

**Procuraduría General de la República**

**Sistema de Procuración de Justicia Federal**

Auditoría de Desempeño: 12-0-17100-07-0228

GB-115

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la investigación y la persecución de los delitos del orden federal para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

***Alcance***

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizan los aspectos de eficiencia, eficacia y economía.

El objetivo del presente informe consistió en fiscalizar la investigación y la persecución de los delitos del orden federal para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas desde el punto de vista de las acciones de colaboración entre los ministerios públicos, para evaluar en qué medida estas acciones contribuyeron a elevar la efectividad en la integración de la averiguación previa.

Para el análisis de la eficiencia, se revisaron el Sistema Único de Intercambio de Información entre Procuradurías (SUIIEP), y la instrumentación de los sistemas de Homicidios Dolosos y Personas No Localizadas en el SUIIEP; las averiguaciones previas para trámite del Ministerio Público de la Federación de 2007 a 2012; el mecanismo de monitoreo de las tesis jurisdiccionales en 2012, el registro de tesis jurisdiccionales revisadas por tipo de órgano en 2012 y el Programa Operativo Anual 2012 de la Dirección General de Constitucionalidad; los registros estadísticos de mandamientos ministeriales y judiciales cumplimentados por la PGR de 2007 a 2012; los registros de las solicitudes de extradición y asistencia jurídicas de 2007 a 2012; los registros estadísticos de las solicitudes de auxilio brindado por la PGR a las procuradurías estatales para la búsqueda y localización internacional de personas sustraídas de la acción de la justicia y de personas desaparecidas de 2007 a 2012; el mecanismo y acciones de coordinación establecidos con las entidades federativas en 2012, y los registros estadísticos de consulta de las bases de datos de intercambio de información.

Para el análisis de la eficacia, se analizaron los registros de las solicitudes de colaboración recibidas y atendidas por la PGR de 2007 a 2012, y el registro de las averiguaciones previas consignadas y resoluciones judiciales en 2007-2012.

Para la economía, se analizó el registro del ejercicio presupuestario en materia de procuración de justicia federal de 2007 a 2012; las averiguaciones previas en el orden federal de 2007 a 2012.

### **Antecedentes**

En 1993, con el propósito de sumar esfuerzos para disminuir los índices delictivos, las procuradurías del país instituyeron la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, en cuyo marco suscribieron un Convenio de Colaboración, fechado el mismo año y sustentado en el Artículo 119 Constitucional, “con la finalidad de colaborar recíprocamente dentro de sus respectivos ámbitos de competencia en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia”, enfocado a las siguientes materias: 1) Investigación de hechos delictivos y aseguramiento de instrumentos relacionados con los mismos; 2) Entrega de indiciados, procesados o sentenciados; 3) Intercambio y análisis de información criminológica; 4) Modernización del funcionamiento de las labores sustantivas, y 5) Capacitación y desarrollo del personal. Con la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México se inició una nueva etapa en los trabajos colegiados de las procuradurías.<sup>1/</sup>

En 1994, el Poder Ejecutivo presentó al Constituyente Permanente la iniciativa de reforma del artículo 21 constitucional, en cuya exposición de motivos se reconoció la imposibilidad del Estado para hacer frente a la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, por lo que propuso establecer las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de fortalecer al Estado Mexicano, combatir la delincuencia, responder a las demandas sociales y coordinar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Como resultado de la reforma constitucional, en 1995 se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que definió la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con la participación de diversas instancias, entre ellas, la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México,<sup>2/</sup> que agrupó a los procuradores de toda la República, incluyendo al de Justicia Militar, y que sirvió de base para vincular el Sistema Nacional de Procuración de Justicia (SNPJ) con el SNSP.

Dado que el Convenio de Colaboración suscrito en 1993 demostró ser un valioso instrumento para que las autoridades a cargo de la investigación y persecución de los delitos, tanto de la Federación como de las entidades federativas, colaboraran entre sí, en 2001 los integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia suscribieron un nuevo convenio de colaboración, con objeto de modernizar y optimizar sus mecanismos y adecuarlos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales aplicables, a fin de lograr un combate a la delincuencia más eficiente y eficaz, y que satisficiera de manera oportuna las exigencias de la sociedad.<sup>3/</sup>

De acuerdo con el Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, “las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio

---

1/ Convenio de colaboración que, con base en el Artículo 119 Constitucional, establecen la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1993.

2/ De 1993 a 1996 se realizaron seis Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia de México. A partir de la Conferencia Nacional de abril de 1996, cambió su denominación a “Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”, nombre que se mantiene hasta la fecha.

3/ “Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación”. Diario Oficial de la Federación. 17 de mayo de 2001.

ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad, ya que de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia. Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.”

En el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, se estableció el imperativo de una política de Estado que permita al Sector de procuración de justicia estar sólidamente organizado bajo un enfoque integral, que actúe coordinadamente a partir de objetivos y estrategias compartidas; conformado por instituciones propias de un Estado democrático de Derecho, con personal altamente capacitado, al servicio de la sociedad, en el que la PGR fungirá como instancia coordinadora de la ejecución.

En 2007, se renovó el convenio de colaboración entre procuradurías “con objeto de modernizar y optimizar los mecanismos de colaboración en materia de procuración de justicia y adecuarlos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales aplicables, a fin de lograr que el combate a la delincuencia sea más eficiente y eficaz y que satisfaga de manera oportuna las exigencias actuales de la sociedad.”

En 2008, con la reforma del artículo 21 constitucional, se buscó brindar los instrumentos jurídicos necesarios para fortalecer la coordinación intergubernamental y lograr la integración nacional del esfuerzo en seguridad pública en el marco del federalismo, así como los mecanismos necesarios para hacer de ésta una política de Estado con instrumentos perfeccionados.

En mayo de 2009, se publicó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que abrogó la de 2002, con el propósito de renovar la organización y funcionamiento del MPF de acuerdo con las disposiciones contenidas en la reforma del artículo 21 constitucional de 2008.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE),<sup>4/</sup> se cometieron 22,367,671 delitos, de los que se denunció el 12.8%, de los cuales el 65.5% llevó a inicio de averiguación previa en el Ministerio Público, por lo que se desprende que la cifra negra de delitos alcanzó un índice de 91.6% de los delitos ocurridos, como se muestra a continuación:

---

<sup>4/</sup> Las cifras presentadas en la ENVIPE 2012 corresponden a 2011. En ese año también se implementó el "Censo Nacional de Gobierno-Poder Ejecutivo Estatal-Procuración de Justicia 2011" (CNG-PEE-PJ 2011), a cargo del INEGI, con el propósito de generar información en materia de Procuración de Justicia, y de recopilar y difundir información estadística y geográfica de las instituciones públicas encargadas de dicha función en las entidades federativas. Asimismo, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia estableció una estrategia de coordinación con el INEGI para determinar los canales de comunicación e intercambio de información con diversas instituciones y organismos encargados de llevar a cabo la función de procuración de justicia en cada entidad federativa.

## DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS OCURRIDOS EN EL PAÍS, SEGÚN CONDICIÓN DE DENUNCIA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO E INICIO DE AVERIGUACIÓN PREVIA, 2011

Delitos	Atención a las denuncias	Absoluto	Part. %
Total de delitos		22,367,671	100.0
Denuncias		2,871,933	12.8
Inició averiguación previa		1,881,555	65.5
No Inició averiguación previa		770,171	26.8
No especificado <sup>1/</sup>		220,207	7.7
Delitos no denunciados		19,495,738	87.2
Cifra Negra <sup>2/</sup>		20,486,516	91.6

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012.

1/ Se refiere a la opción "no sabe/no responde".

2/ Se calcula como la suma de los delitos no denunciados, los delitos denunciados sin averiguación previa, así como aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa.

De acuerdo con la fuente citada, la incidencia delictiva del país contabilizaba 1,835,613 delitos en 2011, de los que el 6.8% (125,328) correspondió al fuero federal y el 93.2% (1,710,285) al fuero común, como se precisa a continuación:

## INCIDENCIA DELICTIVA EN LOS FUEROS FEDERAL Y COMÚN, 2007-2012

Concepto	Datos anuales						TMCA (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Incidencia delictiva							
Total de delitos denunciados	1,724,319	1,764,145	1,797,374	1,836,326	1,858,864	1,835,613	1.3
Fuero federal	137,289	136,091	131,582	132,227	133,045	125,328	(1.8)
Contra la salud	81,491	73,222	63,404	55,122	42,747	42,201	(12.3)
Ley Federal Armas Fuego y Explosivos	13,739	15,908	16,721	17,009	19,215	19,015	6.7
Patrimoniales	12,142	15,427	15,089	15,516	16,988	17,669	7.8
Fiscales	2,093	1,912	2,420	3,218	6,678	7,568	29.3
Otros	27,824	29,622	33,948	41,362	47,417	38,875	6.9
Fuero Común	1,587,030	1,628,054	1,665,792	1,704,099	1,725,819	1,710,285	1.5
Robo	610,730	657,025	680,566	737,559	762,159	714,577	3.2
Lesiones	261,295	250,973	244,616	230,400	215,685	208,334	(4.4)
Homicidios	25,133	27,759	31,546	35,794	38,041	38,159	8.7
Patrimoniales	271,478	259,416	271,925	265,411	249,388	239,589	(2.5)
Delitos sexuales (violación)	14,199	14,067	14,771	14,903	15,746	14,583	0.5
Privación de la Libertad (secuestro)	438	907	1,162	1,236	1,344	1,315	24.6
Otros delitos	403,757	417,907	421,206	418,796	443,456	493,728	4.1

FUENTE:Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común, y Delitos Del Fuero Federal 2007-2012.

De 2007 a 2012, las averiguaciones previas del fuero federal iniciadas decrecieron 1.8% en promedio anual; entre los delitos que mostraron un comportamiento relevante sobresalieron los cometidos contra la salud, al disminuir 12.3% en promedio anual, y los delitos fiscales al aumentar 29.3%. Respecto del comportamiento de la incidencia delictiva del fuero común, en el mismo periodo, los delitos aumentaron a un ritmo de 1.5% en promedio anual, entre los que destacaron los delitos de privación de la libertad (24.6%) y los homicidios (8.7%).

## **Resultados**

### **1. Intercambio de información entre procuradurías**

Con la Auditoría se constató que las partes integrantes del convenio de colaboración no han instrumentado bases de datos de carácter nacional para el intercambio de información, administradas por la PGR; no obstante, la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional de la PGR, en coordinación con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), mantienen un canal de comunicaciones de interconexión electrónica entre las fiscalías generales y procuradurías de justicia locales y la Procuraduría General de la República, por medio del Sistema Único de Intercambio de Información entre procuradurías (SUIIEP), para intercambiar información en forma ágil y oportuna con las demás instancias de procuración de justicia.

La ASF revisó el SUIIEP y constató que la PGR implementó en noviembre del 2010 la primera etapa del sistema, quedando concluida en diciembre del mismo año, en la que se recopiló información para la creación de cuentas, como alertas tempranas<sup>5/</sup>, intercambio de información<sup>6/</sup>, reuniones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, así como en el desarrollo de formatos de intercambio de información referentes a solicitudes de colaboración por diligencias ministeriales, puestas a disposición ante el Ministerio Público, mandamientos judiciales y carpetas de investigación para establecer la estructura de contenido de información para cada uno de los temas objeto del intercambio, incorporados en el subsitio de intercambio de información.

Asimismo, en junio de 2011 se instrumentó la segunda etapa, la cual se refiere a la inclusión de los sistemas de Homicidios Dolosos<sup>7/</sup> y Personas No Localizadas<sup>8/</sup> en el SUIIEP, con el fin de proporcionar mecanismos ágiles, seguros y eficientes para el intercambio de información entre procuradurías. En diciembre de 2012, se sometió a prueba y, a partir de enero de 2013, se inició la consulta, actualización e integración de forma obligatoria y permanente de las bases de datos.

### **2. Abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas**

En 2012, las partes integrantes del Convenio de Coordinación no elaboraron programas de cooperación para el abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas. Asimismo, se constató que la Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación

---

<sup>5/</sup> Es una herramienta para dar aviso a los usuarios del portal y enviar información por medio de mensajes cortos y precisos de asuntos relevantes relacionados con la operación de las Procuradurías, Fiscalías y/o de la Procuraduría General de la República. La función principal de las alertas tempranas es asistir en las acciones regionales de contención.

<sup>6/</sup> Esta herramienta es de intercambio de información entre dependencias de Procuración de Justicia, Fiscalías de los estados y de la Procuraduría General de la República, está diseñado para almacenar, compartir e intercambiar archivos electrónicos de cualquier formato, por lo que pueden ser archivos de voz, datos y videos, así como aplicaciones y bases de datos. con las entidades federativas.

<sup>7/</sup> Este sistema de Información de Homicidios Dolosos centra sus funciones en la captura, almacenamiento y gestión de los datos correspondientes a homicidios dolosos ocurridos en el país. Buscando mejorar el control de los citados eventos y que de esta forma se cuente con la información inmediata para su consulta de acuerdo a los diferentes perfiles de usuario definidos por el CENAPI.

<sup>8/</sup> Este sistema de Información de Personas No Localizadas centra sus funciones en la captura, almacenamiento y gestión de los datos correspondientes a las personas desaparecidas en el país. Con el propósito de llevar un control adecuado de la información relacionada a estos eventos, dicho sistema busca que la información pueda llegar de manera inmediata y esté disponible en cualquier momento para ser consultada.

Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, en su carácter de Secretaría Técnica del Convenio, y encargada de dar puntual y efectivo seguimiento al mismo, en el ámbito de sus atribuciones, en 2012, no realizó acciones que permitieran establecer las condiciones para instrumentar programas de cooperación para el abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas del orden federal.

En virtud de que no se dispuso de los programas referidos, la ASF analizó el estado de trámite de las averiguaciones previas en el periodo 2007 a 2012, el cual mostró el comportamiento siguiente:

AVERIGUACIONES PREVIAS<sup>9/</sup> PARA TRÁMITE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, 2007-2012

	2007	Part.	2008	Part.	2009	Part.	2010	Part.	2011	Part.	2012	Part.	Total	TMCA <sup>1/</sup>
	(a)	(%)	(b)	(%)	(c)	(%)	(d)	(%)	(e)	(%)	(f)	(%)	(g)	(h)
Averiguaciones previas para trámite	167,394	100.0	173,537	100.0	178,408	100.0	174,954	100.0	179,844	100.0	179,932	100.0	1,054,069	1.5
Existencia anterior	24,060	14.4	32,772	18.9	40,691	22.8	35,539	20.3	35,990	20.0	44,636	24.8	213,688	13.2
Iniciadas	137,289	82.0	136,091	78.4	131,582	73.8	132,227	75.6	133,045	74.0	125,328	69.7	795,562	(1.8)
Con detenido	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.d.
Sin detenido	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.a.	s.d.	n.d.
Reingresadas	6,045	3.6	4,674	2.7	6,135	3.4	7,188	4.1	10,809	6.0	9,968	5.5	44,819	10.5
Devolución del juez	1,695	28.0	1,577	33.7	1,978	32.2	2,693	37.5	3,122	28.9	3,324	33.3	14,389	14.4
Reactivadas de reserva	4,350	72.0	3,017	64.6	3,491	56.9	2,607	36.3	5,225	48.4	4,785	48.0	23,475	1.9
NEAP <sup>2/</sup>	0	0.0	0	0.0	366	6.0	882	12.3	706	6.5	441	4.4	2,395	6.4
Incompetencia	0	0.0	0	0.0	205	3.3	437	6.1	533	4.9	515	5.2	1,690	35.9
Incompetencia interna	0	0.0	80	1.7	95	1.6	569	7.9	1,223	11.3	903	9.1	2,870	83.3
Concluye en investigación (despachadas)	134,147	80.1	131,471	75.8	142,183	79.7	138,895	79.4	135,870	75.5	118,288	65.7	800,854	(2.5)
Consignadas	31,080	23.2	32,815	25.0	38,724	27.2	46,733	33.6	48,529	35.7	43,428	36.7	241,309	6.9
Con detenido	14,728	47.4	15,396	46.9	18,012	46.5	21,668	46.4	22,671	46.7	19,513	44.9	111,988	5.8
Sin detenido	16,352	52.6	17,419	53.1	20,712	53.5	25,065	53.6	25,858	53.3	23,915	55.1	129,321	7.9
No consignadas	103,067	76.8	98,656	75.0	103,459	72.8	92,162	66.4	87,341	64.3	74,860	63.3	559,545	(6.2)
Acumuladas	884	0.9	909	0.9	1,256	1.2	1,485	1.6	1,430	1.6	1,328	1.8	7,292	8.5
Reserva	22,799	22.1	22,663	23.0	26,400	25.5	25,716	27.9	26,384	30.2	24,059	32.1	148,021	1.1
NEAP	69,840	67.7	63,317	64.0	61,009	59.0	51,651	56.1	46,731	53.5	37,481	50.1	330,029	(11.7)
Incompetencia	9,544	9.3	11,681	11.9	14,686	14.2	12,739	13.8	11,569	13.3	11,083	14.8	71,302	3.0
Incompetencia interna	0	0.0	86	0.1	108	0.1	571	0.6	1,227	1.4	909	1.2	2,901	80.3
Pendientes de despacho <sup>3/</sup>	33,247	19.9	42,066	24.2	36,225	20.3	36,059	20.6	43,974	24.5	61,644	34.3	253,215	13.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013. Sistema Institucional de Información Estadística (SIIIE).

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(f)}{(a)} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \right] * 100$  En los ítems que no tuvieron información para todo el periodo se calculó con base en los años reportados, ajustando la fórmula.

2/ No ejercicio de la acción penal

3/ Calculado por la ASF: averiguaciones previas iniciadas - averiguaciones previas despachadas.

- 9/ El glosario proporcionado por la PGR define el estatus de los expedientes de averiguaciones previas como sigue:
- Para trámite.- Averiguaciones previas iniciadas y sus relacionados que se encuentran bajo estudio del agente del Ministerio Público Auxiliar, del C. Procurador, del C. Delegado y de la Subdelegación de Consignaciones.
  - Despachadas.- Averiguaciones previas canalizadas hacia una instancia o estatus en que ya no es objeto de indagatorias o tramitación por parte del agente del MPF, lo que no necesariamente implica su conclusión.
  - Pendientes de despacho.- Averiguaciones previas no concluidas, que se deberán atender a partir del día siguiente y se convierten en la existencia anterior del año siguiente.
  - Existencia anterior.- Averiguaciones previas pendientes de despacho del año anterior.
  - Iniciadas.- Averiguaciones previas que se integraron en el año.
  - Reingresadas.- Averiguaciones previas que regresan de los juzgados por falta de elementos (devolución del juez); que provienen de la reserva por existir mayores elementos para su debida integración (reactivadas de reserva); que no había delito que perseguir o se encontró causa de antijuricidad del acto (NEAP); en las que el AMPF no pudo conocer de los hechos por incompetencia de materia o jurisdicción.
  - Consignadas.- Despachadas ante la autoridad judicial para iniciar el proceso de preinstrucción.
  - Acumuladas.- Averiguaciones previas que se incorporaron a otras indagatorias por la relación existente entre ambas, lo que da por concluida estadísticamente la que se agregó.
  - Reserva.- Averiguaciones previas en que el agente del MPF no encuentra elementos para consignar, pero reserva el expediente por la posibilidad de que ulteriormente los obtenga, en tanto que la policía continúa las investigaciones necesarias para allegarse elementos que permitan proseguir la indagatoria.

Se identificó que las averiguaciones previas en trámite crecieron, en promedio, 1.5% cada año, al pasar de 167,394 en 2007 a 179,932 en 2012; en tanto que las despachadas decrecieron 2.5% en promedio anual, y las pendientes de despacho aumentaron el 13.1% anualmente. En este contexto, se puede establecer la hipótesis de que ha tenido un impacto negativo, el carecer de programas para el abatimiento del rezago en la atención de averiguaciones previas, que se refleja en el crecimiento anual de averiguaciones previas pendientes de despacho, al pasar de 33,247 en 2007 a 61,644 en 2012, dado que éstas demuestran el rezago de su atención, ya que se incrementaron cerca de nueve veces más que el conjunto de averiguaciones previas para trámite, lo que indica un rendimiento proporcional decreciente de los agentes del Ministerio Público Federal (MPF) en la atención de averiguaciones previas.

Asimismo, se constató que en el periodo analizado, en relación con el conjunto de averiguaciones previas despachadas, el MPF ejerció la acción penal ante los tribunales, toda vez que las averiguaciones previas consignadas aumentaron 6.9%, en promedio anual, al pasar de 31,080 en 2007 a 43,428 en 2012; en tanto que las no consignadas decrecieron a un ritmo de 6.2%, en promedio anual, al pasar de 103,067 en 2007 a 74,860 en 2012.

A 2012, el MPF acumuló 179,932 averiguaciones previas físicas para trámite, de las que despachó el 65.7% (118,288), y dejó pendiente el 34.3% (61,644), lo que significó que de cada diez averiguaciones previas en trámite, tres no fueron despachadas; en tanto que, de las despachadas, el 36.7% (43,428) se consignó ante los órganos jurisdiccionales, y el 63.3% (74,860) no continuó con el proceso penal; de éstas no consignadas, en 2012 el MPF determinó enviar a reserva el 32.1% (24,059) de las 74,860 averiguaciones previas no consignadas, y determinó no ejercer la acción penal en el 50.1% (37,481).

#### 12-0-17100-07-0228-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República promueva ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia que se establezcan y operen programas de cooperación para el abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas y, una vez instrumentados, se asegure de dar puntual seguimiento a las acciones planteadas en los mismos.

#### **3. *Detección de tesis jurisdiccionales contradictorias***

Con la auditoría, se constató que en 2012 las delegaciones estatales de la PGR, así como los titulares de las direcciones generales de Asuntos Jurídicos y Control de Juicios de Amparo notificaron la inexistencia de ejecutorias en las que se sustentaran posibles contradicciones de tesis.

Como resultado de lo anterior, la ASF revisó el mecanismo utilizado en ese año por la entidad fiscalizada para la detección sistemática de tesis jurisdiccionales contradictorias, el cual consistió en realizar una búsqueda mensual en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, emitido por el Poder Judicial de la Federación, a efecto de seleccionar 25 tesis aisladas, las cuales fueron analizadas por un abogado proyectista, el cual determinó la inexistencia de contradicciones de tesis; además, se cumplió la meta de analizar 250 tesis jurisdiccionales para determinar la existencia de tesis contradictorias en 120% (300) establecida en el Programa Operativo Anual 2012.

#### *4. Colaboración para el cumplimiento de órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia*

En 2012, las partes integrantes del Convenio de Colaboración entre la PGR y las procuradurías estatales no implementaron una base única para registrar las órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia para facilitar el intercambio de información entre procuradurías. Asimismo, la PGR acreditó que las instancias de procuración de justicia del país alimentan y consultan el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) de Plataforma México, por medio del cual se llevó a cabo el intercambio de información relacionada con las órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia, por lo que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia no estimó necesario que se diera paso a la construcción de una base de datos adicional.

Adicionalmente, la ASF revisó los informes estadísticos generados por la Dirección General de Mandamientos Ministeriales y Judiciales, respecto de los mandamientos ministeriales y judiciales recibidos y cumplimentados por la PGR en el periodo 2007-2012, a efecto de determinar su comportamiento en ese periodo. Los mandamientos ministeriales por atender en el periodo referido, ascendieron a 956,384 de los cuales la PGR cumplimentó el 92.3% (882,285) y dejó pendiente de atención el 7.7% (74,099).

Asimismo, los mandamientos judiciales por atender en el periodo analizado conformaron un total de 286,662, de los que la PGR cumplió el 20.8% (59,635) y dejó pendiente de atención el 79.2% (227,027).

#### *5. Colaboración para la atención de solicitudes de extradición<sup>10/</sup>*

Durante el periodo 2007-2012, la PGR recibió 312 solicitudes de extradición de procuradurías generales de justicia o delegaciones estatales, de las cuales atendió el 100.0%, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>10/</sup> Procedimiento judicial por medio del cual los tribunales deciden la entrega o no de una persona, que es reclamada por México dada su calidad de inculpado, procesado o convicto, a fin de que sea juzgada o recluida para ejecutar la sentencia.

## SOLICITUDES DE EXTRADICIÓN RECIBIDAS Y CUMPLIMENTADAS POR PGR, 2007-2012

Año en que se recibió la solicitud	Solicitudes de PGJ o delegaciones estatales		Atendidas por la PGR		Atención por parte del país al que se solicitó la extradición			
	Absoluto	Part. %	Absoluto	Part. %	En trámite	Part. %	Concluidas	Part. %
Total	312	100.0	312	100.0	150	100.0	162	100.0
2007	58	18.6	58	18.6	12	8.0	46	28.4
2008	59	18.9	59	18.9	13	8.7	46	28.4
2009	39	12.5	39	12.5	14	9.3	25	15.4
2010	35	11.2	35	11.2	17	11.3	18	11.1
2011	65	20.8	65	20.8	45	30.0	20	12.4
2012	56	18.0	56	18.0	49	32.7	7	4.3
TMCA	(0.7)	n.a.	(0.7)	n.a.	32.5	n.a.	(31.4)	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013.

Part. Participación: Part. = (Abs / Total) \* 100

PGJ: Procuradurías Generales de Justicia Estatales.

n.a. No se aplica.

Se constató que de las 312 solicitudes de extradición atendidas por la PGR, el 48.1% (150) se encontraba en trámite por parte del país al que se solicitó su extradición, en tanto que el 51.9% (162 solicitudes) restante, se concluyó, dado que el país al que se solicitó la extradición entregó a la persona reclamada a las autoridades requirientes, o bien, por diferentes razones (desistimiento, o muerte). Asimismo, se verificó que en el periodo analizado, el comportamiento de las solicitudes de extradición por parte de las PGJ o delegaciones estatales mostró un decremento de 0.7%, en promedio anual; en tanto que las solicitudes concluidas que fueron atendidas por el país al que se solicitó la extradición, se redujo en promedio anual 31.4%, comportamiento inversamente proporcional a las solicitudes en trámite por parte de dichos países que mostró un incremento promedio anual del orden de 32.5%. Lo anterior es indicativo de que los países a los que se solicitó la extradición, gradualmente han atendido dichas solicitudes emitidas por la PGR, lo que permite inferir que la labor de la PGR ha contribuido al desahogo gradual de indagatorias en el ámbito federal.

#### 6. *Colaboración para la atención de solicitudes de asistencia jurídica internacional*<sup>11/</sup>

Con la auditoría se comprobó que durante el periodo 2007-2012 la PGR recibió 2,028 solicitudes de asistencia jurídica internacional requeridas por las instancias de procuración de justicia en las entidades federativas, de las cuales tramitó y desahogó el 100.0%, como se muestra a continuación:

<sup>11/</sup> Cuando en el proceso penal alguna de las partes ofrezca al juez el desahogo de una prueba, la cual tenga que practicarse en el extranjero, la prueba libraré un exhorto dirigido a la autoridad judicial competente. Podrá tramitarse la prueba si existe tratado en esa materia con el país requerido, por medio de la autoridad central, o en su caso, por la vía diplomática.

SOLICITUDES DE ASISTENCIA JURÍDICA INTERNACIONAL RECIBIDAS  
Y CUMPLIMENTADAS POR PGR, 2007-2012

Año en que se recibió la solicitud	Solicitudes de PGJ o delegaciones estatales		Atendidas por la PGR		Atención por parte del país al que se solicitó la asistencia jurídica internacional			
	Absoluto	Part. %	Absoluto	Part. %	En trámite	Part. %	Concluidas	Part. %
Total	2,028	100.0	2,028	100.0	647	100.0	1,381	100.0
2007	271	13.4	271	13.4	2	0.3	269	19.5
2008	429	21.2	429	21.2	42	6.5	387	28.0
2009	278	13.7	278	13.7	43	6.6	235	17.0
2010	297	14.6	297	14.6	73	11.3	224	16.2
2011	297	14.6	297	14.6	128	19.8	169	12.3
2012	456	22.5	456	22.5	359	55.5	97	7.0
TMCA	11.0	n.a.	11.0	n.a.	182.4	n.a.	(18.5)	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013.

Part. Participación: Part. = (Abs / Total) \* 100

PGJ: Procuradurías Generales de Justicia Estatales.

n.a. No se aplica.

En el periodo analizado, el comportamiento de las solicitudes de asistencia jurídica internacional por parte de las PGJ o delegaciones estatales mostró un incremento de 11.0%, en promedio anual, al pasar de 271 en 2007 a 456 en 2012, por lo que es posible considerar que, dado que la PGR ha atendido la totalidad de las solicitudes que recibió, éstas se han incrementado a lo largo del tiempo, y ello permite inferir que la labor de la PGR ha permitido contribuir al desahogo gradual de indagatorias en el ámbito federal.

Asimismo, de 2007 a 2012, el 69.7% (1,414) de las solicitudes de apoyo de la PGR en materia de asistencia jurídica internacional se concentró en cuatro entidades federativas: Tamaulipas con el 41.3% (837); Nuevo León 12.1% (245); Baja California con 9.6% (194); y Distrito Federal con 6.8% (138); los estados de Campeche, Durango, Nayarit y Yucatán emitieron 4 solicitudes de asistencia jurídica internacional, cada uno, que representaron el 0.8% del total; y los estados de Oaxaca y Tlaxcala no emitieron solicitudes de asistencia en dicho periodo.

#### 7. *Colaboración para la búsqueda y localización internacional de personas sustraídas y desaparecidas*

En 2012, la PGR recibió 241 solicitudes de búsqueda y localización, de las cuales 31.9% (77) fueron solicitadas por la PGR, el 12.9% (31) por la Federación, el 53.1% (128) por los Estados, y el 2.1% (5) por instancias a nivel Internacional de las cuales se atendió el 100.0%.

Asimismo, se constató que en el periodo de 2007-2012 se recibieron 1,124 solicitudes de búsqueda y localización de personas sustraídas de la acción de la justicia y desaparecidas, de las cuales se atendió el 100.0%, donde la atención en la Instancia Estatal aumentó, en promedio anual, 100.0 %; en la Federal en 6.2% anual; en el ámbito de la PGR, en 45.0%, en promedio anual, y se registró una disminución en las solicitudes de instancias Internacionales en un 40.3%, como se detalla en el cuadro siguiente:

## SOLICITUDES ATENDIDAS EN MATERIA DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN POR LA PGR, 2007-2012

Instancia/ Solicitud	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Atendidas	Part. %	TMCA <sup>1/</sup>
<b>Total</b>	105	152	48	38	540	241	1,124	100.0	
<b>Estatal</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>182</b>	<b>128</b>	<b>346</b>	<b>30.8</b>	100.0
Búsqueda y Localización	4	8	11	13	179	79	294	85.0	
Personas Desaparecidas					2	24	26	7.5	
Menores						1	1	0.3	
Recuperación de Menores						2	2	0.6	
Restitución de Menores						18	18	5.2	
Restitución Internacional									
Solicitud de restitución						4	4	1.2	
Sustracción y Ocultación de Menores						1	1	0.2	
<b>Federal</b>	<b>23</b>	<b>82</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>44</b>	<b>31</b>	<b>197</b>	<b>17.5</b>	6.2
Búsqueda y Localización	23	82	15	2	44	7	173	87.8	
Restitución de Menores						23	23	11.7	
Restitución Internacional						1	1	0.5	
<b>PGR</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>217</b>	<b>77</b>	<b>341</b>	<b>30.3</b>	<b>45.0</b>
Búsqueda y Localización	12	25	5	5	217	50	314	92.1	
Personas Desaparecidas						22	22	6.4	
Menores						2	2	0.6	
Restitución de Menores						2	2	0.6	
Sustracción y Ocultación de Menores						1	1	0.3	
<b>INTERNACIONAL</b>	<b>66</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>97</b>	<b>5</b>	<b>240</b>	<b>21.4</b>	(40.3)
Búsqueda y Localización	66	37	17	18	96	4	238	99.2	
Restitución de Menores						1	1	0.4	
Urgente por encontrarse personas detenidas.					1		1	0.4	

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por la Procuraduría General de la República (PGR), mediante oficio núm. OM/CAOM/900/2013 del 2 de septiembre de 2013.

$$\frac{1}{1} \quad \text{Tasa Media de Crecimiento Anual: TMCA} = \left[ \left( \frac{(2012)}{(2007)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

Asimismo, en el periodo 2007-2012, las solicitudes requeridas a la PGR para la búsqueda y localización de personas sustraídas de la acción de la justicia y desaparecidas en el ámbito estatal representaron un porcentaje mayor (30.8%) respecto del total de solicitudes hechas, en el mismo periodo; sin embargo, no fue posible determinar en qué medida la atención de dichas solicitudes, en el ámbito estatal, contribuyó a la integración de averiguaciones previas y, en consecuencia, al desahogo de indagatorias en el ámbito federal, toda vez que la PGR no acreditó disponer de un mecanismo de retroalimentación para asegurar que la información que se genere sea oportuna, confiable, suficiente y pertinente, el cual permitiera conocer si las instancias que solicitan auxilio en esta materia utilizan dicha información para la integración de averiguaciones previas.

#### 12-0-17100-07-0228-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República instrumente un mecanismo de retroalimentación con el fin de determinar si las instancias que solicitan auxilio para la búsqueda y localización de personas sustraídas de la acción de la justicia y desaparecidas utilizan dicha información para la integración de averiguaciones previas, con el fin de brindar el más amplio auxilio a los requirentes.

#### **8. Colaboración en materia de servicios periciales**

En 2012, la PGR desarrolló Bases de Datos Criminalísticas, que utilizan tecnología de vanguardia, como son el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares

(AFIS), el Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS), la Base de Datos Genéticos y la Base de Datos de Voz (ASIS).

La ASF constató que de las 32 entidades federativas, 13 (40.6%) suscribieron convenios de colaboración en 2012 para el ingreso de información en el Sistema IBIS de huella balística<sup>12/</sup>, y 9 (28.1%) en relación con la Base de Datos de Genética<sup>13/</sup>, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>12/</sup> El sistema inicia operación en junio de 2003.

<sup>13/</sup> La Base inicia operación en junio de 2010.

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE SUSCRIBIERON CONVENIOS POR RAMA CRIMINALÍSTICA PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, 2012

Núm.	Entidad	Sistema Integrado de Información Balística (IBIS)	Base de Datos de Genética <sup>1/</sup>	Base de Datos de Voz (ASIS) <sup>2/</sup>	Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS) <sup>3/</sup>	Total
	Total	13	9	0	0	22
1	Chiapas		✓	X	X	1
2	Aguascalientes	✓		X	X	1
3	Distrito Federal	✓		X	X	1
4	Hidalgo			X	X	
5	Jalisco	✓	✓	X	X	2
6	Michoacán	✓	✓	X	X	2
7	Sinaloa		✓	X	X	1
8	Baja California			X	X	
9	Campeche	✓	✓	X	X	2
10	Coahuila			X	X	
11	Guanajuato	✓		X	X	1
12	Nuevo León			X	X	
13	Oaxaca	✓		X	X	1
14	Chihuahua			X	X	
15	Estado de México			X	X	
16	Morelos			X	X	
17	Tamaulipas			X	X	
18	Tlaxcala	✓		X	X	1
19	Baja California Sur		✓	X	X	1
20	Colima		✓	X	X	1
21	Durango	✓	✓	X	X	2
22	Nayarit			X	X	
23	Puebla	✓		X	X	1
24	Quintana Roo			X	X	
25	Tabasco		✓	X	X	1
26	Veracruz			X	X	
27	Guerrero	✓		X	X	1
28	Querétaro	✓		X	X	1
29	San Luis Potosí	✓		X	X	1
30	Sonora			X	X	
31	Yucatán			X	X	
32	Zacatecas			X	X	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013.

- <sup>1/</sup> En 2012, se dio inicio a la gestión de Convenios de Colaboración para el Intercambio de Información Genética, y se suscribió hasta el 2013.
- <sup>2/</sup> No se formalizó ningún convenio con las entidades federativas, toda vez que no cuentan con la infraestructura necesaria para el intercambio de información; sin embargo, la PGR pone esta herramienta a disposición de las procuradurías estatales para su registro y consulta.
- <sup>3/</sup> No se formalizó ningún convenio con las entidades federativas, toda vez que no cuentan con la infraestructura necesaria para el intercambio de información, por lo que las consultas se realizan por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Respecto de la Base de Datos de Voz, la PGR no estableció ningún convenio con las entidades federativas, toda vez que éstas no cuentan con la infraestructura necesaria para el intercambio de información; sin embargo, la PGR pone esta herramienta a disposición de las procuradurías estatales para su registro y consulta; en relación con el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares, las entidades tampoco cuentan con la infraestructura necesaria para el intercambio de información, por lo que las consultas son realizadas por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al respecto, se constató que la Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, en su carácter de Secretaría Técnica del Convenio y encargada de dar puntual y efectivo seguimiento al mismo, en el ámbito de sus atribuciones, no realizó acciones que permitieran establecer las condiciones para que la PGR suscribiera convenios para el intercambio de información en dicha materia.

La PGR acreditó que la Secretaría Técnica del Convenio generó las condiciones para que se llevara a cabo el intercambio de información en materia pericial, toda vez que, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, promovió la realización de reuniones del Grupo Nacional de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, en donde se advirtieron acciones de coordinación en diversas materias, tales como intercambio de información, recursos humanos, técnicas de investigación e instrumental de laboratorio, actualización y especialización de peritos.

#### **9. Efecto de la colaboración de la PGR con las Procuradurías Estatales**

Durante el periodo 2007-2012, la Procuraduría General de la República (PGR), por conducto de la Secretaría Técnica del Convenio referido, atendió 3,053 solicitudes de colaboración, de las cuales el 68.0% (2,076) fue solicitado por 31 de las 32 entidades federativas; el 5.6% (170) por unidades adscritas a la PGR; el 2.3% (70) por instituciones federales, y el restante 24.1% (737) correspondió a solicitudes de colaboración emitidas en 2008, de las cuales la PGR no proporcionó la entidad o institución que las emitió, como se muestra a continuación:

## SOLICITUDES DE COLABORACIÓN RECIBIDAS POR LA PGR, 2007-2012

Núm.	Entidad Federativa <sup>1/</sup>	2007 (a)	Part. (%)	2008 (b)	Part. (%)	2009 (c)	Part. (%)	2010 (d)	Part. (%)	2011 (e)	Part. (%)	2012 (f)	Part. (%)	Total (g)	TMCA <sup>2/</sup> (h)
	Nacional	541	100.0	737	100.0	684	100.0	639	100.0	135	100.0	317	100.0	3,053	(10.1)
1	Veracruz	76	14.0	n.d.	n.a.	37	5.4	232	36.2	6	4.4	60	18.9	411	(4.6)
2	Zacatecas	34	6.3	n.d.	n.a.	267	39.0	44	6.9	5	3.7	10	3.2	360	(21.7)
3	Tamaulipas	6	1.1	n.d.	n.a.	10	1.5	42	6.6	100	74.1	75	23.7	233	65.7
4	Guanajuato	52	9.6	n.d.	n.a.	59	8.6	114	17.8	0	0.0	0	0.0	225	(100.0)
5	Estado de México	44	8.1	n.d.	n.a.	79	11.5	17	2.7	4	3.0	11	3.5	155	(24.2)
6	Distrito Federal	21	3.9	n.d.	n.a.	17	2.5	20	3.1	4	3.0	8	2.5	70	(17.6)
7	Yucatán	1	0.2	n.d.	n.a.	61	8.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	62	(100.0)
8	Tabasco	43	7.9	n.d.	n.a.	8	1.2	5	0.8	0	0.0	2	0.6	58	(45.9)
9	Chihuahua	19	3.5	n.d.	n.a.	13	1.9	20	3.1	0	0.0	3	0.9	55	(30.9)
10	Jalisco	11	2.0	n.d.	n.a.	23	3.4	2	0.3	3	2.2	4	1.3	43	(18.3)
11	Querétaro	21	3.9	n.d.	n.a.	6	0.9	13	2.0	0	0.0	0	0.0	40	(100.0)
12	Oaxaca	15	2.8	n.d.	n.a.	7	1.0	8	1.3	2	1.5	2	0.6	34	(33.2)
13	Sonora	13	2.4	n.d.	n.a.	4	0.6	13	2.0	2	1.5	0	0.0	32	(100.0)
14	Morelos	5	0.9	n.d.	n.a.	14	2.0	12	1.9	0	0.0	0	0.0	31	(100.0)
15	Chiapas	10	1.8	n.d.	n.a.	5	0.7	2	0.3	1	0.7	12	3.8	30	3.7
16	Hidalgo	3	0.6	n.d.	n.a.	7	1.0	16	2.5	1	0.7	1	0.3	28	(19.7)
17	Michoacán	3	0.6	n.d.	n.a.	5	0.7	16	2.5	0	0.0	3	0.9	27	0.0
18	Baja California	2	0.4	n.d.	n.a.	1	0.1	21	3.3	0	0.0	2	0.6	26	0.0
19	Aguascalientes	6	1.1	n.d.	n.a.	8	1.2	6	0.9	0	0.0	5	1.6	25	(3.6)
20	Guerrero	2	0.4	n.d.	n.a.	8	1.2	5	0.8	0	0.0	10	3.2	25	38.0
21	Puebla	14	2.6	n.d.	n.a.	8	1.2	0	0.0	0	0.0	2	0.6	24	(32.2)
22	Tlaxcala	3	0.6	n.d.	n.a.	8	1.2	5	0.8	0	0.0	6	1.9	22	14.9
23	Durango	2	0.4	n.d.	n.a.	3	0.4	2	0.3	0	0.0	3	0.9	10	8.4
24	San Luis Potosí	1	0.2	n.d.	n.a.	7	1.0	2	0.3	0	0.0	0	0.0	10	(100.0)
25	Nuevo León	0	0.0	n.d.	n.a.	1	0.1	3	0.5	0	0.0	4	1.3	8	n.a.
26	Baja California Sur	2	0.4	n.d.	n.a.	4	0.6	1	0.2	0	0.0	0	0.0	7	(100.0)
27	Coahuila	1	0.2	n.d.	n.a.	5	0.7	0	0.0	1	0.7	0	0.0	7	(100.0)
28	Quintana Roo	0	0.0	n.d.	n.a.	1	0.1	5	0.8	0	0.0	0	0.0	6	n.a.
29	Sinaloa	3	0.6	n.d.	n.a.	1	0.1	2	0.3	0	0.0	0	0.0	6	(100.0)
30	Campeche	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	0.9	3	n.a.
31	Colima	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	2	0.3	0	0.0	1	0.3	3	n.a.
32	Nayarit	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	n.a.
	PGR	110	20.3	n.d.	n.a.	5	0.7	7	1.1	6	4.4	42	13.2	170	(17.5)
	Instituciones Federales	18	3.3	n.d.	n.a.	2	0.3	2	0.3	0	0.0	48	15.1	70	21.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013.

1/ Se refiere a la entidad federativa donde pertenece la Procuraduría General de Justicia que solicitó la colaboración.

2/ Tasa Media de Crecimiento Anual:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(t)}{(a)} \right)^{\frac{1}{t-a}} - 1 \right] * 100$  En los ítems que no tuvieron información para todo el periodo se calculó con base en los años reportados, ajustando la fórmula.

Part. Participación: Part. = (Abs / Total) \* 100

n.a. No se aplica.

n.d. No disponible.

Asimismo, se identificó que en 2012 la Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional, en su carácter de Secretaría Técnica del Convenio de Colaboración, no realizó las acciones para velar por el puntual y efectivo seguimiento de los compromisos determinados en el Convenio de Colaboración, a fin de que se establecieran las bases de coordinación para adoptar una política integral, que permitiera diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia, por lo que no fue posible evaluar en qué medida la colaboración entre la PGR y las Procuradurías contribuyó a la integración eficaz de la averiguación previa y, en consecuencia, al abatimiento de la impunidad para fortalecer el Estado de Derecho.

En este contexto, la ASF evaluó el comportamiento de las averiguaciones previas conforme a su estado de trámite, en perspectiva de las sentencias otorgadas por los órganos

jurisdiccionales como resultado de los juicios seguidos por delitos del fuero federal, en el periodo 2007-2012, con la finalidad de verificar la eficacia del Ministerio Público Federal (MPF) en la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, en términos del número de consignaciones y sentencias condenatorias logradas ante los órganos jurisdiccionales, como se muestra a continuación:

AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES OTORGADAS, 2007-2012

	2007	Part.	2008	Part.	2009	Part.	2010	Part.	2011	Part.	2012	Part.	Total	TMCA <sup>1/</sup>
	(a)	(%)	(b)	(%)	(c)	(%)	(d)	(%)	(e)	(%)	(f)	(%)	(g)	(h)
Despachadas	134,147	100.0	131,471	100.0	142,183	100.0	138,895	100.0	135,870	100.0	118,288	100.0	800,854	(2.5)
Consignadas	31,080	23.2	32,815	25.0	38,724	27.2	46,733	33.6	48,529	35.7	43,428	36.7	241,309	6.9
Con detenido	14,728	47.4	15,396	46.9	18,012	46.5	21,668	46.4	22,671	46.7	19,513	44.9	111,988	5.8
Sin detenido	16,352	52.6	17,419	53.1	20,712	53.5	25,065	53.6	25,858	53.3	23,915	55.1	129,321	7.9
Pendiente de sentencia	8,537	27.5	11,598	35.3	14,229	36.7	15,329	32.8	14,599	30.1	12,102	27.9	76,394	7.2
Sentenciadas	20,848	67.1	19,640	59.9	22,517	58.1	28,711	61.4	30,808	63.5	28,002	64.5	150,526	6.1
Condenatoria	19,965	95.8	18,496	94.2	21,245	94.4	27,082	94.3	29,337	95.2	26,385	94.2	142,510	5.7
Absolutoria	883	4.2	1,144	5.8	1,272	5.6	1,629	5.7	1,471	4.8	1,617	5.8	8,016	12.9
Resoluciones de impugnación <sup>2/</sup>	30,404	100.0	30,013	100.0	31,815	100.0	37,760	100.0	34,998	100.0	33,601	100.0	198,591	2.0
Confirmación <sup>3/</sup>	24,103	79.3	24,221	80.7	25,005	78.6	29,158	77.2	26,843	76.7	25,948	77.2	155,278	1.5
Modificación <sup>3/</sup>	4,113	13.5	3,484	11.6	4,327	13.6	5,055	13.4	5,034	14.4	4,494	13.4	26,507	1.8
Revocación <sup>3/</sup>	2,188	7.2	2,308	7.7	2,483	7.8	3,547	9.4	3,121	8.9	3,159	9.4	16,806	7.6
Devueltas por el juez	1,695	5.4	1,577	4.8	1,978	5.1	2,693	5.8	3,122	6.4	3,324	7.6	14,389	14.4
No consignadas	103,067	76.8	98,656	75.0	103,459	72.8	92,162	66.4	87,341	64.3	74,860	63.3	559,545	(6.2)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013. Sistema Institucional de Información Estadística (SIIIE), y Sistema Estadístico de Control de Procesos (SECP).

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(2012)}{(2007)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$

2/ Se refiere al total de resoluciones de apelación que se promovieron en procesos penales federales, dictados por el tribunal de alzada.

3/ Se refiere a las sentencias emitidas en Tribunales Unitarios de Circuito.

Part. Participación:  $Part = (Absolutos/Total) * 100$

La ASF determinó que, en 2012, de cada 100 averiguaciones previas consignadas, 28 se encontraban pendientes de recibir sentencia, 64 recibieron sentencia judicial y 8 fueron devueltas al MPF por deficiencias en la integración del expediente; y de cada 100 sentenciadas, 94 se emitieron con sentido condenatorio y 6 con sentido absolutorio; asimismo, de cada 100 averiguaciones previas despachadas por el MPF, 37 se consignaron ante los órganos jurisdiccionales para el ejercicio de la acción penal.

Además, se constató que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, como instrumento de coordinación del Estado mexicano para fortalecer el federalismo en materia de procuración de justicia, realiza las acciones establecidas en el Convenio de Coordinación Interprocuradurías; en este contexto, la ASF determinó que en el periodo 2007–2012, el MPF logró aumentar, en promedio, 7 averiguaciones previas más por cada 100 consignadas cada año ante los tribunales, pero esto no se tradujo en una mejor procuración de justicia porque, mientras en 2007 de cada 100 consignaciones se obtenían 67 sentencias, para 2012 se obtuvieron 64, y en contrapartida, las averiguaciones previas que se devolvieron al MPF por integración deficiente de los expedientes, pasaron de significar 5.4% en 2007 a 7.6% en 2012, respecto de dichas consignaciones, lo que refleja que los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos no fueron más eficientes, por lo que no se fortaleció la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la

averiguación previa; asimismo, se verificó que durante el periodo analizado, las solicitudes de colaboración atendidas por la PGR disminuyeron 10.1%, en promedio anual, al pasar de 541 en 2007 a 317 en 2012; las averiguaciones previas consignadas aumentaron, en promedio anual 6.9%, al pasar de 31,080 en 2007 a 43,428 en 2012, y las que obtuvieron sentencia, decrecieron en 6.1% anual, al pasar de 20,848 en 2007 a 28,002 en 2012. Lo anterior permite inferir que la colaboración entre los ministerios públicos no ha incidido en la eficacia del Ministerio Público Federal (MPF) para una integración eficaz de la averiguación previa y, en consecuencia, en el abatimiento de la impunidad para fortalecer el Estado de Derecho; por lo que el convenio no ha demostrado ser un instrumento eficaz, que permita establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral para diseñar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia.

**12-0-17100-07-0228-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República promueva ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que se elabore un programa de trabajo, por medio del cual se establezcan las bases de coordinación para adoptar una política integral, con el fin de diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia.

**12-0-17100-07-0228-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República promueva ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que se evalúe la pertinencia de modificar el Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación, a fin de que opere como un instrumento eficaz, que permita establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral para diseñar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia.

**10. Impacto económico de la colaboración en la procuración de justicia federal**

En 2012, los recursos ejercidos para procuración de justicia en el ámbito federal ascendieron a 13,606,681.0 miles de pesos, los cuales se distribuyeron en ocho rubros sustantivos, de los que el 33.9% (4,611,735.9 miles de pesos) se destinó a la operación de las unidades investigadoras de la PGR. La segunda posición por monto de gasto ejercido fue para actividades de apoyo administrativo con el 28.7% (3,908,991.9 miles de pesos), seguido por el gasto destinado a la Policía Federal Ministerial, con el 14.8% (2,008,034.0 miles de pesos), el de unidades sustantivas con el 7.9% (1,074,223.5 miles de pesos), y en la última posición por su representatividad se ubicó la Visitaduría General, con el 1.0% del total del gasto ejercido, como se detalla a continuación:

**PRESUPUESTO EJERCIDO EN LAS ACCIONES SUSTANTIVAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA PGR, 2007-2012**  
(Miles de pesos) 1/

Concepto	2007	Part. (%)	2008	Part. (%)	2009	Part. (%)	2010	Part. (%)	2011	Part. (%)	2012	Part. (%)	TMCA (%)
Total	11,954,766.9	100.0	10,657,533.9	100.0	12,380,928.0	100.0	11,703,640.5	100.0	11,977,782.9	100.0	13,606,681.0	100.0	2.6
1. Apoyo Administrativo <sup>2/</sup>	3,628,886.8	30.4	2,182,025.7	20.5	3,212,445.2	25.9	2,412,503.7	20.6	2,576,070.9	21.5	3,908,991.9	28.7	1.5
2. Capacitación y control de confianza <sup>3/</sup>	373,056.7	3.1	774,229.4	7.3	895,543.3	7.2	546,302.9	4.7	450,056.4	3.8	524,504.9	3.8	7.1
3. Servicios Periciales <sup>4/</sup>	443,824.8	3.7	491,192.6	4.6	730,636.4	5.9	879,622.2	7.5	807,525.5	6.7	962,131.5	7.1	16.7
4. Inteligencia (CENAPI) <sup>5/</sup>	131,904.9	1.1	177,573.9	1.7	160,500.4	1.3	160,958.0	1.4	151,450.0	1.3	384,559.8	2.8	23.9
5. Visitaduría General <sup>6/</sup>	74,848.7	0.6	67,746.2	0.6	72,255.3	0.6	140,630.6	1.2	136,221.4	1.1	132,499.5	1.0	12.1
6. Unidades Investigadoras <sup>7/</sup>	3,588,098.8	30.0	3,672,576.0	34.5	4,275,488.2	34.5	4,530,216.8	38.7	4,514,093.5	37.7	4,611,735.9	33.9	5.1
7. PFM <sup>8/</sup>	2,223,987.7	18.6	1,848,896.9	17.3	1,677,215.2	13.6	1,855,186.3	15.8	2,253,366.2	18.8	2,008,034.0	14.8	(2.0)
8. Unidades Sustantivas <sup>9/</sup>	1,490,158.5	12.5	1,443,293.2	13.5	1,356,844.0	11.0	1,178,220.0	10.1	1,088,999.0	9.1	1,074,223.5	7.9	(6.3)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 del 2 de septiembre de 2013; y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2012, Ramo 17, Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado.

PFM Policía Federal Ministerial.

CENAPI: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

TMCA Tasa Media de Crecimiento Anual:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$

1/ En términos reales.

2/ Se conforma por las direcciones generales de Programación y Presupuesto; de Recursos Humanos y Organización; de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Seguridad Institucional; de Tecnologías de Información y Comunicaciones, la Oficialía Mayor.

3/ Unidades administrativas que tienen como finalidad cumplir con la política sectorial de consolidar la profesionalización del personal sustantivo y de los Ministerios Públicos, así como elevar la certidumbre de las evaluaciones de control de confianza.

4/ Unidad administrativa que tiene como finalidad elevar la calidad de la intervención pericial que permita mejorar el auxilio al Ministerio Público de la Federación y otras autoridades en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas que acrediten la probable responsabilidad del inculpado.

5/ Unidad administrativa donde se recopila la información y se transforma en inteligencia para el desarrollo de políticas públicas e información para desarticular el crimen organizado, y elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.

6/ Le compete la supervisión y evaluación técnico-jurídica al proceso de integración de las averiguaciones previas.

7/ Se agrupan las subprocuradurías, las fiscalías especializadas, las delegaciones estatales y las agregadurías, así como aquellas que desempeñan funciones de investigación y defensa de los intereses de la Federación. Al Ministerio Público Federal le corresponde dar cumplimiento de la política sectorial de hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos; elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa, y fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.

8/ Unidad administrativa donde se concentran los objetivos sectoriales referentes a explotar la información delictiva que surge de los procesos de investigación policial, así como fortalecer la investigación policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.

9/ Las unidades administrativas que ingresaron en el rubro de unidades sustantivas son: la Contraloría Interna, Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional; las direcciones generales de Atención a Víctimas del Delito; de Planeación Social; de Planeación e Innovación Institucional; de Políticas Públicas y Coordinación Institucional; de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, de Atención a Quejas e Inspección, y de Servicios Aéreos.

Las unidades administrativas anteriores se consideraron en el rubro de unidades sustantivas, dado que éstas están enfocadas en labores sustantivas ajenas a la labor de investigación y persecución de los delitos, propias de las unidades investigadoras, de inteligencia, de servicios periciales y de la Policía Federal Ministerial.

En virtud de que no fue posible identificar el costo de las acciones de colaboración entre la PGR y las Procuradurías Estatales, la ASF analizó el presupuesto ejercido por la PGR en el periodo 2007-2012, en perspectiva de las averiguaciones previas, como producto principal generado por dicha institución, por la ejecución de sus funciones sustantivas para procurar justicia ante los órganos jurisdiccionales y, en última instancia, consolidar y mantener la vigencia del Estado de Derecho, observando el comportamiento en la tendencia del gasto ejercido, como se muestra a continuación:

## AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL ORDEN FEDERAL Y PRESUPUESTO EJERCIDO, 2007-2012

(Miles de pesos)

Averiguaciones previas y presupuesto ejercido	2007	Part.	2008	Part.	2009	Part.	2010	Part.	2011	Part.	2012	Part.	TMCA <sup>1</sup>
	(a)	(%)	(b)	(%)	(c)	(%)	(d)	(%)	(e)	(%)	(f)	(%)	(h)
Averiguaciones previas para trámite	167,394	100.0	173,537	100.0	178,408	100.0	174,954	100.0	179,844	100.0	179,932	100.0	1.5
Despachadas	134,147	80.1	131,471	75.8	142,183	79.7	138,895	79.4	135,870	75.5	118,288	65.7	(2.5)
Pendientes de despacho	33,247	19.9	42,066	24.2	36,225	20.3	36,059	20.6	43,974	24.5	61,644	34.3	
Presupuesto total	11,954,767.1	100.0	10,657,534.0	100.0	12,380,928.1	100.0	11,703,640.7	100.0	11,977,782.7	100.0	13,606,680.7	100.0	2.6
Costo por averiguación previa despachada	89.1		81.1		87.1		84.3		88.2		115.0		5.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante el oficio núm. OM/CAOM/900/2013 de fecha 2 de septiembre de 2013. Sistema Institucional de Información Estadística (SIIIE).

CENAPI: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

Incompetencia Int: Incompetencia Interna.

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(a)}{(c)} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \right] * 100$

Existencia anterior: Son averiguaciones previas pendientes de despacho del año anterior.

Iniciadas: Averiguaciones previas que se integraron en el año.

Reingresadas: Averiguaciones previas en que el juez de distrito ordenó su devolución al agente del MPF; que se reactivaron después de estar en reserva, o que provinieron de otra delegación o unidad central que se declaró incompetente para integrarlas.

Reserva: Averiguaciones previas en que el agente del MPF no encuentra elementos para consignar, pero reserva el expediente por la posibilidad de que ulteriormente los obtenga.

NEAP: No Ejercicio de la Acción Penal.

Acumuladas: Averiguaciones previas que se incorporaron a otras indagatorias por la relación existente entre ambas, lo que da por concluida estadísticamente la que se agregó.

Se constató que, en el periodo 2007-2012, las averiguaciones previas despachadas disminuyeron 2.5%, en promedio anual, al pasar de 134,147 en 2007 a 118,288 en 2012. En este contexto, se determinó que el costo por averiguación previa despachada se incrementó 5.2%, en promedio anual, al pasar de 89.1 miles de pesos en 2007 a 115.0 miles de pesos en 2012, lo que significó que mientras las averiguaciones previas despachadas han disminuido en una serie de tiempo, su costo se ha incrementado a razón del presupuesto destinado en promedio, a cada averiguación previa despachada, lo cual limitó que la administración de dichos recursos se realizara con base en los criterios de eficacia, economía y racionalidad.

12-0-17100-07-0228-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República elabore un análisis para determinar el costo por averiguación previa, con el fin de definir acciones para incrementar la economía y la eficacia de los recursos asignados para la investigación y persecución de los delitos de orden federal.

**Consecuencias Sociales**

La auditoría practicada reveló que, en 2012, de cada 100 averiguaciones previas para trámite, en 66 se concluyen las investigaciones; de las cuales 24 se consignan ante un juez, y

en 16 de estos casos se dicta sentencia, lo que representa una efectividad del 15.6% respecto del total de averiguaciones previas para trámite. Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 5 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere solo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Procuraduría General de la República (PGR) cumplió con su objetivo de investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales, ya que en 2012 despachó 118,288 averiguaciones previas, de las cuales consignó el 36.7% (43,428) ante los órganos jurisdiccionales para ejercer la acción penal, e implementó para ello un canal de comunicaciones de interconexión electrónica entre las fiscalías generales y procuradurías de justicia locales y la propia PGR, por medio del Sistema Único de Intercambio de Información entre procuradurías (SUIIEP), para intercambiar información en forma ágil y oportuna con las demás instancias de procuración de justicia; asimismo, desarrolló Bases de Datos Criminalísticas, que utilizan tecnología de vanguardia, como son el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS), el Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS), la Base de Datos Genéticos, y la Base de Datos de Voz (ASIS).

Los resultados con observación se precisan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a:

En 2012, en el ámbito de sus atribuciones, la PGR no acreditó las acciones para velar por el puntual y efectivo seguimiento de los compromisos determinados en el Convenio de Colaboración entre la PGR y las Procuradurías estatales y el Distrito Federal, a fin de generar las condiciones para instrumentar Programas de Cooperación para el Abatimiento del Rezago en la Integración de Averiguaciones Previas; y establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral, con el fin de diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia, por lo que no fue posible evaluar en qué medida el Convenio de Colaboración contribuyó a la integración eficaz de la averiguación previa y, en consecuencia, al abatimiento de la impunidad para fortalecer el Estado de Derecho.

### **Apéndices**

#### **Procedimientos de Auditoría Aplicados**

1. Revisar el avance en la implementación del Sistema Único de Intercambio de Información entre Procuradurías (SUIIEP).

2. Revisar los programas de cooperación para el abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas, así como sus logros alcanzados.
3. Cuantificar y categorizar las averiguaciones previas conforme a su estado de trámite.
4. Revisar las denuncias de contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentadas por la Procuraduría General de la República.
5. Revisar el mecanismo utilizado por la PGR en 2012, para la detección sistemática de tesis jurisdiccionales contradictorias.
6. Revisar el Programa Operativo Anual 2012 de la Dirección General de Constitucionalidad para verificar el cumplimiento de la meta programada de analizar 250 tesis jurisdiccionales en ese año.
7. Revisar el nivel de operación de la base única de datos compartidos entre procuradurías para registrar las órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia.
8. Revisar los registros estadísticos de mandamientos ministeriales (órdenes de investigación, localización y presentación) y judiciales (aprehensión, reaprehensión, comparecencia, y presentación y extradición) cumplimentados por la PGR de 2007 a 2012.
9. Revisar las solicitudes de extradición formuladas por las entidades federativas y tramitadas por la PGR de 2007 a 2012, conforme a presuntos ilícitos que las motivaron.
10. Revisar las solicitudes de asistencia jurídica internacional formuladas por las entidades federativas y tramitadas por la PGR de 2007 a 2012, conforme a presuntos ilícitos que las motivaron.
11. Revisar las solicitudes de búsqueda y localización de personas sustraídas de la acción de la justicia y desaparecidas recibidas por la PGR en 2012.
12. Analizar la contribución de las solicitudes de auxilio brindado por la PGR a las procuradurías estatales para la búsqueda y localización de personas sustraídas de la acción de la justicia y desaparecidas, así como a la consolidación de averiguaciones previas del ámbito federal.
13. Revisar los mecanismos y acciones de coordinación en materia de servicios periciales con las procuradurías de las entidades federativas promovidos por la PGR en 2012.
14. Revisar las solicitudes de colaboración recibidas y atendidas por la PGR de 2007 a 2012.
15. Evaluar el comportamiento de las averiguaciones previas conforme a su estado de trámite, en perspectiva de las sentencias otorgadas por los órganos jurisdiccionales como resultado de los juicios seguidos por delitos del fuero federal en el periodo 2007-2012.
16. Comparar el comportamiento de las acciones de colaboración realizadas, respecto del comportamiento de las averiguaciones previas, conforme a su estado de trámite, y las sentencias otorgadas por los órganos jurisdiccionales como resultado de los juicios seguidos por delitos del fuero federal de 2007 a 2012.

17. Evaluar la participación porcentual de las acciones sustantivas de procuración de justicia en el presupuesto ejercido por la PGR en el periodo 2007-2012.
18. Analizar el presupuesto ejercido por la PGR en el periodo 2007-2012, en perspectiva de las averiguaciones previas, para determinar el costo por averiguación previa durante el periodo analizado.

#### *Áreas Revisadas*

Las subprocuradurías Jurídica y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, y de Investigación Especializada en Delitos Federales; la Policía Federal Ministerial; la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional; la Coordinación General de Servicios Periciales; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, y la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional, adscritas a la Procuraduría General de la República (PGR).

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 1, párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Cláusulas Primera, Décima Segunda, fracciones I y II, Décima Sexta, y Vigésima Primera del Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación.

Artículo tercero, numeral 14, fracción II.3 Operativo, Cuarta norma: Informar y Comunicar, inciso a, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los

resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Argumentaciones de la entidad fiscalizada respecto de los resultados con observación de la auditoría núm. 228 “Sistema de Procuración de Justicia Federal”.



Secretariado Técnico de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia  
Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación  
y Coordinación Interinstitucional

Oficio Núm. DGPPVCI/CIP/2672/2013

México D.F. a 20 de diciembre de 2013

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

**C.P.C. RICARDO SILVA MONTERO**  
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE LA  
COORDINACIÓN DE ASESORES DE LA  
OFICIALÍA MAYOR  
Presente.-

En alcance a mis similares DGPPVCI/CIP/2566/2013 y DGPPVCI/CIP/2639/2013, fechados los días 5 y 13 de diciembre de 2013, por medio de los cuales se expusieron los argumentos y presentó la evidencia documental correspondiente a los resultados finales y observaciones preliminares derivados de la auditoría número 228, denominada "Sistema de Procuración de Justicia Federal", que con motivo de la cuenta pública 2012 realizó la Auditoría Superior de la Federación a esta Institución Federal; al respecto, y con motivo de lo expresado en las reuniones de confronta realizadas en las instalaciones de la Auditoría Superior de la Federación los días 16 y 19 de diciembre de 2013, en documento anexo me permito enviarle una *Nota resumen* que contiene los argumentos expresados por esta Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional a lo largo del proceso de revisión antes señalado.

Lo anterior, con la atenta solicitud de que por los conductos institucionales se transmita oportunamente al grupo auditor a efecto de ser considerada para la conclusión del proceso de revisión antes referido y en su caso incorporada en el apartado de comentarios.

Reciba un saludo afectuoso.

ATENTAMENTE  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.  
EL DIRECTOR GENERAL

  
MTRO. JORGE NADER KURI

- c.c.p.- Mtra. Mariana Benítez Tiburcio.- Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales.- Para su superior conocimiento.- Presente.
- Lic. J. Aracely Gómez Molano.- Oficial Mayor.- Con idéntico fin.- Presente.
- Lic. Carlos A. Godínez Tellez.- Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.- Idem.- Presente.
- Lic. José Álvaro Vaquero Montes.- Titular del Órgano Interno de Control de la PGR.- Para su conocimiento.- Presente.

  
MTR. MARIANA BENÍTEZ TIBURCIO

Bvld. Adolfo López Mateos No. 101, Col. Tizapán San Ángel, C.P. 01090, Delegación. Álvaro Obregón, México, D.F.

Tel.: (55) 53 46 49 04 [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

1 de 23

## NOTA RESUMEN

### Consideraciones iniciales.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se erige como el instrumento de coordinación del Estado mexicano para fortalecer el federalismo en materia de procuración de justicia y participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia fundamenta su actuar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, en los Estatutos de la propia Conferencia y en el Convenio de Colaboración Interprocuradurías. Asimismo, en los acuerdos y resoluciones que en particular apruebe el Consejo de Coordinación, la Asamblea Plenaria, las Conferencias de Zona, los Comités Técnicos y los Grupos de Especialistas.

Estructuralmente, la Conferencia tiene en su Asamblea Plenaria a su órgano superior de gobierno. La Asamblea se integra por el Procurador General de la República, los Procuradores de Justicia y Fiscales Generales de las entidades federativas, así como el Secretario Técnico. Como invitados permanentes participan el Procurador General de Justicia Militar y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estos últimos con voz pero sin voto.

La Presidencia de la Conferencia recae en el Procurador General de la República, en términos de lo previsto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo de Coordinación es el órgano de control de la Conferencia, mismo que sesiona con carácter ejecutivo y se integra por el Procurador General de la República, los Procuradores representantes de zona, el Secretario Técnico y el Procurador que ostente la sede de la Asamblea.

La Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, por atribución reglamentaria, ostenta el Secretariado Técnico de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, es un foro de encuentro para los operadores principales del Sistema de Procuración de Justicia en México, al generar espacios de diálogo y consensos que faciliten el actuar de las instituciones de procuración de justicia, sin que ello atente en contra de su soberanía o haga nugatorias las atribuciones que sus respectivos marcos legales les confieren. En ningún caso, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se erige como órgano supraordinante de las procuradurías y fiscalías del país, por lo que éstas conservan en todo momento sus atribuciones de autodeterminación. Por lo mismo, el Secretariado Técnico no puede instruir, ordenar ni mandarles acción o actividad alguna, mucho menos en forma oficiosa.

De los resultados en particular.

Resultado número 2. Abatimiento al rezago en la integración de averiguaciones previas.

Respecto de lo previsto en la cláusula vigésimo tercera del Convenio de Colaboración, fue acreditado que el seguimiento del Convenio Interprocuradurías 2007 es una actividad conjunta entre el Secretariado Técnico y los Comités de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; que en 2012 ningún Coordinador de Comité convocó a sesión para tratar el tema de los programas de abatimiento del rezago en la integración de averiguaciones previas; que en ninguna parte del convenio se pactó que la referida obligación tuviera que cumplirse en anualidad o temporalidad específica alguna, y que el establecimiento de programas para el abatimiento del rezago en averiguaciones previas no fue determinado por los órganos competentes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

El seguimiento conjunto a que alude la cláusula vigésimo tercera, obedece a la necesidad de evitar que la Secretaría Técnica de la Conferencia determine unilateralmente la prioridad y orden en la incorporación y tratamiento en particular de los temas del interés del Colegio de Procuradores: requiere el mandato de algún Comité Técnico o, en su caso, conforme a los Estatutos, del Consejo de Coordinación o de la propia Asamblea Nacional.

Precisamente ese es el sentido que tiene el que la señalada cláusula controle al Secretariado Técnico al establecerle la condicionante de actuar "en coordinación" con el comité técnico respectivo.

En cuanto a “promover que se tratara el tema del establecimiento de programas para el abatimiento del rezago”, independientemente de no ser una atribución normativa que tuviera la entonces Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional, se debe considerar la opinión vertida por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, instancia coordinadora de los trabajos del Comité Técnico de Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional, misma que fue presentada como evidencia, de la cual se puede inferir y entender la falta de convocatoria al Comité para analizar las aportaciones emitidas con motivo del Convenio de Colaboración, por parte de su Coordinador, menos aún en el tema de los programas para el abatimiento del rezago. Y también se explica la determinación del Consejo de Coordinación de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (responsable de fijar la agenda nacional, evaluar e impulsar el cumplimiento de los acuerdos emanados de la Asamblea, así como vigilar y evaluar el trabajo de los comités) de no considerar durante 2012 ni en años anteriores, el establecimiento de programas para el abatimiento al rezago en la integración de averiguaciones previas, tal y como consta en las actas de sus reuniones que fueron exhibidas.

Sin embargo, éste supuesto incumplimiento, no es impedimento para que en lo particular las instituciones de procuración de justicia del país realicen acciones para generar programas de abatimiento en la integración de averiguaciones previas, lo cual es ejemplificado a través del programa integrado a finales de 2012 e instrumentado en 2013 por la Procuraduría General de la República a través de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas dependiente de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, que fue exhibido como evidencia.

**Resultado número 4.** Colaboración para el cumplimiento de órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia.

Se demostró que en la Vigésima Primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, del 22 de enero de 2007, se acordó la creación y puesta en marcha de la Plataforma México como parte de los ejes estratégicos aprobados, y por ende del Sistema Único de Información Criminal. A partir de este compromiso nacional, las instancias de procuración de justicia del país alimentan y consultan dicho sistema en diversos módulos, uno de los cuales es el relativo a los mandamientos judiciales y ministeriales.

El mandato de creación de la Plataforma México (22 de enero de 2007) es anterior a la referencia de la base única a que hace mención el convenio de colaboración (26 de junio de

2007), observación que corresponde a la realidad histórica, pero debe considerarse también el compromiso asumido por los integrantes de la Conferencia Nacional ante el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, plasmado en el acuerdo alcanzado en la décimo novena Asamblea Plenaria realizada en Jiutepec, Morelos, los días 20 y 21 de septiembre de 2007, que fue exhibido como evidencia, por el cual se acordó utilizar las bases de datos y registros nacionales a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre ellos, el Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

Las procuradurías y fiscalías del país tienen acceso pleno al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) de la Plataforma México, de donde se sigue que los órganos decisorios de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, previeron las posibles complicaciones de orden técnico y financiero que derivan del diseño e implementación de un mecanismo tecnológico de esta naturaleza, por lo que no estimaron necesario que en 2012 (ni en ningún otro año) se diera paso a la construcción de una base de datos adicional, con el gasto de recursos inherente, cuando que en el SUIC, y las demás bases de datos administradas por la PGR que constan en la auditoría, se pudo intercambiar información en relación con órdenes de presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia. Lógico es que, ante ello, la Secretaría Técnica no podía, ni debía, tener la iniciativa de promover oficiosamente la construcción de más bases de datos, menos aún sin el impulso del Comité Técnico, o del Consejo de Coordinación, o de la propia Asamblea.

#### Resultado número 8. Colaboración en materia de servicios periciales.

Quedó demostrado que el convenio de Convenio de Colaboración Interprocuradurías no establece la obligación de implementar convenios en materia de servicios periciales con las entidades federativa, como requisito para garantizar lo previsto en su cláusula décimo quinta respecto del intercambio de información, recursos humanos, técnicas de investigación e instrumental de laboratorio, a fin de coadyuvar en la actualización y especialización de los peritos.

La propia auditoría constató de que diversas procuradurías y fiscalías han suscrito convenios con la PGR para el intercambio de información en el Sistema IBIS de huella balística, Base de Datos de Genética, así como Bases de Datos Criminalísticas, demostrando la existencia de condiciones que permitieron la suscripción de dichos instrumentos. En otros casos donde no se ha realizado la suscripción de convenios, el propio órgano auditor advirtió, respecto de la Base de Datos de Voz, que las procuradurías y fiscalías del país no cuentan

con la infraestructura necesaria para el intercambio de información y por ende no se suscribe convenio alguno; sin embargo la PGR puso la herramienta a disposición de las procuradurías estatales para su registro y consulta; asimismo, respecto del Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares, las entidades tampoco cuentan con la infraestructura necesaria para el intercambio de información, por lo que las consultas son realizadas por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se acreditó que la Secretaría Técnica promovió las circunstancias propicias, jurídicas y/o administrativas, en el ámbito de sus atribuciones, y documentó la realización de diversas reuniones del Grupo Nacional de Servicios Periciales y Ciencias Forenses en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia durante el año 2012 y anteriores, foro nacional donde se advierten acciones de coordinación que en diversas materias técnicas realizan los expertos forenses de las instituciones de procuración de justicia del país, materializando el intercambio de información, recursos humanos, técnicas de investigación e instrumental de laboratorio, en diversas materias para la actualización y especialización de peritos a que hace referencia el convenio de colaboración.

**Resultado número 9.** Efecto de la colaboración de la PGR con las Procuradurías Estatales.

El órgano auditor reconoce que *“...la Cláusula Primera del Convenio de Colaboración 2007 establece el objetivo general del mismo, y que el resto de las Cláusulas del Convenio, se refieren a los compromisos y acciones que las partes deberán realizar para alcanzar el objetivo final del Convenio, que efectivamente no es una obligación específica o concreta que le corresponda llevar a cabo únicamente a la Secretaría Técnica del Convenio (sic);...”*

Se demostró que la política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia no es un tema que se agote con la sola celebración y suscripción del Convenio Interprocuradurías, sino también y especialmente con la Agenda Nacional que determine el Consejo de Coordinación de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y con las decisiones que en consecuencia asuman las reuniones de las Conferencias de zona, comités técnicos y grupos de especialistas.

Respecto de la necesidad de contar con indicadores integrales que consideren el universo normativo y la gestión integral de las actividades desarrolladas por la propia Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se verificó el acuerdo de procuradores y fiscales del país

para la implementación de un modelo integral del desempeño institucional, el cual se encuentre sustentado en indicadores de gestión en procuración de justicia, el cual por disposición normativa debió diseñarse en el marco del Comité Técnico Especializado de Información de Procuración de Justicia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Es así como el INEGI, se integró a los esfuerzos para la consecución de este tema.

El pasado 13 de agosto de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se aprueba la inclusión de un conjunto de indicadores y familias de indicadores en materia de Procuración de Justicia al Catálogo Nacional de Indicadores, con lo cual corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, generar en forma regular y periódica los indicadores y familias de indicadores en la forma y términos que determine el Comité Técnico Especializado de Información de Procuración de Justicia. Se trata de información pública visible en la liga <http://www.snieg.mx/#top>.

Finalmente, y en apego al *Principio de legalidad* previsto en los artículos 16, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe, es de señalarse que el ejercicio de las atribuciones asignadas reglamentaria y estatutariamente a la entonces Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional en su carácter de Secretariado Técnico de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, debe ajustarse a lo que el propio ordenamiento legal que regula su actuación le faculta, y entre su articulado no se desprenden atribuciones inherente a la promoción oficiosa de acciones orientadas a establecer condiciones para la materialización de las cláusulas del Convenio Interprocuradurías.