



ESTRATEGIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA PGR
VISITADURÍA GENERAL

INFORME ANUAL ABRIL 2015 - MARZO 2016

ESTRATEGIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA PGR

La **Estrategia para la Reducción de Riesgos de Corrupción** de la Procuraduría General de la República (PGR) fue diseñada e implementada por la Visitaduría General (VG), como órgano responsable de la evaluación técnico-jurídica, supervisión, inspección, fiscalización y control del Ministerio Público de la Federación, así como de perseguir los delitos en que incurrir los servidores públicos de la Institución¹. Se inició con la gestión de la Procuradora General de la República, Arely Gómez González, y el nombramiento de César Alejandro Chávez Flores² como Visitador General.

La *Estrategia*, orientada a consolidar una Institución íntegra y digna de la confianza ciudadana, se basa en el entendimiento profundo del fenómeno de la corrupción³, y en la convicción de que sancionar los actos indebidos es una labor necesaria pero no suficiente para combatir este problema. De esta forma, se impulsan diversas intervenciones organizacionales orientadas a disminuir la discrecionalidad en la actuación institucional, incrementar la rendición de cuentas y propiciar la evaluación del desempeño en la PGR. Sus objetivos consisten en:

1. Aumentar las capacidades de la VG para detectar, investigar y sancionar los actos deficientes, irregulares, delictivos o corruptos.
2. Diseñar, implementar o proponer intervenciones de desarrollo institucional que disminuyan la discrecionalidad y alineen los incentivos para la reducción de riesgos de corrupción.

El presente informe reporta los resultados que se tuvieron del 1 de abril de 2015 al 31 de marzo de 2016 en lo que corresponde a la función persecutoria de la VG como elemento indispensable para disuadir actos indebidos⁴, así como un resumen de las propuestas de desarrollo institucional. Se destaca un incremento de 106% en las personas con auto de formal prisión o sujeción a proceso y un 368% en la remoción de servidores públicos por la vía administrativa.

¹ Artículo 21 La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR).

² El Visitador General fue designado el 23 de marzo de 2015. Había ocupado esta misma posición de diciembre de 2009 a febrero de 2012.

³ Se consideró la fórmula propuesta por Klitgaard, en la que sostiene que la corrupción es el resultado de: monopolio, más discrecionalidad, menos rendición de cuentas. Robert Klitgaard, *Strategies against Corruption*, Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, CLAD-AECI, 1998.

⁴ Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, en la implementación de la política pública: un marco de análisis en *La implementación de las Políticas* (Luis F. Aguilar, Porrúa, México 2007), plantea que entre los elementos que un individuo considera para acatar o no una norma destaca la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y sancionada.

Investigación y persecución penal

En el último año se iniciaron 608 averiguaciones previas por probables delitos cometidos por los servidores públicos de la Institución y se concluyeron 962, lo que representa un incremento de 72% en la determinación de asuntos con respecto al promedio de los cinco años previos⁵. En este periodo, se ejerció acción penal⁶ en contra de 280 personas⁷, lo que significa un 53% más.



Los delitos por los cuales se ejerció acción penal son los siguientes⁸:



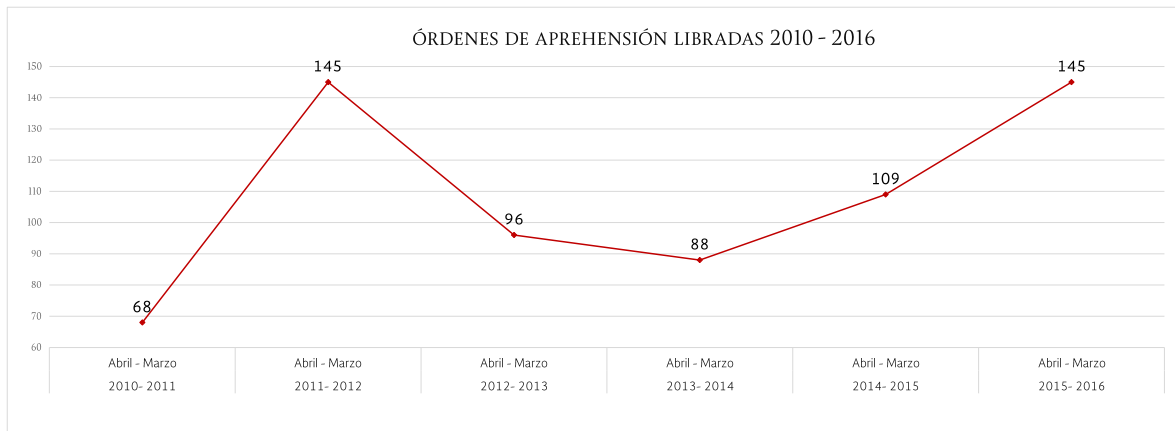
⁵ En el 2010, la VG implementó la Matriz de Información Sustantiva, con el fin de contar con información estructurada y confiable, entre otros fines, para la evaluación del desempeño, por lo cual a partir de ese año es posible tener cifras con ese nivel de detalle.

⁶ Casos en los que el MPF acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

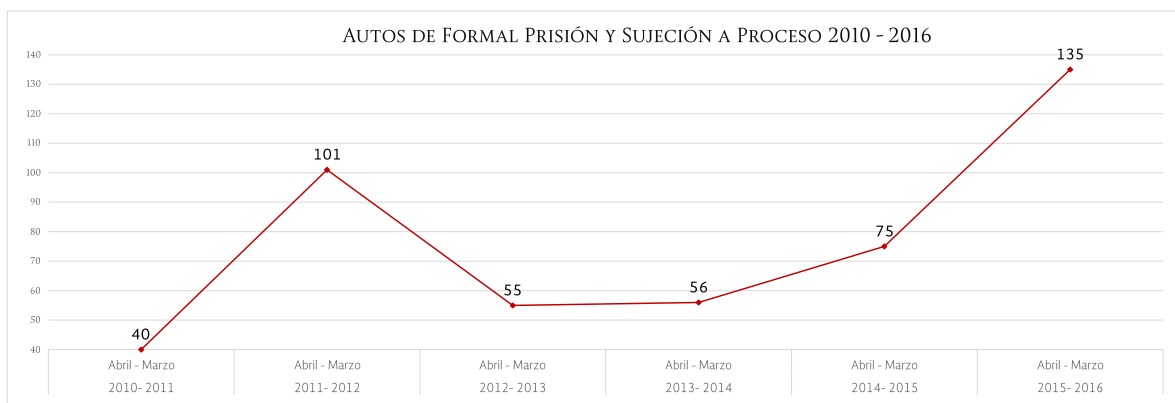
⁷ De los cuales 260 son servidores públicos y 20 son particulares.

⁸ Se puede consignar o ejercer acción penal en contra de una persona por más de un delito, por lo que el número de delitos es mayor al de personas consignadas.

Se ha incrementado en un 43% la eficacia de consignaciones, librándose en el último año órdenes de aprehensión en contra de 145 personas, principalmente agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y mandos de la Institución. Otros casos están pendientes de determinación por parte de la autoridad judicial, y en aquellos en que se ha negado la pretensión ministerial se ha promovido la apelación correspondiente. El cumplimiento de órdenes de aprehensión por parte de los agentes de la Policía Federal Ministerial comisionados a la Visitaduría General se incrementó en un 123% con respecto a años anteriores⁹, reduciendo con esto la impunidad y permitiendo que continuara el proceso en contra de los involucrados.



Los jueces han dictado autos de formal prisión y sujeción a proceso en contra de 135 personas, lo que significa un incremento del 106% comparado con el año anterior.



⁹ Se cumplimentaron en el año que comprende este informe 94 órdenes de aprehensión, mientras que el promedio de años anteriores es de 42.

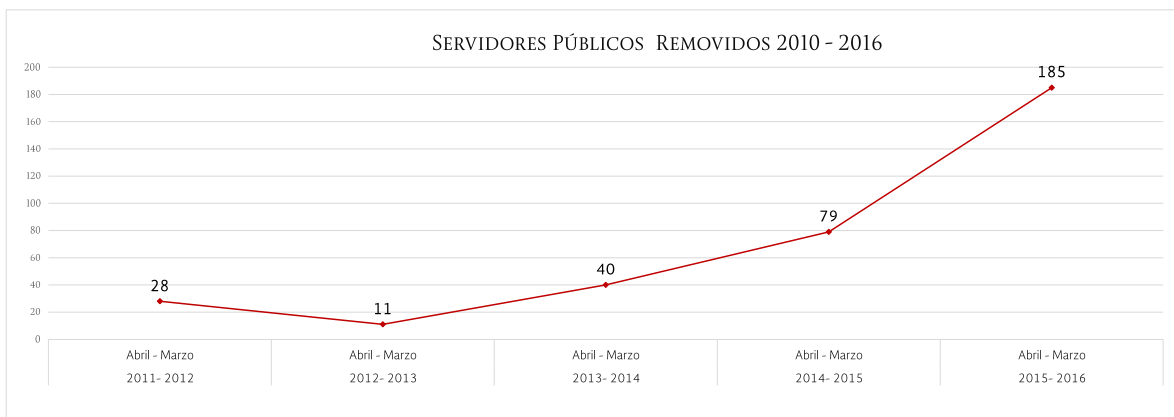
Se obtuvieron en este año un total de 74 sentencias condenatorias, lo que representa un 76% más que los 5 años previos.



Remoción por irregularidades administrativas graves

En el periodo que comprende este informe fueron removidos 185 servidores públicos de la PGR por haber cometido irregularidades administrativas graves¹⁰, de los cuales 149 son agentes del Ministerio Público de la Federación y 36 son agentes de la Policía Federal Ministerial

El promedio de personas removidas de abril a septiembre de 2015 representa un incremento del 368% con respecto a los 4 años previos¹¹.



¹⁰ Se refiere a casos de responsabilidades graves del régimen especial de los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial, de los oficiales ministeriales y los peritos, de acuerdo a lo establecido en los artículos 67, fracción IV, 70, 72 párrafo final, 73, 74 y 75 de la LOPGR.

¹¹ La VG inició la integración de procedimientos de remoción por irregularidades administrativas graves en 2011.

Entre las conductas que dieron lugar a estas sanciones destacan: introducirse a un domicilio sin orden de cateo o causar destrucción en el mismo, uso excesivo de la fuerza, causar lesiones a detenidos o detener con prepotencia a ciudadanos sin causa justificada, solicitar dinero a parientes de detenidos a cambio de beneficiarlos respecto de su estado jurídico, integrar indebidamente una averiguación previa o no preservar la secrecía de los asuntos, sólo por mencionar algunas.

Propuestas de desarrollo institucional

En materia de reducción de riesgos de corrupción, se avanzó en las siguientes iniciativas:

- En diciembre de 2015 se presentó a la C. Procuradora General de la República un primer informe del **Modelo de Evaluación y Adscripción del Personal Sustantivo** (MEAPS), proyecto coordinado¹² por la Visitaduría General, con el fin de asegurar que la PGR cuente con una metodología sólida y formalizada para determinar de manera racional el número óptimo de agentes del MPF y de la Policía Federal Ministerial necesarios en cada una de sus áreas, alineada a una evaluación individualizada del desempeño. A partir de este primer informe es posible comparar la productividad de las Delegaciones de la Institución y de las oficinas centrales, así como analizar las cargas promedio de trabajo de los agentes del Ministerio Público de la Federación. En este contexto, se diseñaron cédulas de evaluación individuales para los agentes del MPF de la VG, en las que se evalúa, entre otros aspectos, la eficacia¹³ de los asuntos atendidos para cada uno de ellos.
- En cumplimiento a las atribuciones de control y evaluación técnico jurídica de la VG, se trabaja actualmente en el diseño de un esquema de **evaluación y monitoreo de Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA)**, a través de información confiable y oportuna, para monitorear el comportamiento, detectar áreas mejora e identificar riesgos específicos de corrupción.

¹² Atendiendo la instrucción de la C. Procuradora General de la República, maestra Arely Gómez González, anunciada en la reunión de Staff del pasado 6 de julio de 2015.

¹³ Averiguaciones previas concluidas, personas consignadas, porcentaje de órdenes de aprehensión libradas, etc.

- Derivado de las facultades¹⁴ conferidas a esta Visitaduría General se diseñó una metodología para la emisión de **Criterios Técnico Jurídicos Institucionales**, con el fin de recopilar, sistematizar y emitir criterios jurídicos orientadores que permitan homogenizar y perfeccionar la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Institución.
- Se diseñó la **Política de Participación Ciudadana (PPC)**, con el objetivo de promover el fortalecimiento institucional de la PGR mediante instrumentos que garanticen una participación activa y articulada de la sociedad en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño. La *Política*, que fue autorizada en diciembre de 2015, está conformada por varios proyectos entre los que destacan: el *Monitoreo Ciudadano de la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio*, la *Campaña de Información para el Empoderamiento de los Ciudadanos* y el *Observatorio Ciudadano en materia de Derechos Humanos*. El fin último es que la PGR, en conjunto con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), expertos, academia y la ciudadanía en general, logre disminuir la discrecionalidad en su actuación, facilitar la rendición de cuentas y reducir riesgos de corrupción.

¹⁴ Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, Artículo 72, “Al frente de la Dirección General de Evaluación Técnico Jurídica habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes: VI. Contribuir al mejor desempeño de las atribuciones que el artículo 4 de la Ley Orgánica otorga al Ministerio Público a través de la recopilación, sistematización y emisión de criterios técnico jurídicos institucionales, con base en los resultados de las evaluaciones que realice en el ámbito de su competencia”.