

INTRODUCCIÓN

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.”¹

Me parece que no hay mejor descripción del concepto de corrupción que el que realiza la Organización de Naciones Unidas en el prefacio de la Convención Contra la Corrupción, en efecto el fenómeno de la corrupción ha permeado de tal manera en las sociedades del mundo que hoy es un reto mayúsculo el poder revertirlo.

En el caso de México el panorama es desolador, con una nada satisfactoria posición número 134 en la evaluación a 180 países que realiza Transparencia Internacional, en el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2019², y de la misma manera entre los países con más alta impunidad, según se desprende del Índice Global de Impunidad 2020, elaborado por la Universidad de Las Américas, Puebla.³

La explicación del porqué de tales circunstancias es sin duda multifactorial y el pretender realizar una explicación de ellas implicaría abordar temas que excederían la extensión y el objetivo del presente ensayo, razón por la cual, en el desarrollo de este solamente abordaré las que considero directamente vinculadas con la administración y procuración de justicia que es el tópico que nos atañe.

La corrupción es un tema añejo, se ha investigado y escrito mucho al respecto, pero solamente en los últimos años (hablando del contexto latinoamericano), las naciones americanas han tomado medidas encaminadas al combate frontal de la corrupción en todas sus esferas, en donde México no ha sido la excepción.

¹ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, pag. III, consultable en http://www.undoc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

² Índice de Percepción de la Corrupción 2019, Transparencia Internacional, pag. 3, apreciable en http://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf

³ Índice Global de Impunidad 2020, Universidad de Las Américas, Puebla, pag. 9, visible en <http://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Así las cosas, con la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el 18 dieciocho de julio de 2016 y las consiguientes legislaciones locales en la materia, se da un gran paso hacia la consecución del fin planteado que no es otro que el de erradicar la corrupción para permitir el desarrollo del país.

En el caso de la Ciudad de México, la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 2017, con una visión progresista y respetuosa de los derechos humanos, incluye ya en su articulado las bases para la implementación del Sistema Local Anticorrupción, en donde destaca la creación de un Consejo Judicial Ciudadano que da voz a la ciudadanía en la toma de decisiones, entre otros, en los temas relacionados con la corrupción,⁴ y que se constituye en parte importantísima en la coordinación de los esfuerzos conjuntos de las instituciones del sistema local en el combate a este flagelo, tanto que se le otorga la presidencia de su Comité Coordinador.

De tal forma, es en esta tendencia modernista en donde se habla de la implementación de una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a la cual se otorga amplitud para la persecución de los delitos vinculados con tales temas, al dotarla de autonomía técnica y de gestión, de acuerdo con el contenido del párrafo tercero del artículo 55 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.⁵

Vemos entonces que el marco legal es adecuado y suficiente, la estructura de los Sistemas Nacional y Local Anticorrupción es fuerte y fueron dotados de los insumos necesarios para realizar una gran labor, pero ahora debemos preguntarnos ¿cómo debe operar la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la consecución de los fines planteados?, ¿cuáles son los ejes principales de acción? y ¿a qué temas debe darse atención prioritaria?, estas son las preguntas a las cuales daré contestación enseguida.

⁴ Véase artículo 37. Del Consejo Ciudadano. Constitución Política de la Ciudad de México.

⁵ Artículo 55. Nomenclatura y disposiciones comunes de las Fiscalías Especializadas.

...

...

Con independencias de las facultades que en materia de investigación y procuración de justicia se dispongan en la presente Ley, deberán coordinarse con las autoridades en materia anticorrupción y electoral, respectivamente, según las leyes de la materia. Las Fiscalías Especializadas en Atención de Delitos Electorales, y de Combate a la Corrupción, gozarán de autonomía técnica y de gestión, en el ámbito de su competencia.

OPERACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA.

La operación de la Fiscalía debe sustentarse en el respeto a los derechos humanos, en la investigación completa y exhaustiva, en la atención prioritaria a las víctimas del delito y la protección a denunciantes y testigos, así como en el seguimiento e intervención adecuada en los procedimientos para lograr la condena de las personas respecto de las cuales, más allá de duda razonable, pueda probarse cometieron actos de corrupción.

Las reformas a la Constitución Federal de 2008 (implementación del Sistema Oral para el procesamiento de los delitos) y 2011 (en materia de Derechos Humanos), modificaron por completo la forma en que debe procurarse y administrarse justicia en nuestro país, colocando a la víctima en el lugar que le corresponde, en donde sus derechos se encuentran en un plano de equilibrio con los del imputado, otorgándole una posición activa dentro de los procedimientos, tendiente a lograr la reparación integral del daño ocasionado con el delito

Pero, además, se privilegia la presunción de inocencia, debiendo darse al imputado el trato de inocente hasta que exista una sentencia en donde se acredite que es responsable del delito que se le atribuye, se privilegia la reparación a través de los mecanismos de solución alternativa de controversias (Suspensión Condicional del Proceso y Acuerdos Reparatorios) y la terminación anticipada de los procesos (Procedimiento Abreviado).⁶

Por otro lado, se impone a todas las autoridades la obligación de proteger, prevenir, investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos.⁷

Lo previo tiene un interés mayúsculo con la operación de la Fiscalía, a lo largo de los años la confianza ciudadana ha ido decreciendo en cuanto a las instituciones de procuración y administración de justicia,⁸ lo que se debe a procedimientos burocratizados, en donde no existe sensibilidad en los servidores públicos y no se da el trato diferenciado que determinados grupos vulnerables requieren. Esto ha costado inclusive condenas internacionales al Estado Mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶ Véase artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 1 de la CPEUM.

⁸ Para pronta referencia puede consultarse la gráfica de Consulta Mitofsky. México, Confianza en Instituciones 2019, en donde al cuestionar a la Ciudadanía por “la Policía”, se le da un nivel de confianza bajo, situándose la Suprema Corte de Justicia, como representante del Poder Judicial, en una confianza media, que desde luego variaría si el cuestionamiento se realizara sustituyendo a la Corte por los Poderes Judiciales Locales.

De forma tal que la nueva Fiscalía debe ceñirse al respeto a estos derechos, lo cual no puede llevarse a cabo sino mediante el conocimiento profundo de los mismos y actuaciones apegadas a la legalidad en todas las etapas del procedimiento, a partir de la investigación y hasta la ejecución de las sentencias de condena.⁹

Equipos especializados y multidisciplinarios.

Los Agentes del Ministerio Público adscritos a la misma deben ser personas sensibles a las necesidades de las víctimas y denunciantes, permitiendo allegarse de la mayor información posible respecto al hecho, que es precisamente lo que les permitirá arribar a la importante determinación de judicializar o no su investigación.

Para ello, los Fiscales deben contar un equipo multidisciplinario que contribuya con sus aportaciones a la toma de decisiones, me refiero a Analistas de Información, Peritos, Técnicos en Investigación Policial, entre otros.

La experiencia como juzgador me ha permitido apreciar como muchas investigaciones vinculadas a delitos graves, con alto impacto social, no llegan a buen puerto por detenciones mal realizadas, por carencias en la investigación, por falta de agotamiento de las diversas líneas de investigación y por violaciones a los Derechos Humanos de los involucrados.

Es aquí en donde cobra importancia el contar con un equipo altamente especializado de Agentes del Ministerio Público, no solo en temas de corrupción y de delitos cometidos por servidores públicos, sino en Derechos Humanos, Perspectiva de género, Derechos de grupos vulnerables y Litigación en el Sistema Acusatorio, pues en la medida en que las detenciones se realicen observando los protocolos de actuación y respetando los derechos de las personas, no podrán ser calificadas como no legales por los jueces.

De la mano, un grupo de analistas de información (no agentes de la policía de investigación con esas labores), representa una extraordinaria oportunidad de

⁹ Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos, dispone que la exacta aplicación de las garantías del debido proceso, se constituyen en salvaguarda para evitar y controlar la corrupción en los ámbitos de procuración y administración de justicia, limitando los espacios de discrecionalidad de los servidores públicos y asegurando formas de control.

agotar todas y cada una de las líneas de investigación que surjan en cada caso, evitando con ello la impunidad.

Los peritos son también indispensables, sobre todo si se atiende al hecho de que los delitos de corrupción suelen tener alta complejidad, en donde los autores tejen redes de poder y tráfico de influencias que les permiten ocultar sus actividades ilícitas.

Protección a denunciantes y testigos.

Otro tema de importancia superlativa es la protección a denunciantes y testigos, es cierto que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé mecanismos de protección a víctimas y testigos de los hechos,¹⁰ sin embargo, operativamente no pueden llevarse a cabo, lo que motiva la ausencia de éstos en juicio con la fatídica consecuencia de obtener sentencias de absolución en asuntos de trascendencia social.

En las salas de audiencia es frecuente escuchar a los agentes del ministerio público de las áreas de litigación, argumentar su imposibilidad para hacer comparecer en juicio a las víctimas y testigos, a pesar de que (me consta) exceden inclusive sus obligaciones como servidores públicos, al acudir de manera personal a buscarlos y hacer lo posible por que se presenten.

Mucho tiene que ver con la falta de seguimiento que se da a los mismos, precisamente porque no existe, dentro de la estructura orgánica de las Fiscalías, un área que tenga esa función, de ahí que una vez celebrada la audiencia inicial y establecido el plazo par la investigación complementaria no vuelve a haber contacto con víctimas y testigos sino hasta que se señala fecha para la celebración de la audiencia de juicio (en el mejor de los casos de 2 a 3 meses), lo que diluye el interés en atender los requerimientos de presentarse.

Si a esto sumamos el hecho de que estos intervinientes en el proceso suelen ser objetos de amenazas y hostigamiento por parte de familiares o conocidos de las

¹⁰ Artículo 367. ...

De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

personas enjuiciadas,¹¹ el resultado no puede ser otro que su ausencia al juicio, de ahí la importancia de brindarles apoyo y protección continuas para propiciarles un contexto de seguridad en donde se sientan tranquilos para acudir libremente a las audiencias.

Seguimiento y continuidad por parte de los Agentes del Ministerio Público en todas las etapas del procedimiento.

Se precisa, como parte de la operación de la nueva Fiscalía, la necesidad de contar con personal que conozca a fondo cada uno de los asuntos que les son encomendados. El sistema oral está diseñado para que el mismo Fiscal que conoce de la *notitia criminis* y realiza las primeras investigaciones, sea quien después solicite la vinculación a proceso, ofrezca pruebas en la etapa intermedia y formule acusación en el juicio, no desapercibo que objetivamente resulta complejo, pero estoy seguro de que se traduciría en resultados positivos.

Así que debe integrarse un mecanismo que permita que los fiscales designados para intervenir en un determinado asunto, previo a participar en las audiencias de las distintas etapas, tengan un conocimiento pleno de los hechos y de la teoría del caso que se planteará, pues no son pocas las veces en que se solicita el diferimiento de audiencias por el desconocimiento del asunto asignado unos minutos antes de ingresar a la sala de audiencias.

Transparencia y rendición de cuentas.

Solamente puede predicarse con el ejemplo, así que la tarea comienza en casa, la nueva Fiscalía debe destacar por su transparencia en todos y cada uno de los procesos en que intervenga, de ahí que toda aquella información que no sea reservada con motivo de la seguridad de la investigación, deba hacerse pública.

Todo servidor público que aspire a formar parte de aquella, comenzando por su titular, debe ajustarse al código de ética de la institución y promover la honestidad y la austeridad como directrices de su actuación, además de atender las obligaciones que el cargo le imponen, rindiendo puntualmente sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses.

¹¹ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Op cit., pag. 12.

Asimismo, debe atenderse un uso adecuado de los recursos, priorizando los temas de atención inmediata y justificando su ejercicio, pues solo de esa manera puede devolverse a las personas la confianza en las instituciones.

PRINCIPALES EJES DE ACCIÓN.

Ahora bien, como ejes de acción para el adecuado funcionamiento de la Fiscalía, pongo en primer lugar la capacitación, seguida de un estrecho vínculo con la ciudadanía y las entidades públicas de la Ciudad de México y de la Federación, especialmente las directamente involucradas con los Sistemas Anticorrupción, el correcto uso de los avances tecnológicos y la coordinación y seguimiento del Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Por la extensión de este ensayo abordaré estos temas de manera conjunta en el presente apartado.

El cambio de paradigma en la forma de procurar y administrar justicia en nuestro país ha traído aparejada la necesidad de la capacitación continua y actualización permanente, el eje principal de acción para el correcto funcionamiento de la Fiscalía Especializada, es precisamente la especialización.

Aunque insisto, no se trata de una especialización dirigida únicamente a la corrupción, sino una que comprenda un claro entendimiento de los Derechos Humanos y de las garantías para su protección, del sistema acusatorio, desde el planteamiento de una adecuada teoría del caso hasta las técnicas de litigación que contribuyan a una oportuna participación en juicio, de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Por ello debe existir un programa riguroso para la implementación de cursos y talleres que aborden cada uno de estos temas.

Ahora bien, esta fiscalía en particular, debe ser una institución de y para la gente, pues solo en esa medida es como puede erradicarse la corrupción, involucrando a todas y todos. La complejidad del fenómeno impide abordarlo y plantear su solución desde una sola perspectiva.

En esa línea de pensamiento, la atención a los usuarios debe ser personalizada, con un seguimiento estricto de sus necesidades y requerimientos, desde luego cuando éstos sean lícitos y posibles.

Además, la cercanía con la sociedad permite llevar a cabo campañas de prevención del delito y de denuncia, lo cual coadyuvaría sobre manera a reducir la cifra negra de delitos que valga decir, alcanza niveles alarmantes,¹² que tiene que ver directamente con la falta de transparencia y de resultados por parte de las instancias de procuración y administración de justicia, que es lo que actualmente se está mejorando gracias al esfuerzo conjunto de los poderes del Estado y en lo que indudablemente contribuiría la Fiscalía.

Por supuesto la coordinación, intercambio de información y apoyo estrecho con el resto de las entidades públicas, especialmente con aquellas que forman parte del Sistema Local Anticorrupción, brindarán a la nueva Fiscalía la posibilidad de realizar mejores investigaciones a través de la conformación de equipos multidisciplinarios en donde participen especialistas de aquellas áreas; si las redes de corrupción son complejas lo pueden también ser los equipos de trabajo encaminados a desarticularlas.

Asimismo, la experiencia adquirida por las Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Estatales, contribuirá sin duda al éxito de este fin de gran envergadura que es el combate a la corrupción.

Por otro lado, se precisa apoyarse en los avances tecnológicos. La emergencia sanitaria que ha afectado a nuestro país, ha traído aparejada la necesidad de implementar nuevos métodos de trabajo en donde la tecnología juega un papel de primer orden.

Ya inclusive antes, el Código Nacional de Procedimientos Penales plantea como válido el uso de la tecnología para la celebración de audiencias y el desahogo de pruebas, lo que también puede realizarse a distancia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial de la Ciudad de México, han implementado con éxito los juicios en línea, sistemas a los que si bien les falta madurar, lo cierto es que facilitan la actuación de todos y cada uno de los sujetos procesales, incluido por supuesto el Ministerio Público.

La posibilidad de celebrar audiencias a distancia a través de una conexión a internet, permite otorgar a víctimas y testigos la protección que éstos requieren, sin que ello implique atentar contra el principio de inmediación que rige al procedimiento penal oral, pues en todo momento la Fiscalía puede establecer las condiciones adecuadas

¹² El 93.2%, acorde a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

para asegurarse que la persona que comparece a distancia es la misma que se encuentra relacionada con la carpeta de investigación, lo que afirmo en razón a que he tenido la fortuna de intervenir en juicios de esta índole en la cual se tutelan los derechos humanos de todos los involucrados.

Sumado a ello, el acceso a bases de datos en donde se contiene información de toda índole (financiera, laboral, patrimonial, etcétera), se convierte en una herramienta útil para realizar investigaciones adecuadas, por ello es que, como se apunto previamente, es indispensable contar con especialistas en análisis de información, quienes a través del manejo adecuado de los programas informáticos con que cuenta la Fiscalía General, pueden elaborar mapas y redes de información que, para el caso de delitos complejos, resultan indispensables.

Por último, resulta incuestionable que, al encontrarse la Fiscalía Especializada dentro de la estructura orgánica de la Fiscalía General, le corresponde ajustarse al Plan de Política Criminal y al Programa de Persecución Penal que elabore la última, contribuyendo desde luego en el aporte de ideas, metas y estrategias que resulten útiles a aquellos.

TEMAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.

De conformidad con los ejes de acción planteados en el apartado previo, y en orden de prelación, como temas de atención prioritaria encuentro los siguientes:

1. La selección del personal Ministerial, Pericial, de Investigación y administrativo, de acuerdo a las capacidades y especialización requeridos en la Fiscalía, para lo que debería elaborarse un sistema estricto que verificara realmente las aptitudes de cada persona para el cargo respectivo, aplicando además, de manera regular, las pruebas de control de confianza, en el caso del personal de estructura.
2. Generar un área de atención a usuarios en donde, desde el primer contacto, se brinde atención personalizada y se les canalice, en el caso de requerirlo, con los profesionales médicos y psicológicos que les brinden el apoyo urgente que necesiten, y de no ser así, al área específica que atienda de manera prioritaria sus denuncias o peticiones de diversa índole. Además de establecer un área de seguimiento que deberá cerciorarse de contar con toda la información de las personas (a la cual se dará un trato estrictamente confidencial), para su localización a lo largo del procedimiento.

3. Disponer un departamento para la clasificación de las denuncias, a fin de distinguir aquellos casos complejos que requieran de atención prioritaria y de la conformación de grupos multidisciplinarios, acorde al impacto que tengan en la sociedad o el perjuicio generado, canalizando los recursos humanos y materiales para su pronta resolución, sin que ello implique la desatención de el resto de los asuntos.
4. Luego, en colaboración estrecha con la titular de la Fiscalía General y del Instituto de Formación Profesional, se hace necesario plantear un programa de capacitación completo, integral y diferenciado, que permita a los servidores públicos de la Fiscalía su actualización constante, promoviendo de la misma forma el intercambio de experiencias y conocimientos con el resto de las entidades del Sistema Anticorrupción y las Fiscalías Especializadas del resto del país.



Octavio Isrrael Ceballos Orozco.
Ciudad de México, 16 de octubre de 2020.