



Embajada Británica
en México

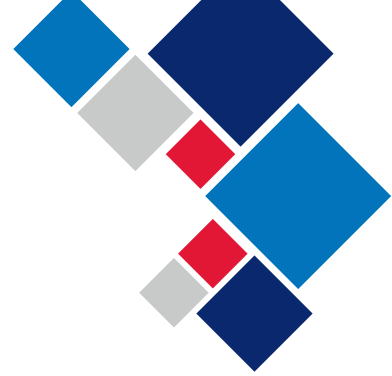


Programa en
Anticorrupción y para
el Estado de Derecho

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO -INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Octubre 2021





MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO -INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Autoras

Samahanta Bautista Paredón
Anel Pineda Marín
Paulina Sánchez Román
Cecilia Valencia Canul

Coordinadora del Equipo Técnico

María Novoa Cancela

Expertas y Expertos Internacionales

Gina María Cabarcas Macia
Miguel Emilio La Rota

Contribuidoras y Contribuidores

Melissa Álvarez García
Juan Carlos Castro
Thomas Favennec
Luis Amador García
Montserrat López Pérez
Estefanía Medina Rubalcava
José Pablo Vidal

Equipo para la transversalización de género e inclusión

Maïssa Hubert
Luis Alberto
Muñoz López
Dalia Berenice Fuentes Pérez
Yuli Pliego
Mariana Gil Bartomeu
Diana Mora López
Mayra Ortiz Ocaña
Daniel Cruz Morales
Leopoldo Martínez

Revisores

Francisco Gatica
Ricardo Hernández
Luis Portilla

Coordinación editorial

Lorena de la Barrera
Adriana Reyes

Colaboradoras y Colaboradores

PA Consulting

Neil Amos
Gabriela Capó
Mikel Santos

Embajada Británica en México

Jon Benjamin, Embajador
Martin Johnston, Consejero de Prosperidad
Richard Rose, Director del Programa de Prosperidad
Claudia Pando, Directora Adjunta del Programa de Prosperidad
Ofelia Ortega, Gerente de Gobernanza y Comunicación Estratégica del Programa de Prosperidad
Carlos Hernández, Gerente del Programa de Prosperidad en Anticorrupción y Estado de Derecho
Daniela Álvarez, Asesora del Programa de Prosperidad en Anticorrupción y Estado de Derecho

Lugar y fecha de publicación:

Ciudad de México, México, octubre de 2021.

Derechos de Autor © Derechos de autor de Foreign, Commonwealth and Development Office

Descargo de Responsabilidad
Este Modelo estandarizado para la Investigación de Peculado -Integración de Macro- Casos, fue preparado por PA Consulting con el apoyo de la Embajada Británica en México a través del Programa de Prosperidad en Anticorrupción y Estado de Derecho.

El modelo está destinado a ser utilizado en su forma original como un recurso público de libre acceso.

El gobierno del Reino Unido se reserva todos los derechos sobre la publicación. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la política del Reino Unido.

PRÓLOGO

Las relaciones entre el Reino Unido y México son históricas y se han basado en el apoyo mutuo para promover la economía, el desarrollo y la prosperidad de ambos países. A fin de fortalecer esta relación, en 2017 se puso en marcha el entonces llamado Fondo de Prosperidad (ahora Programa de Prosperidad). Dicho Fondo ha sido una aportación del gobierno del Reino Unido a la comunidad internacional para contribuir a la reducción de la pobreza, promover el crecimiento y desarrollo económico inclusivo y la igualdad de género en los países socios que enfrentan desafíos de desarrollo persistentes, así como problemas asociados con la desigualdad, la rápida urbanización, la corrupción y el cambio climático.

En ese sentido, en el año 2019 nació el **Programa de Prosperidad en Anticorrupción y Estado de Derecho** con el propósito de fortalecer el estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad para las y los ciudadanos y empresas de México, a través de un entorno empresarial más justo, abierto y competitivo. Nuestra tesis es que entre mayor certeza jurídica haya en el país, habrá mejores oportunidades de prosperidad. Es por ello, que este Programa enfocó sus esfuerzos en atender tres fenómenos criminales que ponen en peligro en crecimiento y desarrollo de este gran país: **el homicidio, el peculado y el fraude cibernético** en el sector financiero.

El trabajo que hemos llevado a cabo en estos años se ha concentrado en Tabasco, Jalisco, Ciudad de México y la federación. A lo largo de esta primera fase, hemos desarrollado una serie de análisis para entender los fenómenos delictivos, los métodos de investigación para su persecución penal, el rol de las diferentes autoridades encargadas de la detección e investigación de estos fenómenos y la aplicabilidad del enfoque de género e inclusión en estos procesos. Como resultado, hemos desarrollado dos modelos de investigación: uno en **homicidio** y otro en **peculado**.

El presente documento forma parte del modelo de investigación para combatir el delito de peculado y de la serie de análisis que sirvieron para diseñarlo. Quiero agradecer a la Fiscalía General y Contraloría de los Estados de Jalisco y Ciudad de México por su activa participación en este Programa y reconocer particularmente que la dedicación y esfuerzo no decayeron a pesar de la pandemia de COVID-19 que hemos enfrentado. Invito a que los Estados de Jalisco y Ciudad de México pongan en operación este modelo innovador tan pronto sea posible. Sé que esta colaboración del Reino Unido contribuirá a cambiar la forma en que se investigan los delitos, reduciendo la impunidad y fortaleciendo el Sistema de Justicia Penal Adversarial y el Sistema Nacional Anticorrupción que en México son de recién creación. Los Estados de Jalisco y Ciudad de México serán de los primeros a la vanguardia de una nueva investigación penal. ¡Enhorabuena!




Jon Benjamin
Embajador del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda
del Norte en México



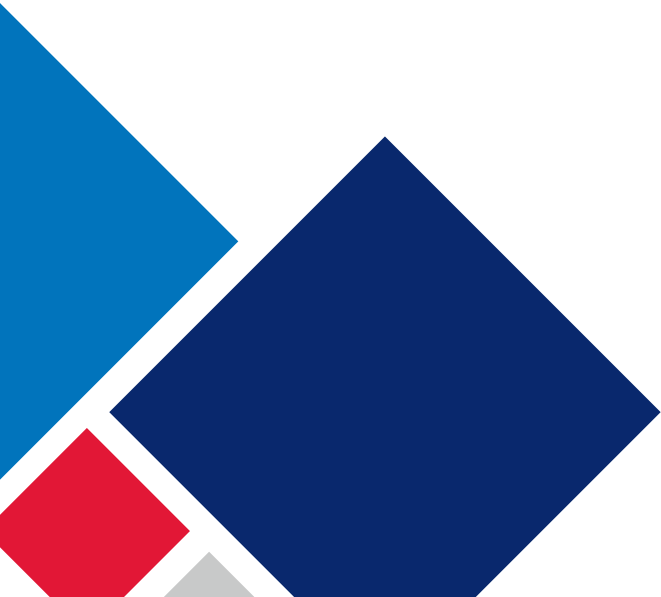
ÍNDICE

1. Resumen Ejecutivo	7
2. Antecedentes	8
3. Situación actual de la detección e investigación criminal del fenómeno de peculado en México	9
3.1. Fenómeno criminal de delitos relacionados con corrupción y peculado	9
3.2. Normatividad en materia de detección e investigación del delito de peculado	12
3.3. Condiciones institucionales para la detección e investigación del delito de peculado	15
3.4. Dotación presupuestal para la detección e investigación del delito de peculado	17
3.5. Condiciones de coordinación para la detección e investigación del delito de peculado	18
4. Áreas de oportunidad para la detección e investigación del delito de peculado	20



4.1. Coordinación interinstitucional	
4.2. Canalización y gestión de casos para focalizar recursos y esfuerzos en casos relevantes	
4.3. Estandarización de procesos relacionados con la investigación	
4.4. Prácticas en materia de investigación	21
4.5. Desarrollo de audiencias	
5. Propuesta de modelo de detección e investigación del delito de peculado	22
5.1. Noticia criminal	24
Priorización	26
Construcción de macro-casos	28
5.2. Plan de investigación	29
5.3. Actos de investigación	30
5.4. Audiencia Inicial	31
5.5. Audiencia Intermedia	
5.6. Salidas alternas y procedimiento abreviado	
5.7. Preparación de juicio oral	32
5.8. Lineamientos transversales del modelo de detección e investigación	33
Equipo multidisciplinario	

Componente de género e inclusión	35
Verificación y determinación del impacto social y reparación del daño	38
Medidas de protección a víctimas y testigos	39
6. Metodología y herramientas para la implementación del modelo de detección e investigación del delito de peculado	42
6.1. Condiciones institucionales de las instituciones y áreas que participan en el proceso de detección e investigación del modelo de detección e investigación del delito de peculado	44
6.2. Observación de procesos para la implementación del modelo de detección e investigación del delito de peculado	46
7. Recomendaciones para la implementación del modelo de detección e investigación del delito de peculado	49





1. RESUMEN EJECUTIVO

La impunidad alrededor del mundo y en México, continúa siendo crítica y representa una amenaza a la gobernanza y al Estado de Derecho de todos los países. Es por ello que este Programa se enfocó en aportar técnicamente hacia el fortalecimiento de la detección e investigación de los delitos de corrupción, en particular el de peculado. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción 2020, las tasas de investigaciones iniciadas por delitos cometidos por servidoras y servidores públicos son muy bajas y pocas se judicializan. Esto ha propiciado que la sociedad confíe cada vez menos en las instituciones, principalmente en las de justicia, y que se genere malestar en la sociedad y en el ambiente de negocios.

Ante la imperante necesidad de contribuir a la solución de esta problemática, surge el interés del Programa en Anticorrupción y para el Estado de Derecho de colaborar con las instituciones encargadas de detectar y perseguir este delito para conocer de primera mano, y en un primer momento, los factores operativos y de gestión institucionales que impiden la efectiva investigación de estos delitos, enfocándose en el delito de peculado.

En respuesta a los hallazgos del diagnóstico realizado, surge el Modelo de Investigación para el delito de Peculado, el cual, explora cinco aspectos clave dentro del proceso de investigación de este delito, como: 1) noticia criminal; 2) desarrollo del plan de investigación; 3) audiencia inicial; 4) audiencia intermedia y; 5) juicio oral.

Este modelo aporta dos componentes novedosos e innovadores: la priorización de casos y la construcción de macro casos, los cuales resultan

de suma trascendencia al momento de focalizar estratégicamente recursos y esfuerzos para casos relevantes. A su vez, contempla la estructura de organización interinstitucional y el equipo multidisciplinario que participa en la detección e investigación de este delito, así como las funciones de cada uno de los actores involucrados.

Adicionalmente, este documento integra el diseño de una propuesta metodológica de observación de procesos, a partir de la cual se puede dar seguimiento y monitorear el cambio en el desempeño institucional, en la gestión de los casos y en la obtención de resultados, lo cual resulta trascendental para la sostenibilidad del modelo.

Asimismo, en atención a las condiciones institucionales actuales, incluye una serie de recomendaciones para la implementación efectiva del modelo de investigación, que contempla, entre otras cosas: la elaboración y creación de marcos normativos y regulatorios claros; planificación y trabajo colaborativo entre actores clave del Modelo; estandarización de procesos, que sustentan las actuaciones de las y los operadores; selección y capacitación de operadores; elementos indispensables para eficientar el desempeño de fiscales en audiencias, y de otros operadores para hacer la investigación más proactiva; así como el uso y aprovechamiento de medios de comunicación y tecnologías de la información.

Transversalmente, todas las propuestas presentadas incluyen el enfoque de género e inclusión, los mecanismos de protección a víctimas y las y los testigos, así como la verificación y determinación del impacto social y reparación del daño.

2. ANTECEDENTES

La detección e investigación del delito de peculado es un proceso operativo conformado por diversas actividades y subprocesos cuya responsabilidad de ejecución recae en un conjunto diverso de actores institucionales e interinstitucionales. Como parte de los esfuerzos para el mejoramiento de las capacidades y procesos investigativos en esta materia, el Programa en Anticorrupción y para el Estado de Derecho desarrolló un modelo de detección e investigación para guiar a los principales actores involucrados a lo largo del proceso de persecución del delito de peculado, haciendo de este un proceso más efectivo y eficaz.

Para el desarrollo del modelo de detección e investigación del delito de peculado se realizó una fase diagnóstica documental, así como una revisión de normativa nacional y estatal. Para asegurar que el modelo de detección e investigación de peculado responda de forma satisfactoria las necesidades de las políticas públicas para mejorar la persecución penal de la corrupción fue necesario responder una serie de preguntas iniciales para caracterizar la problemática, identificar a las y los actores involucrados y proyectar los resultados buscados.

Posteriormente, se definió el alcance y la estructura general del modelo, así como manuales y lineamientos de referencia. De esta forma, el modelo de detección e investigación del delito de peculado tiene como objetivo atender una serie de

necesidades específicas que fueron identificadas en siete etapas operativas del actual proceso de investigación del delito. Este modelo hace énfasis en la colaboración y la comunicación efectiva entre todas y todos los operadores involucrados pertenecientes a los sistemas de justicia estatal y federal. También se incluyeron temas transversales como es la incorporación de un enfoque de género e inclusión.

Es necesario destacar que como características particulares se destaca el filtro inicial de casos, y la construcción y priorización de casos complejos. Para ello, en primer lugar, se propuso que las Fiscalías Especializadas cuenten con una etapa de intervención temprana, que, de manera relativamente rápida después de la denuncia o la remisión de casos, filtre y asigne estratégicamente los casos. Y, en segundo lugar, que los casos priorizados sean investigados y judicializados por equipos de trabajo, responsables de muy pocos casos, que puedan dedicar la mayor parte de su tiempo a ellos.

En la etapa de implementación, se identificaron procesos críticos y actividades fundamentales para poner en marcha el modelo de detección e investigación del delito de peculado. Igualmente, se planteó como objetivo que desde la implementación se cuente con mecanismos de monitoreo de las iniciativas para verificar su grado de avance, resultados y los elementos necesarios a corregir.





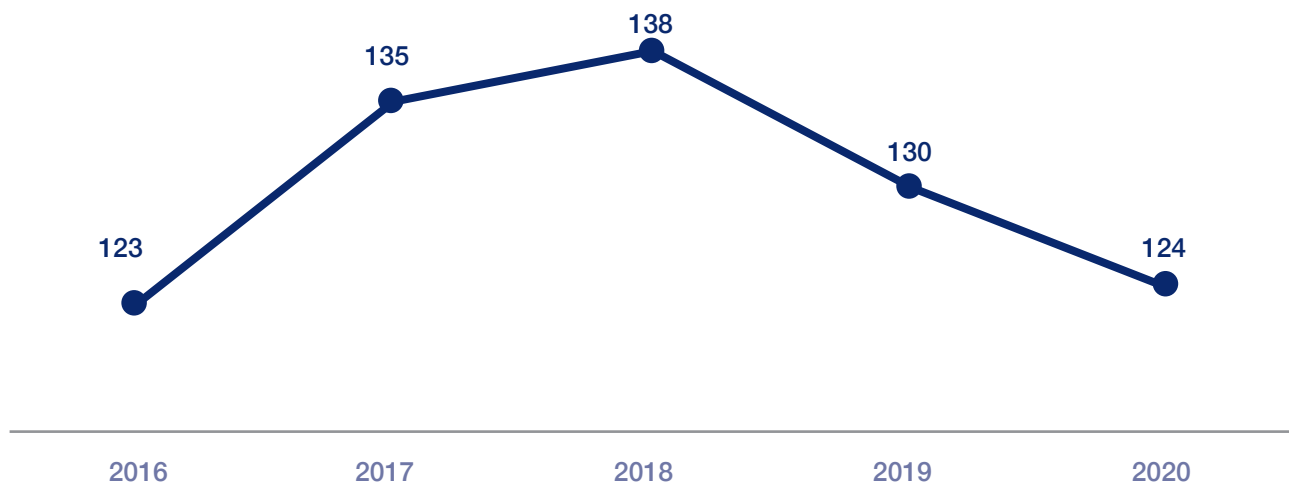
3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN CRIMINAL DEL FENÓMENO DE PECULADO EN MÉXICO

Para caracterizar y dimensionar la situación actual de la detección e investigación criminal del peculado en México se definieron cinco dimensiones de análisis para obtener una visión panorámica de los elementos que inciden en el éxito o fracaso de estas funciones. Las dimensiones establecidas son: normatividad, condiciones institucionales, coordinación interinstitucional, dotación presupuestal e incidencia de conductas delictivas relacionadas.

3.1 Fenómeno criminal de delitos relacionados con corrupción y peculado

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción 2020, México ocupa el lugar 124 de 180 países en materia de corrupción. Este resultado se ha mantenido en los últimos años como lo muestra la siguiente figura:

Figura 1. Resultado de México en el Índice de Percepción de Corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, que a través de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI), califica a México con una calificación de 22.6 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción 2019, con este puntaje obtiene el lugar 124 respecto al resto de los países.¹

A pesar de que México presenta un problema de corrupción sistémica, hay bajas tasas de investigaciones iniciadas por delitos cometidos por servidoras y servidores públicos. Además del bajo número de investigaciones iniciadas por peculado y de la baja tasa de registro de estos delitos, pocas se concluyen en sede judicial. Del total de delitos tramitados por las procuradurías y fiscalías estatales, según los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia estatales del INEGI, a nivel nacional, durante 2019, las Procuradurías y Fiscalías abrieron 22,730 carpetas de investigación por delitos relacionados con corrupción.



Tabla 1. Carpetas de investigación

Delito por hecho de corrupción	Carpetas de investigación
	Estados Unidos Mexicanos
Ejercicio indebido del servicio público	1 .166
Abuso de autoridad	15. 543
Cohecho	3 .158
Peculado	523
Enriquecimiento ilícito	653
Ejercicio abusivo de funciones	98
Tráfico de influencias	110
Otros delitos por hechos de corrupción	1 .479
No especificado	0

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental

¹ Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption, 2020. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



Igualmente, para el año 2019, las instituciones estatales de impartición de justicia registraron 3,227 causas penales por delitos relacionados con corrupción a nivel nacional.

Tabla 2. Causas penales

Delito por hecho de corrupción	Total nacional
Ejercicio indebido del servicio público	68
Abuso de autoridad	671
Cohecho	706
Peculado	109
Enriquecimiento ilícito	12
Ejercicio abusivo de funciones	6
Tráfico de influencias	2
Otros delitos por hechos de corrupción	1.653
No especificado	0

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental



MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

3.2 Normatividad en materia de detección e investigación del delito de peculado

El 18 de julio de 2016 se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) que establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Son objetivos de la LGSNA, entre otras:

- 1) Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- 2) Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- 3) Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- 4) Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- 5) Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- 6) Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

- 7) Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Paralelo a la LGSNA, existe la siguiente normativa relacionada con la prevención, investigación y sanción de delitos relacionados con corrupción en México:





Tabla 3. Normativa en relación con delitos en materia de corrupción en México

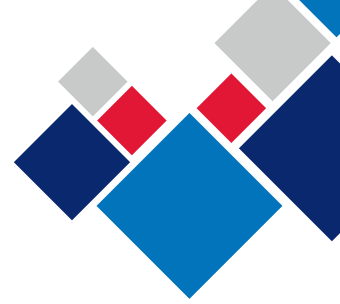
Normativa	Contenido
Código Penal Federal	<p>Define que comete el delito de peculado:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II. El servidor público que ilícitamente (antes era indebidamente) utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.
Códigos Penales Estatales	<p>En cada uno de los Códigos Penales se establecerá la definición del peculado. Por ejemplo, en el caso de Jalisco, se establece:</p> <p>Artículo 148. Comete el delito de peculado:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Todo servidor público que, para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente al Estado o municipio, organismo descentralizado o a un particular si, por razón de su cargo, los hubiese recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; y II. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público y estando obligada a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó. [...] <p>Artículo 149. Se impondrán las penas señaladas en el artículo anterior, tanto al servidor público que, a sabiendas, autorice o consienta el pago o la inclusión, en nóminas oficiales, de personas que, recibiendo un salario del Estado o de los Municipios, no desempeñe sus servicios, así como al que dolosamente autorice, ejecute el pago, o lo reciba.</p>

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Normativa	Contenido
Ley General de Responsabilidades Administrativas (art. 53)	Establece el peculado como una falta administrativa grave de las personas servidoras públicas. Además, señala que las personas servidoras públicas no podrán disponer del servicio de integrantes de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad.
Leyes Estatales del Sistema Anticorrupción	Tienen por objeto establecer y regular las acciones relativas a la coordinación entre los Estados y sus Municipios, para el funcionamiento de su Sistema Estatal Anticorrupción.
Leyes orgánicas de Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción	Señalan a las Fiscalías Especializadas como responsables de investigar y perseguir las conductas que el Código Penal del Estado y demás ordenamientos especiales tipifican como delitos relacionados con hechos de corrupción. También indican los mecanismos de funcionamiento a través de la autonomía técnica y operativa.
Políticas Estatales Anticorrupción (PEA)	Las PEA representan las hojas de ruta que los actores integrantes de los sistemas locales habrán de seguir para desarrollar acciones encaminadas a contener y combatir el fenómeno criminal de la corrupción. Estas en su conjunto, contribuyen además al logro de lo establecido en la Política Nacional Anticorrupción (PNA) aprobada en enero del 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental





3.3 Condiciones institucionales para la detección e investigación del delito de peculado

En cuanto a las condiciones institucionales en materia de detección e investigación del delito de peculado se identifican hallazgos en los siguientes ámbitos:

- **Normatividad interna**

Las facultades y competencias de los diversos actores institucionales no se encuentran completamente definidos en la normatividad debido a que varios organismos o mecanismos son de reciente creación. Igualmente, se identifica ausencia de documentos que definan la estructura orgánica y las funciones del personal.

- **Trabajo colaborativo**

En general, las Fiscalías Especializadas de Combate a la Corrupción colaboran con otros actores estatales como las Contraloría o Secretarías de la Función Pública, así como a nivel federal con la Fiscalía General de la República. Sin embargo, no existe un mecanismo formal de colaboración eficiente y eficaz para que dichas instituciones conozcan el estado continuo de las carpetas de investigación y así puedan contar con una participación activa y continua en los casos.

En algunas ocasiones se realizan mesas de trabajo entre la o el Fiscal del Ministerio Público y Policía de Investigación para la discusión y planeación de la investigación del caso. En algunas ocasiones también se integra a la o el Asesor Administrativo, y a la persona encargada de la Dirección de Control y Procesos, la Contraloría del Estado o la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se realizan mesas de trabajo entre la o el Fiscal del Ministerio Público, Policía de Investigación, Auxiliares y en ocasiones la o el Fiscal Especializado para tratar ciertos casos previo a su judicialización. En estas reuniones generalmente se discuten los puntos argumentativos para la audiencia, las medidas cautelares aplicables y la teoría del

caso. Esta práctica es excepcional y solo se realiza en casos de gran relevancia.

- **Colaboración de sociedad civil**

En general, no existe claridad respecto a la intervención de las organizaciones de sociedad civil para que funjan como contrapeso en la investigación del delito y den apoyo a las víctimas potenciales o indirectas del delito de peculado.

- **Gestión de casos**

La asignación de los casos de peculado no se realiza de forma equitativa o bajo criterios objetivos entre las diversas agencias del ministerio público, por lo que existe un gran espacio de discrecionalidad y una distribución inequitativa de casos.

- **Equipo multidisciplinario**

En algunos casos se identifica que la o el Asesor Administrativo colabora con la o el Fiscal del Ministerio Público asignado al caso con el fin de incorporar a la investigación conocimiento especializado en materia de impuestos, asuntos fiscales y contables. Si bien, no es un símil de analista criminal, realiza funciones de análisis de información y consulta de bases de datos, las cuales apoyan en las labores de investigación de la o el Agente del Ministerio Público.

- **Tecnologías de la información**

No se cuenta con una plataforma digital exclusiva para el registro de las carpetas de investigación que sirva como referente estadístico interno sobre las carpetas de investigación que se encuentran gestionadas por la institución. En general, el personal operativo no considera el uso de sistemas informáticos específicos para gestionar las investigaciones del delito.

- **Medios de comunicación e inteligencia**

Se detectó el uso de medios de comunicación durante el proceso de investigación, sobre

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

todo para las investigaciones de oficio de peculado, pues generalmente éstas inician por la detección de una noticia periodística que reporta un posible hecho de peculado. La detección de esta información, regularmente se realiza a través del monitoreo diario de noticias periodísticas que realizan las áreas de Comunicación Social.

En general, tampoco existe colaboración intensiva en materia de inteligencia, lo cual no ha resultado la delimitación de redes de corrupción en la entidad o en algún

otro elemento que contribuya a un mejor entendimiento del fenómeno de corrupción (peculado).

- **Atención a grupos en situación de vulnerabilidad**

No existen protocolos especializados para la investigación de peculado en casos de personas pertenecientes a grupos vulnerables, tal como mujeres, personas con discapacidad, personas indígenas o afrodescendientes, etc.





3.4 Dotación presupuestal para la detección e investigación del delito de peculado

En materia presupuestal, la Cámara de Diputados² aprobó, en materia de anticorrupción, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2021 un monto que asciende a 3 mil 315.7 mdp. Dicho monto se distribuye en los cuatro ejes como sigue:

Tabla 4. Distribución presupuestal en materia de anticorrupción

Eje	Nombre del eje	Porcentaje del total del anexo 31 en materia de anticorrupción
1	“Combatir la corrupción y la impunidad”	74.9 por ciento
2	“Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder”	20.9 por ciento
3	“Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno - sociedad”	1.7 por ciento
4	“Involucrar a la sociedad y el sector privado”	2.5 por ciento

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental



² *Anexo Transversal 31 Anticorrupción*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Consultado en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0082021.pdf>

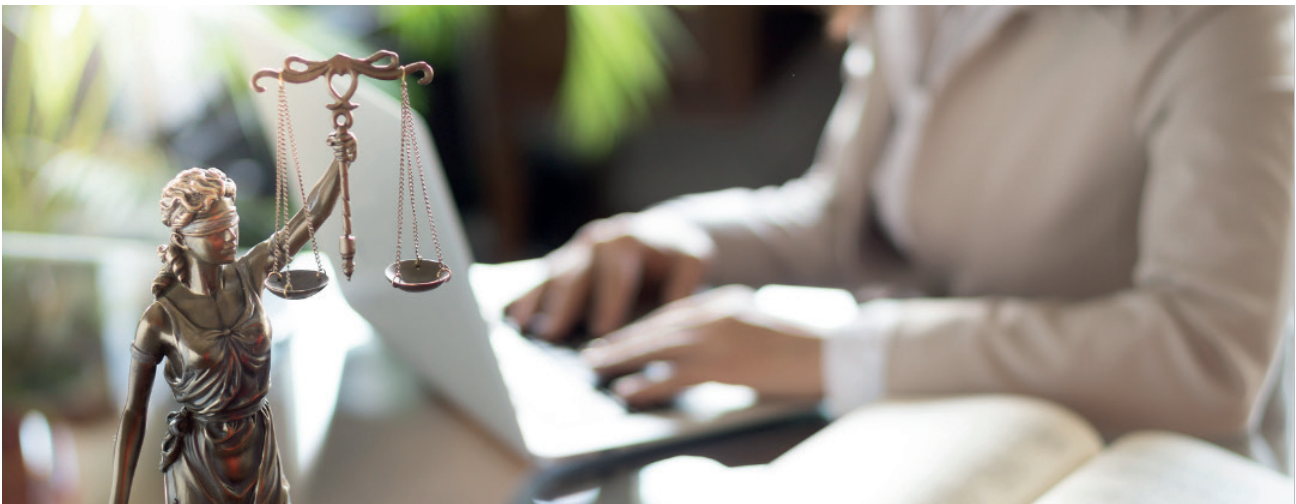
MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

3.5 Condiciones de coordinación para la detección e investigación del delito de peculado³

En México, las Fiscalías Especializadas Anticorrupción creadas en el marco de Sistemas Locales Anticorrupción, cuentan con autonomía técnica, de gestión, administrativa, operativa y presupuestal. La investigación del fenómeno delictivo relacionado con corrupción y peculado es realizada mayoritariamente por las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción (FECC) y, en algunos casos, la Contraloría del Estado (CE) o Función Pública del Estado y la Auditoría Superior del Estado (AS). Las tres instituciones anteriores constituyen los actores más relevantes de los mecanismos de coordinación y colaboración relacionados con la investigación del fenómeno delictivo de peculado y corrupción.

Por otra parte, también existen otros actores interinstitucionales que no forman parte de la estructura orgánica de las Fiscalías Especializadas, sino que se encuentran adscritos a otras dependencias públicas relacionadas con la prevención, detección, investigación y sanción del fenómeno de corrupción y peculado. Entre esos actores se encuentran:

- **Contralorías Estatales**
- **Secretaría de la Función Pública**
- **Tribunales de Justicia Administrativa**
- **Institutos de Ciencias Forenses**
- **Procuradurías Sociales o Defensorías Públicas**
- **Secretarías de Administración Pública del Gobierno del Estado**
- **Tribunales de Justicia Estatales**
- **Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas**
- **Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso**
- **Observatorios Permanentes del Sistema Estatal Anticorrupción**
- **Sociedad civil organizada**



³ Campos Delgado, Natalia. “Los sistemas estatales anticorrupción: el desafío de coordinarse a nivel local”, NEXOS, Julio 2020.



La coexistencia de actores institucionales e interinstitucionales ha generado la necesidad de crear mecanismos de colaboración -formalizados, en convenios; o informales- con el objetivo de facilitar la comunicación y la investigación. En este sentido el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) constituyen esquemas de coordinación que buscan solucionar la fragmentación existente en la acción anticorrupción y el logro de mayores niveles de efectividad en la lucha contra este fenómeno. Sin embargo, no se ha logrado el nivel deseado de coordinación por 1) falta de esfuerzos suficientes de tiempo, recursos y atención y 2) porque las organizaciones encargadas de la lucha anticorrupción tienen sus propios intereses, objetivos, valores y normas que pueden estar en contradicción con las metas y las estrategias que se planteen

como comunes en la búsqueda de la coordinación. Otros factores que explican a nivel macro las fallas de coordinación corresponden al contexto en el que existen los SEA, es decir, a las dinámicas políticas estatales, los intereses imperantes, las relaciones entre los actores gubernamentales, las formas de acción de la sociedad civil, el involucramiento del sector empresarial en la lucha anticorrupción, entre otros.

En el ámbito de la coordinación, el rol del Comité de Participación Ciudadana es fundamental porque puede impulsar el diseño de estrategias que faciliten la alineación de acciones y decisiones y el logro de los objetivos comunes. Y, además, puede vincular a la sociedad civil y la academia con el resto de las instituciones.

4. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE PECULADO

A partir de la información analizada y la revisión de casos, se detectan los siguientes cinco ámbitos con distintas áreas de oportunidad.

4.1 Coordinación interinstitucional

- Es importante contar con mecanismos normativos que permitan la comunicación ágil y proactiva con actores complementarios a la investigación.
- Es recomendable el involucramiento de los Comités de Participación Ciudadana para impulsar la planeación coordinada entre las diversas instituciones.
- Se debe fomentar el involucramiento de la sociedad civil y la academia.

4.2 Canalización y gestión de casos para focalizar recursos y esfuerzos en casos relevantes

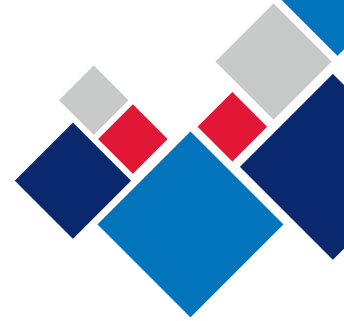
- Es recomendable desarrollar guías o protocolos estandarizados que permitan identificar de manera más expedita los casos que son competencia de la federación y no de las entidades federativas.
- Se deben fortalecer los procesos y mecanismos para canalizar y priorizar efectivamente los casos a investigar, así como la concatenación de casos individuales.
- En los casos que no son de investigación compleja y que resulta procedente la ter-

minación anticipada de la investigación, deben poder usarse con agilidad los mecanismos existentes para despresurizar al Fiscal del Ministerio Público.

- Se debe mejorar el uso de criterios de oportunidad por colaboración como una medida eficaz para desarrollar investigaciones complejas y conocer el mecanismo del posible desvío de recursos a través de la recopilación de información de personas de menor jerarquía vinculadas al hecho.

4.3 Estandarización de procesos relacionados con la investigación

- El inicio de investigaciones vía notas periodísticas debe contar con criterios estandarizados para evitar generar prácticas discrecionales.
- Es necesario contar con criterios claros y objetivos para precisar en qué casos es procedente la abstención de investigar y el no ejercicio de la acción penal.
- Es deseable que existan herramientas formales para dar seguimiento estructurado al desarrollo del plan de investigación.
- En la totalidad de los casos se debe corroborar el móvil de su actuación para tener mayores elementos para identificar y rastrear redes criminales de mayor complejidad.
- Se debe contar con criterios estandarizados de los casos en que debe impulsarse la resolución a través de un juicio.



4.4 Prácticas en materia de investigación

- No deben considerarse como “actos de molestia” el solicitar el nombramiento y expediente laboral del servidor público durante la investigación inicial.
- Con el objetivo de no retrasar las investigaciones no se debe esperar la acreditación de los hechos para desarrollar actos de investigación.
- Para incorporar actas constitutivas o poderes inscritos en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio a la carpeta de investigación basta con que se obtengan las copias de las actas y, posteriormente, introducirlas a partir de testigos vinculados al hecho o en su caso a través de la policía de investigación.



- Se debe promover la realización de actos de investigación complejos como correos y estados de cuenta mediante una solicitud de control judicial para no depender de que sean aportados por alguna persona interviniente o por alguna persona legítima para ello.
- No se presentan teorías del caso en las que se contemple el vínculo entre la afectación de las irregularidades causadas por los hechos y el posible beneficio que funcionarios y empresas hubieran obtenido. Se advierte la falta de datos de prueba que vinculen a las personas imputadas no solo a un actuar ilícito, sino a un posible beneficio por el desvío del recurso, lo cual reduce la posibilidad de imputación por otros delitos tal como el de peculado.

4.5 Desarrollo de audiencias

- Se debe fortalecer la solidez de la investigación, así como de la argumentación que será presentada en audiencia, a fin de no depender de datos de prueba que sean desahogados por la contraparte.
- Se debe fomentar argumentación oral que resulte clara y precisa para los objetivos de las audiencias y evitar el uso excesivo de la lectura.
- Para la solicitud de medidas cautelares en las audiencias, se debe hacer referencia a los informes de UMECA para la justificación de la imposición de la medida cautelar.
- Es relevante impulsar la solicitud de providencias precautorias para garantizar la reparación del daño, ya que la recuperación de los activos desviados debe ser una de las prioridades en los procedimientos penales de esta naturaleza.

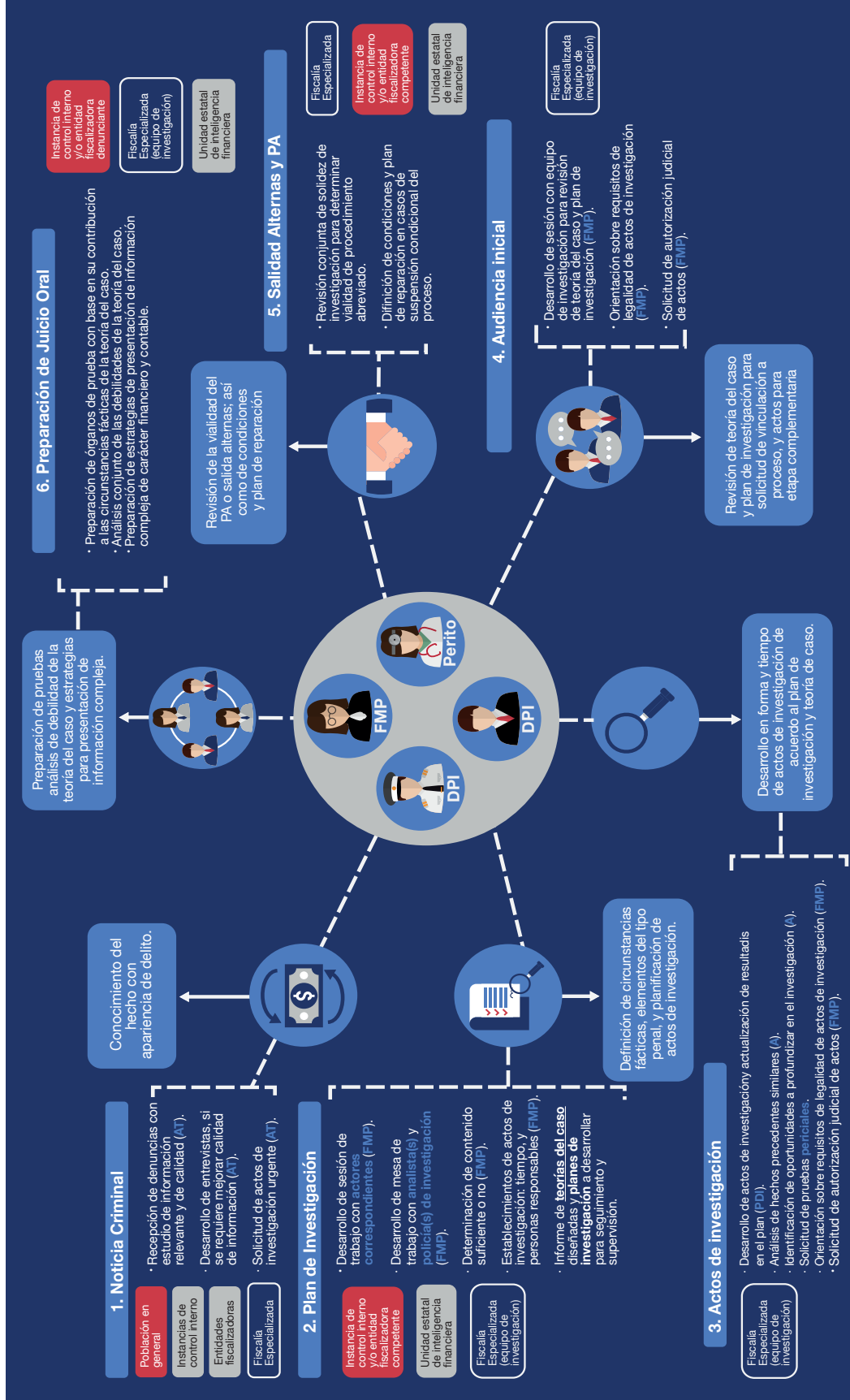
5. PROPUESTA DE MODELO DE DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE PECULADO

El modelo optimiza el proceso de investigación de peculado y otros fenómenos criminales relacionados con corrupción, a través de una mejor articulación de las actividades y subprocesos que se realizan durante la detección, investigación y persecución del delito con una estructura de colaboración interinstitucional. El modelo de detección e investigación propuesto comprende procesos operativos y de gestión basados en reglas y directrices vinculadas a resultados y objetivos concretos para mejorar la investigación del fenómeno criminal.

Dentro del modelo se incluye la estructura del proceso de detección e investigación del fenómeno; la estructura de organización interinstitucional y el equipo multidisciplinario que participa y las funciones de cada uno de los actores involucrados; teniendo como elementos transversales el enfoque de género e inclusión, los mecanismos de protección a víctimas y las y los testigos, así como la verificación y determinación del impacto social y reparación del daño.



Figura 2. Macroproceso del modelo general de investigación



MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Para esto, el proceso de investigación se divide en seis momentos específicos y prioritarios que son clave para la correcta detección, investigación y persecución de fenómeno criminal, estos son: 1) noticia criminal, en este apartado se hace referencia al plan de priorización y construcción de macro casos toda vez que es necesario para el segundo punto que es 2) plan de investigación, en el que se incluye el punto 3, referente a los actos de investigación que se realizaran para así retroalimentar, actualizar y verificar el plan de investigación, 4) audiencia inicial, 5) etapa intermedia y 6) juicio oral. El modelo además de ser comprensivo en los procesos y momentos clave, es innovador en, al menos, dos ámbitos: El primer elemento es la priorización de casos con el propósito de construir macro-casos que permitan desarrollar y retroalimentar el plan de investigación. El segundo elemento es la verificación y determinación del impacto social y la reparación del daño, en atención a las víctimas indirectas afectadas por delitos relacionados con corrupción y/o peculado.

5.1 Noticia criminal

Durante la noticia criminal es fundamental que se recabe -a través de entrevistas u otros medios- información relevante (circunstancias de hecho, modo, tiempo y lugar) para definir las líneas de investigación, construir la teoría del caso y desarrollar el plan de investigación.

La noticia criminal que conoce el Fiscal de Atención Temprana de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción puede provenir de: 1) comparencias; 2) Contraloría, 3) Órganos Internos de Control; 4) entidades fiscalizadoras; 5) monitoreo de medios; 6) flagrancia; o 7) denuncias anónimas.

Una vez que estas instancias detectan e informan sobre alguna falta administrativa grave que posiblemente puede conformar un delito, la Fiscalía Especializada, de forma inmediata, debe ordenar actos de investigación urgentes e identificar posibles situaciones de vulnerabilidad para atender necesidades específicas.

En esta etapa es esencial contar de forma oportuna con información suficiente y confiable para iniciar la investigación de manera eficiente y evitar atrasos innecesarios en su búsqueda. Los criterios para recabar la información necesaria y relevante en el momento que se conoce del hecho son:

- **Información sobre la persona a la que se le atribuye el hecho**

Datos relacionados con la identificación y localización de las personas probables responsables del delito. Incluye a personas físicas y jurídicas que, aunque no tengan el carácter de servidoras o servidores públicos por su encargo pueden actualizar hipótesis delictivas.

- **Relato de los hechos denunciados**

Información relacionada con las circunstancias de modo, tiempo, lugar y la comisión del delito, precisando en medida de lo posible la fecha y hora. La redacción de esta información debe realizarse de forma lógica y secuencial.

- **Datos generales de la persona que presenta la denuncia**

Se deberá establecer la calidad de la persona que realiza la denuncia (víctima/persona ofendida), recabar los datos de contacto y localización. Se deben considerar los casos en donde la denuncia se realice de forma anónima, para proteger la identidad de la persona denunciante.

Por otra parte, en la investigación de delitos **relacionados con corrupción y peculado, el monitoreo de medios** se constituye como una fuente de información para iniciar la investigación. Sin embargo, estas actividades deben realizarse de forma estricta y ordenada a partir de criterios, lineamientos y una metodología:



Figura 2. Monitoreo de medios

Pasos previos

1. Designar a una persona encargada del monitoreo.
2. Definir los medios, temporalidad y temática a monitorear.

Metodología

3. Realizar una lista de palabras clave relacionadas al tema objetivo.
4. Definir una lista de diversas fuentes confiables a nivel nacional y local.
5. Identificar notas informativas relevantes relacionadas con las palabras clave.
6. Analizar las notas a fin de identificar personajes involucrados y temas destacados.
7. Calificar la información obtenida de acuerdo a una semaforización, donde se establezcan al menos tres categorías: 1) Atender con urgencia; 2) Información relevante, pero que no está en la agenda del día; y 3) Notas positivas en relación al tema de monitoreo.



MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Priorización

En esta etapa, la o el Fiscal de Atención Temprana que recibe la noticia criminal determina a partir de información con la que cuenta si es recomendable abstenerse de investigar, archivar temporalmente el caso por falta de datos, o asignar el caso a la o el Fiscal del Ministerio Público de la agencia correspondiente para continuar con su investigación. En estos primeros momentos y con el objetivo de gestionar efectivamente y maximizar los recursos institucionales es fundamental realizar una priorización estratégica de los casos. Esta priorización permitirá enfocar los recursos en pocos casos ambiciosos y de mayor impacto al:

1. Identificar los fenómenos donde se debe actuar con mayor intensidad a partir de una reflexionar proactiva desde la política criminal.
2. Atender el fenómeno más allá del ámbito jurídico-penal al considerar las características sociales o políticas.
3. Identificar manifestaciones de corrupción específicas que por sus características son especialmente relevantes. Por ejemplo, situaciones que constituyan diversos delitos realizados en líneas del tiempo extensas por múltiples personas.

La gestión estratégica de la carga impacta también en los mecanismos de articulación para definir prioridades; en la definición de indicadores de resultado y desempeño; y en la organización de los equipos de investigadores y fiscales.

La priorización debe realizarse a partir de criterios y metodologías para garantizar un análisis objetivo y ordenado a partir del cual puedan justificarse las decisiones de persecución penal alcanzada. Los criterios para la priorización deben tener al menos las siguientes tres características:

1. **Análisis relacional.** Significa que el estudio de cada fenómeno, situación o caso debe hacerse en relación con otros fenómenos de corrupción que pueden ser priorizados también.
2. **Análisis dinámico.** Implica que la valoración puede cambiar en el tiempo de acuerdo con la evolución del fenómeno y las investigaciones penales.
3. **Análisis específico al contexto.** Consiste en valorar las circunstancias de criminalidad, el desempeño y los resultados obtenidos en respuesta a cada caso.





Tabla 5. Criterios de priorización

Criterios de priorización		
Factores contextuales	Persona sujeta a investigación o imputada	<ul style="list-style-type: none"> - Cargo de elección popular o sujeto a ratificación del Congreso del Estado. - Pertenencia a alguna corporación policiaca. - Desempeño de tareas de procuración e impartición de justicia. - Tiene a su cargo fondos públicos, fideicomisos y sindicatos. - Existen antecedentes como carpetas de investigación donde se señala a la persona; hay una investigación en su contra por alguna instancia sancionadora; la persona ha sido sancionada, inhabilitada o suspendida; o se identificó a la persona en el análisis y monitoreo de medios. - Vinculación con alguna estructura criminal. - Es una conducta reiterada.
	Víctima	<p>Determinar si la(s) víctima(s) están en alguna situación de vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niñas, niños y adolescentes - Personas adultas mayores - Personas indígenas - Personas migrantes - Personas con discapacidad - Personas en situación de pobreza. - Personas de la comunidad LBTTTIQA+ - Mujeres por razón de género
	Reparación del daño	En función de determinar el impacto social y los daños a reparar.
Actos de investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere una alta participación de la Policía de Investigación o del personal experto de los órganos forenses. - Son actos de investigación sofisticados que implican una fuerte carga de trabajo al personal especializado. - Los actos de investigación requieren control judicial. - La cantidad o la naturaleza de los actos implican un plazo considerable para su realización. 	
Cuantía en los casos de peculado	<ul style="list-style-type: none"> - El monto de lo distraído excede lo equivalente a 200 veces el valor diario de la unidad de medida de actualización (más de 17,924.00 pesos mexicanos). 	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Además de la priorización, en esta etapa se debe realizar la valoración para identificar factores de vulneración de la(s) persona imputada y de la(s) víctima(s). En la valoración de impacto se debe considerar una esfera individual y también una colectiva.

Una vez que la o el Fiscal de Atención Temprana recibe la noticia criminal, recopila información relevante, revisa la competencia, realiza la priorización y decide que se debe continuar la investigación del caso, asigna a la o el Fiscal del Ministerio Público de la agencia que corresponda para que se continúe con la investigación y se elabore el plan de investigación a fin de judicializar y llevar el proceso penal. En este sentido, el modelo de detección e investigación del delito de peculado, respecto a la gestión de casos, propone la existencia de sólo dos agencias de investigación:

1. **Asuntos regulares.** Casos donde proceden salidas alternas; la media aritmética de la pena de prisión no exceda 5 años; no haya oposición fundada de la víctima o persona ofendida; y hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco desde el incumplimiento de una suspensión condicional del proceso por parte de la persona imputada.
2. **Asuntos especiales.** Casos priorizados en atención a uno o más factores criterios.

Construcción de macro-casos

Para construir macro-casos es esencial realizar un análisis criminal estratégico a partir de los casos analizados y priorizados. La construcción de macro-casos implica la posibilidad de asociar y acumular procesos que comparten lógicas comunes para ser abordados de forma colectiva. Así, durante la elaboración, retroalimentación y actualización del plan de investigación, es necesario identificar si existe alguna conexidad del caso concreto con otras investigaciones. Los elementos de conexión se pueden generar a partir de datos como la fecha,

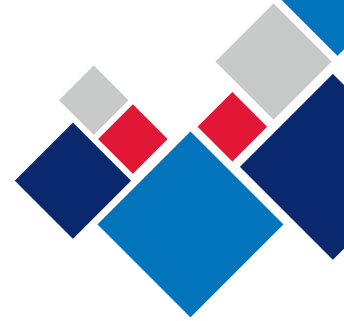
método, forma de ejecución o perfil de las personas involucradas en el hecho delictivo.

Cabe destacar que la construcción de macro-casos implica generar una explicación lógica y jurídica conjunta, a partir de la asignación a un mismo grupo de investigadores e investigadoras, que permita judicializarlos en un solo proceso. Además, durante este proceso también es posible generar información de inteligencia que permita profundizar la investigación criminal, entender mejor las prácticas de corrupción de acuerdo con el contexto, definir patrones delincuenciales e identificar evidencia de mayor calidad.

El proceso de análisis criminal en sus partes estratégicas y táctica tiene varias características que deben considerarse para la priorización y el diseño de macro-casos. Estas son:

- El caso puede estar compuesto de múltiples noticias criminales cuyos hechos y delitos pueden asociarse a partir de patrones comunes.
- La aproximación analítica es proactiva, en el sentido que se avanza en la política criminal sin la necesidad de esperar la denuncia.
- La atención se centra en comprender cómo funciona la organización o el esquema de corrupción y, en consecuencia, se plantean hipótesis de investigación complejas.
- Se requiere colaboración de múltiples disciplinas tanto para colaborar en el desarrollo de líneas de investigación como en el procesamiento de evidencia (contable, documental, estadística).
- La investigación toma fuertemente en cuenta el contexto en el que sucede la corrupción, pero no minimiza la importancia de la prueba individualizante para el quehacer judicial.

En cuanto a los lineamientos para la planeación de casos complejos se tienen los siguientes:



- Análisis de la carga de trabajo de la Fiscalía y de fuentes externas como son otras fiscalías, sociedad civil y autoridades gubernamentales.
- Identifica hechos, situaciones o prácticas criminales relevantes como la coincidencia de adjudicación de contratos y proceso electorales.
- Construye preliminarmente el caso a partir de toda la información disponible a partir de la formulación de hipótesis iniciales que a través de la investigación pueden ser probadas, modificadas, descartadas y sustentadas en evidencia legal para el juicio.

Es importante tener en consideración estos lineamientos para construir macro-casos, así como mantener y fortalecer la coordinación interinstitucional entre los involucrados para realizarlo de forma conjunta, teniendo intervenciones periódicas de intercambio de información.

5.2 Plan de investigación

Una vez asignado el caso a la agencia correspondiente, el o la Fiscal del Ministerio Público, en coordinación con el equipo de investigación, define la primera estructura del plan de investigación y la teoría del caso con el objetivo de realizar las diligencias necesarias para acreditar su teoría. El plan de investigación debe contener una ruta de la investigación que puede ser ajustada en medida que avanzan las pesquisas y el proceso judicial. Dicho plan sigue una metodología, que incluye:

- a) Identificar objetivos esenciales de la investigación, incluyendo los hechos de corrupción a investigar y las personas responsables (o tipos responsables).
- b) Desarrollar las hipótesis de la investigación, la cuales deben contener las categorías jurídicas aplicables que mejor representen el objeto de investigación y las afirmaciones que describan

las prácticas corruptas a partir de preguntas como el qué, quiénes, cómo, cuándo, dónde o por qué y para qué.

- c) La formulación de líneas de investigativas que contengan los objetivos a investigar (eventos, roles y funciones); el punto de partida de lo que se conoce; la identificación de las y los testigos potenciales; la evidencia física a examinar y resguardar; y la evidencia documental que sujeta de recolección y análisis.
- d) La planeación de actividades de investigación y de análisis, así como una proyección de los tiempos y recursos necesarios para su realización.

El plan de investigación es una herramienta fundamental porque permite documentar y actualizar las hipótesis del caso y las líneas de investigación. Igualmente, dentro de este plan se definen a las y los responsables de las actuaciones investigativas para garantizar la adecuada realización de las diligencias de investigación y la correcta integración de la carpeta de investigación. El plan de investigación se debe conceptualizar como una herramienta flexible que se debe actualizar, retroalimentar y validar con el equipo de investigación las veces que sean necesarias para identificar las debilidades y fortalezas de la teoría del caso y modificarla en caso de ser necesario.

La comunicación constante y efectiva del equipo multidisciplinario de investigación permitirá definir de forma precisa los hechos a investigar, los plazos a los que están sujetos y los recursos materiales y humanos con los que se cuenta para la realización de diligencias. Igualmente, durante este trabajo en conjunto se debe evaluar la credibilidad de las fuentes y la confiabilidad de la información con la que se cuenta para tomar decisiones sobre priorización, solicitar diligencias adicionales y preparar audiencias.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

5.3 Actos de investigación

Las principales acciones para retroalimentar y actualizar el plan de investigación se pueden dividir en las siguientes dos etapas:

Fase de investigación inicial

- Se retroalimentan las líneas de investigación surgidas en la primera etapa de planificación investigativa
- Tras realizar actos de investigación adicionales, se descartan líneas de investigación o se generan nuevas
- Se realizan reuniones periódicas de equipo para definir la línea de investigación más idónea
- Si al definir las líneas de investigación se encuentra alguna conexidad con otras investigaciones se realizarán reuniones de trabajo con las o los encargados de esos casos para compartir información y analizar la viabilidad de construir un macro caso
- Una vez definida la línea de investigación idónea, se identifican los datos de prueba necesarios para la audiencia inicial
- Se analizan los datos de prueba que servirán para solicitar la reparación del daño
- Al identificar todos los datos de prueba obtenidos y por obtenerse, el equipo de investigación debe realizar un balance de la investigación para identificar las fortalezas y debilidades; determinar si existen los elementos suficientes para solicitar la vinculación; y estimar los tiempos aproximados de los actos pendientes para solicitar un plazo razonable para el desarrollo de la investigación complementaria.

Fase de investigación complementaria

- Una vez celebrada la audiencia inicial y concedida la vinculación a proceso se deberán ejecutar los actos de investigación pendientes y aquellos adicionales sean necesarios para fortalecer la teoría del caso.
- Preparar los medios de prueba necesarios para el desarrollo de la etapa intermedia y, en su caso, de juicio oral.
- Documentar todas las actuaciones realizadas y registrar a la persona responsable de su ejecución.
- En reuniones periódicas se deberá discutir el avance de la investigación y revisar el avance de los actos de investigación.
- Reevaluar si existen datos que presuman una conexidad con otras investigaciones.





5.4 Audiencia Inicial

Durante la audiencia inicial es necesario contar con los datos de prueba suficientes para fundamentar y justificar las peticiones realizadas ante el Juez de Control, un plan de investigación sólido es fundamental para ordenar los datos de prueba y relacionarlos con las solicitudes. En esta etapa, el plan de investigación debe:

- Contar con los datos de prueba que acrediten la legalidad de la detención para los casos de flagrancia.
- Establecer de forma clara y cronológica los hechos para formular la imputación.
- Relacionar los datos de prueba con los elementos necesarios para establecer la comisión de un hecho señalado como delito, así como indicios razonables de la probable participación de las personas imputadas.
- Identificar los actos de investigación pendientes y el tiempo estimado para su realización con el propósito de solicitar un plazo razonable para el cierre de investigación complementaria.
- Identificar información para justificar la imposición de las medidas cautelares solicitadas.

5.5 Audiencia Intermedia

Los momentos procesales de la audiencia intermedia y su relación con el plan de investigación son los siguientes:

- **Control de detención:** Identificar los datos de prueba que justifican la legalidad de la detención.
- **Formulación de imputación:** Narración cronológica de los hechos e identificación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

- **Oportunidad de declarar**

- **Vinculación a proceso:** Establecer los datos de prueba que determinan la comisión de un hecho delictivo y la probable participación de la persona imputada.
- **Medidas cautelares:** Ofrecer datos de prueba para justificar la solicitud de las medidas cautelares.
- **Plazo de cierre de investigación complementaria:** Establecer los actos de investigación pendientes y el tiempo estimado para justificar el plazo de cierre de investigación complementaria.

5.6 Salidas alternas y procedimiento abreviado

Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación complementaria se deberá determinar si hay elementos de prueba suficientes para formular la acusación, adoptar un procedimiento abreviado, solicitar alguna salida alterna como la suspensión condicional del proceso, o bien, dictar el sobreseimiento parcial o total. Al optar por salidas alternas o el procedimiento abreviado, se deben considerar a las instancias de control interno y entidades fiscalizadoras para la definición de las condiciones que regirán la elección de este tipo de conclusión, así como para el diseño del plan de reparación y la sanción. Este es un momento crítico porque un uso adecuado de estas formas de conclusión permite elevar la tasa de resolución, evita la carga excesiva de trabajo y facilita la focalización de los recursos en investigaciones de mayor complejidad o interés de acuerdo con el plan de persecución penal.

En este momento también se aplican los criterios de priorización para focalizar los recursos disponibles en aquellas investigaciones que aporten más al juicio.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

5.7 Preparación de juicio oral

Previo al inicio de la etapa de juicio oral, la o el Fiscal del Ministerio Público y el equipo de investigación deberán preparar la estrategia a seguir durante las audiencias y realizar las actividades necesarias para el oportuno desahogo de pruebas, como es la citación y preparación de testigos (incluidos las y los expertos). Durante esta etapa, el equipo de investigación debe asegurarse que se transmita la información relevante a la autoridad judicial de manera ordenada y clara para identificar los hechos que motivaron la acusación y demostrar la participación y responsabilidad de las personas acusadas. En este sentido, es importante que cada una de las personas que participarán en el juicio conozcan la teoría de la Fiscalía y la forma en que su testimonio se vincula con ella.

En este sentido, se han desarrollado lineamientos para preparar el desahogo de prueba testimonial; estos buscan garantizar que las personas comprendan en qué consiste su participación como testigos y que de forma simultánea las y los responsables de la investigación anticipen fortalezas y debilidades de su prueba.

Para la preparación de testimonios, la Fiscalía deberá celebrar sesiones de trabajo con las siguientes características:

- Se citará de forma anticipada para asegurar la participación de las partes.
- Se preparará el espacio físico y material necesario para el desarrollo de las sesiones de acuerdo a las necesidades específicas de cada persona involucrada.
- En caso de un riesgo potencial a la seguridad de las víctimas o testigos se deberán tomar las medidas de protección necesarias.
- En caso de requerir personal especializado, como traductores o intérpretes, la o el Fiscal deberá asegurar su participación en la sesión.
- Durante la sesión, se deberán dirigir a las personas de forma clara y con un lenguaje sencillo para evitar mal interpretaciones o dificultades en la comprensión de las instrucciones por el uso de tecnicismos jurídicos.
- Al inicio se informará debidamente el objetivo, dinámica y temas a tratar en la sesión.
- La o el Fiscal del Ministerio público explicara el derecho de abstenerse a declarar en la audiencia y deberá asegurarse que la víctima o persona testigo haya comprendido a cabalidad su participación.





5.8 Lineamientos transversales del modelo de detección e investigación

Como componente transversal tenemos lineamientos que se deben observar durante el desarrollo de todo el proceso de investigación hacia las víctimas del delito, salvaguardando la integridad de víctimas y testigos, evitando su revictimización, aplicando enfoques de género e inclusión que obedezcan a garantizar los derechos de las personas involucradas en la detección, investigación y persecución del delito de peculado, garantizar, además la reparación integral del daño, no sólo en un ámbito pecuniario y de forma individual, ya que, dada la naturaleza del delito, se puede afectar a comunidades, poblaciones y la sociedad en general.

Los componentes transversales descritos se desarrollan de forma integral para que se puedan implementar por cada uno de los integrantes del equipo multidisciplinario en el desarrollo de sus funciones dentro del modelo de detección e investigación. Estos son:

Equipo multidisciplinario

El modelo de detección e investigación del delito de peculado requiere de un equipo de trabajo multidisciplinario y colaborativo que participe activamente en la investigación criminal y el proceso penal, por lo que cada uno de los seis roles tiene funciones específicas y capacidades concretas.

- **Fiscal de Atención Temprana.** Dentro de sus funciones se encuentra recibir las denuncias de aparentes delitos relacionados con corrupción; realizar entrevistas a las personas que comparecen para interponer las denuncias; informar sobre el derecho de las víctimas; dar asesoría a personas usuarias; y, en su caso, recibir la puesta a disposición de personas detenidas en flagrancia por delitos por hechos de corrupción. Este rol también

tiene dentro de sus responsabilidades valorar la competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y, aplicar los criterios de priorización para realizar la asignación de casos y asignar la investigación a alguna o algún Fiscal de Ministerio Público o derivar al área pertinente de la Fiscalía General del Estado. Finalmente, puede determinar el archivo temporal de una investigación o ejercer la facultad de abstenerse de investigar.

- **Fiscal del Ministerio Público.** Dentro de sus funciones de investigación se encuentran conducir la investigación en coordinación con la Policía de Investigación adscrita a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y el personal pericial; planear, solicitar y ejecutar la realización de actos de investigación (para esclarecer los hechos y reparar los daños); e integrar la carpeta de investigación. Igualmente, es su función coordinar al equipo de investigación para la definición, estructuración, actualización e implementación de estrategias investigativas para el adecuado desarrollo del plan de investigación y la teoría del caso.

La o el Fiscal del Ministerio Público también debe brindar atención y protección a víctimas y testigos, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables a la materia. Además de esto, deberá mantener reuniones periódicas con otras y otros Fiscales a fin de evaluar si el caso que está investigando tiene alguna conexidad o relación con otro(s) que lleven sus homólogos y determinar la viabilidad de construir un macrocaso que permita obtener y aportar información relevante para esto.

Respecto a las funciones de litigación es su función ejercer la acción penal; solicitar la audiencia para la autorización de actos de investigación que requieren de control judicial; definir e implementar estrategias de litigio; y preparar las audiencias de forma previa a su celebración.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

- **Policía de investigación.** Entre sus funciones se encuentran, participar activamente con el equipo de investigación para la definición, estructuración, retroalimentación e implementación del plan de investigación y teoría del caso; auxiliar en las labores de investigación de la o el Fiscal del Ministerio Público; y participar activamente en las mesas de trabajo previas o posteriores a la judicialización. Durante la investigación realiza e informa en tiempo real sobre diligencias de conformidad con la planificación establecida con la o el Fiscal del Ministerio Público.

También tiene como responsabilidad participar en las reuniones de preparación con la o el Fiscal del Ministerio Público para definir su intervención en las audiencias y comparecencia ante la autoridad judicial.
- **Abogada o abogado especializado.** Su principal función es participar en las reuniones de preparación con la o el Fiscal del Ministerio Público para definir su intervención en las audiencias ante la autoridad judicial.
- **Auditora.** Dentro de sus funciones se encuentran auxiliar en las labores de investigación de la o el Fiscal del Ministerio Público; participar activamente en las mesas de trabajo previas o posteriores a la judicialización; establecer y mantener canales de comunicación en tiempo real con el equipo de investigación durante la realización de las diligencias de investigación; participar en las reuniones de preparación con la o el Fiscal del Ministerio Público para definir su intervención en las audiencias ante la autoridad judicial; y comparecer en las audiencias que corresponda.







Componente de género e inclusión

El enfoque de género e inclusión se aplica al proceso de investigación a través de la recopilación de información estratégica de las personas involucradas para identificar de forma oportuna situaciones de vulneración que requieran activar mecanismos especializados para garantizar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, el modelo de detección e investigación del delito de peculado va más allá de la simple activación de mecanismos al incorporar esta información, de ser necesario, como un elemento detonante de ajustes en las hipótesis, las líneas de investigación o la teoría del caso. En este sentido, se incluye un conjunto de variables mínimas para caracterizar a las víctimas (directas, indirectas y potenciales), a las personas



probablemente responsables y a las personas que fungen como testigos. Dentro de las variables más relevantes que permiten incorporar la perspectiva de género e inclusión se encuentra: el sexo con el que se identifica la persona; la preferencia u orientación sexual; la identidad de género; la escolaridad; la ocupación; la situación migratoria; la lengua materna; el dominio del español; la auto adscripción a algún pueblo o comunidad indígena; la presencia de alguna discapacidad o enfermedad crónico-degenerativa; y la existencia de antecedentes de conflicto

Para la atención a grupos específicos se desarrollaron lineamientos que la Fiscalía deberá aplicar de forma sistemática según sea procedente. Las principales características son las siguientes:


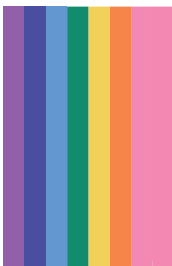
Tabla 6. Lineamientos para la atención por grupos

Grupo	Lineamiento de atención
	<ul style="list-style-type: none"> · Brindar información de instituciones proveedoras de atención, psicológica y/o médica. · Informar sobre el derecho a elegir el sexo de la persona que la atienda. · Evitar el uso de lenguaje ofensivo, estereotipos, prejuicios, expresiones sexistas o el lenguaje “universal masculino”. · En el caso de una mujer imputada, la Fiscalía deberá corroborar la existencia de personas bajo su cuidado e informar debidamente al órgano judicial al momento de solicitar la medida cautelar.
	<ul style="list-style-type: none"> · Informar oportunamente a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado y solicitar que se brinde acompañamiento psico emocional por parte de una persona especializada en la materia. · Durante todo el procedimiento se tendrá que acompañar a las niñas, niños o adolescentes cumpliendo con el objetivo de asistencia emocional y obtención de información relevante para el procedimiento. · Evitar tratos revictimizante. · Evitar interrogatorios innecesarios y procurar recabar el testimonio a través de prueba anticipada. · Informar a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, cuando existan menores bajo el cuidado de una persona que será detenida, para que brinde atención especializada durante y posterior a la diligencia.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Grupo	Lineamiento de atención
	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la situación migratoria previo aviso a la embajada o consulado correspondiente. • Informar acerca del derecho de asistencia por parte de la embajada o consulado. En caso de que la persona solicite esta asistencia, se deberá facilitar la comunicación entre las partes. • Notificar a la embajada o consulado, únicamente bajo previo consentimiento expreso y por escrito, en el caso de personas en condición de asilo, refugio o solicitantes. • Contar con información clara, visible y actualizada sobre el procedimiento de la condición de persona refugiada o en asilo. Si la persona extranjera manifiesta su deseo de solicitar la condición de refugiado, asilado o la protección complementaria, se deberá notificar sin dilación a las autoridades migratorias para iniciar el procedimiento. • Ofrecer la asistencia de persona traductora o intérprete, incluso si la persona pareciera conducirse adecuadamente en español.
	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la auto adscripción de la persona como indígena. • Informar acerca del derecho a contar con la asistencia de un/a intérprete. • Designar una persona intérprete (que conozca su lengua y su cultura) en caso de que la persona manifieste necesitarlo. • Garantizar la asesoría jurídica por parte de una persona que conozca la lengua y cultura de la persona representada y, cuando corresponda, solicitar apoyo al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas o la Comisión Estatal Indígena. • Informar de forma accesible y clara sobre la existencia de un régimen especial de derechos para personas que se auto adscriben como indígenas. • Utilizar un lenguaje accesible y evitar el uso de conceptos técnicos para facilitar la comprensión. • Considerar el impacto económico y la accesibilidad para participar en el proceso, tomando en cuenta el domicilio y la infraestructura. En su caso, se deberá procurar consolidar actuaciones.



Grupo	Lineamiento de atención
	<ul style="list-style-type: none"> · Mantener un diálogo para conocer de primera fuente las necesidades específicas en caso de discapacidad. · Realizar las adecuaciones necesarias para la efectiva participación de la persona en el proceso. · Utilizar un lenguaje accesible y evitar el uso de conceptos técnicos para facilitar la comprensión · Facilitar materiales y/o herramientas alternativas para la comunicación, de ser necesario. · Argumentar ante el juzgado la necesidad de privilegiar el otorgamiento de apoyos en lugar de iniciar el procedimiento para inimputables.
	<ul style="list-style-type: none"> · Solicitar con respeto que la persona manifieste su identidad de género cuando los documentos de identificación oficial no concuerden con las características de la persona por razones de género. · Dirigirse según el género con el que se identifica la persona. · Evitar el uso de lenguaje ofensivo, estereotipos, prejuicios, expresiones sexistas o frases discriminatorias. · Informar a las personas LGBTTTIQA+ sobre el derecho a contar con asistencia médica y psicológica. · Brindar información respecto a las instituciones en las que pueden recibir atención y su derecho a elegir el sexo de la persona que les atenderá.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental



Verificación y determinación del impacto social y reparación del daño

Atendiendo a los estándares establecidos en la normativa nacional aplicable como son el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley General de Víctimas (LGV), es fundamental que la autoridad determine de forma integral cuál es el daño que el hecho delictivo ocasionó y quiénes son las o los titulares facultados para reclamar y ejercer su derecho a la reparación de este.

En este sentido, es necesario que las autoridades que investigan el hecho delictivo comprendan las consecuencias reales del delito y determinen quiénes han sido afectados, más allá de la concepción tradicional que únicamente identifica como víctima a la dependencia. Así, las autoridades podrán solicitar la reparación integral a favor de víctimas indirectas; algún grupo directamente afectado; la comunidad; o la sociedad en general.

Por ello, dentro del modelo se especifican diversas diligencias para determinar la población afectada, el daño, el impacto social y las medidas de reparación.

Tabla 7. Proceso de verificación y determinación del impacto social y reparación del daño

Identificar origen de recursos

- Establecer la dependencia directamente afectada
- Recabar documentación necesaria

Identificar el destino de los recursos

- Realizar entrevistas respecto al destino proyectado
- Recabar documentación necesaria

Identificar población afectada

- Investigar reglas de operación sobre la aplicación del recurso
- Realizar dictámenes periciales en materia social para determinar el grupo afectado y la comprobación del daño

Realizar diligencias investigativas

- Comprobar el daño
- Atender a las particularidades de los daños



Las diligencias de investigación que realiza la fiscalía con el objetivo de comprobar el daño y poder solicitar las medidas de reparación son variadas, pero algunas de las más relevantes son:

- Realizar solicitudes de información presupuestal a la dependencia respecto ejercicios anteriores.
- Entrevistar a los integrantes de la colectividad respecto de las consecuencias derivadas de la no recepción de recursos y la forma en qué podría repararse el daño.
- Realizar periciales en materia de contabilidad o correduría para la cuantificación de los daños a partir de la cantidad de la población afectada, la situación de vulnerabilidad y los beneficios que se dejaron de obtener.
- Realizar periciales multidisciplinarias para determinar el impacto social y las medidas de reparación idóneas considerando aquellas que son distintas a lo pecuniario.

Medidas de protección a víctimas y testigos

Las medidas de protección tienen como finalidad salvaguardar la integridad de víctimas, testigos y personas que puedan aportar información relevante de los hechos. Estas personas pueden encontrarse en situaciones de riesgo derivado de su participación durante el proceso y, en consecuencia, necesitar medidas de protección. Las medidas de medidas de protección que se pueden emitir se encuentran reguladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas. De acuerdo a estas normativas, las medidas de protección deben ser:

- Congruentes
- Oportunas
- Provisionales
- Obligatorias
- Prorrogables
- Derechos irrenunciables
- Variables
- Accesibles



MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Para determinar y satisfacer adecuadamente las medidas de protección idóneas y proporcionales se requiere información objetiva y suficiente sobre las personas que se encuentran en riesgo y de las personas presuntamente responsables. La información puede ser recabada inicialmente con una entrevista a la o las personas que requiere la medida de protección y esto bastará para su emisión inmediata, en etapas subsecuentes, se deberá recabar información de otras fuentes para corroborar la pertinencia e idoneidad de las medidas decretarlas, y en su caso, modificarlas.



Tabla 8. Medidas de protección

¿Cuándo se dictan?

- De forma inmediata una vez que se tenga conocimiento del riesgo, ya sea desde el primer contacto de las personas beneficiarias con la Fiscalía o en cualquier momento de la investigación o proceso, cuando se tenga sospecha de riesgo.
- La valoración de riesgo se debe iniciar ante la simple sospecha de riesgo.

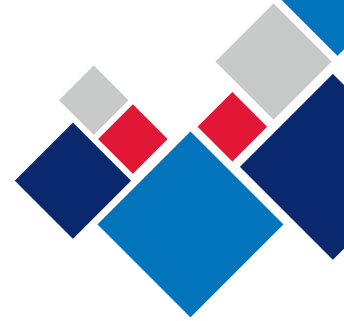
¿Quiénes son las personas beneficiarias?

- Cualquier persona que, con motivo de la investigación o su participación en el proceso, se encuentre en riesgo.
- Son potenciales beneficiarias personas cercanas o dependientes de víctimas, testigos o informantes, cuando exista amenaza o riesgo.
- Representantes de instituciones públicas o privadas, organizaciones y/o colectivos que intervengan en la denuncia o den seguimiento.

¿En qué consiste la valoración de riesgo?

- El objetivo es obtener información de las circunstancias a partir del análisis de los hechos y los antecedentes, así como cualquier otro dato que alerte sobre situaciones de desigualdad entre la persona en riesgo y la posible agresora.
- Debe incorporar datos generales; historial de violencias previas, contexto (social, familiar y regional) y la existencia de redes de apoyo de las personas que se consideran en riesgo.
- Requiere también contar con información sobre la o las personas agresoras, principalmente acerca de antecedentes de violencia, la existencia de redes de complicidad y la capacidad de acercarse a las personas en riesgo.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental, para fines del Programa ACRO



Una vez que las medidas son emitidas siguen el proceso que se describe a continuación:

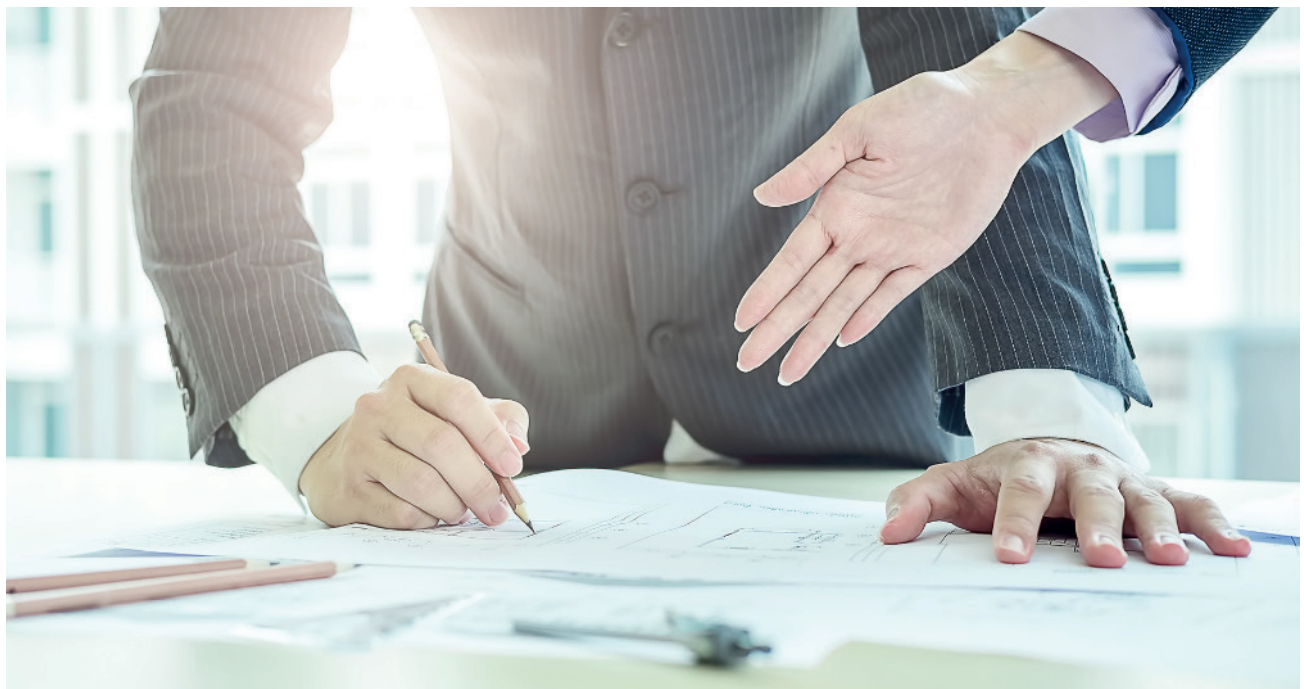


Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental

La medida es notificada a la autoridad responsable de su implementación y esto no agota la necesidad de recolectar y verificar información para confirmar, modificar o terminar la medida. En el caso de medidas que requieren judicialización, se deberá solicitar la ratificación, modificación o terminación en audiencia ante la o el Juez de Control. Para el resto de los casos, la o el Ministerio Público realizará la valoración pertinente. En ambos casos, cuando se termine la vinculación a proceso durante la vigencia de las medidas de protección, se valorará

la posibilidad de transformarla en medida cautelar o providencia precautoria.

Cabe señalar que la integración de los enfoques de género e inclusión es fundamental para la valoración adecuada de las necesidades de medidas de protección para las víctimas indirectas o testigos. En cada una de las etapas del proceso penal se deben valorar las circunstancias específicas para determinar la activación de mecanismos específicos.



6. METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE PECULADO

A partir de los principios del modelo de detección e investigación del delito de peculado se identificaron procesos críticos y prioritarios para operacionalizar los cambios propuestos a partir de la ejecución de actividades prioritarias. De forma paralela se diseñó una propuesta de metodología de observación de procesos a partir de la cual se puede dar seguimiento y monitorear el cambio en el desempeño institucional, en la gestión de los casos y en la obtención de resultados.

La implementación y observación de resultados se focalizan en las características más relevantes del modelo de persecución estratégica, así como en los ámbitos transversales. Por este motivo, los elementos anteriores son una constante en todo el proceso de implementación y observación, sin embargo, esto no significa que el resto de los elementos del modelo se omitan de este proceso tal como se puede ver en la definición de procesos críticos de la siguiente tabla.

Tabla 9. Principios, procesos críticos y actividades de la implementación y observación del modelo de detección e investigación del delito de peculado

Elemento	Contenido
Principios	<p>Las dos dimensiones de la intervención que se desean implementar y observar a partir de resultados son:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Priorización a partir de la dimensión de intervención temprana y la creación de un plan específico.2. Creación de macroprocesos a través de la focalización de recursos y el trabajo coordinado. <p>Ejes transversales:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Género e inclusión2. Equipo multidisciplinario



Elemento	Contenido
Procesos críticos	<p>A partir de los principios de priorizaron los siguientes procesos críticos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Realización de entrevista para recabar datos.2. Iniciar de manera oficiosa procesos por solicitudes de transparencia o notas periódicas donde se presume la comisión de un delito de corrupción.3. Corroborar los hechos de la noticia.4. Analizar la información.5. Realizar junta de trabajo con Policía de Investigación para análisis del caso.6. Analizar la carpeta para determinar si se requiere fortalecer la investigación.7. Interrogar en juicio oral.8. Contrainterrogar en juicio oral.9. Solicitar audiencia para autorización de actos de investigación.10. Realizar actos de investigación.11. Elaborar síntesis.12. Elaborar la petición de información.13. Gestionar denuncias de la Contraloría u otros órganos fiscalizadores.14. Contraloría Atención temprana
Actividades	<p>Propuestas de soluciones de mejoras en materia de:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Normatividad interna2. Procesos estandarizados3. Mejoras en los perfiles de las y los operadores4. Especialización del personal5. Coordinación eficaz entre actores6. Acuerdos de colaboración7. Mejora en las capacidades de comunicación.

Fuente: elaboración propia

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

6.1 Condiciones institucionales de las instituciones y áreas que participan en el proceso de detección e investigación del modelo de detección e investigación del delito de peculado

Es indispensable identificar todas las instituciones y áreas que participan en el proceso de detección e investigación del delito de peculado para definir los mecanismos de coordinación bajo los que se articularán las relaciones institucionales para la implementación del modelo y su observación. Cabe

destacar que el fenómeno criminal de peculado por su naturaleza involucra de forma constante una diversidad de instituciones y actores. Por ejemplo, las Contralorías estatales o las Secretarías de la Función Pública desempeñan importantes funciones de fiscalización que son claves para la detección y posterior denuncia ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, misma que se encargará de la investigación penal donde de manera cercana podrá también requerir apoyo de los órganos antes mencionados para el fortalecimiento de la misma. Esto sin dejar de lado al resto de las instituciones que se insertan en los Sistemas Locales Anticorrupción.

Figura 3. Instituciones participantes



Fuente: elaboración propia



La primera de las condiciones institucionales clave para la implementación y observación del modelo es la **institucionalización**. Este componente se enfoca en los pasos fundamentales para la creación o adecuación, de ser necesario, de acuerdos o elementos normativos internos para la adecuada implementación. Dentro de las condiciones de institucionalización se encuentran las herramientas operativas (manuales, guías y protocolos) y la asignación de operadores y operadoras para la conformación de grupos de trabajo.

Un segundo condicionante para observar en el proceso de implementación es la **suficiencia y disponibilidad de recursos humanos**, el cual busca garantizar que dentro de las instituciones se pueda asignar al personal suficiente para la operación del modelo, buscando no solo la cantidad suficiente, sino que se cumpla con los perfiles y la disponibilidad de tiempos idóneos. En este sentido, existe coincidencia en que este es uno de los factores de éxito para la implementación y ejecución del modelo de detección e investigación, por lo que es fundamental que la selección de personal que participará en este

ejercicio se realice de acuerdo con el análisis de competencias requeridas para el desempeño de funciones específicas, así como de sus cargas de trabajo y de su distribución. Para el proceso de selección es necesario primeramente socializar las competencias, funciones y responsabilidades a las instituciones para que con base en ello designen al personal en función de su experiencia.

El cuarto condicionante clave para la implementación es la **disponibilidad e idoneidad de recursos materiales y tecnológicos** para garantizar que existan dentro de las instituciones las capacidades físicas y tecnológicas necesarias para el óptimo desarrollo de las actividades

Así, a partir de la identificación de los actores claves, los mecanismos de coordinación y los condicionantes básicos para la implementación y observación del modelo se pueden comenzar a diseñar los mecanismos de observación y seguimiento que permitirán verificar la realización adecuada de las actividades e identificar áreas de oportunidad o espacios de mejora.



MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

6.2 Observación de procesos para la implementación del modelo de detección e investigación del delito de peculado

La observación de los principales procesos de la implementación se realizará a través de una aproximación cualitativa de procesos críticos para la valoración de desempeño, gestión y resultados. A partir de esta aproximación se generan indicadores objetivos, observables y cuantificables que pueden ser generalizables. Cabe destacar que el enfoque cuantitativo facilita la construcción de conocimientos, incorporando elementos de la experiencia y la reflexión, además que valora las interpretaciones, juicios y motivaciones de los participantes en la observación. También es importante señalar que una aproximación cualitativa no excluye la posibilidad de utilizar lenguaje numérico a través de variables con escalas o valores de calificación.

La siguiente tabla describe las tres dimensiones a observar y aun cuando se pueden observar resultados, el enfoque es mayormente en los procesos sin dejar de ser una metodología integral y robusta.



Tabla 10. Observación de procesos para reportar el cambio en el desempeño institucional

Desempeño	Gestión	Resultado
<p>Indicadores cualitativos y cuantitativos de desempeño recabados de registros administrativos de las instituciones.</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de casos analizados y priorizados Número de casos agrupados o integrados 	<p>Indicadores cualitativos y cuantitativos.</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de casos priorizados Carga de trabajo por persona operadora o equipo de análisis 	<p>Evidencia directa de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Avance en la investigación de los casos respecto a periodos anteriores Mejor integración de las carpetas de investigación de los casos atendidos

Fuente: elaboración propia



La observación de procesos se propone realizarla a partir de un sistema de monitoreo con las siguientes características:

- **Parámetro:** Objetivos establecidos en el marco de formulación del proyecto.
- **Propósito:** Controlar la ejecución y realizar seguimiento de la gestión operativa y estratégica. Así como valorar el diseño, la ejecución y los principales resultados.
- **Modalidad:** Permanente.
- **Responsable:** Equipo interno acompañado del grupo de personas consultoras y expertas.
- **Herramientas:** Registros administrativos y herramientas ad hoc.

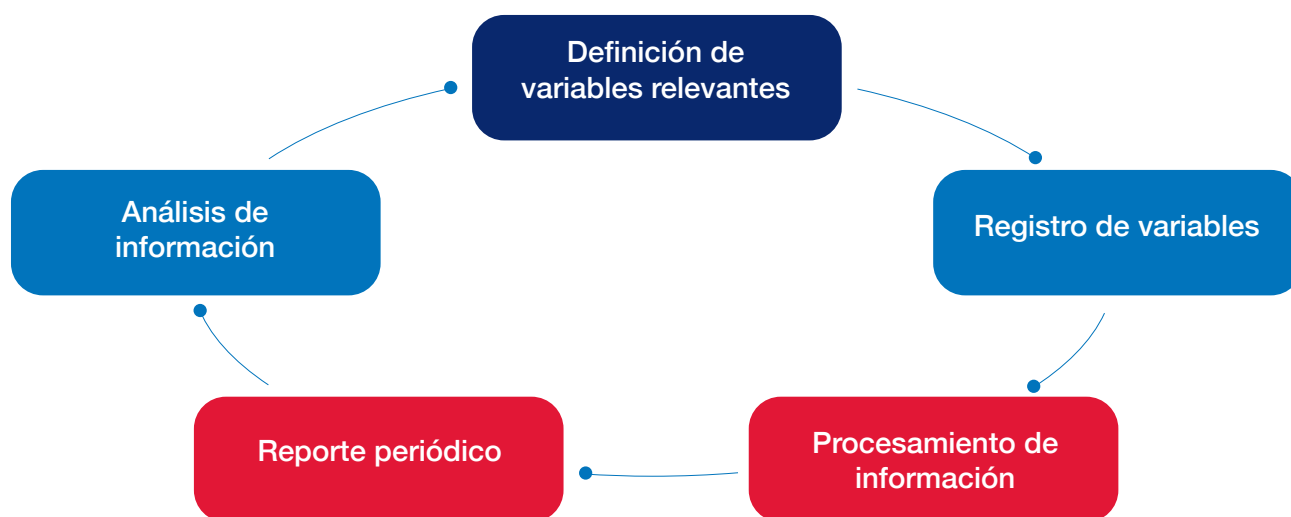
En consecuencia, se estableció que las actividades de monitoreo y evaluación de los procesos críticos (de acuerdo a manuales y protocolos) se realicen en un Centro de Operación. El Centro de Operación

tiene como responsabilidad principal ejecutar las acciones de trabajo de campo y coordinarse de manera virtual con el equipo involucrado en la implementación y observación para compartir información y planear acciones de mejora, de ser necesario. Las características principales del monitoreo y seguimiento son:

- Operación virtual
- Mecanismo sencillo y robusto
- Confiable
- Capacidad de brindar información oportuna para la toma de decisiones

El proceso de gestión de información en el marco del Centro de Operación para la observación de procesos, análisis de desempeño, verificación de resultados y, eventualmente, generación de ajustes es el siguiente:

Figura 4. Proceso de gestión de información



Fuente: elaboración propia

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO
INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

Para la integración de este Centro de Operación, inicialmente, se deberá conformar un equipo multidisciplinario e interinstitucional conformado por al menos dos personas operadoras permanentes con perfiles específicos, que además recibirán capacitación general sobre el modelo propuesto y las herramientas desarrolladas para el registro y procesamiento de información.

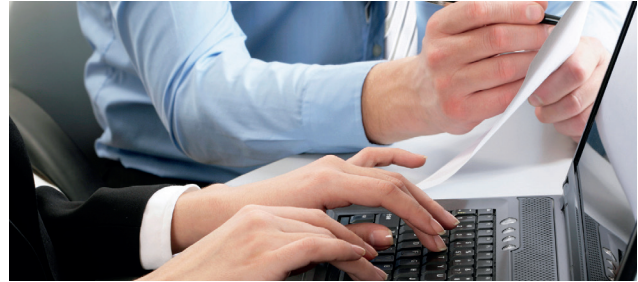



Tabla 11. Perfiles del Centro de Operación

Perfil	Características
<p data-bbox="207 781 354 814">Perfil A y B</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="456 804 732 837">• Enfoque cualitativo <li data-bbox="456 867 813 900">• Liderazgo en la institución <li data-bbox="456 930 1052 963">• Conocimiento de las dinámicas institucionales <li data-bbox="456 993 1029 1026">• Disponibilidad de tiempo (tiempo completo) <li data-bbox="456 1056 1425 1119">• Capacidad para el registro, sistematización, integración, análisis y reporte de información

Fuente: elaboración propia



Estos perfiles deberán estar capacitados en los instrumentos, herramientas y actividades del proceso de implementación, así como de las características generales del modelo de detección e investigación del delito de peculado. En cuanto al desarrollo de los métodos e instrumentos técnicos para la recolección y registro de datos para el seguimiento y evaluación, actualmente se cuenta con la “herramienta de predictibilidad y seguimiento de casos”; este es uno de los instrumentos que se proponen para el registro de la información, pues tiene por objetivo dar seguimiento real del desarrollo cada uno de las investigaciones de acuerdo a la operatividad actual en la investigación de delitos relacionados con corrupción y peculado además de que permite predecir el desarrollo de cada caso en función de su complejidad.



7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE DETECCIÓN E INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE PECULADO

Una vez establecidos los lineamientos para la reestructuración de la persecución penal de delitos relacionados con corrupción y peculado, se presentan las siguientes recomendaciones de acuerdo a los 8 paradigmas del modelo de detección e investigación del delito de peculado.

- Paradigma 1. Marco normativo y regulatorio
- Paradigma 2. Organización
- Paradigma 3. Personal
- Paradigma 4. Proceso de investigación del fenómeno delictivo
- Paradigma 5. Investigación proactiva
- Paradigma 6. Preparación de audiencias
- Paradigma 7. Medios de comunicación
- Paradigma 8. Instalaciones y equipo

Paradigma 1. Marco normativo y regulatorio

- Marco regulatorio claro. Es necesario incluir la definición de competencias y atribuciones de las distintas autoridades para cada una de las etapas de investigación. Igualmente, se debe incluir en la legislación aspectos relativos a la prevención, detección, investigación y sanción de estos delitos. Así como mecanismos para el diseño y formulación de políticas públicas en la materia, como son los criterios de priorización.

- Coordinación institucionalizada. Es oportuno establecer en la regulación los mecanismos formales de coordinación entre los distintos actores institucionales e interinstitucionales, como son la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior y los Órganos Internos de Control, para asegurar que puedan brindar información relevante para la presentación de denuncias o retroalimentación de los planes de investigación.

- Planes de investigación estructurados. Se deben definir planes de investigación que orienten a las y los Fiscales del Ministerio Público de investigación y litigación sobre cuáles son los actos de investigación de relevancia para la vinculación a proceso y aquellos que pueden desarrollarse durante el plazo de investigación complementaria. E igualmente, es recomendable que las instituciones administrativas y fiscalizadoras definan lineamientos para fundamentar hallazgos e investigaciones de acuerdo con un plan previamente definido.

Paradigma 2. Organización

- Planificación e implementación de una estructura funcional. Se recomienda generar una estructura funcional que tome en cuenta elementos tecnológicos, recursos humanos, capacitaciones y recursos materiales. En esta estructura se recomienda incluir la figura de analista criminal o similar robustecer las líneas de investigación de los casos a partir de elementos de contexto, administración y contabilidad.

MODELO ESTANDARIZADO PARA LA INVESTIGACIÓN DE PECULADO INTEGRACIÓN DE MACRO-CASOS

- Trabajo colaborativo entre personal con funciones investigativas. Se recomienda incentivar una comunicación fluida que permita desarrollar actos de investigación de acuerdo con el plan de investigación, además de posibilitar la transversalización de investigaciones para detectar redes de corrupción o mecanismos complejos de delitos.

Paradigma 3. Personal

- Selección de personal. Se recomienda que el Servicio Profesional de Carrera contemple un modelo de competencias, conocimientos y experiencia en función de los puestos y las jerarquías del personal operativo. También es recomendable que antes de iniciar un proceso de reclutamiento se cuente con guías y parámetros definidos para guiar la selección. Además, se debe fomentar la creación de equipos multidisciplinarios para la prevención, detección e investigación en materia de corrupción.
- Retroalimentación entre áreas directivas. Se recomienda establecer mecanismos formales de retroalimentación continua de las áreas directivas hacia personal de mando medio y operativo. Esto resulta importante para asegurar que la operación se mantenga alineada a los objetivos de la institución correspondiente. Uno de los mecanismos formales de retroalimentación que se pueden fomentar es la realización periódica de mesas de análisis entre los equipos de trabajo, pues estas promueven la discusión de los casos y el establecimiento conjunto de líneas de investigación.
- Capacitación especializada. Se recomienda que los procesos de capacitación se realicen a través de un área destinada para este fin o mediante la formulación de convenios institucionalizados con escuelas o instituciones que cuenten con conocimientos o habilidades específicas en materia de corrupción.

Paradigma 4. Proceso de investigación del fenómeno delictivo

- Reuniones entre instituciones colaboradoras en la investigación. Se recomienda realizar reuniones de trabajo entre áreas de investigación y substanciación (de Contraloría, por ejemplo) con las y los Fiscales del Ministerio Público encargados de la investigación del delito, a través de mesas de trabajo para desarrollar líneas de investigación y dar seguimiento a los avances de esta.
- Planes de investigación. Las fiscalías especializadas deberán elaborar planes de investigación con hipótesis y líneas de investigación donde se detallen también los actos de investigación a realizar, las y los responsables de su ejecución y los tiempos de entrega de resultado.

Paradigma 5. Investigación proactiva

- Bases de datos. Se recomienda sistematizar información con suficiente desagregación y elementos relevantes para el desarrollo de inteligencia que permita proactividad en la investigación, así como contar con un sistema informático que permita realizar un análisis de elementos sustantivos de las denuncias y su conexión con otras investigaciones.
- Investigación del beneficio propio y de terceros. Es importante detectar las investigaciones de uso ilícito de facultades para escalarlas (si es posible) hacia el delito de peculado. En cuanto a la acreditación de este tipo de delito, es recomendable ampliar el espectro de líneas de investigación, sobre todo en cuanto a la vinculación del desvío del re-



curso con el beneficio que obtiene la persona imputada y/o la o el tercero beneficiado con el bien público del que se trate.

- Consulta de inteligencia interinstitucional. Se recomienda incluir informes o aportaciones de instituciones que brinden información relevante sobre condiciones propicias para la comisión de actos de corrupción, tales como los diagnósticos desarrollados por los Comités Ciudadanos, así como encuestas o sondeos de opinión.

Paradigma 6.- Preparación de audiencias

- Sesiones de preparación. Se recomienda realizar sesiones de trabajo entre Fiscales del Ministerio Público litigantes con las y los testigos que comparecen a juicio, con el fin de explicar la metodología de la audiencia en primera instancia, pero sobre todo para identificar los aspectos relevantes del testimonio, su forma de contribución a la teoría del caso, así como las posibles debilidades que pudieran ser resaltadas por la defensa.
- Documentación de teoría del caso. Es fundamental contar con la teoría del caso documentada (y no solo en el conocimiento individual de la o el Fiscal del Ministerio Público encargado) en la que se relacionen las circunstancias fácticas, los elementos jurídicos y probatorios.

Paradigma 7. Medios de comunicación

- Canales para proporcionar información. Es recomendable utilizar medios de comunicación oficiales, seguros y confidenciales (establecidos previamente) para que las personas afectadas (de manera directa e indirecta) aporten información relevante a la investigación. Estos medios deben permitir la documentación detallada de la información aportada.

Paradigma 8. Instalaciones y equipo

- Sistema informático. Se recomienda dotar a la institución de un sistema informático para el registro de denuncias que contemple las distintas vías de recepción de denuncias, así como un diseño que contenga los elementos y el nivel de desagregación suficiente para gestionar y analizar los casos a partir de diferentes tipos de análisis. Igualmente, es deseable que el sistema informático tenga la capacidad de reportar la información desde una perspectiva diferenciada como es la ubicación, personas involucradas, nivel jerárquico de la persona denunciada y denunciante (si el caso), tipo y número de víctimas (directas e indirectas, etc).
- Proyección de recursos. Se recomienda proyectar el impacto presupuestal de la investigación con base en las necesidades de equipamiento, tecnología, y recursos humanos, así como la inversión que implica la actividad investigativa en distintos tipos de asuntos.



Este estudio/reporte fue realizado por PA Consulting con el apoyo de la Embajada Británica en México a través del Programa de Prosperidad “Anticorrupción y Estado de Derecho”. El contenido de este estudio/reporte es responsabilidad de PA Consulting.

Este estudio/reporte fue realizado por PA Consulting con el apoyo del Programa de Prosperidad “Anticorrupción y Estado de Derecho”, de la Embajada Británica en México. El contenido de este estudio/reporte es responsabilidad de PA Consulting.

