

Procuraduría General de la República

Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial

Auditoría de Desempeño: 14-0-17100-07-0041

GB-106

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas relativos a la consignación de averiguaciones previas y la obtención de sentencias condenatorias en materia de delitos de carácter especial, a efectos de contribuir a fortalecer el estado de derecho.

Alcance

Se evaluó el ejercicio fiscal 2014 y se verificaron los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las acciones de procuración de justicia, específicamente lo relacionado con los delitos federales de carácter especial. Asimismo, se determinó la eficiencia de los procesos para la integración de las averiguaciones hasta su despacho; la eficacia en la consignación de averiguaciones previas y en la obtención de sentencias condenatorias y la economía en la aplicación de los recursos autorizados.

La auditoría se realizó de conformidad con el Marco Rector para la Fiscalización de la Cuenta Pública; con el Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación; con los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, y con los Lineamientos Técnicos que formula la Auditoría Especial de Desempeño, que son complementarios a las disposiciones establecidas en los documentos anteriores; y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de la auditoría, se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, con la cual se aseguró el rigor metodológico y se estructuró de manera ordenada el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión a fin de cumplir con los objetivos de las auditorías de desempeño; y valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación del programa presupuestario evaluado.

Durante la auditoría se dispuso de datos confiables y suficientes para aplicar los procedimientos que permitieron evaluar la eficacia, eficiencia, economía y oportunidad de las operaciones revisadas así como el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario.

Antecedentes

La intervención del Gobierno Federal en las acciones de procuración de justicia inicia en 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su artículo 102 da las bases a la figura del Ministerio Público de la Federación (MPF) como titular de la acción penal, jefe de la policía judicial Federal y encargado de realizar la persecución de los delitos del orden federal; pero es hasta 1955, con la publicación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal ^{1/} cuando se definen como atribuciones del MPF el perseguir los delitos del orden federal, para lo cual deberá realizar las averiguaciones previas necesarias; ejercitar ante los tribunales la acción penal correspondiente; y representar a la Federación en los juicios en que fuese parte; asimismo, se dispone que estas acciones las realizará con auxilio de la policía judicial.

En 1974, con el fin de coordinar y armonizar las actividades del Procurador General y del Ministerio Público con las unidades administrativas que intervenían en el proceso de procuración de justicia, se publicó la Ley de la Procuraduría General de la República (LPGR), que sustituyó a la denominada Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955. La ley de 1974 incorporó las atribuciones del Procurador del Ministerio Público y estableció la reorganización de la PGR.

Para 1983, ante la creciente necesidad de asegurar la procuración de justicia en el país, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una nueva Ley Orgánica de la PGR (LOPGR), con objeto de elevar a la institución al rango de dependencia del Poder Ejecutivo Federal, y se incorporó a los servicios periciales como auxiliares directos del MPF. El reglamento de esta ley no se publicó sino hasta 1988.

Posteriormente, se consideró necesario especializar las funciones de los responsables de procurar la justicia, por lo que en 2002 se publicó la reforma a la LOPGR que estableció las bases generales del sistema de especialización y desconcentración territorial y funcional en apoyo al desarrollo de las funciones, tanto del Procurador como del MPF, y se determinaron los órganos auxiliares del MPF.

El 25 de junio de 2003, mediante una modificación al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, se cambian las bases de organización de la institución para especializar por géneros y por desconcentración territorial y funcional la persecución de los delitos; para ello, se instituyeron cinco nuevas subprocuradurías entre ellas la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (SIEDF); y el 24 de julio del 2003, conforme al Acuerdo A/068/03, se adscribieron a la SIEDF las unidades Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial, Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros, Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales y la Coordinación General de Investigación.

El 21 de octubre de 2008, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para expedir una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la que se estableció “fortalecer a la institución en la que se integra el Ministerio Público de la Federación para que realice con mayor eficacia la función de procurar justicia en el ámbito

^{1/} Diario Oficial de la Federación, 26 de noviembre de 1955.

federal, y como partícipe del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.^{2/} Con esta propuesta se sientan las bases para la creación del “Nuevo Sistema de Justicia Penal”.

El 23 de julio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el actual Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, en donde se modificó la denominación de la SIEDF a Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), la cual quedó a cargo de las unidades especializadas anteriormente citadas, y se le añaden la Coordinación General de Investigación, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos Destinados al Consumo Final, y la Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de Delitos Federales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se estableció el objetivo de contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y abatimiento de la impunidad, mediante la obtención de sentencias condenatorias en materia de delitos federales especializados.

En el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, se propuso desarrollar un modelo sistémico de operación institucional con base en células especializadas por tipo de delito que permitieran mejorar la calidad de la investigación; colaborar con los tres órdenes de gobierno en la producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa; y fortalecer los mecanismos de evaluación técnico jurídico, inspección, supervisión, investigación, fiscalización y control de la actuación del Ministerio Público.

Conforme al “Árbol de problemas” del Programa Presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”, que sirvió de base para justificar la operación de ese programa, se reconoce como factor causal del problema que atiende el programa a los elevados niveles de impunidad, lo cual limita la procuración de justicia mediante la obtención de sentencias condenatorias a favor de la sociedad.

Para contribuir a la procuración de justicia en los delitos de carácter especial, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyó el programa presupuestario E006, cuyo objetivo consistió en “contribuir al logro de una procuración de justicia eficaz y eficiente mediante la obtención de sentencias condenatorias a favor de la sociedad”, para lo cual se ejercieron 361,277.8 miles de pesos, el 78.5% de los 460,210.5 miles de pesos asignados.

Resultados

1. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

En 2014, la SEIDF integró la MIR del Programa Presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” y con su análisis se determinó que el Pp fue clasificado correctamente como un programa de servicios conforme a las actividades que realiza.

Como resultado de la revisión del árbol de problemas y de la MIR del Pp E006 “Investigar y Perseguir los Delitos de Carácter Especial” se determinó que los elementos considerados para construirlos resultan insuficientes para evaluar en qué medida se está atendiendo el problema público y, por tanto, el cumplimiento del objetivo de Fin del programa.

En el árbol de problemas no se identifica de manera precisa el problema público que debe atender el programa, lo que limita la identificación de sus factores causales. Estas deficiencias

^{2/} Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 22 de octubre de 2008.

se reflejan en los objetivos y en las metas diseñadas para medir los avances en la atención del problema público resultado de las acciones que realiza el programa.

Para atender estas deficiencias, en 2015, la SEIDF, formalizó la solicitud a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la PGR para la elaboración del árbol de problemas, en donde se defina claramente el problema público del Pp E006 y sus factores casuales, para estar en posibilidad de ajustar los objetivos, metas e indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Para sustentar esta situación, la PGR envió el programa de trabajo calendarizado del 21 de septiembre al 13 de noviembre de 2015, en donde estableció procesos y fechas de cumplimiento para identificar de manera precisa el problema público que debe atender el Pp E006 y definir indicadores que permitan medir su atención y la contribución al logro de objetivos y metas.

2. Sistema de Control Interno

Se determinó que en 2014, el sistema de control interno de la PGR, que reguló las operaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, cumplió en 86.0% (37 de los 43) los componentes de control señalados en las cinco Normas Generales de Control Interno en sus niveles estratégico, directivo y operativo.

En 2014, los Manuales de Organización General de la PGR y específicos de la SEIDF no estaban actualizados conforme a las funciones y atribuciones de la subprocuraduría, lo cual limitó una clara definición de responsabilidades y una desagregación y delegación de funciones alineados con la misión, visión, objetivos y metas institucionales. La entidad presentó el programa de trabajo para la actualización de los manuales, en donde se establece como fecha de conclusión el 31 de diciembre de 2015.

La SEIDF demostró el cumplimiento de los acuerdos del Comité de Control y Desempeño Institucional de la PGR, con la observancia del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos. Asimismo, la entidad fiscalizada implementó los mecanismos de control para las autorizaciones del No Ejercicio de la Acción Penal mediante el registro en el Sistema de Información Institucional Estadística (SIIE), y para el cumplimiento del Programa de Abatimiento de Rezago realizó reuniones semanales de seguimiento con los titulares de las unidades especializadas en investigación de la SEIDF.

La SEIDF no estableció el mecanismo de control que asegure la debida integración de las averiguaciones previas consignadas al Poder Judicial de la Federación.

14-0-17100-07-0041-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República analice las causas de las devoluciones de las averiguaciones previas consignadas por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales al Poder Judicial de la Federación, y con los resultados, establezca los mecanismos de control para asegurar la correcta integración de los expedientes que sustentan las averiguaciones, a fin de evitar su devolución, y cumplir lo dispuesto en el artículo Tercero, Capítulo II, numeral 14, TERCERA NORMA GENERAL Actividades de Control, fracción II.1, inciso c, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas implementadas.

3. Rendición de Cuentas

Con el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del mismo año, se verificó que en estos documentos se incluyeron estrategias relacionadas con el tema de procuración de justicia, pero en el apartado de Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados no se incorporaron indicadores ni metas que sirvieran como referentes para evaluar el cumplimiento del objetivo del Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”.

La PGR informó que durante el ejercicio 2014 y de conformidad con el numeral 26 de los Lineamientos para registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios de 2014, emitidos por la SHCP, la DGPP de la PGR reportó en el portal aplicativo de la SHCP (PASH) los avances de las metas comprometidas de los 54 indicadores de desempeño registrados en la MIR y que pertenecen al Sistema de Evaluación del Desempeño.

En los Informes Trimestrales sobre la situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública de 2014, la SHCP publicó los indicadores considerados como indicadores PEF 2014, los cuales se encuentran definidos en los “Criterios para la actualización de la MIR para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014” y consideran a los indicadores estratégicos a nivel Fin, Propósito o Componente de las matrices de indicadores para resultados, que cumplen con los atributos definidos en el numeral 13 de los criterios y sean seleccionados en la plataforma informática denominada PASH.

4. Averiguaciones Previas Iniciadas

La SEIDF inició 3,916 averiguaciones previas con lo que superó en 5.8% la meta prevista de 3,700 averiguaciones. Las averiguaciones previas inician con la denuncia ante Ministerio Público de la Federación.^{3/}

De las 3,916 averiguaciones iniciadas, el 34.8% correspondió a delitos contra los derechos de autor y la propiedad industrial; el 34.4% a delitos contra el ambiente y previstos en leyes especiales; el 18.9% correspondió a delitos fiscales y financieros; el 9.7% a delitos en los que se involucran servidores públicos; y el 1.9% a delitos cometidos por el comercio de narcóticos destinados al consumo final y, en menor medida, con el 0.3%, a delitos del pasado que involucran a servidores públicos.^{4/}

Las 3,916 averiguaciones previas iniciadas en 2014 se adicionan a las 5,542 que estaban pendientes de atender de ejercicios anteriores, con lo que en ese año había 9,458 averiguaciones en trámite.

5. Despacho de las Averiguaciones Previas

Las averiguaciones previas en trámite inician con la denuncia ante Ministerio Público de la Federación y se encuentran en proceso de averiguación para determinar su destino. Una vez concluida la averiguación, con los elementos disponibles se determina su situación para su

^{3/} Definición determinada por la ASF, con base en la información proporcionada por la PGR.

^{4/} Un ejemplo de los delitos del pasado que involucran a servidores públicos es el caso Colosio.

despacho. Las averiguaciones despachadas corresponden a la determinación de la acción jurídica a efectuar.^{5/}

En 2014, la SEIDF despachó 2,963 averiguaciones previas, el 31.3% de las 9,458 en trámite, con lo que cumplió en 80.1% la meta programada de 39.1%. Quedaron pendientes de resolución para el siguiente ejercicio fiscal 6,495 averiguaciones, el 68.7% del total en trámite, las cuales, de acuerdo con el Programa Nacional de Abatimiento al Rezago de Averiguaciones Previas, si pasado un año de la fecha de inicio no se han despachado, se consideran en rezago.

De las 2,963 averiguaciones previas despachadas, 74 fueron por acumulación; 236 se enviaron a reserva; 1,211 por incompetencia; 689 por el No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP); y 753 se enviaron a consignación, como se indica en cuadro siguiente:

AVERIGUACIONES PREVIAS DESPACHADAS, 2014

Acumuladas	Reserva	Incompetencia		NEAP	Consignaciones		Total
		Externa	Interna		C/det.	S/det.	
74	236	513	698	689	70	683	2,963
2.5	8.0	17.3	23.6	23.2	2.4	23.0	100.0

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Base de datos SIIE, 2014.

NEAP: No ejercicio de la acción penal.

C/det: Con detenido.

S/det: Sin detenido.

Con el análisis de las evidencias recabadas durante la averiguación previa, la SEIDF despachó las 2,963 averiguaciones previas por los conceptos siguientes:

- 74 por acumulación (el 2.5% del total), debido a que había dos o más procesos o expedientes en trámite que constituían un sólo juicio y deberían ser terminados en una sentencia, por ejemplo cuando un indiciado enfrenta más de un cargo.
- 236 a la reserva (8.0% del total), debido a que no se obtuvieron los elementos constitutivos del cuerpo del delito que determinarían la probable culpabilidad del indiciado.
- 1,211 por incompetencia, el 40.9% del total, (513 externas y 698 internas), debido a que fueron turnadas a otras instancias de procuración de justicia por no corresponder el delito resultante a la materia de delitos especializados (externas); o bien, fueron turnadas a otras mesas de trabajo dentro de la propia subprocuraduría por no ser competencia de la unidad especializada (interna).
- 689 por el No Ejercicio de la Acción Penal, (el 23.2% del total), 213 porque durante la investigación se determinó que no existían elementos suficientes para ejercitar la acción penal en contra de un presunto responsable y 476 por prescripción.
- 753 fueron consignadas (el 25.4%) y de éstas, 70 fueron con detenido (el 2.4% de las despachadas), que es sobre las que el juez está en posibilidad de dictar sentencia y 683 sin detenido en donde el juez, en caso de determinar la presunta responsabilidad del indiciado, libera la orden de aprehensión.

^{5/} Definición determinada por la ASF, con base en la información proporcionada por la PGR.

14-0-17100-07-0041-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República analice las causas por las que la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales no cumplió la meta de despacho de averiguaciones previas y, con los resultados obtenidos, adopte las medidas necesarias que coadyuven al cumplimiento de la meta, a fin de atender lo dispuesto en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas adoptadas.

6. Atención al Rezago de las Averiguaciones Previas

En el Programa Nacional de Abatimiento al Rezago 2014, la SEIDF se propuso abatir las averiguaciones previas iniciadas en los años 1992-2006 y que a 2014 se encontraban en reserva, para lo cual, se verificó si operó la figura jurídica de la prescripción o si había los elementos para determinar su posible reincorporación al trámite en los casos en que fuera susceptible practicar alguna diligencia para su determinación.^{6/} En estas tareas, se programó revisar 836 averiguaciones previas clasificadas en reserva.

Se constató que se programó revisar 836 averiguaciones previas rezagadas y se realizaron 289 revisiones, el 34.6% de lo programado. Los resultados obtenidos en 2014 por unidad especializada, se presentan en el cuadro siguiente:

ABATIMIENTO DEL REZAGO DE AVERIGUACIONES EN RESERVA, 2014

(Averiguaciones previas y porcentajes)

Unidad especializada	Programado	Realizado	Diferencia	Variación %
Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDDAPI)	697	150	(547)	21.5
Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF)	50	50	0	100.0
Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ)	8	8	0	100.0
Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE)	81	81	0	100.0
Total	836	289	(547)	34.6

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Reprogramación del Programa contra el rezago, 2014.

Tres de las cuatro unidades especializadas realizaron el total de las revisiones programadas (UEIDFF, UEIDCSPCAJ, UEIDAPLE y UEIDCNCF). La Unidad Especializada en Investigación de delitos contra los derechos de autor y la propiedad industrial (UEIDDAPI) analizó 150 expedientes de averiguaciones previas, el 21.5% de la meta de revisar 697. La entidad fiscalizada informó que las 289 averiguaciones previas revisadas en el programa contra el rezago fueron determinadas como No Ejercicio de la Acción Penal, de las cuales, 244 (el 84.4%) fueron por haber prescrito la acción penal y 547 no se determinaron por lo que no fueron despachadas; la entidad fiscalizada señaló que fue porque las averiguaciones cuentan

^{6/} En el artículo 105 del Código Penal Federal se señala que la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad para el delito que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años.

con una complejidad técnico jurídica respecto de los bienes asegurados y la publicación de edictos.

Con la revisión del Programa Anual de Trabajo 2014, de la SEIDF se verificó que en este documento, se identifica como uno de los principales problemas que afectan la operación de la subprocuraduría la falta de personal del Ministerio Público de la Federación.

En el diagnóstico del mismo documento, se determinaron las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), en las que se incluyó como una de sus debilidades que “la plantilla ministerial es insuficiente para soportar programas emergentes de abatimiento al rezago”.

Con objeto de determinar las cargas de trabajo del personal sustantivo de la SEIDF integrado por los fiscales coordinadores especializados, fiscales coordinadores mixtos, fiscales ejecutivos titulares, fiscales ejecutivos adjuntos, y fiscales ejecutivos asistentes, se comparó la plantilla de personal desagregada por unidad especializada de la SEIDF, con la base de datos de las averiguaciones previas en trámite. El análisis de la información remitida por unidad sustantiva se presenta en el cuadro siguiente:

PERSONAL SUSTANTIVO Y TRÁMITE DE AVERIGUACIONES PREVIAS DE LA SEIDF, 2014

(Personal, averiguaciones previas y porcentajes)

Unidad Especializada en Investigación	Personal sustantivo de la SEIDF, 2014						Subtotales			Carga de trabajo			
	Fiscal Coordinador Especializado	Fiscal Coordinador Mixto	Fiscal Supervisor Mixto	Fiscal Ejecutivo Titular	Fiscal Ejecutivo Adjunto	Fiscal Ejecutivo Asistente	Subtotal personal sustantivo	Subtotal personal administrativo y técnico	Total	Averiguaciones previas promedio por fiscal	Averiguaciones previas despachada por fiscal	Averiguaciones previas pendientes de atención por fiscal	% Eficiencia en el despacho de las AP en trámite
SEIDF	0	1	0	6	4	13	24	77	101	0	0	0	0
UE Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDDAPI)	0	0	0	6	7	34	47	95	142	57	22	35	38.6
UE Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF)	0	1	0	14	6	36	57	73	130	32	9	23	28.1
UE Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE)	1	1	1	6	4	28	41	52	93	55	8	47	14.5
UE Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia UEIDCSAJ	0	3	3	2	2	29	39	63	102	33	6	27	18.2
Coordinación General de Investigación (CGI)	0	1	0	4	2	8	15	51	66	20	2	18	10.0
UE Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final (UEIDCNDCF)	0	0	0	1	1	16	18	19	37	19	6	12	31.6
Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delitos Federales (GCPPAMDF)1/	0	0	0	3	7	16	26	27	53	31	28	3	90.3
Total	1	7	4	42	33	180	267	457	724	35	11	24	31.4
Participación %							36.9	63.1	100.0				

FUENTE: Elaborado por la ASF, con la Plantilla de Personal de la SEIDF, 2014; Averiguaciones Previas Físicas 2014, SIE.

UE: Unidad especializada.

1/ La DGCPPAMDF presenta un cumplimiento en el despacho de metas del 124.1% en relación al total de averiguaciones previas en trámite, lo cual se explica porque el número de las averiguaciones previas despachadas incluye el incremento de 207 averiguaciones previas recibidas por reasignación en el transcurso del año, derivadas de la incompetencia señalada por otras unidades especializadas de la SEIDF.

Se comprobó que de la plantilla del personal de 724 trabajadores a cargo de la SEIDF, 267 (el 36.9%) corresponden a personal sustantivo. En promedio, cada uno de los 267 fiscales atendió 35 averiguaciones previas, de las que despachó 11, el 31.4% de las asignadas. El resto de las averiguaciones, de no atenderse en el transcurso de un año de haberse iniciado, se suman al rezago.

De los 267 fiscales, 24 (el 9.0%) están directamente asignados a la subprocuraduría sin averiguaciones previas a su cargo. La entidad fiscalizada informó que este personal revisa las indagatorias remitidas por las unidades especializadas a su cargo, a efecto de autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal.

En el análisis realizado al programa para abatir el rezago, se detectó que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final no participó en el programa, a pesar de que solamente despachó el 31.6% de las averiguaciones previas a su cargo.

Por tanto, considerando que el promedio de averiguaciones despachadas en 2014 fue de 31.4% y el resultado del diagnóstico del FODA realizado por la SEIDF, se puede concluir que una de las causas por las que la subprocuraduría no logró la meta de abatir el rezago es el desequilibrio entre la sobrecarga de trabajo y el personal disponible.

14-0-17100-07-0041-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República analice la problemática que le impide cumplir a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales la meta de abatimiento del rezago de averiguaciones previas y, con los resultados establezca las acciones necesarias para abatir el rezago, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis realizado y de las medidas implementadas.

14-0-17100-07-0041-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República, con base en el análisis de series históricas del número de averiguaciones en trámite por personal sustantivo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, determine el número de fiscales necesarios para asegurar el oportuno trámite y despacho de las averiguaciones previas y se elimine el rezago, y el resultado, lo someta a consideración de las autoridades competentes para que se tomen las medidas conducentes, en cumplimiento del artículo 24, fracciones I y II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del diagnóstico y de los resultados obtenidos.

7. Autorización del No Ejercicio de la Acción Penal

En el Manual de Procedimientos de la SEIDF, Numeral III, procedimiento “Autorizar en definitiva el No Ejercicio de la Acción Penal”, se propuso el objetivo de “Autorizar en definitiva el No Ejercicio de la Acción Penal, cuando sea procedente, por parte del C. Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales”, y la política de operación para este proceso es la siguiente: “es responsabilidad de los titulares de las unidades especializadas, remitir las Consultas de No Ejercicio de la Acción Penal de las indagatorias que tengan a su cargo, al Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales, a efecto de someterlas para su autorización en definitiva”; y “es responsabilidad del Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales, Autorizar en Definitiva el No Ejercicio de la Acción Penal, en caso de que así proceda”.

En 2014, en la base de datos del SIIE, se identificó que la subprocuraduría determinó y autorizó 689 averiguaciones previas por no ejercicio de la acción penal (NEAP), como se muestra en el cuadro siguiente:

AUTORIZACIONES DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR SEIDF

(Autorizaciones y Porcentajes)

Delegación	Conducta o hechos no constitutivos de delito	No part. inculpado en conducta o hechos punibles	Obstáculo material insuperable para probar existencia de hechos	Extinción de la responsabilidad penal. (Prescripción)	Existencia de excluyentes de responsabilidad	Total
Derechos de Autor Propiedad Industrial (UEIDDAPI)	69	2	19	160	3	253
Fiscales y Financieros (UEIDFF)	4	7	2	166	0	179
Cometidos por Servidores Públicos contra Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ)	39	0	0	15	0	54
Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales. (UEIDAPLE)	3	0	0	121	0	124
Coordinación General de Investigación (CGI)	3	0	0	14	0	17
Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final (UEIDCNCF)	3	0	56	0	3	62
Total	121	9	77	476	6	689
Participación	17.6	1.3	11.1	69.1	0.9	100.0

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), base de datos de la SEIDF de Autorizaciones de no Ejercicio de la Acción Penal 2014.

De éstas, el 69.1% se debió a la prescripción de la responsabilidad penal, el 17.6% a conductas o hechos no constitutivos de delitos, el 11.1% a obstáculo material insuperable para probar la existencia de los delitos (resultó imposible probar la existencia de la conducta o hecho delictiva) y en 1.3% por la no participación del inculpado en la conducta o hechos punibles o por la existencia de excluyentes de responsabilidad.

8. Acciones Operativas para el Combate a los Delitos Federales

En la MIR del Pp E006 se propuso el objetivo de Actividad “Realización de acciones operativas para el combate de delitos federales especializados” y se diseñó el siguiente indicador:

Indicador	Método de cálculo
“Eficacia en las acciones operativas de combate a delitos federales especializados”	(Número de operativos, cateos y/o puestas a disposición en materia de delitos federales especializados realizados / número de operativos, cateos y/o puestas a disposición programados) X 100.

Para medir el cumplimiento del indicador, en 2014 la SIEDF programó 1,010 acciones operativas para el combate a los delitos federales.

En la ejecución de los operativos se realizan actividades para la persecución e investigación de los delitos en materia de derechos de autor y la propiedad industrial, delitos fiscales, de comercio de narcóticos destinados al consumo final, y delitos contra el medio ambiente especializados (operativos en la vía pública, cateos y puestas a disposición).^{2/}

En 2014, se verificó que se llevaron a cabo 1,082 acciones operativas, resultado superior en 7.1% respecto de la meta de ejecutar 1,010 acciones operativas para el combate a los delitos

^{2/} Definiciones determinadas por la ASF, con base en la información proporcionada por la PGR.

federales. El detalle de los tipos de operativos realizados y el número de personas puestas a disposición, se muestra en el cuadro siguiente:

ACCIONES INVESTIGATIVAS Y PERSECUTORIAS PARA EL COMBATE A LOS DELITOS FEDERALES ESPECIALES, 2014

(Operativos y porcentajes)

Acción	UEIDDAPI	UEIDFF	UEIDAPLE	UEIDCNCNF	Total	Part. %	Meta	Var. %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)= (g/e)*100
Operativos en vía pública	60	54	41	123	278	25.7	n.d.	n.c.
Inmuebles cateados	680		45	6	731	67.6	n.d.	n.c.
Puestos a disposición		2	27	44	73	6.7	n.d.	n.c.
Total	740	56	113	173	1,082	100	1,010	107.1

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Reportes Consolidados de UEIDDAPI, UEIDFF, UEIDCAPLE, UEIDCNCNF, 2014.

UEIDDAPI: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial.

UEIDFF: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros.

UEIDAPLE: Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales.

UEIDCNCNF: Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final.

n.d. No, disponible.

n.c. No cuantificable.

En 2014, la SEIDF superó en 7.1% la meta realizar operativos, cateos y personas puestas a disposición. Del total de acciones realizadas, el 67.6% correspondió a inmuebles cateados, de los cuales el 93.0% los realizó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial para combatir el delito de piratería; y el 25.7% correspondió a operativos en vía pública, de los cuales el 44.2% los realizó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final para combatir el narcomenudeo. Las 1,082 acciones realizadas permitieron poner a disposición de la autoridad judicial a 73 personas.

9. Averiguaciones Previas Consignadas

En la MIR del programa presupuestario E006, se propuso el objetivo de Propósito “Los denunciantes en materia de delitos federales especializados son beneficiarios con las averiguaciones previas consignadas”, y para determinar su cumplimiento se formuló el indicador siguiente:

Indicador	Método de cálculo
“Porcentaje de averiguaciones previas consignadas en relación a las despachadas en materia de delitos federales especializados”	(Número de averiguaciones previas despachadas por consignación en materia de delitos federales especializados / Total de averiguaciones previas despachadas en la materia) X 100

Para medir el cumplimiento del indicador, en 2014 se estableció la meta de obtener el 34.0% de averiguaciones previas despachadas por consignación.

El despacho de averiguaciones previas por consignación se determina cuando, con los elementos recabados en la investigación, se considera que existen los elementos necesarios para demostrar la culpabilidad del indiciado y se turna el expediente a las autoridades jurisdiccionales para su sentencia. La consignación de la averiguación previa puede ser con detenido o sin detenido.^{8/}

Se determinó que en 2014 se consignaron 753 averiguaciones previas, como se desagrega en la tabla siguiente:

PORCENTAJE DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESPACHADAS, 2014

(Averiguaciones y porcentajes)

Concepto	Averiguaciones previas en trámite (a)	Averiguaciones previas consignadas (b)	Meta (c)=(b/a)*100
Meta	1,612	548	34.0
Resultado	2,963	753	25.4

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006 "Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial", Total de Averiguaciones Previas, 2014, base de datos SIE de las averiguaciones previas despachadas, 2014.

NOTA: Las averiguaciones previas en trámite son las que se encuentran en proceso de indagación para determinar el resultado y proceder a su despacho.

Las averiguaciones previas consignadas respecto del total de las averiguaciones previas despachadas en materia de delitos federales especializados fue de 25.4%, el 74.7% de la meta prevista de 34.0%.

Para complementar la evaluación, se realizó el análisis del comportamiento de la tendencia del indicador en el despacho de averiguaciones previas consignadas durante el periodo 2012-2014, como se muestra a continuación:

AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS Y DESPACHADAS, 2012-2014

(Averiguaciones previas y porcentajes)

Averiguaciones previas	2012	2013	2014	TMCA %
Averiguaciones previas despachadas	2,025	4,516	2,963	21.0
Averiguaciones previas consignadas	599	551	753	12.1
Con detenido	110	64	70	(20.2)
Sin detenido	489	487	683	18.2
Despacho por consignación %	29.6	12.2	25.4	(7.4)

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Total de averiguaciones previas Físicas, periodo 2012-2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2012 a 2014, el porcentaje de averiguaciones consignadas respecto de las despachadas disminuyó en 7.4% en promedio anual, al pasar de 29.6% al 25.4%.

La SEIDF informó que para atender las deficiencias en la integración de las averiguaciones previas y su puesta a consignación ante el juez (consignación de la averiguación previa), la

^{8/} Definición determinada por la ASF, con base en la información proporcionada por la PGR.

Procuraduría General de la República instrumentó acciones de verificación y revisión de la integración de los expedientes de averiguaciones previas, y de orientación en la actualización de los Agentes del Ministerio Público de la Federación para la elevación de la calidad técnico-jurídica de la averiguación previa.

10. Devolución de las Averiguaciones Previas Consignadas

En el Programa Anual de Trabajo 2014 de la SEIDF se estableció el objetivo “Los denunciados son beneficiados cuando las averiguaciones previas en materia de delitos especiales son consignadas” y se diseñó el indicador siguiente:

PORCENTAJE DE DEVOLUCIONES DE CASOS POR PARTE DEL PJF
RESPECTO DE LAS CONSIGNACIONES REMITIDAS

Número de Averiguaciones previas que reingresan por una devolución del juez	X 100	32.0
Total de averiguaciones previas consignadas		

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Programa Anual de Trabajo 2014, SEIDF.

Para verificar el cumplimiento de la meta, se revisó la base de datos “Averiguaciones Previas Físicas” que contiene el número de averiguaciones previas devueltas por el PJF y el total de averiguaciones previas consignadas en materia de delitos federales especiales, en la que se reportaron 753 averiguaciones previas consignadas y 219 reingresos por devoluciones del Juez, como se muestra en el cuadro siguiente:

DEVOLUCIONES DE CASOS POR EL PJF RESPECTO DE LAS
CONSIGNACIONES REMITIDAS, 2014
(Averiguaciones y porcentajes)

Averiguaciones previas consignadas (a)	Averiguaciones previas consignadas devueltas por el Juez (b)	Variación % (c)=(b/a)*100
753	219	29.1

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Averiguaciones Previas Físicas, SIE, 2014.

Se verificó que en 2014 reingresaron 219 averiguaciones previas que fueron devueltas por el juez, lo que representó el 29.1% de las averiguaciones previas consignadas, 2.9 puntos porcentuales menos que la meta propuesta por la SEIDF de 32.0%.

De 2010 a 2014, el porcentaje de devoluciones disminuyó en promedio anual 2.4%, como se indica en el cuadro siguiente:

DEVOLUCIONES DE CASOS DEL PJF RESPECTO DE LAS CONSIGNACIONES REMITIDAS

(Averiguaciones y porcentajes)

Averiguaciones previas	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio	TMCA
consignadas	661	584	599	551	753	629.6	3.3
devueltas	212	174	208	94	219	181.4	0.8
Porcentaje: devueltas / consignadas	32.1	29.8	34.7	17.1	29.1	28.6	(2.4)

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Averiguaciones Previas Físicas, SIE, 2014.

De 2010 a 2014, el porcentaje de devoluciones de casos por parte del PJF respecto de las consignaciones remitidas, en materia de delitos federales especializados disminuyó en promedio anual en 2.4%, aun cuando el porcentaje de desechamientos de 2014 fue superior en 12.0 puntos porcentuales al obtenido el año anterior.

11. Órdenes de Aprehesión Obtenidas

Se constató que en 2014 el ministerio público solicitó 683 órdenes de aprehensión, de las cuales 281 fueron negadas por las autoridades jurisdiccionales (el 41.1% de las solicitadas), como se muestra en el cuadro siguiente:

ÓRDENES DE APREHENSIÓN DE LA SEIDF, 2014

Órdenes de aprehensión	Cantidad
Solicitadas	683
Libradas	412
Negadas *	281
Ejecutadas	160

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Listado de las órdenes de aprehensión solicitadas en 2014 y su estatus al 31 de diciembre de 2014 y a la fecha.

- incluye órdenes de aprehensión solicitadas en ejercicios anteriores.

A fin de conocer los motivos de las devoluciones realizadas por el juez, la SEIDF realizó un estudio a 339 negativas de las órdenes de aprehensión para detectar los criterios jurisdiccionales argumentados para negarlas. De acuerdo con la SEIDF, el diagnóstico le permitirá aportar elementos para mejorar la integración de las indagatorias realizadas por las unidades especializadas y adoptar medidas preventivas o correctivas para atender los criterios esgrimidos por los jueces en su negativa. Los criterios para las negativas de las órdenes de aprehensión se detallan a continuación:

CRITERIOS DE NEGATIVAS DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN SEIDF, 2014

(Expedientes de Averiguaciones previas estudiados)

Tipo de Negativa	UEIDCNCF	UEIDAPLE	UEIDCSPCAJ	UEIDDAPI	UEIDFF	Total	Participación %
Devolución por falta de formalidad	3	5	5	2	13	28	8.2
Insuficiencia probatoria para acreditar el cuerpo del delito	0	14	23	13	42	92	27.1
Insuficiencia probatoria para acreditar la probable responsabilidad	0	4	2	3	35	44	13.0
Deficiencia en la querella (Requisito de procedibilidad)	0	3	1	2	43	49	14.5
Atipicidad de la conducta atribuida al inculpado	0	5	1	0	13	19	5.6
Deficiencias en la integración de las Averiguaciones Previas	0	1	3	4	35	43	12.7
Deficiencias en el pliego de consignación	0	2	8	1	15	26	7.7
Extinción de la acción penal (Prescripción y sobreseimiento por defunción del inculpado)	0	2	3	0	20	25	7.4
Non Bis In Idem	0	0	1	0	5	6	1.8
Conciliación (Artículo 4 LOPGR)	0	0	0	0	7	7	2.0
TOTAL	3	36	47	25	228	339	100.0

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Criterios de Negativas de Órdenes de Aprehensión enero-diciembre 2014.

Non Bis In Idem: No puede ser juzgado dos veces por la misma causa.

De acuerdo con el estudio, las principales causas de negativa para las órdenes de aprehensión de los órganos jurisdiccionales fueron las deficiencias en la integración de los expedientes con el 62.8%. Por tipo de negativa, las principales deficiencias detectadas son: la insuficiencia probatoria para acreditar el cuerpo del delito con el 27.1%, deficiencia en la querella (requisito de procedibilidad) con el 14.5%, insuficiencia probatoria para acreditar la probable responsabilidad con el 13.0%, y la devolución por falta de formalidad con el 8.2%.

12. Obtención de Sentencias Condenatorias en Favor de la Sociedad

En 2014, la SEIDF incluyó en la MIR del Pp E006 el objetivo de Fin de “Contribuir al logro de una procuración de justicia eficaz y eficiente mediante la obtención de sentencias condenatorias en materia de delitos federales especializados”. Para determinar el cumplimiento del objetivo propuesto, se formuló el indicador siguiente:

Indicador	Método de cálculo
“Porcentaje de sentencias condenatorias obtenidas en materia de delitos federales especializados”	(Número de sentencias condenatorias en materia de delitos federales / Total de sentencias emitidas en la materia) X 100

Para medir el cumplimiento del indicador, en 2014 se estableció la meta de obtener el 94.5% de las sentencias condenatorias.

Se determinó que en 2014 los tribunales de justicia emitieron 128 sentencias, 114 condenatorias y 14 absolutorias, como se indica en la tabla siguiente:

SENTENCIAS CONDENATORIAS EN MATERIA DE DELITOS

FEDERALES ESPECIALIZADOS, 2014

(Sentencias y porcentajes)

Concepto	Total emitidas (a)	Condenatorias (b)	Absolutorias (c)	Variación % (d)=[(b)/(a)]*100
Meta	109	103	6	94.5
Resultado	128	114	14	89.1

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006 "Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial", Subsistema Estadístico de Metas Programáticas, 2014, base de datos de las sentencias obtenidas, 2014.

En 2014, se emitieron 114 sentencias condenatorias, el 89.1% de las emitidas, el 94.3% de la meta de lograr que el 94.5% de las sentencias emitidas por los tribunales de justicia en materia de delitos federales especializados sean condenatorias.

La SEIDF informó que a fin de incrementar el porcentaje de sentencias condenatorias, la Procuraduría General de la República instrumentó acciones para elevar la calidad técnico-jurídica de las averiguaciones previas que realizan los Agentes del Ministerio Público de la Federación, así como de la integración de los expedientes que las sustentan, a fin de proporcionar los elementos necesarios para demostrar la culpabilidad del indiciado.

La desagregación de las sentencias por unidad especializada se muestra en el cuadro siguiente:

SENTENCIAS CONDENATORIAS OBTENIDAS POR DELITOS FEDERALES DE CARÁCTER ESPECIAL, 2014

(Sentencias obtenidas y porcentajes)

Unidad Especializada en Investigación de Delitos:	Cuenta Pública 2014			
	Emitidas (a)	Condenatorias (b)	Absolutoria (c)	Part. % (b/a)*100
Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDDAPI)	23	21	2	91.3
Fiscales y Financieros (UEIDFF)	38	32	6	84.2
Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ)	6	6	0	100.0
Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE)	35	30	5	85.7
Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final (UEIDCNCF)	26	25	1	96.2
Total	128	114	14	89.1

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, Base de datos SIIE, 2014; Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006 "Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial 2014"

Con la información analizada, se constató que la UEIDCSPCAJ responsable de sancionar los delitos cometidos por servidores públicos y contra la administración de justicia, y la UEIDCNCF que persigue los delitos relacionados con el comercio de narcóticos destinados al consumo final lograron el 100.0 y 96.2%, respectivamente, de sentencias condenatorias respecto de las emitidas por el juez, resultados superiores a la meta prevista de 94.5%, en tanto que las otras tres, que participan con el 75.0% de las sentencias emitidas, tuvieron un porcentaje inferior a la meta.

13. Costo de las Averiguaciones Previas

Con objeto de evaluar si la PGR contó con normas o criterios para la distribución de recursos que den los elementos para cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en el Pp E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial" se solicitó la información respectiva. La Dirección General de Programación y Presupuesto de la PGR indicó que no cuenta con criterios para la distribución de recursos; y señaló que la distribución la realiza con base en las solicitudes de las diversas unidades responsables de la institución.

Como prueba supletoria se verificó el ejercicio del presupuesto de 2014 y se relacionó con el número de averiguaciones previas despachadas. Al comparar el presupuesto aprobado a la subprocuraduría con el número de averiguaciones en trámite, se determinó un costo estimado de 48.7 miles de pesos por averiguación. Este costo estimado se multiplicó por el número de averiguaciones en trámite. Los resultados del estimado del presupuesto por unidad responsable, basado en el número de averiguaciones que atiende, se presentan en el cuadro siguiente:

ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO POR UNIDAD ADMINISTRATIVA

(Miles de pesos, averiguaciones previas y porcentajes)

Unidad Responsable	Original	Averiguaciones previas en trámite	Estimación costo por averiguación previa	Estimación presupuesto (b*48.7)	Diferencia del presupuesto estimado y aprobado	
					(a-d)	(e/a)*100
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Total	460,210.5	9,458	48.7			
Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF)	288,928.8	0	n.a.	n.a.		
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDAPI)	29,098.5	2,700	10.8	131,377.5	(102,279.0)	(351.5)
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF)	24,074.2	1,977	12.2	96,197.5	(72,123.3)	(299.6)
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE)	20,597.0	2,240	9.2	108,994.7	(88,397.7)	(429.2)
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ)	25,259.5	1,326	19.0	64,520.9	(39,261.4)	(155.4)
Coordinación General de Investigación (CGI)	34,031.0	294	115.8	14,305.5	19,725.5	58.0
Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final (UEIDCNCF)	18,519.0	333	55.6	16,203.2	2,315.8	12.5
Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delitos Federales (DGCPPAMDF)	19,702.5	588	33.5	28,611.1	(8,908.6)	(45.2)

FUENTE: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), Estado del Ejercicio del Presupuesto 2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa, CHPF, 2014.

Del total del presupuesto aprobado, el 62.8% está asignado a la subprocuraduría, que no tiene a su cargo averiguaciones previas. De acuerdo con información de la SEIDF, en esta área se revisan las indagatorias remitidas por las unidades responsables a su cargo.

Del resto de las unidades responsables, en cinco de ellas el presupuesto asignado fue menor que el estimado por la ASF, en tanto que en dos de ellas fue mayor.

La PGR no cuenta con criterios adecuados para determinar si la administración de dichos recursos se realizó con base en los criterios de economía.

14-0-17100-07-0041-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República elabore un análisis que le permita identificar las causas por las que no se han establecido los criterios para la distribución de los recursos por unidad responsable, y con los resultados adopte las medidas necesarias para establecerlos, a fin de incrementar la economía y la eficacia en el uso de los recursos asignados para la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis realizado y de las acciones implementadas.

Consecuencias Sociales

En 2014, la SEIDF logró sentencias condenatorias para el 3.9% de las 2,963 averiguaciones previas despachadas en el año, debido principalmente a la deficiente integración de las averiguaciones; y de las 9,458 averiguaciones en trámite. Con estos resultados, las acciones realizadas por la SEIDF son insuficientes para acrecentar el fortalecimiento del Estado de derecho y la procuración de justicia en beneficio de la ciudadanía.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 5 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta 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 que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

De acuerdo con el diagnóstico identificado en el programa presupuestario E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", el problema central son los delitos del orden federal; sin embargo, la ASF determinó que el problema central por atender es la deficiente procuración de justicia, como lo señala el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, en donde se identifican como factores causales a las faltas al debido proceso, saturación, dilación y una defensoría pública rebasada, lo que ocasiona que las acciones de la PGR sean insuficientes para atender la demanda de justicia penal de la ciudadanía.

Para contribuir a combatir los delitos del orden federal, la PGR, por medio de la SEIDF, operó el programa presupuestario E006, cuyo objetivo consistió en contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y al abatimiento de la impunidad, mediante la obtención de sentencias condenatorias en materia de delitos federales especializados, para lo cual en el Presupuesto de Egresos de la Federación se asignaron al programa 460,210.5 miles de pesos.

Los resultados de la auditoría mostraron que en 2014, con el programa presupuestario E006, la Procuraduría General de la República inició 3,916 averiguaciones previas en materia de delitos federales de carácter especial, que junto con las 5,542 averiguaciones previas en trámite de ejercicios fiscales anteriores, el número de averiguaciones previas a atender en 2014 fue de 9,458; de las cuales, en el año se despacharon 2,963 averiguaciones, el 31.3% de las averiguaciones en trámite y 6,495 (el 68.7%), quedaron sin atender.

De las 2,963 averiguaciones despachadas, 1,211 (el 40.9%) fueron despachadas por incompetencia, 753 (el 25.4%) se enviaron a consignación, 689 (el 23.2%) por No ejercicio de la Acción Penal, 236 (el 8.0%) se enviaron a reserva y 74 (el 2.5%) fueron acumuladas con otras averiguaciones.

En 6,971 averiguaciones (el 73.7% de las averiguaciones en trámite) no se cumplió con el objetivo de procuración de justicia ya que 476 (el 5.0%) se dieron de baja por prescripción, y 6,495 (el 68.7%) quedaron sin atender.

De las 753 averiguaciones enviadas a consignación, 219 (el 29.1%) fueron devueltas por el juez al ministerio público por fallas al debido proceso, 128 obtuvieron sentencia (el 17.0%), y 406 continuaron en proceso de sentencia (el 53.9%). Las sentencias condenatorias emitidas representaron el 3.9% de las despachadas.

La SEIDF reconoció que uno de los factores de riesgo que afectan la operación de la subprocuraduría es el déficit de personal, lo cual fue constatado por la ASF al determinar las cargas de trabajo del personal sustantivo de la subprocuraduría que fueron de 35 averiguaciones previas por fiscal, de las cuales, en promedio atendieron 11, que representaron el 31.4% de las que en promedio corresponde atender por fiscal.

La ASF considera, que en 2014, las acciones del programa presupuestario E006 "Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial" se orientaron a la atención de las denuncias, la integración y consignación de averiguaciones previas y la obtención de sentencias condenatorias en materia de delitos federales a favor de la sociedad; sin embargo, la contribución de la PGR para lograr una procuración de justicia eficaz, eficiente y abatir la impunidad ha sido limitada debido a que no procuró justicia sobre el 73.7% de las averiguaciones en trámite que quedaron sin atender en el año y sólo logró consignar el 25.4% de las averiguaciones despachadas y de éstas, logró sentencias condenatorias para el 3.9%.

Con la emisión de las recomendaciones al desempeño, la ASF contribuirá a que la PGR eficiente los procesos de investigación y persecución del delito, al establecer medidas para mejorar el despacho por consignación de las averiguaciones previas y disponer del personal necesario para evitar su rezago, con la finalidad de incrementar el porcentaje de sentencias condenatorias en favor de la sociedad.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que el diseño del Árbol de Problemas y la estructura de los Indicadores que integran la MIR del Pp E006 se hubieran ajustado a la normativa correspondiente
2. Evaluar que el Diseño del Sistema de Control Interno de la SEIDF se realizó conforme a la normativa aplicable en la materia.
3. Verificar que los documentos de rendición de cuentas permitieran evaluar el mandato presupuestario del PEF y el cumplimiento de objetivos y metas del Pp E006 para atender el problema público.
4. Determinar la población objetivo del PP E006 y verificar los registros del número de denunciantes beneficiados con las averiguaciones previas iniciadas.
5. Verificar el porcentaje de despacho de las averiguaciones previas en materia de delitos especiales respecto de las averiguaciones previas en trámite, en el ejercicio 2014.
6. Analizar el programa de atención al rezago en materia de averiguaciones previas implementado por la SEIDF.
7. Verificar las causas para la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal y su autorización.
8. Comprobar que en el ejercicio 2014, la SEIDF realizó acciones operativas para el combate a los delitos federales.
9. Verificar las medidas implementadas por la SEIDF en los últimos tres años para incrementar el porcentaje de averiguaciones previas consignadas en materia de delitos del orden federal.
10. Verificar las políticas y estrategias implementadas por la SEIDF, así como el establecimiento de un programa de seguimiento para reducir el número de devoluciones de averiguaciones previas.
11. Verificar el seguimiento y control de las órdenes de aprensión que realiza la SEIDF.
12. Verificar que la SEIDF logró la obtención de sentencias condenatorias en favor de la sociedad, en materia de delitos federales de carácter especial, del ejercicio 2014.
13. Verificar el ejercicio presupuestal y su relación con las averiguaciones previas despachadas como referente del costo promedio en el periodo 2012-2014.

Áreas Revisadas

Las unidades especializadas en investigación de delitos: Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial; Fiscales y Financieros; Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia; Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales; de Comercio de Narcóticos Destinados al Consumo Final; la Dirección General de Control y Procesos Penales y Amparo en Materia de Delitos Federales, y la Coordinación General de Investigación, todas ellas adscritas a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de 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; Artículos 24, fracciones I y II; Artículo 45, párrafo primero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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, artículo Tercero, Capítulo II, numeral 14, TERCERA NORMA GENERAL Actividades de Control, fracción II.1, inciso c.

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.

RESULTADO 5 OBSERVACIÓN 2

La entidad fiscalizada indicó que “en abril de 2014 realizó una modificación a la meta, la cual fue registrada en el Subsistema Estadístico de Metas Programático (SEMP) de la PGR”; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó esta modificación.

RESULTADO 6 OBSERVACION 3 y 4

La entidad informó que “mediante oficio núm. PGR-SEIDF-168-2015 solicitó un informe detallado sobre el Estado que guardan las averiguaciones previas que se encuentran en rezago a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDDAPI)”.

RESULTADO 13 OBSERVACIÓN 5

La entidad fiscalizada informó que “la DGPP carece de atribuciones para realizar un pronunciamiento directo respecto del costo de las averiguaciones previas, toda vez que en la determinación de cuánto se gasta para la investigación, integración y, en su caso, consignación de un expediente de averiguación previa, intervienen diversos factores, variables y criterios tanto sustantivos como adjetivos.

El costo marginal que empleen las áreas resulta poco factible poder determinarlo, debido a la propia naturaleza de sus actividades, ya que un operativo (pericial, policial o de inteligencia) puede contribuir a proporcionar diversos elementos para una o varias averiguaciones previas.

Aunado a la anterior, la estructura por capítulo de gasto aprobado y ejercido en 2014 por la Subprocuraduría Especializada en investigación de Delitos Federales (SEIDF) y sus unidades adscritas demuestran que su principal rubro lo constituye el de servicios personales.

El despliegue de los elementos sustantivos, así como del personal administrativo, depende de las políticas y directrices que, en su caso, determinen las propias unidades administrativas de la PGR.

En tal sentido, el costo de la integración de los expedientes de averiguaciones previas, como producto generado por la ejecución de las funciones de investigación y persecución del delito federal tiene un grado de complejidad, en virtud de que en éste inciden la intervención e interacción de las distintas unidades administrativas de la PGR que apoyan la tarea de la persecución del delito”.