacional respecto a este eje.

¹⁸ Bajo la interpretación del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que dicha información sólo podrá ser proporcionada si es solicitada por autoridad judicial o los Procuradores Generales de los Estados.

Mapa del puntaje por entidad federativa del eje marco jurídico



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

- Ninguna FA obtuvo un puntaje satisfactorio o sobresaliente en el eje de marco jurídico.
- 19 FA se ubican en un puntaje regular, es decir, más de la mitad de las fiscalías analizadas.
- 11 FA en el país son deficientes respecto al cumplimiento de las variables del marco jurídico analizadas.

¿Por qué importa el marco jurídico? ¿Cómo se relaciona el cumplimiento de la normatividad con una investigación de delitos de corrupción? ¿Qué implicaciones tiene en los procesos y resultados de cada fiscalía? Para contestar estas preguntas es necesario identificar cuáles son los retos, avances y fallas de algunos estados en la normatividad y su relación con el resto de la operación.

Existe una fuerte relación entre contar con un marco jurídico adecuado y mejorar los procesos de investigación en delitos de corrupción. Los instrumentos jurídicos dotan a las FA de certeza respecto de los pasos que deben seguir; promueven una labor con mayor eficiencia en el uso de recursos humanos y materiales y mejoran la relación con los primeros respondientes. A continuación, se describen algunos ejemplos que exponen la relación entre el marco jurídico y los procesos de algunas FA en nuestro país.

El estado que lidera es **Sonora** con un mayor nivel de cumplimiento en el eje de marco jurídico. Es la única FA que tiene un manual de procedimientos y un protocolo interno que sirve para marcar las pautas que los fiscales y ministerios públicos tienen que seguir en el desarrollo de la investigación de casos para delitos de corrupción. Contar con estas herramientas puede ayudar a obtener mejores resultados: **Sonora se encuentra entre los estados con mayor número de investigaciones judicializadas (38), investigaciones vinculadas a proceso (24) y número de sentencias condenatorias (8).**

En contraste, Guanajuato es de los estados con menor cumplimiento del marco jurídico. Únicamente reportó contar con un fundamento legal para la creación de la FA, así como un catálogo específico de delitos de corrupción dentro de su código penal. Esta falta de normatividad puede impactar en la evaluación de los resultados. De las 47 investigaciones que iniciaron, la Fiscalía de Guanajuato reportó que 38 están en trámite y el resto se resolvieron por el no ejercicio de la acción penal. Es decir, la FA no ha tenido ni un solo resultado en las investigaciones.

Los datos son similares para Nayarit, estado que ha incumplido en su mayoría con el marco jurídico y arroja resultados limitados: de las 17 investigaciones iniciadas solo dos se resolvieron por archivo temporal y el resto siguen en trámite. Además, a pesar de que la FA cuenta con autonomía respecto al nombramiento del titular, el presupuesto depende directamente de la Fiscalía Estatal.

Otro caso que llama la atención es el **Estado de México**, que aun y cuando solo cumple con cuatro de las 14 variables que integran el marco jurídico, es el estado con mayores niveles de sentencias condenatorias (con 34) y también lidera el número del personal adscrito a la institución.

Sin embargo, pese a que el Estado de México lidera en números de judicialización, vinculación y sentencia, junto con Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, forman parte de los estados que carecen de un reglamento interno, un manual de procedimientos y un protocolo de actuación para las investigaciones.

La falta de instrumentos que orienten la actuación de la institución puede limitar el potencial de esta, ya que los resultados están hilados a las capacidades y disposición del sujeto a cargo de la investigación y no en las capacidades institucionales. Contar con manuales de procedimiento podría ayudar en aumentar el número promedio de casos vinculados a proceso, el cual hoy representa menos de la mitad de las investigaciones judicializadas.

Recursos

El análisis de los recursos tiene como objetivo conocer la cantidad y efectividad de los recursos materiales y financieros designados a las FA. La siguiente tabla muestra las siete variables analizadas en este eje, las cuales incluyen el presupuesto asignado a las FA, el proceso de su asignación, así como la adquisición de ciertos bienes básicos para su funcionamiento.

Variables que constituyen el eje recursos

#	Título de la variable	Explicación
1	Presupuesto asignado	Asignación presupuestal a la FA durante 2019 y/o 2020
2	Independencia presupuestal	El presupuesto de la FA se asigna con independencia de otras instituciones
3	Inmuebles	La FA ha adquirido inmuebles
4	Vehículos	La FA ha adquirido vehículos
5	Equipos de cómputo	La FA ha adquirido equipos de cómputo
6	Mobiliario	La FA ha adquirido mobiliario
7	Gestión de procesos	La FA ha adquirido un software para la gestión de sus procesos

Fuente: elaborado por Tojil, bajo la metodología establecida.

Nota: el periodo de solicitud de la información fue del 1 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2020.

Cada variable tiene asignado un puntaje y la suma de estas otorga un resultado final a cada Fiscalía Anticorrupción conforme a las categorías: sobresaliente; satisfactorio; regular; deficiente y nulo.

La siguiente tabla muestra el nivel de cumplimiento de cada FA con respecto a la independencia de los recursos y la adquisición de material como muebles, equipo de cómputo y software.

Resultado de variables del eje recursos por entidad federativa

Estado/variable	Presupuesto asignado en 2019	Presupuesto asignado en 2020	Independencia a presupuestal	Adquisición de inmuebles	Adquisición de vehículos	Adquisición de equipos de cómputo	Compra y/o renta de mobiliario	Adquisición de un software de gestión
Aguascalientes	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Baja California	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Coahuila	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X
Colima	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Chiapas	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Chihuahua	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	X
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Guanajuato	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Guerrero	X	X	X	X	X	X	X	X
Hidalgo	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X

México	✓	✓	X	X	X ¹⁹	X	x	X ²⁰
Michoacán	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Morelos	X	X	X	X	X	X	X	X
Nayarit	✓	✓	X	X	X	✓	X	X
Nuevo León	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
Oaxaca	X	X	X	X	✓	✓	X	X
Puebla	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
Querétaro	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X
Quintana Roo	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
San Luis Potosí	✓	✓	X	✓	X	X	X	X
Sinaloa	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Sonora	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X
Tlaxcala	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	X
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X	X
Zacatecas	✓	✓	X	X	X	✓	X	X

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

En donde:

✓ = La Fiscalía del Estado sí cumplió con la variable.

X = La Fiscalía del Estado no cumplió con la variable.

N/A = La Fiscalía del Estado no había sido creada al momento de enviar la solicitud de información.

La evaluación de los recursos incluye variables sobre la adquisición, ya sea renta o venta, de ciertos bienes y servicios por parte de la FA que son fundamentales para la constitución y operación de la institución. Si no lo hacen, entonces los bienes y servicios le pertenecen a la Fiscalía estatal, la cual los presta a la FA. **La falta de propiedad de bienes materiales presenta un riesgo para la operación y continuidad de la institución.** A nivel nacional, menos de la mitad de las FA reportaron adquirir los bienes materiales.

Algunos de los resultados en el eje de recursos son:

- 10 Fiscalías Anticorrupción adquirieron inmuebles para su operación a través de compra y/o renta: Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.
- 13 Fiscalías Anticorrupción adquirieron vehículos para su operación a través de compra y/o renta: Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

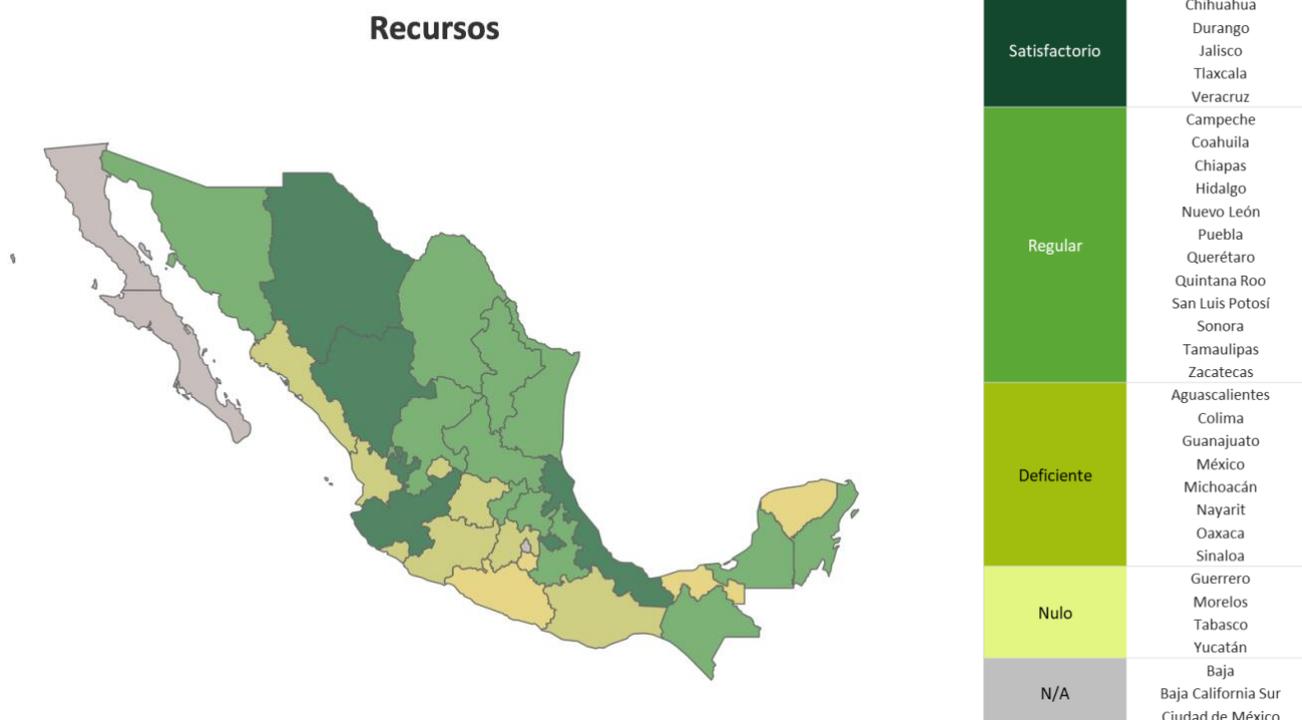
¹⁹ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando, que desde su creación le fueron asignados 39 vehículos, además de 141 equipos de cómputo

²⁰ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuenta con un Sistema de Control de Gestión Interno, creado con bases de datos por el personal con la finalidad de efficientar el manejo control de información que se remite a los agentes del Ministerio Público y requerimientos de diversas autoridades.

- 15 Fiscalías Anticorrupción adquirieron equipos de cómputo para su operación a través de compra y/o renta: Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
- Solo Chihuahua, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz tienen Fiscalías Anticorrupción en las que reportaron comprar y/o rentar mobiliario para su operación.

El siguiente mapa muestra cómo se ve el país respecto a los recursos de las Fiscalías Anticorrupción, reflejando las evaluaciones generales obtenidas por los estados.

Mapa del puntaje por entidad federativa del eje recursos



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

- Cinco estados (Chihuahua, Durango, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz) obtuvieron un puntaje satisfactorio.
- 12 estados se encuentran en el nivel regular.
- Ocho estados se ubicaron en el nivel deficiente.
- Guerrero, Morelos, Tabasco y Yucatán fueron los estados fueron categorizados en el nivel nulo, ya que no contestaron el apartado de recursos en la solicitud de información que se les formuló.

El eje de recursos también permite identificar los montos exactos asignados a cada FA estatal, así como los cambios en el presupuesto entre 2019 y 2020²¹. La siguiente tabla muestra los estados que reportaron que la Fiscalía Anticorrupción recibió presupuesto en 2019 y/o 2020.

La asignación presupuestal tiene efectos directos en los procesos internos de las FA, por lo que es preocupante que sólo una sexta parte de las FA tenga una evaluación satisfactoria con relación a las variables de recursos analizadas.

²¹ Las instituciones que no enviaron el desglose de su presupuesto o bien, está incluido en la Fiscalía Estatal y no se puede determinar cuánto les corresponde no se muestra en la gráfica.

Presupuesto asignado para las Fiscalías Anticorrupción por entidad federativa, 2019-2020

Estado	Presupuesto asignado 2019	Presupuesto asignado 2020	Diferencia presupuestal
Aguascalientes	1,767,612	7,506,000	325%
Zacatecas	4,425,217	9,212,982	108%
Michoacán	5,138,463	8,600,773	67%
Tamaulipas	1,856,157	2,897,173	56%
Puebla	20,303,078	29,959,794	48%
Tlaxcala	8,205,784	10,441,710	27%
Durango	19,289,796	22,727,278	18%
Querétaro	12,000,000	13,000,000	8%
Jalisco	63,359,205	66,220,466	5%
Campeche	10,940,437	11,364,105	4%
México	160,867,394	165,610,273	3%
Oaxaca	0	0	
Guanajuato	13,292,802	13,147,623	-1%
Chihuahua	8,418,179	8,097,372	-4%
Coahuila	51,219,068	47,615,145	-7%
Sinaloa	54,894,618	43,465,592	-21%
Hidalgo	13,921,754	10,475,959	-25%
Colima	10,992,300	3,648,442	-67%
Veracruz	78,139,892	22,585,124	-71%
Quintana Roo ²²	40,558,510	11,755,446	-71%

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Debe resaltarse que el presupuesto asignado a las Fiscalías Anticorrupción no termina siendo el que se ejecuta por parte de ellas, ya que las Secretarías de Finanzas no se los asignan de manera completa, conforme les fue asignado o autorizado.

²² Los montos reportados en la tabla corresponden a la respuesta de la solicitud de información, sin embargo, el 29 de noviembre de 2021, la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo informó que fue aprobado un presupuesto por \$44,502,135.15 dentro del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2019, el cual tuvo una reducción a \$40,902,133.63. Durante el ejercicio fiscal del año 2020, se aprobaron recursos a la Fiscalía Especializada dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado por un monto de \$44,502,135.00, de los cuales se tuvo una reducción presupuestal de \$1,720,004.07 resultando un presupuesto modificado de \$42,782,130.93.

Fueron 20 los estados que proporcionaron la información completa para lograr la comparación plasmada en la tabla. Los estados que no aparecen en la tabla no enviaron ninguna información, fue insuficiente o en los casos de Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México, no se había creado la Fiscalía al momento de realizar la solicitud de información.

- En 11 estados incrementó el presupuesto entre cada año.
- En cuatro entidades, Aguascalientes, Zacatecas, Michoacán y Tamaulipas, el presupuesto aumentó más del cincuenta por ciento.
- En ocho estados se redujo el presupuesto.
- Dos entidades operaron con la tercera parte de su presupuesto después de la reducción.

En el caso de Oaxaca, se encontró una inconsistencia en la respuesta obtenida, ya que a pesar de informar que no se había asignado presupuesto a su Fiscalía Anticorrupción, compartió información sobre renta/compra de equipo de cómputo y vehículos. Este caso es analizado en la segunda etapa de este reporte, el cual incluye las entrevistas con agentes del Ministerio Público y titulares de las FA para profundizar en las limitaciones que la FA de Oaxaca enfrenta.

Aguascalientes y Zacatecas son los estados con el mayor aumento presupuestal entre 2019 y 2020. Aunque no destacan a nivel nacional por el capital humano, sobre todo en número de ministerios públicos, peritos o policías, sí cuentan con sentencias condenatorias. Es importante notar que el ejercicio presupuestal de las Fiscalías Anticorrupción de ambos estados no es independiente -se asigna directamente de la Fiscalía-, lo que podría limitar el ejercicio óptimo de sus recursos.

Contar con los recursos suficientes y asegurar su correcta implementación es fundamental para asegurar resultados en las investigaciones. **El Estado de México es la entidad federativa que asignó más recursos a su FA, tanto en 2019 como en 2020.** Esto ha tenido un impacto en los ejes de capital humano y resultados: es la Fiscalía con mayor número de ministerios públicos y policías a nivel nacional. Asimismo, ha iniciado el mayor número de investigaciones, judicialización de casos y sentencias condenatorias. Es importante subrayar que es también una entidad con un alto número de casos recibidos, por lo que sus necesidades de gestión son mayores a otras entidades.

En contraste, en 2020, Colima se ubicó como una de las entidades federativas que menos presupuesto asignó a la Fiscalía Anticorrupción. A su vez, tuvo uno de los mayores recortes presupuestales entre 2019 y 2020, de 67%. En consonancia con ello, es de las Fiscalías con menor número de ministerios públicos a nivel nacional, la mayoría de las investigaciones iniciadas continúan en trámite y no ha logrado obtener ninguna sentencia condenatoria.

Además, únicamente cinco estados, Durango, Jalisco, Campeche, Coahuila y Veracruz reportaron que el presupuesto de la Fiscalía Anticorrupción se asigna de manera independiente; es decir, no dependen de otras instituciones para su asignación ni operación. **La independencia presupuestal es un aspecto importante para que las Fiscalías no solo puedan asegurar la asignación de recursos, sino su correcta operación.** Sin ello,

no es posible asegurar el diseño planes de desarrollo institucional, ni establecer una política de persecución criminal, ya que no está garantizada su operación a largo plazo. Cabe resaltar que una política de persecución criminal²³ está orientada en maximizar recursos y resultados en la persecución y sanción de aquellos delitos que impactan de manera directa a la ciudadanía.

Ninguno de los cinco estados cuyo ejercicio presupuestal es independiente al de la Fiscalía General han obtenido una sentencia condenatoria. Tres (Durango, Jalisco y Campeche) incrementaron el presupuesto de la FA entre 2019 y 2020, pero los dos restantes (Coahuila y Veracruz) sufrieron un recorte. Dicha independencia parecería no tener un impacto en el personal: ninguno de los estados figura en los primeros lugares respecto al mayor número de ministerios públicos, policías ni peritos.

El análisis de estos ejemplos permite señalar que contar con los recursos suficientes y asegurar su correcta implementación es fundamental para asegurar resultados en las investigaciones. **La independencia presupuestal es un aspecto importante para que las Fiscalías puedan asegurar la asignación de sus recursos y mantener su operación, aunque no asegura por sí mismo, mejores resultados.** Sin embargo, sin presupuesto no es posible asegurar el diseño de planes de desarrollo institucional, ni establecer una política de persecución criminal, ya que no está garantizada su operación a largo plazo.²⁴

Capital humano

El capital humano de las FA es fundamental para la operación diaria de las instituciones, no solo por el número de personas que trabajan en ellas, sino por la capacitación y herramientas con las que cuentan para realizar sus funciones. Este eje busca identificar la cantidad y calidad de los servidores públicos asignados a las labores de las Fiscalías. La siguiente tabla muestra el desglose de las 22 variables que integran este eje, entre las que se encuentra el número de personal de las FA, la capacitación y el nivel de escolaridad del personal.

Variables que constituyen el eje capital humano

#	Título de la variable	Explicación
1	Ministerios Públicos	Número de Ministerios Públicos de la FA
2	Peritos	Número de peritos de la FA
3	Policías de investigación	Número de policías de investigación de la FA
4	Analistas	Número de analistas de la FA

²³ Fuente: Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora, “¿Qué es una política de persecución criminal?”. http://fiscalia.sonora.gob.mx/assets/common/Comunicados/POL%C3%8DTICA_DE_PERSECUCI%C3%93N_PENAL.pdf

²⁴ La política de persecución penal está orientada a maximizar recursos y resultados en la persecución y sanción de aquellos delitos que impactan de manera directa a la ciudadanía. Fuente: Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora, “¿Qué es una política de persecución criminal?”. Disponible en: http://fiscalia.sonora.gob.mx/assets/common/Comunicados/POL%C3%8DTICA_DE_PERSECUCI%C3%93N_PENAL.pdf

5	Oficiales ministeriales	Número de oficiales ministeriales de la FA
6	Escolaridad: Ministerios Públicos	Requisito en ley para Ministerios Públicos: licenciatura
7	Escolaridad: peritos	Requisito en ley para peritos: licenciatura
8	Escolaridad: policías de investigación	Requisito en ley para policías de investigación: licenciatura
9	Escolaridad: analistas	Requisito para analistas: licenciatura
10	Escolaridad: oficiales ministeriales	Requisito en ley para oficiales ministeriales: licenciatura
11	Nombramiento: Ministerios Públicos	Los Ministerios Públicos son de base o confianza
12	Nombramiento: peritos	Los peritos son de base o confianza
13	Nombramiento: policías de investigación	Los policías de investigación son de base o confianza
14	Nombramiento: analistas	Los analistas son de base o confianza
15	Nombramiento: oficiales ministeriales	Los oficiales son de base o confianza
16	Capacitación: Ministerios Públicos	Los Ministerios Públicos recibieron capacitación
17	Capacitación: peritos	Los peritos recibieron capacitación
18	Capacitación: policías de investigación	Los policías de investigación recibieron capacitación
19	Capacitación: analistas	Los analistas recibieron capacitación
20	Capacitación: oficiales ministeriales	Los oficiales ministeriales recibieron capacitación
21	Investigaciones administrativas	Existen investigaciones abiertas ante el OIC contra el personal de la FA
22	Sanciones administrativas	Se impusieron sanciones administrativas al personal de la FA

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Nota: el periodo de solicitud de la información fue del 1 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2020.

Cada variable tiene asignado un puntaje y la suma de estas otorga un resultado final que puede ser, sobresaliente; satisfactorio; regular; deficiente y nulo. La siguiente tabla expone con detalle la respuesta de cada entidad a las variables que conforman el eje de capital humano.

Resultado de variables del eje capital humano por entidad federativa

Estado/variable	Todos los MP's tienen licenciatura	Todos los policías tienen licenciatura	Todos los peritos tienen licenciatura	Todos los analistas tienen licenciatura	Todos los oficiales ministeriales tienen licenciatura	Los MP's recibieron capacitación	Los policías recibieron capacitación	Los peritos recibieron capacitación	Investigaciones en curso sobre el personal	Sanciones contra el personal
Aguascalientes	✓	✓	N/A	X	X	✓	✓	N/A	X	X
Baja California	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Campeche	✓	✓	N/A	X	X	✓	✓	N/A	✓	✓
Chiapas	N/A	N/A	N/A	✓	X	N/A	N/A	N/A	✓	✓
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	N/A	✓	✓	✓	✓	X
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	✓

Coahuila	✓	N/A	N/A	X	N/A	✓	N/A	N/A	✓	✓
Colima	N/A	X								
Durango	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓
Guanajuato	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	✓	✓	✓	✓	✓
Guerrero	✓	✓	N/A	✓	N/A	✓	✓	N/A	✓	✓
Hidalgo	✓	✓	✓	N/A	N/A	✓	✓	X	✓	✓
Jalisco	N/A	✓	✓							
México	✓	X	N/A	X	N/A	X	X	N/A	X	X
Michoacán	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	✓	✓	N/A	✓	✓
Morelos	N/A	X	X							
Nayarit	N/A									
Nuevo León	✓	N/A	N/A	✓	N/A	✓	N/A	N/A	✓	✓
Oaxaca	✓	✓	N/A	X	X	✓	✓	N/A	X	✓
Puebla	✓	N/A	✓	✓	✓	X	N/A	X	✓	✓
Querétaro	N/A	✓	✓							
Quintana Roo ²⁵	X	X	N/A	X	N/A	X	X	N/A	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓	N/A	N/A	X	X	X	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	✓	N/A	N/A	✓	✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	N/A	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco	N/A	N/A	N/A	✓	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Tamaulipas	✓	N/A	✓	N/A	✓	✓	N/A	✓	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	N/A	✓	N/A	✓	✓	N/A	✓	✓
Veracruz	N/A									
Yucatán	✓	N/A	N/A	N/A	N/A	✓	N/A	N/A	X	X
Zacatecas	✓	N/A	N/A	✓	✓	✓	N/A	N/A	✓	✓

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

En donde:

✓ = La Fiscalía del Estado sí cumplió con la variable.

X = La Fiscalía del Estado no cumplió con la variable.

N/A = La Fiscalía del Estado no envió la información necesaria para determinar el cumplimiento (o no) de la variable o bien en los casos de Baja California, Baja California sur y Ciudad de México, su FA no ha sido creada.

En cuatro estados solo los ministerios públicos recibieron capacitación durante los últimos dos años. Dicha capacitación no se realiza de manera especializada, sino que es en función de las metas institucionales de toda la Fiscalía General. Por ejemplo, entre los cursos que reportaron dichos estados están “Estado de Derecho y Rendición de Cuentas”, “Responsabilidad de los servidores públicos”, “Determinación ministerial y control judicial en los actos de investigación”, y “Registro Nacional de Detenciones”. **La capacitación es un aspecto fundamental para el funcionamiento de las instituciones.**

- En siete estados los policías y ministerios públicos recibieron capacitación en ambos años, pero no los peritos.
- En cinco estados los peritos recibieron capacitación, lo que les convierte en el personal menos capacitado a nivel nacional.

²⁵ El 29 de noviembre de 2021, la Fiscalía Anticorrupción de Quintana Roo informó que todos los Ministerios Públicos, Peritos, Analistas y oficiales ministeriales cuentan con estudios de licenciatura, además de que cuentan con capacitación.

- Solo en cuatro estados, Chihuahua, Guanajuato, Sinaloa y Sonora, los tres grupos de personal: ministerios públicos, policías y peritos recibieron capacitación en 2019 y 2020. Esto significa que no existe una tendencia homogénea en la capacitación del capital humano en las FA.
- Únicamente Sonora confirmó la capacitación de oficiales ministeriales.

Además de la capacitación, es esencial que las FA cuenten con mecanismos de supervisión interna que persigan actos de corrupción al interior de las instituciones. El eje de capital humano también identifica los mecanismos de investigación y sanción interna del personal de las FA, ya que **ninguna institución está exenta de cometer algún acto de corrupción u otras irregularidades entre el propio personal**. Al respecto, 20 estados reportaron que tenían investigaciones en curso por faltas administrativas en contra de su personal y 21 habían emitido sanciones administrativas.

La mayoría de las FA han realizado investigaciones y sanciones a pesar de que solo dos, Sonora y Durango, cuentan con un protocolo o acuerdo interno para detectar irregularidades o actos de corrupción dentro de la FA. Si bien la falta de normatividad no parece limitar a las instituciones para iniciar investigaciones administrativas y, en su caso, sancionar al personal, es deseable que lo desarrollen e implementen, ya que ayudaría a sistematizar los procesos de investigación, reducir los espacios de discrecionalidad y atender las faltas de manera institucional y no de manera aislada por cada caso.

- Ocho estados, Aguascalientes, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán respondieron que no tenían ninguna investigación abierta contra personal de sus FA²⁶.

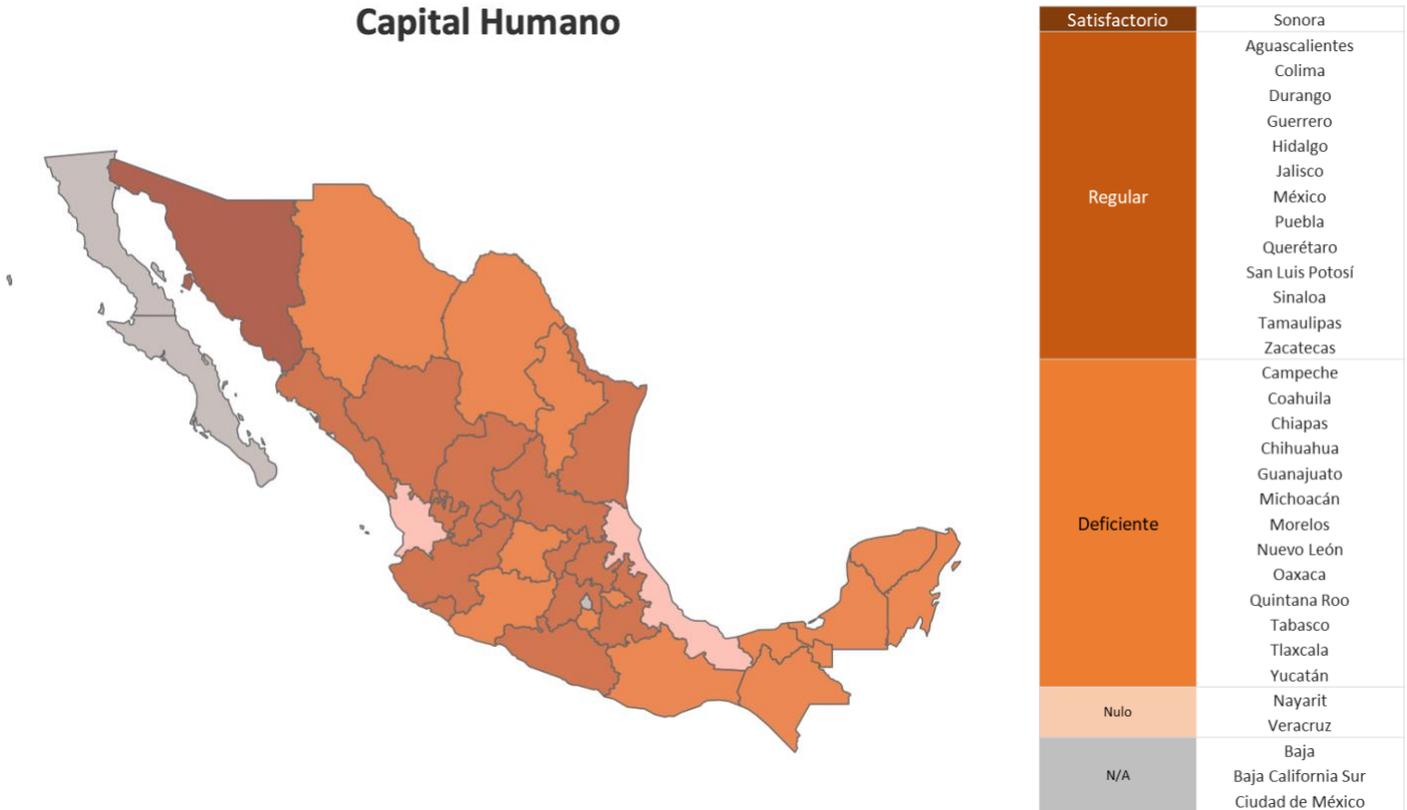
Aunque el nivel académico del personal es un dato fundamental para analizar el capital humano de las instituciones pública, las FA no proporcionaron información suficiente para hacer una comparación y detección de necesidades en ese aspecto. En la mayoría de las entidades la información fue insuficiente, por lo que limita el análisis de las variables del personal y sus características.

En el siguiente mapa se puede observar la puntuación general de las entidades y se aprecia el panorama nacional respecto del cumplimiento del eje de capital humano.

²⁶ Colima proporcionó información para este eje pero no pudo ser computada dado que no contó con las características necesarias para ser valorada, motivo por el cual se le asignó N/A.

Mapa del puntaje por entidad federativa del eje capital humano

Capital Humano



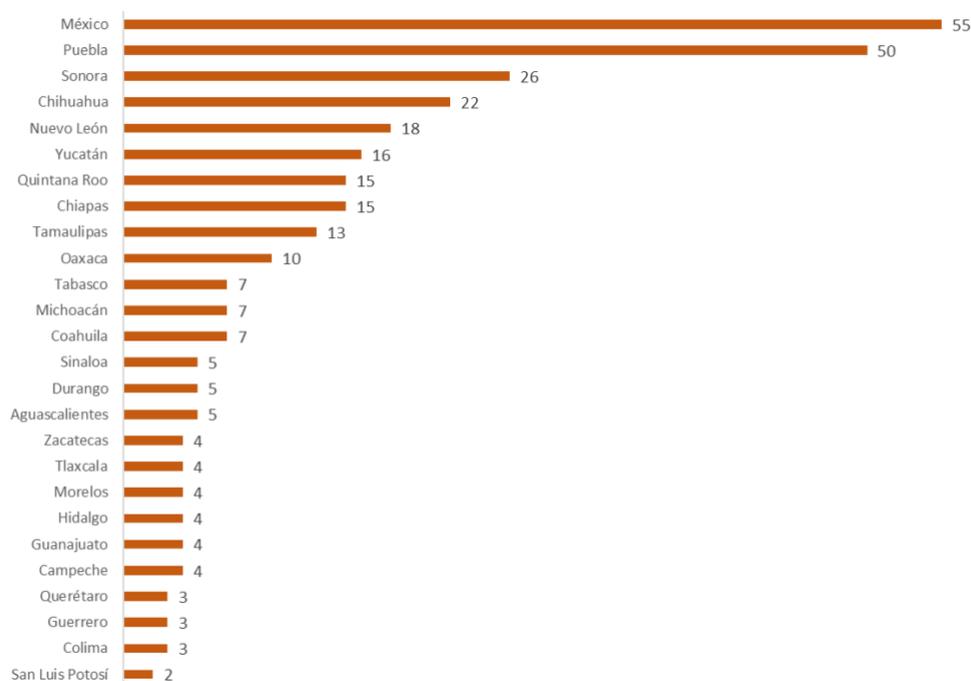
Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

- Hay un mismo número de entidades (13) con una puntuación regular y con una deficiente.
- Las entidades de Nayarit y Veracruz no enviaron información para poder ser evaluadas en este eje, por lo que se les asignó en la categoría de nulo cumplimiento.
- Solo un estado, Sonora, obtuvo un puntaje satisfactorio en el capital humano de su FA por el número de policías, peritos y ministerios públicos, así como el nivel de escolaridad de estos y las capacitaciones recibidas.

El análisis del eje de capital humano se integra de una evaluación entre la cantidad de personal que labora en las FA y la calidad de capacitación que reciben, para conocer el nivel de eficiencia que podría alcanzar. Si bien, una mayor cantidad de personal no significa que la FA sea mejor, sí es importante conocer el número de personal que labora en las instituciones, para identificar las necesidades de forma específica.

Para este eje se consideraron tres perfiles fundamentales como recursos humanos de las FA: ministerios públicos, policías y peritos. Existen diferencias importantes en el número de personal según la FA analizada. Mientras que el Estado de México cuenta con el mayor número de ministerios públicos, Guerrero, Colima y San Luis Potosí son los estados con el menor número de ministerios públicos. Sin embargo, es importante destacar que el Estado de México es de la entidad con mayor número de casos recibidos.

Número de ministerios públicos por entidad federativa



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

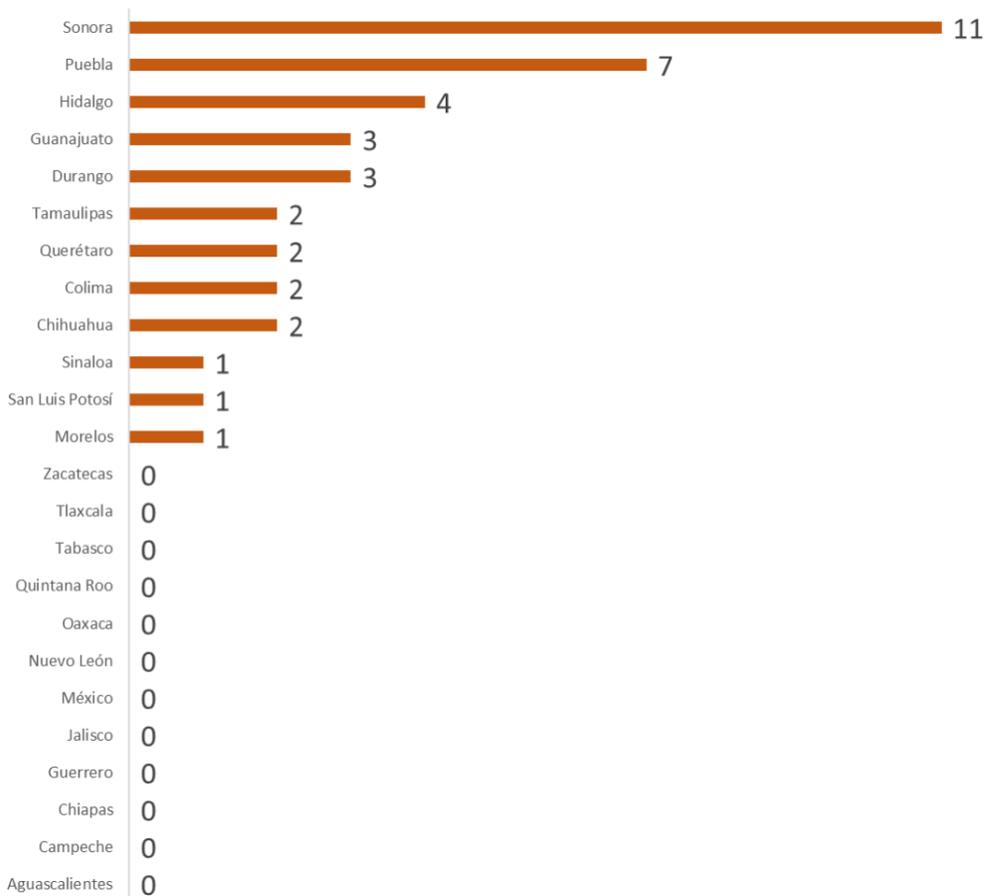
- Hay 26 entidades de las 29 analizadas que cuentan con ministerios públicos. Jalisco Nayarit y Veracruz remitieron información de la cuál no se pudo concluir el número de MP con los que cuentan.
- Existen grandes diferencias entre la cantidad de ministerios públicos en las entidades y no hay una justificación como extensión territorial o población que justifique la distribución de ministerios públicos.
- Las entidades con mayor número de ministerios públicos no proporcionaron información sobre la capacitación, por lo que existe una amplia laguna respecto de ese ámbito.
- El tercer estado con más ministerios públicos, Sonora, es también el único estado que obtuvo una evaluación satisfactoria en el eje de capital humano.

Otra figura fundamental dentro del personal de las FA es el perito. Esta es una de las variables analizadas en el eje de capital humano con mayor falta de información, ya que únicamente 12 de los 29 estados analizados reportaron que la FA tenía peritos adscritos en la institución. La falta de este personal especializado **puede derivar en retrasos en la investigación o bien, en omisión de actos de investigación.**

A su vez, contar con peritos beneficia los posibles resultados de las FA: tres de los estados que reportaron tener peritos, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas, lograron vincular a proceso más de la mitad de las investigaciones judicializadas y cuatro han logrado sentencias condenatorias: Hidalgo, Puebla, Sonora y Tamaulipas. La siguiente gráfica muestra las

diferencias entre el número de peritos en las entidades que contestaron esta pregunta en la solicitud de información.

Número de peritos por entidad federativa



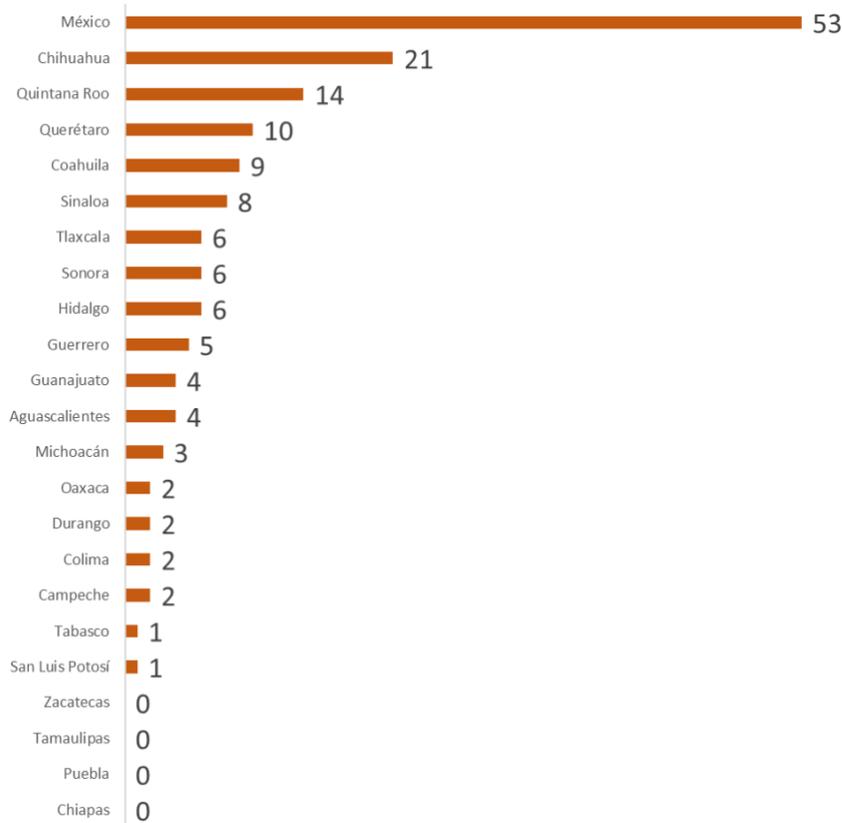
Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

- Solo 12 estados reportaron contaron peritos en sus Fiscalías Anticorrupción.
- San Luis Potosí, Morelos y Sinaloa son las entidades con menos peritos y también es la que tiene menos ministerios públicos (2) y policías de investigación (1), considerando el grupo de estados que enviaron información del eje de capital humano.
- Sonora y Puebla están entre las entidades con más peritos, con 11 y siete respectivamente.

El análisis del capital humano también incluye el número de policías que tiene cada una de las FA. Aunque esta variable fue reportada por 23 entidades federativas, una cifra mayor al reporte de peritos aún es una cifra baja, sobre todo al considerar el rol fundamental de los policías en las FA. Además, la falta de información sobre el número de personal no permite verificar su desempeño; nivel de escolaridad y cargas de trabajo.

Como lo muestra la siguiente gráfica, el Estado de México es la FA con el mayor número de policías, 53. En segundo lugar se encuentra Chihuahua con 21 y Quintana Roo con 14. En contraste, Colima y Campeche únicamente reportaron contar con dos policías en las FA y San Luis Potosí y Tabasco son las entidades con menor número de policías: una sola persona realiza esta labor.

Número de policías por entidad federativa



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Ahora bien, es importante mencionar que un mayor número de personal no necesariamente se traduce en menores cargas de trabajo y una mejor distribución de este. Para identificar estas cargas de trabajo, el número de personal fue cruzado con las investigaciones iniciadas para obtener el promedio por persona. La siguiente tabla muestra estos resultados.

Por ejemplo, el Estado de México es el estado con mayor número de ministerios públicos (55), pero es la tercera FA con mayor carga de trabajo para estos, con 114 investigaciones por MP.

Número de investigaciones por personal de la FA y entidad federativa

Estado/indicador	Investigaciones por MP	Investigaciones por policía	Investigaciones por perito
Aguascalientes	27	34	N/A
Baja California	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A
Campeche	67	134	N/A
Coahuila	N/A	N/A	N/A
Colima	5	57	57
Chiapas	N/A	N/A	N/A
Chihuahua	20	N/A	N/A
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A
Durango	32	54	54
Guanajuato	12	12	16
Guerrero	12	7	N/A
Hidalgo	113	75	113
Jalisco	N/A	N/A	N/A
México	114	118	N/A
Michoacán	13	31	N/A
Morelos	N/A	N/A	N/A
Nayarit	N/A	N/A	N/A
Nuevo León	16	N/A	N/A
Oaxaca	114	569	N/A
Puebla	36	N/A	259
Querétaro	N/A	N/A	N/A
Quintana Roo	101	108	N/A
San Luis Potosí	38	75	75
Sinaloa	13	8	64
Sonora	11	47	26
Tabasco	N/A	N/A	N/A
Tamaulipas	52	N/A	336
Tlaxcala	156	104	N/A
Veracruz	N/A	N/A	N/A
Yucatán	13	N/A	N/A
Zacatecas	115	N/A	N/A

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Nota: Siete entidades no proporcionaron la información suficiente para poder realizar el cálculo y hay tres que no cuentan con FA, por lo que no están en condiciones de compartir la información.

En donde:

N/A = La Fiscalía del Estado no envió la información necesaria para determinar el cumplimiento (o no) de la variable o bien en los casos de Baja California, Baja California sur y Ciudad de México, su FA no ha sido creada.

Puebla es el segundo estado con mayor número de ministerios públicos, pero cada uno tiene, en promedio, 36 investigaciones. Colima es el penúltimo estado con menor número de ministerios públicos, únicamente tres, y a su vez, con la menor carga de trabajo para estos.

Solo en siete entidades fue posible hacer el cálculo para cada uno de los grupos de personal, en los demás casos se proporcionó información solo para uno o dos de estos. **No existe suficiente información para realizar una comparación certera respecto de las**

cargas de trabajo asignadas por ministerios públicos – peritos – policías en las fiscalías.

La distribución de cargas de trabajo es una variable que tiene estrecha relación con los procesos al interior de las FA, considerando que un adecuado diseño en la distribución de funciones podría generar mecanismos más eficientes entre personal e investigaciones.

Procesos

El eje de procesos tiene como objetivo identificar las prácticas formales e informales que realizan las FA en el desarrollo de sus funciones, como los mecanismos existentes para el inicio y desarrollo de las investigaciones, el esquema organizacional para la gestión de casos y los medios de denuncias. La siguiente tabla presenta el desglose de las 11 variables que integran este eje.

Variables que constituyen el eje procesos

#	Título de la variable	Explicación
1	Esquema organizacional	La FA tiene un esquema para la gestión de casos
2	Investigación	El mismo MP que realiza la investigación es quien continúa su judicialización hasta el final
3	Medios de denuncia	La FA tiene medios para interponer una denuncia
4	Denuncia anónima	Las denuncias se pueden presentar de forma anónima ante la FA
5	Investigación de oficio	La FA inicia investigaciones de oficio cuanto tiene conocimiento de un hecho delictivo
6	Carácter de víctima: institución pública	Una institución pública presentó una denuncia y se reconoció su carácter de víctima u ofendido
7	Carácter de víctima: ciudadanía	Un(a) ciudadano(a) presentó una denuncia y se reconoció su carácter de víctima u ofendido
8	Competencia de investigación	La FA investiga con independencia de otros procesos iniciados en instancias administrativas
9	Registro del plan de investigación	El MP tiene algún documento o registro del plan de investigación
10	Colaboración para investigar	La FA ha firmado convenios de colaboración con otras dependencias
11	Plataforma informativa	La FA tiene una plataforma informativa para el desarrollo de las actuaciones

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Nota: el periodo de solicitud de la información fue del 1 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2020.

Cada variable tiene asignado un puntaje entre sobresaliente; satisfactorio; regular; deficiente y nulo. La siguiente tabla desglosa los resultados de cada variable del eje de procesos por entidad federativa.

Resultado de variables del eje procesos por entidad federativa

Estado/ variable	Esquem a organiza cional	Invest igación bajo el mismo MP	Medios de denunc ia	Denunci a anóni ma	Investi gaciones de oficio	Carácter de víctima: instituciones	Carácter de víctima: ciudadanos	Investigaciones independientes	Registro de la investiga ción	Colabora ción	Platafo rma informa tiva
Aguascalientes	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓
Baja California	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Campeche	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X
Coahuila	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓
Colima	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X	✓
Chiapas	X	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓
Chihuahua	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Durango	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	X
Guanajuato	X	X	✓	X	X	✓	✓	X	X	X	X
Guerrero	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Hidalgo	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X
Jalisco	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X
México	X ²⁷	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Michoacán	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	X	X	✓	X	X	X	X	X	X	X	X
Nayarit	X	X	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X
Nuevo León	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Oaxaca	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓
Puebla	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Querétaro	X	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X	✓	✓
Quintana Roo	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓
San Luis Potosí	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	✓
Sinaloa	X	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	X	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Tlaxcala	X	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	X	X
Veracruz	X	✓	X	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Yucatán	X	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	✓	✓
Zacatecas	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

²⁷ El 01 de diciembre de 2021, la Fiscalía del Especializada para el Combate a la Corrupción del Estado de México, remitió información precisando que la FGJEM se encuentra elaborando el proyecto de Reglamento Interior de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, que a su vez determinará el esquema organizacional de la FECC.

En donde:

✓= La Fiscalía del Estado sí cumplió con la variable.

X = La Fiscalía del Estado no cumplió con la variable.

N/A = La Fiscalía del Estado aún no estaba creada por lo que no hay respuesta.

- Michoacán es la entidad con el mayor número de variables evaluadas de manera satisfactoria, solo carece del esquema organizacional para la gestión de los casos.
- Solo dos FA (Jalisco y Sonora) reportaron contar con un esquema organizacional para la gestión de los casos.
- Seis estados (Guanajuato, Morelos, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz), contestaron menos de la mitad de las variables evaluadas.
- Un estado (Tabasco) no proporcionó ningún tipo de información para ser evaluado en el eje de procesos.
- En los estados de Guanajuato, Jalisco, Morelos y Nayarit, la información fue insuficiente para determinar si el mismo ministerio público que inicia la investigación es el que judicializa.

En 24 entidades, incluyendo a las que tienen sentencias condenatorias, el ministerio público que inicia la investigación es quien la judicializa. **Esto es recomendable, ya que cuando el mismo agente que conoce del caso es quien lleva el mando de las actuaciones y los actos de investigación es posible asegurar continuidad en el ejercicio de la función ministerial.**

En materia de denuncia, 26 estados cuentan con medios para denunciar. De estos, 18 estados reportaron contar con tres o más medios para interponer denuncias por hechos relacionados con corrupción; cinco estados (Chiapas, Morelos, Puebla, Sonora y Zacatecas) reportaron dos medios; tres estados (Campeche, Chihuahua y Querétaro) reportaron solo un medio y 3 estados (Tabasco, Veracruz y Yucatán) no enviaron información alguna sobre sus medios de denuncia.

Entre los estados que reportaron más de tres medios de denuncia se encuentran el Estado de México y Jalisco, que también son los estados con mayor número de investigaciones iniciadas a nivel nacional y el mayor presupuesto asignado a las FA.

Si bien los canales de denuncia varían conforme a los estados, en una clasificación general estos incluyen medios presenciales como oficinas, telefónicos y aplicaciones, así como medios electrónicos: correos y redes sociales. **Sin medios de denuncia no es posible iniciar investigaciones, y entre menor sea su tamaño y accesibilidad, menor apertura existirá para conocer casos.**

Por otro lado, en 25 FA existen mecanismos para denunciar de manera anónima. En Querétaro, Morelos y Guanajuato no reciben denuncias anónimas. **Esto limita las**

capacidades de investigación por parte de las Fiscalías, ya que inhibe a las personas de reportar posibles hechos relacionados con corrupción que las FA podrían investigar y sancionar.

En la solicitud de información también se preguntó respecto del número de casos en que los ciudadanos que denuncian un caso de corrupción se le otorga en carácter de víctima. En 21 estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas) se reportó que los ciudadanos adquieren el carácter de víctima después de presentar una denuncia. **Este criterio es importante para fomentar entre la ciudadanía, una mayor participación e involucramiento en la prevención y vigilancia de los delitos de corrupción.**

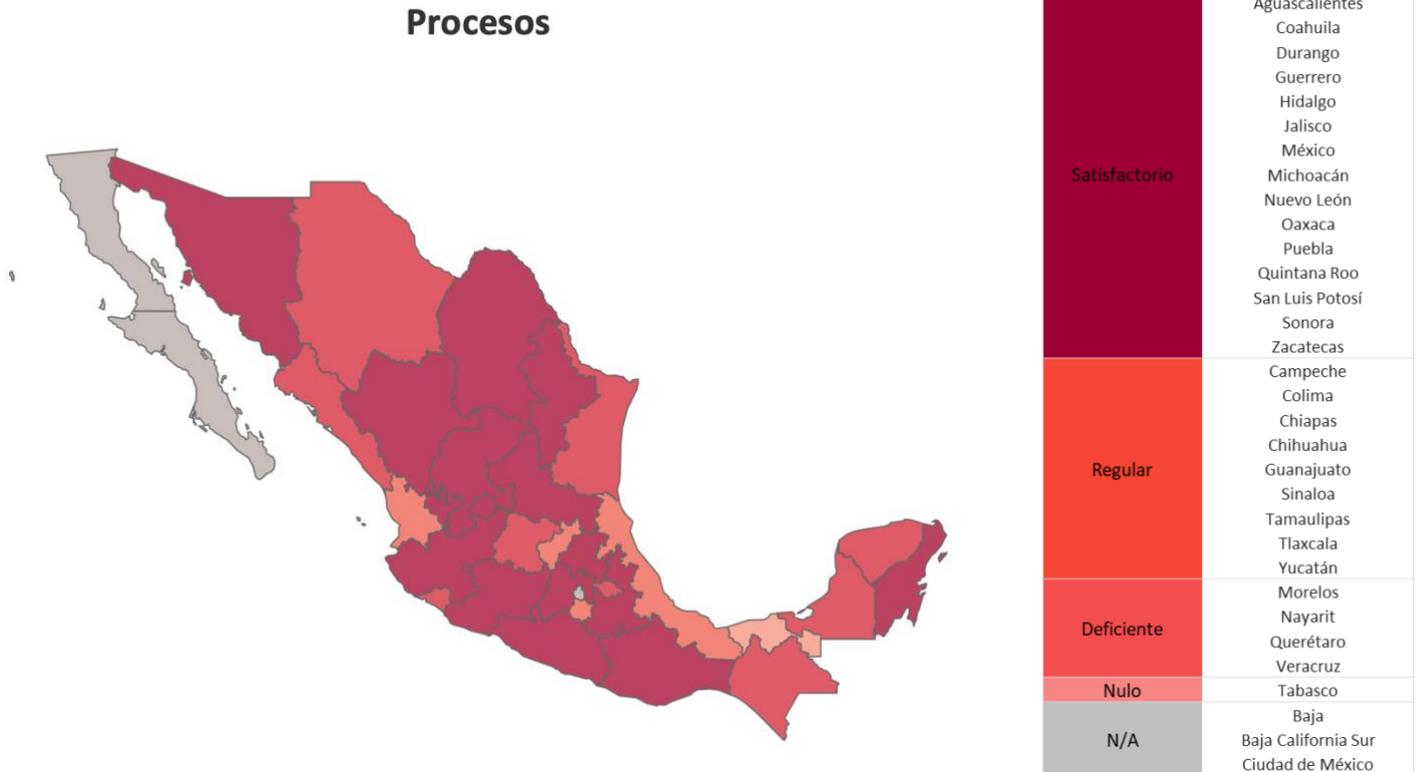
Uno de los principales hallazgos positivos de este eje es que 14 entidades federativas (Aguascalientes, Campeche, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas) reportaron y compartieron convenios de colaboración que tienen con otras instituciones de nivel local y federal para la realización de investigaciones en materia de corrupción. Esta colaboración es **importante, ya que se requiere del apoyo de todas las instituciones para lograr una investigación robusta y efectiva.**

En cuanto a las investigaciones de oficio, 11 estados reportaron que las Fiscalías Anticorrupción no realizan estos procesos. Es decir, a pesar de tener conocimiento de posibles hechos constitutivos de delitos relacionados con corrupción por medios distintos a la denuncia, la Fiscalía no inicia las investigaciones correspondientes. En este sentido, **retrasa, o incluso podría omitir, la investigación de hechos de esta materia.**

Solo tres estados (Michoacán, Puebla y Sonora) reportaron que el ministerio público cuenta con un registro, ya sea digital o documental, de la estrategia que seguirá para el desarrollo de la investigación. **El registro es esencial porque permite contar con una clara secuencia respecto de los actos de investigación y el respaldo que debe existir para cada uno.**

Como lo muestra el siguiente mapa, este eje destaca por contar con el mayor número de FA con un nivel satisfactorio. Michoacán es la entidad con el mayor número de variables cumplidas, solo carece del esquema organizacional para la gestión de los casos, una variable que solamente Jalisco y Sonora reportaron tener. Después de Michoacán, los estados con mayor cobertura de variables son Guerrero, México, Nuevo León, Puebla y Sonora. Las variables que más destacan son la cobertura de medios de denuncia y los mecanismos de denuncia anónima.

Mapa del puntaje por entidad federativa del eje procesos



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

- Morelos, Nayarit, Querétaro y Veracruz fueron clasificadas en el rubro deficiente: Morelos solamente reportó contar con medios de denuncia y Nayarit reportó contar con medios de denuncia y mecanismos de denuncia anónima. Querétaro no cuenta con denuncias anónimas ni investigaciones de oficio.
- El estado en la posición más baja fue Tabasco al no contestar ninguna de las variables.
- Las FA carecen de procesos como un registro de la investigación, mecanismos para investigaciones independientes, y con la excepción de Querétaro, planes de colaboración para investigar, plataformas informativas y otorgamiento de carácter de víctima tanto para instituciones como ciudadanos.

La presencia o ausencia de procesos tiene un efecto significativo en los resultados de las FA, ya que son el último eslabón en la cadena de las investigaciones en los casos de corrupción. Al contrastar estas variables con el desempeño, el marco jurídico y el capital humano de las Fiscalías, es posible identificar que nueve de los 11 estados que obtuvieron una sentencia condenatoria, con excepción de Quintana Roo y Tamaulipas, estados que

reportaron que la FA realiza investigaciones con independencia de otros procesos administrativos que estén en curso. **El hecho de que exista esa independencia significa que las investigaciones no están sujetas a procedimientos de otra naturaleza, lo que implica mayor eficacia en la resolución de los casos.**

Además, destaca el caso de Sonora, entidad que cuenta con un esquema organizacional para la asignación de casos a los ministerios públicos que le permite cumplir con un marco jurídico necesario y a su vez, contar con sentencias condenatorias. Este ejemplo refleja un aspecto positivo de la integración de los diversos ejes que se miden en esta investigación.

En el lado opuesto de la medición de los ejes se encuentra Guanajuato, que es uno de los cuatro estados que no recibe denuncias anónimas y es de los tres estados con menos investigaciones iniciadas a nivel nacional. La mayoría de estas continúan en trámite. A pesar de ser el tercer estado con menor carga de trabajo para los ministerios públicos, no existen resultados óptimos.

Resultados

La evaluación de la normatividad, los recursos económicos y humanos, así como los procesos de cada FA es fundamental para identificar cómo es la operación de estas, pero, sobre todo, porque permite contrastar las herramientas con los resultados de cada FA.

El objetivo de este eje es proveer información sobre el número de procesos penales iniciados por delitos de corrupción, el número de procesos resueltos y su forma de terminación o resolución. A continuación, se presenta el desglose de las 10 variables que integran este eje.

Variables que constituyen el eje Resultados

#	Título de la variable	Explicación
1	Investigaciones determinadas	Investigaciones determinadas a través de acuerdos reparatorios, criterios de oportunidad, NEAP.
2	Archivo temporal	Investigaciones resueltas mediante archivo temporal.
3	Judicialización	Investigaciones judicializadas.
4	Solución alterna o forma anticipada	Número de asuntos recibidos que concluyeron mediante procedimiento abreviado, sobreseimiento, suspensión condicional del proceso o acuerdos reparatorios
5	Vinculación a proceso	Investigaciones que fueron vinculadas a proceso
6	Resolución	Investigaciones que tuvieron una resolución
7	Trámite	Causas penales vinculadas a proceso que continúan en trámite ante el Tribunal de Enjuiciamiento
8	Investigaciones con sentencia condenatoria	Causas penales con sentencias que fueron condenatorias
9	Libertad 140 CNPP	Investigaciones iniciadas con detenido en las que se determinó la libertad bajo el 140 del CNPP
10	Control de la detención ilegal	Investigaciones judicializadas con detenido en donde se determinó ilegal la detención

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Nota: el periodo de solicitud de la información fue del 1 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2020.

La siguiente tabla muestra las respuestas de cada entidad para cada una de las variables del eje. **Entre los principales hallazgos de este eje** se encontró que 16 estados reportaron determinar menos de 20% de sus investigaciones iniciadas a través de acuerdos reparatorios, criterios de oportunidad, el No Ejercicio de la Acción Penal o mediante judicialización. El porcentaje restante permanece en trámite. El estado que más investigaciones determinó fue Tamaulipas con un 69%.

Resultado de variables del eje por entidad federativa

Estado/ variable	Investigaciones iniciadas	Investigaciones determinadas	Investigaciones determinadas por archivo temporal	Investigaciones judicializadas	Asuntos que concluyeron con sol. anticipada	Investigaciones vinculadas a proceso	Resolución	Investigaciones en trámite	Sentencias condenatorias	Libertad bajo 140 CNPP	Control de la detención ilegal
Aguascalientes	137	34	8	8	3	5	4	0	1	N/A	N/A
Baja California	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Baja California Sur	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Campeche	267	5	42	3	0	2	0	0	0	N/A	N/A
Ciudad de México	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Chiapas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Chihuahua	114	25	0	7	1	6	0	0	0	N/A	N/A
Coahuila	139	32	0	12	1	12	1	0	0	N/A	N/A
Colima	289	21	4	4	1	3	0	0	0	1	N/A
Durango	161	14	0	11	0	1	0	0	0	N/A	N/A
Guanajuato	47	7	0	0	N/A	0	N/A	38	0	N/A	N/A
Guerrero	36	4	0	0	0	0	0	0	0	N/A	N/A
Hidalgo	450	17	12	16	4	15	1	0	1	N/A	N/A
Jalisco	2,799	421	320	28	6	21	0	4	0	4	0
México	6,266	856	3,404	513	57	143	56	8	34	40	6
Michoacán	92	9	8	9	6	7	3	3	1	N/A	N/A
Morelos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Nayarit	17	0	2	0	0	0	0	0	0	N/A	N/A
Nuevo León	281	33	50	2	0	2	1	1	1	N/A	N/A
Oaxaca	1137	188	390	11	27	1	0	0	1	1	N/A
Puebla	1810	894	2	23	5	9	13	0	2	N/A	N/A
Querétaro	N/A	N/A	N/A	35	6	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Quintana Roo	1516	227	0	63	22	49	16	1	9	0	1
San Luis Potosí	75	23	11	0	0	0	0	0	0	N/A	N/A
Sinaloa	64	14	13	6	3	6	3	0	2	N/A	N/A
Sonora	282	124	4	38	27	24	24	0	8	N/A	N/A
Tabasco	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Tamaulipas	672	467	12	28	10	15	6	9	5	N/A	N/A
Tlaxcala	624	22	0	16	0	1	0	0	0	N/A	N/A
Veracruz	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Yucatán	214	32	9	5	1	3	1	0	0	1	N/A
Zacatecas	460	177	87	25	13	11	2	0	2	2	N/A
TOTALES	17,982	3,646	4,378	863	193	336	131	64	67	49	7

Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información

Nota: El número de investigaciones iniciadas es una variable para comparar los resultados, pero no tiene un puntaje evaluable.

En donde:

N/A = La Fiscalía del Estado no envió la información necesaria para determinar el cumplimiento (o no) de la variable o, en los casos de Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México porque la FA no había sido creada al momento de enviar la solicitud.

Sinaloa, Coahuila y Nuevo León vincularon a proceso 100% de las investigaciones judicializadas. En los tres estados reportaron que los ministerios públicos recibieron capacitación. Después se encuentran Hidalgo con 94%, Chihuahua con 86% y Michoacán y Quintana Roo con 78%. Además, de las FA que reportaron información, seis (Zacatecas, Puebla, Estado de México, Durango, Oaxaca y Tlaxcala) vincularon menos de la mitad de sus investigaciones judicializadas. **Este resultado se advierte como positivo, pues implica que las investigaciones fueron sólidas para esa etapa procesal.**

Los resultados de la FA del Estado de México se encuentran en un nivel regular, esto se explica, en buena medida, porque a pesar de determinar más de la mitad de las investigaciones iniciadas (3 mil 404), estas fueron mediante archivo temporal. Si bien este tipo de terminación está previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para aquellos casos en donde no existe información suficiente para el esclarecimiento de los hechos o la identificación de la persona que participó, tratándose de posibles hechos de corrupción, esta forma de terminación de la investigación no resulta la más idónea ya que no resuelve los casos ni asegura completa efectividad por parte de las Fiscalías.

Siete estados reportaron utilizar criterio de oportunidad, es decir, la facultad con la que cuenta el ministerio público para prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal contra una o varias personas que cometieron un delito y que puede utilizarse como forma de determinación anticipada al proceso penal. Los estados que se utilizaron el criterio de oportunidad fueron: Aguascalientes (dos en las 137 investigaciones iniciadas), Chihuahua (uno en las 114 investigaciones iniciadas), Estado de México (cinco en las 6,266), Hidalgo (uno en las 450), Oaxaca (uno en las 1,137), Quintana Roo (cuatro en las 1,516) y Yucatán (uno en las 214).

A pesar de que Campeche y Durango emitieron acuerdos respecto al uso de los criterios de oportunidad, no figuran dentro de los 7 estados que utilizaron algún criterio de oportunidad como forma de terminación en alguna de sus investigaciones. **Sin embargo, es de destacar que este análisis solo se realizó desde una visión cualitativa, es decir, sin analizar la viabilidad de la aplicación de esta figura en los casos referidos.**

Ocho estados reportaron utilizar acuerdos reparatorios como forma de determinación: Aguascalientes (tres de 137 investigaciones iniciadas), Coahuila (cuatro de 139), Estado de México (26 de 6,266), Oaxaca (siete de 1,137), Puebla (13 de 1,180), Quintana Roo (siete de 1,516), Sonora (ocho de 282), Yucatán (tres de 214). A pesar de que no se cuenta con el desglose de delitos en los que se aplicaron estos acuerdos, se estima que este debe ser un aspecto de mayor análisis, ya que en los delitos de corrupción no son precedentes los acuerdos reparatorios.

Aunque no se cuenta con el desglose de delitos en los que se aplicaron estos acuerdos, estos datos pueden revelar una irregularidad o mala práctica, ya que estos delitos no son precedentes en los casos estrictamente considerados de corrupción; por ello, si bien no son un alto número, se debe poner especial atención a esta resolución.

Es importante tener en cuenta los delitos de corrupción señalados por el Código Penal Federal: cohecho, concusión, abuso de autoridad, extorsión, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, fraude, ejercicio abusivo de funciones, peculado, encubrimiento, operaciones con recursos de procedencia ilícita, abuso de autoridad, asociaciones delictuosas y coalición de servidores públicos. Además, debe considerarse que no todos

los delitos mencionados alcanzarán un acuerdo reparatorio, todo dependerá del catálogo de delitos en cada entidad federativa.

Otro de los resultados analizados en las FA es la judicialización de investigaciones. Mientras que cuatro estados (Guanajuato, Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí) reportaron no haber judicializado una sola investigación, 16 estados reportaron haber judicializado entre 1% y 8% de las investigaciones iniciadas. El estado que ha judicializado el mayor número de investigaciones respecto a las iniciadas es Sonora con un 13%, seguido de Michoacán con un 10% y en tercer lugar Sinaloa y Coahuila con un 9%.

Por otro lado, solo seis FA reportaron haber obtenido más de una sentencia condenatoria (Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas) y cuatro (Aguascalientes, Guerrero, Nuevo León y Oaxaca) reportaron solo una sentencia.

- La mayor parte de los estados (14) fueron evaluados como regulares, lo que se explica, en buena medida, por la falta de respuesta en al menos una tercera parte de la información solicitada.
- Sinaloa fue la única entidad evaluada como satisfactoria y fue una de las entidades que alcanzó 100% de vinculaciones a proceso.
- 10 estados fueron evaluados como deficientes, lo que significa que cumplieron con una cuarta parte o menos, de la información solicitada.

En sintonía con lo que se observó en los ejes anteriores destaca el caso de Sonora, que además de cumplir con el marco jurídico y con los mecanismos para inicio y desarrollo de la investigación, y ser de los pocos estados con sentencias condenatorias, también es la fiscalía que reporta el mayor porcentaje de investigaciones judicializadas a nivel nacional respecto a las iniciadas: 13% del total.

Si bien las variables de este eje permiten conocer los resultados que se obtienen a través de una sentencia condenatoria, no debemos perder de vista la existencia de otras salidas que brinda el procedimiento penal para la reparación del daño en materia de hechos de corrupción, si bien no son los ideales, las Fiscalías Anticorrupción recurren a ellos por la baja punibilidad con la que cuentan en algunas entidades federativas o bien ante la inminente prescripción de los asuntos.

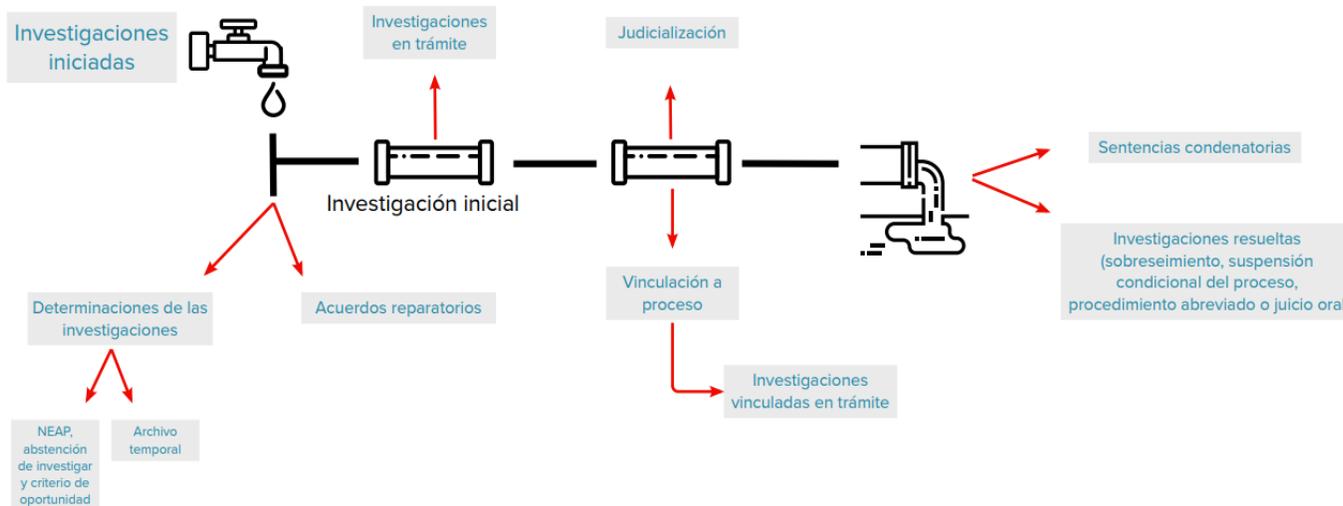
Los resultados de las FA reflejan su capacidad de investigación y resolución de los casos por cualquiera de las vías jurídicas posibles. La combinación de estos factores constituye un elemento para evaluar la efectividad del Sistema de Justicia Penal (SJP) de las FA, por lo que en la siguiente sección se utilizaron una serie de indicadores estratégicos para analizarlas.

Indicadores estratégicos para el Sistema de Justicia Penal (SJP)

Con el objetivo de analizar los resultados de las FA con base en criterios objetivos, esta sección presenta cuatro indicadores estratégicos emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública respecto al Modelo de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal. Esta información fue obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia entre el 1 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2020.

Como lo muestra el siguiente diagrama, el modelo y los indicadores que incluye permite identificar cómo están las FA en las distintas etapas del proceso judicial, desde el inicio de la investigación hasta la resolución de este.

Indicadores estratégicos para el Modelo de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

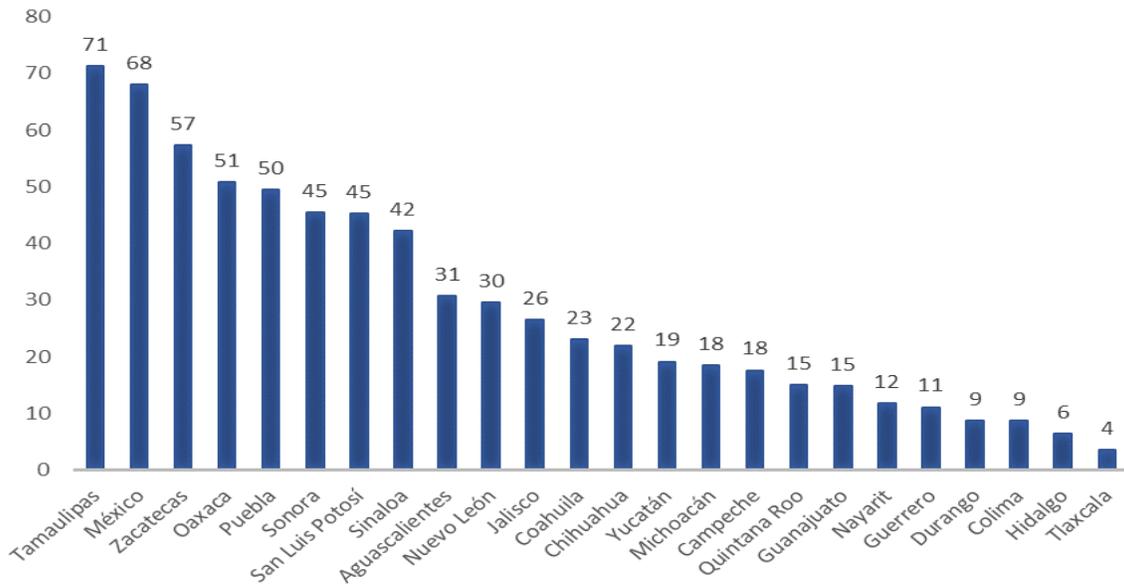
A continuación, se presentan los resultados por indicador. El primer indicador analizado es el número de determinaciones. Como lo muestra la siguiente imagen, estas se refieren al porcentaje de investigaciones determinadas con respecto al total de investigaciones iniciadas.

1. Determinaciones (archivo temporal, NEAP, abstención de investigar y criterio de oportunidad).

$$\text{1} \quad \text{Determinaciones (archivo temporal, NEAP, abstención de investigar y criterio de oportunidad)} = \left\{ \frac{\text{Investigaciones determinadas}}{\text{Investigaciones iniciadas}} \right\} \times 100$$

El indicador tiene como objetivo medir la capacidad institucional de las autoridades para determinar investigaciones en el periodo definido. Entre más se acerque al 100 significa que la fiscalía logró realizar mayor número de determinaciones sobre las investigaciones iniciadas, lo cual se considera positivo. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de determinaciones por entidad federativa.

Porcentaje de determinaciones por entidad federativa



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

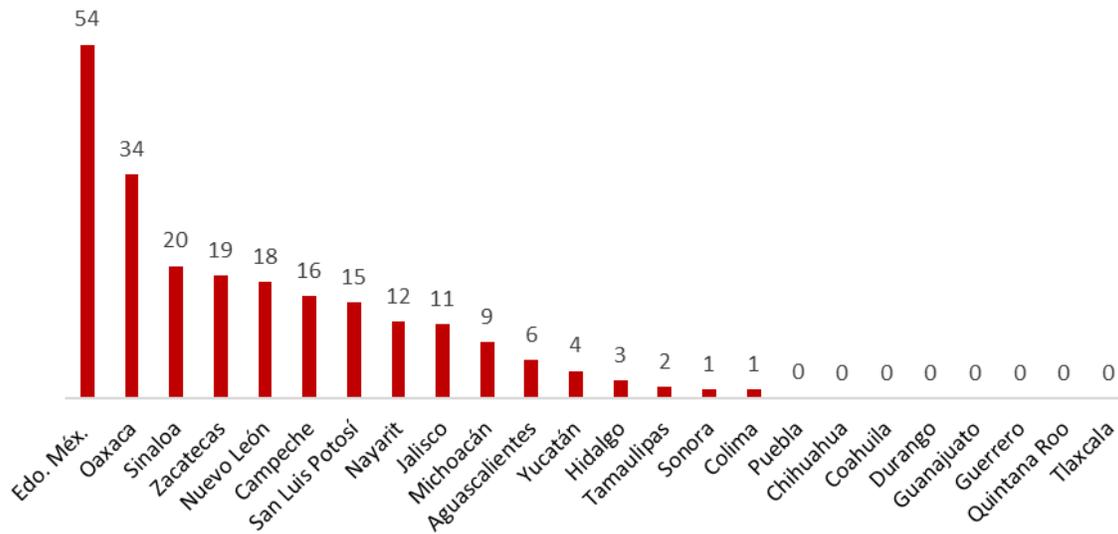
Indicador estratégico: determinaciones por archivo temporal

El indicador de determinaciones por archivo temporal mide la capacidad institucional de las autoridades para determinar investigaciones en el periodo definido por archivo temporal. Entre más se acerque al 100 significa que la fiscalía determinó mayor número de investigaciones por archivo temporal conforme a las iniciadas. Esto se considera negativo, ya que esta figura jurídica pone en “pausa” indefinida la investigación, sin que realmente se resuelva.

$$\begin{array}{c}
 \text{1.1} \\
 \text{Determinaciones (archivo temporal)}
 \end{array}
 = \left\{ \frac{\text{Investigaciones determinadas por archivo temporal}}{\text{Investigaciones iniciadas}} \right\} \times 100$$

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de determinaciones por archivo temporal por entidad federativa.

Porcentaje de determinaciones por archivo temporal por entidad federativa



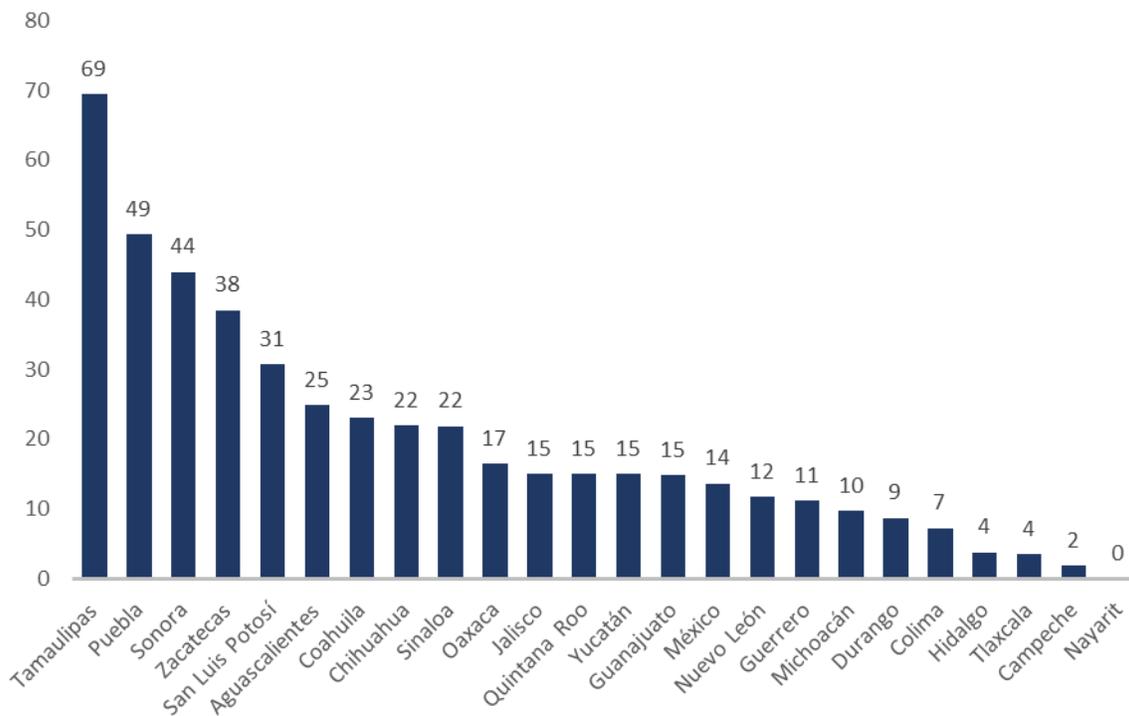
Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Indicador estratégico: determinaciones que no incluyen archivo temporal

Mide la capacidad institucional de las autoridades para determinar investigaciones en el periodo definido. Entre más se acerque al 100 significa que la fiscalía determinó mayor número de investigaciones conforme a las iniciadas. Esto se considera positivo al no incluir el archivo temporal, ya que sí tiene resolución las investigaciones. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de determinaciones por entidad federativa.

$$1.2 \text{ Determinaciones (NEAP, abstención de investigar y criterio de oportunidad)} = \left\{ \frac{\text{Investigaciones determinadas}}{\text{Investigaciones iniciadas}} \right\} \times 100$$

Porcentaje de determinaciones que no incluyen archivo temporal por entidad federativa



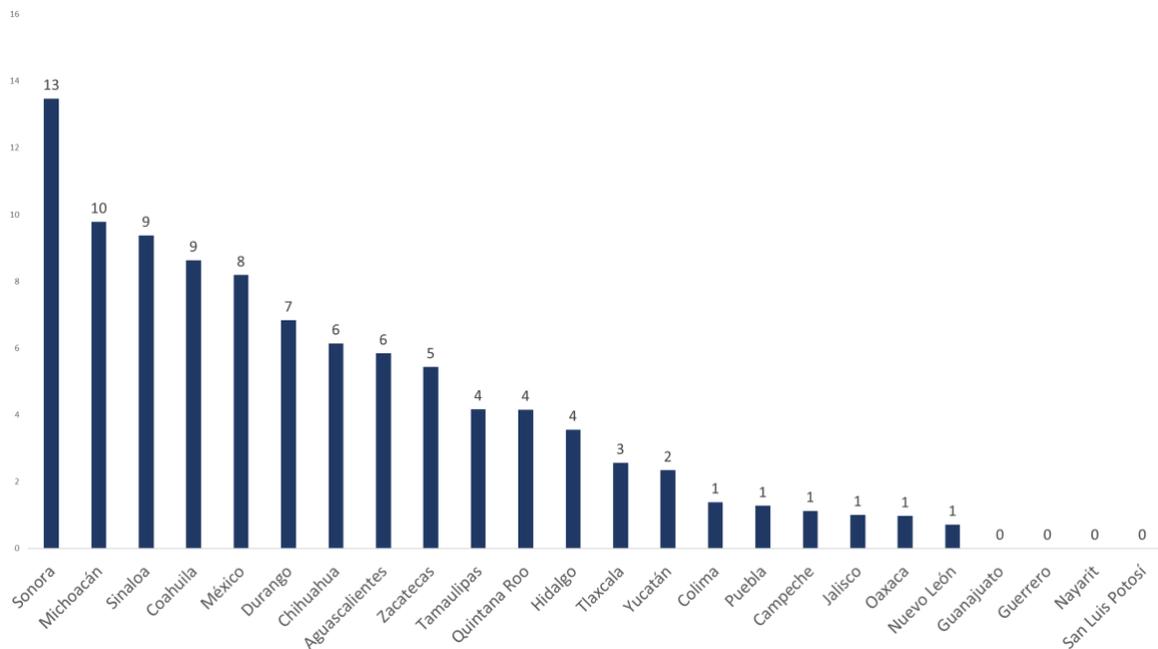
Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

2. Carpetas de investigación judicializadas

Este indicador mide el porcentaje de carpetas de investigación iniciadas en un periodo que fueron judicializadas. Entre más se acerque al 100 significa que la fiscalía logró judicializar mayor número de investigaciones conforme a las iniciadas.

$$2 \text{ Carpetas de investigación judicializadas} = \left[\frac{\text{Carpetas judicializadas}}{\text{Carpetas iniciadas}} \right] \times 100$$

Porcentaje de carpetas de investigación judicializadas por entidad federativa



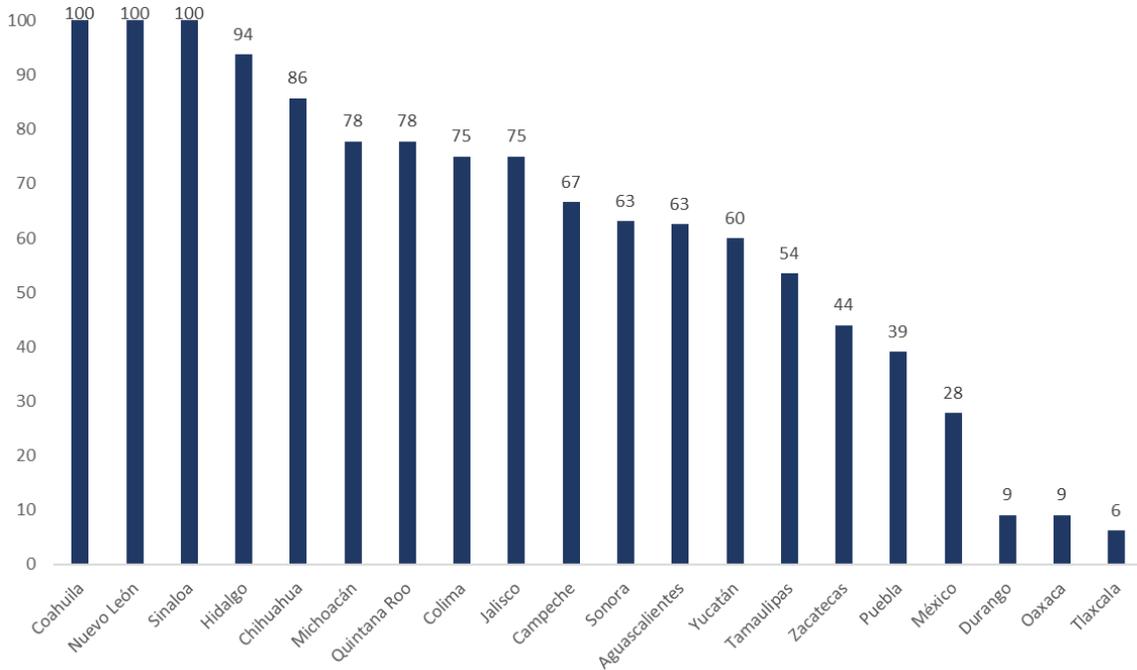
Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

3. Carpetas de investigación vinculadas a proceso

Mide el porcentaje de carpetas de investigación iniciadas en un periodo determinado en el que el Juez de Control resolvió sobre la procedencia de su vinculación a proceso. Entre más se acerque al 100, significa que la fiscalía logró vincular mayor número de investigaciones conforme a las iniciadas.

$$3 \text{ Carpetas de investigación vinculadas a proceso} = \left[\frac{\text{Carpetas vinculadas a proceso}}{\text{Carpetas judicializadas}} \right] \times 100$$

Porcentaje de carpetas de investigación vinculadas a proceso por entidad federativa



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

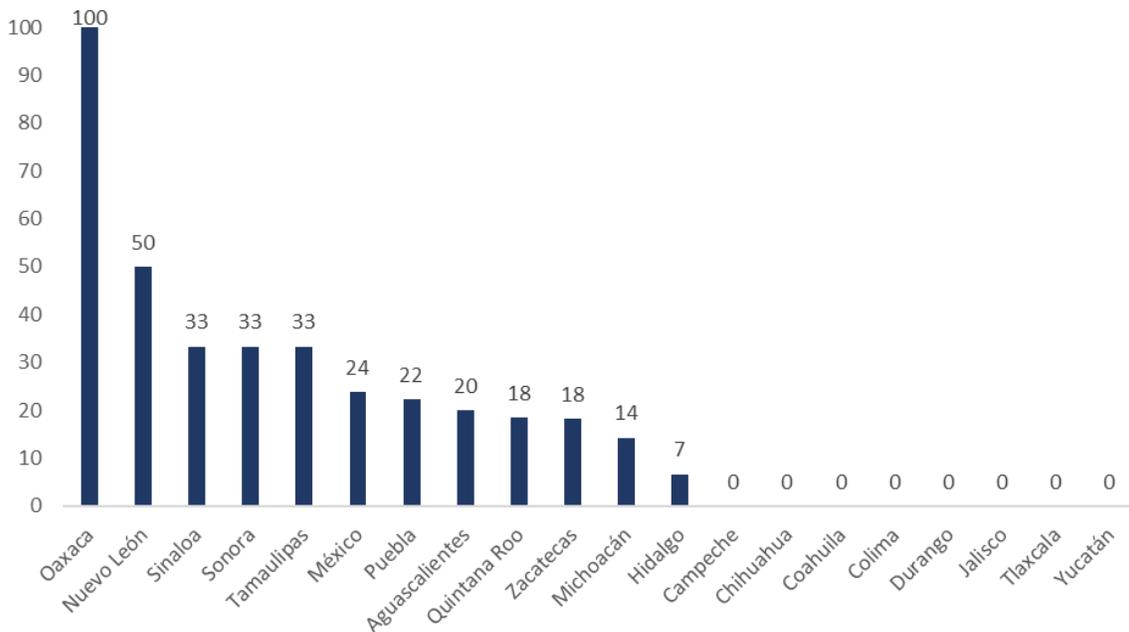
Nota: las entidades que no aparecen en el gráfico es que no obtuvieron ninguna vinculación o proceso, o la información que remitieron no fue suficiente para determinar este indicador

4. Sentencias condenatorias

Mide el porcentaje de investigaciones que resultaron con sentencia condenatoria en un periodo determinado dictada por el Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento. Entre más se acerque al 100, significa que la fiscalía obtuvo mayor número de sentencias condenatorias conforme a las investigaciones vinculadas a proceso.

$$4 \text{ Sentencias condenatorias} = \left[\frac{\text{Sentencias condenatorias obtenidas}}{\text{Carpetas vinculadas a proceso}} \right] \times 100$$

Porcentaje de sentencias condenatorias por entidad federativa



Fuente: elaborado por Tojil con solicitudes de acceso a la información.

Nota: las entidades que no aparecen en el gráfico es que no obtuvieron ninguna vinculación o proceso, o la información que remitieron no fue suficiente para determinar este indicador

El análisis de los indicadores estratégicos, en consonancia con los cinco ejes que integran la base de esta investigación, permiten dejar al descubierto las fortalezas y las áreas de oportunidad en las FA de manera general. Adicionalmente, los tableros generados por cada eje muestran las necesidades específicas por estado, lo que permite proporcionar recomendaciones puntuales. En la siguiente sección se encuentran las consideraciones finales de la investigación y las recomendaciones generales.

Finalmente cabe mencionar el caso específico de ciertas Fiscalías Anticorrupción que aun y cuando no tienen un numero representativo de sentencias condenatorias, han privilegiado la aplicación de salidas alternas a efecto de lograr la reparación de daño. Por ejemplo, la Fiscalía del Estado de Quintana Roo, es pionera y líder en lograr reparaciones de daños a través de la aplicación de figuras como las suspensiones condicionales (27 en el año 2020).

Conclusiones

La creación de las Fiscalías Anticorrupción es parte del entramado institucional que conforma los sistemas locales anticorrupción. Su importancia es aún más relevante que las demás, debido a que sin éstas no se investigaría ni sancionaría penalmente a las y los responsables de cualquier hecho de corrupción. La apuesta fue clara: crear instituciones especializadas en corrupción. Sin embargo, la realidad demuestra que, pese a que hay muchos avances que destacar, persisten aún importantes áreas de oportunidad. En algunos estados es posible advertir que, se cuenta con Fiscalías Anticorrupción a nivel normativo pero no cuentan con un mínimo de recursos para ser una institución operativa y funcional.

Si bien existen esfuerzos a nivel nacional, actualmente ninguna Fiscalía Anticorrupción cumple con los estándares analizados en su nivel óptimo. La mayoría carece de normatividad para realizar sus funciones con mayor eficiencia, como manuales de procedimiento, protocolos de investigación, protocolos para desarrollar operaciones encubiertas y entregas vigiladas.

Asimismo, algunas de ellas no han recibido los recursos necesarios para operar, e incluso, contar con el equipamiento e instalaciones mínimas para realizar su labor. Con relación al capital humano, no todas las fiscalías tienen policías de investigación o peritos adscritos y existe disparidad en el número de ministerios públicos: el estado que reporta tener más ministerios públicos es de 55 y el estado con menor número de ministerios públicos tiene dos.

Y, por último, no se han desarrollado los mecanismos de denuncia e investigación que permitan esclarecer e investigar los hechos de corrupción de manera técnica, rigurosa y científica.

Las condiciones tienen un impacto en los resultados. La mayoría de las Fiscalías tienen la buena parte de sus investigaciones en trámite y/o determinadas por archivo temporal y bajo no ejercicio de la acción penal. A su vez, las sentencias condenatorias que han obtenido son escasas: el mayor número de sentencias condenatorias es 34 en la fiscalía del Estado de México.

Este reporte muestra los principales retos que enfrentan las FA, pero también permite proponer una serie de acciones que buscan conducirlos hacia mejores resultados en cada uno de los ejes evaluados.

Propuestas

Con el objetivo de fortalecer las capacidades de las FA en México y con ellas, los resultados en el combate a la corrupción, desde el IMCO y TOJIL proponemos que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, como órgano rector en la generación de políticas en materia de procuración de justicia, en coordinación con la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción, lleven a cabo las siguientes acciones:

1. Impulsar desde la sociedad civil la construcción de una Ley General en materia de combate a la corrupción que homologue tipos penales a nivel nacional, así como una eficaz y clara distribución de competencias.
2. Promover un plan presupuestario, que les permita a las Fiscalías Anticorrupción caminar hacia la autonomía. Si bien la norma establece la autonomía presupuestaria, en la práctica es posible que las FA dependan de las Fiscalías Generales de Justicia, desde el uso de material de oficina, hasta los vehículos con los que el personal de anticorrupción cuenta.

Para generar resultados verdaderamente autónomos en la resolución de los casos, se requiere la autonomía presupuestal y esa se alcanzaría solo a través de la presentación ante los Congresos Locales de un Programa Presupuestario para las Fiscalías Anticorrupción basado, a su vez, en un plan de priorización de los delitos en materia de corrupción, la forma de organización del trabajo de las FA y el estado de fuerza que se debe tener para alcanzar los resultados esperados.

3. Promover la recuperación de activos y la sustentabilidad del combate a la corrupción a través de la reparación del daño, así como del decomiso de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito.
4. Impulsar los mecanismos de colaboración interinstitucional con instituciones federales y locales para el desarrollo de sus investigaciones, así como en los mecanismos de selección y profesionalización de policías, peritos, analistas y ministerios públicos de las fiscalías.
5. Promover la estandarización de buenas prácticas y transferencia de conocimientos a nivel nacional.

Nota metodológica

Para realizar el diagnóstico se recolectó información documental y cuantitativa a través de solicitudes de información. Con estos insumos se completaron tableros de evaluación con 64 variables integradas dentro de cinco ejes. Cada variable tiene valores distintos. Hay algunas variables binarias que evalúan, por ejemplo, si la fiscalía anticorrupción tiene o no una ley orgánica, un reglamento interno o un manual de procedimientos.

Sin embargo, hay otras variables que adquieren más valores. Por ejemplo, se asignan tres valores al presupuesto asignado a la fiscalía: uno si recibió presupuesto durante 2019 y 2020; otro si recibió presupuesto durante un solo año; y, el último por si no recibió presupuesto en ningún año.

Es importante considerar que, ya que las variables tienen diferentes ponderaciones, la existencia de una respuesta, no garantiza la obtención de una categoría positiva. Por ejemplo, si una entidad contesta la solicitud de información sobre capacitación de personal señalando que no los capacita; otra entidad también contesta señalando que sí los capacita y otra entidad no envía ninguna respuesta, cada entidad será clasificada en una categoría distinta. En las tablas, las dos entidades que enviaron alguna respuesta serán consideradas con una marca positiva, que señala la existencia de información y en el mapa, según la calidad de su respuesta, se identificarán en la categoría que corresponda.

Por su parte, cada eje tiene el mismo valor (20%), en donde la totalidad de sus variables conforman el puntaje total. Una vez obtenido el puntaje de cada eje, en una escala del 0% al 100%, se asignaron categorías conforme a los resultados, conforme a la siguiente tabla:

Explicación sobre puntajes	
Puntaje obtenido	Categoría
Puntaje máximo del eje (100%)	Sobresaliente
66% - 99% del puntaje máximo del eje	Satisfactorio
33% - 65% del puntaje máximo del eje	Regular
1% - 32% del puntaje máximo del eje	Deficiente
Puntaje mínimo del eje (0%)	Nulo

El objetivo de las variables es contar con un parámetro de nivel de cumplimiento al interior de cada Fiscalía Anticorrupción, sin el afán de generar un ranking entre el universo de las FA analizadas. El comparativo en este tipo de estudios no se puede realizar, ya que cada entidad federativa obedece a contextos totalmente diferentes, desde la extensión territorial, densidad demográfica, incidencia delictiva, asignación de recursos o la más importante la existencia de 32 Códigos Penales, uno para cada entidad federativa, lo que dificulta generar estándares homologados, para evaluar los resultados obtenidos, ya que los tipos de delitos establecidos son diferentes.

Para obtener toda la información de los tableros de evaluación, se hizo un primer contacto con la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción de la República Mexicana (CONAFA) con el objetivo de revisar los parámetros de evaluación y la posibilidad de

obtener dicha información. En este sentido, y a través de esta Convención, se logró obtener un primer cuestionario muestra de 10 fiscalías estatales (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala). Con estas respuestas y después de un trabajo de colaboración, se creó una solicitud de información con todos los requerimientos necesarios para llenar los tableros.

Con el objetivo de tener una metodología homologada para evaluar a las fiscalías locales, la solicitud se envió en el mismo formato a todos los estados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En total, se enviaron 42 solicitudes a los sujetos obligados competentes. El número no es similar al de las entidades federativas por las siguientes razones:

- La cantidad de sujetos obligados varía por estado. Por ejemplo, en Hidalgo agrupan a todas las instituciones bajo el sujeto obligado del “Poder Ejecutivo”, mientras que Campeche tiene como sujeto obligado tanto la “Fiscalía General del Estado” como a la “Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción”.
- Ante respuestas de incompetencia, se dirigía la solicitud a los sujetos obligados sugeridos.
- La PNT presentó problemas en cargar la solicitud y se tuvo que enviar de nuevo la solicitud al mismo sujeto obligado.

La siguiente tabla resume las solicitudes enviadas, desglosadas por estado y sujeto obligado:

Estado	Sujeto Obligado	Folio
Aguascalientes	Fiscalía General del Estado	00453520
Baja California	Fiscalía General del Estado	00282520
	Congreso del Estado	00756020
	Secretaría General de Gobierno	00802420
	Sistema Estatal Anticorrupción	00756120
	Gobernatura	00756220
Baja California Sur	Procuraduría General de Justicia	00704120
Campeche	Fiscalía General del Estado	0100354520
	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado	0100354420
Coahuila	Fiscalía General de Justicia del Estado	00592620
Colima	Fiscalía General del Estado	00283820
Chiapas	Fiscalía General de Justicia del Estado	00834720
		00696620
Chihuahua	Fiscalía General del Estado	078752020
Ciudad de México	Fiscalía General de Justicia del Estado	0113100070120
Durango	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado	00390120
	Fiscalía General del Estado	00390220
Guanajuato	Fiscalía General del Estado	00471620
Guerrero	Fiscalía General del Estado	00471620
Hidalgo	Poder Ejecutivo	00571020
Jalisco	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado	04622920
	Fiscalía Estatal	04622820
México	Fiscalía General de Justicia del Estado	0000332548
Michoacán	Fiscalía General del Estado	00796420

Morelos	Fiscalía General del Estado	00565120
	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado	00565220
Nayarit	Fiscalía General del Estado	00278520
Nuevo León	Fiscalía General de Justicia del Estado	00938320
Oaxaca	Fiscalía General del Estado	00753720
Puebla	Fiscalía General del Estado	01562720
		01384420
Querétaro	Fiscalía General del Estado	00495020
Quintana Roo	Fiscalía General del Estado	00657020
San Luis Potosí	Procuraduría General de Justicia	00909720
Sinaloa	Fiscalía General del Estado	00861320
Sonora	Fiscalía General de Justicia del Estado	00681220
Tabasco	Fiscalía General del Estado	00753320
Tamaulipas	Fiscalía General de Justicia del Estado	00543220
Tlaxcala	Procuraduría General de Justicia	00313820
Veracruz	Fiscalía General del Estado	01231720
Yucatán	Fiscalía General del Estado	01049020
Zacatecas	Fiscalía General de Justicia del Estado	00519120

Asimismo, debido a la falta de respuesta por parte de varios sujetos obligados, se interpusieron 10 recursos de revisión ante los institutos o comisiones locales de transparencia, conforme a la siguiente tabla:

Estado	Sujeto obligado contra el que se impuso el recurso de revisión
Baja California	Congreso del Estado
Campeche	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Chiapas	Fiscalía General de Justicia
Coahuila	Fiscalía General de Justicia
Durango	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Hidalgo	Poder Ejecutivo
Morelos	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Nayarit	Fiscalía General
San Luis Potosí	Procuraduría General de Justicia
Tlaxcala	Procuraduría General de Justicia

Es importante mencionar que los insumos se obtuvieron a través de estas solicitudes de información. Por lo tanto, este ejercicio se convierte también, en una evaluación de transparencia. En todo momento, la manera en que se respondió a las solicitudes tiene un impacto en la evaluación. Esto implica que algunas fiscalías puedan cumplir con algunas variables y no se vea reflejado en el tablero, debido a que su respuesta fue incompleta o nula. En el mismo sentido, si la respuesta fue completa, esto no se traduce a que suceda plenamente en la realidad ya que no se realizó una verificación *in situ*.

En el proceso de retroalimentación del presente reporte, 11 Fiscalías Anticorrupción remitieron a través de la CONAFA, precisiones al informe, las cuales se verán reflejas a través de notas de página. Y de manera directa el Estado de México y Quintana Roo, remitieron a TOJIL, información para ampliar datos sobre sus procesos de operación, modelo de gestión y resultados.

Si bien es cierto que existe una limitación sobre las respuestas y su impacto en el tablero, también es cierto que los mecanismos de transparencia son las herramientas más útiles para obtener información de los gobiernos de manera sistematizada y homologada.

Por último, es importante mencionar que Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México no tienen operando a su respectiva Fiscalía Anticorrupción por lo que no se verán reflejados los resultados en el trabajo. En el primer caso, la primera Fiscal Anticorrupción renunció a su cargo a tan solo un mes de ser nombrada, argumentando falta de apoyo para su funcionamiento. Por su parte, en Baja California Sur, el Congreso del Estado acordó la creación de la Fiscalía Anticorrupción a principios del 2020, pero hasta la fecha de cierre de esta base de datos no se ha nombrado titular. Por último, respecto a la Ciudad de México, a finales del 2020 fue enviada la terna para ocupar el cargo de Fiscal Anticorrupción al Congreso local.