

Policía Federal

Gendarmería Nacional

Auditoría de Desempeño: 15-5-04L00-07-0018

18-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de la División de Gendarmería en la realización de operativos y mecanismos de disuasión y de prevención del delito, a fin de contribuir a mejorar la percepción de la población respecto de las condiciones de seguridad, así como a disminuir la incidencia delictiva de alto impacto.

Alcance

El alcance temporal correspondió a la revisión del ejercicio fiscal 2015; y el alcance temático comprendió la evaluación del despliegue de operativos de disuasión y de prevención del delito, mediante la suscripción de convenios para llevar a cabo las funciones de la División de Gendarmería; la capacitación, profesionalización y aplicación de evaluaciones de control de confianza a sus integrantes, a fin de fortalecer su presencia y, con ello, contribuir a reducir la incidencia delictiva de alto impacto en las zonas en las que operó. Asimismo, se analizó la aplicación de los recursos presupuestarios asignados al programa presupuestario E017; la verificación del establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño; el cumplimiento de las normas de control interno, y la rendición de cuentas respecto de sus resultados.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario auditado en materia de despliegue de operativos de disuasión y prevención del delito, y los avances en la atención del problema público identificado.

Antecedentes

En 1982, la actividad económica y financiera del país se vio afectada por una elevada inflación a causa de la crisis y de la deuda externa, lo que originó cambios sociales que dificultaron e

intensificaron el déficit de vivienda, empleo y servicios públicos,^{1/} al tiempo que se registró un aumento en los índices delictivos, por lo que las autoridades consideraron que las condiciones económicas eran un factor detonante de la delincuencia, ya que de 1980 a 1990 se incrementó en 43.0%.^{2/}

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 se estableció el objetivo de generar las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial, así como favorecer un ambiente propicio para su desarrollo, lo que implicó emprender acciones para la reestructuración del sistema de seguridad pública.

En el PND 2001-2006, se introdujo el concepto de prevención del delito como una de las principales estrategias para enfrentar el problema de la inseguridad que se caracterizó por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta, lo cual ocasionó incertidumbre y desconfianza en la población, y se reflejó en la reducción de la tasa de delitos denunciados por cada 1,000 habitantes, al pasar de 14.6 en 1998 a 13.7 en el año 2000. Para afrontar esa situación, las acciones se orientaron a diseñar esquemas de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como la adecuación del marco jurídico, a fin de disponer de elementos que salvaguardaran la seguridad pública.

Como resultado de los compromisos nacionales, la Secretaría de Seguridad Pública Federal elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2001-2006, en el que se establecieron las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia, sin que se logaran los efectos esperados, debido a que las estadísticas mostraron que durante el año 2000, en el 40.6% (13) de las 32 entidades federativas se reportó alta incidencia delictiva, en el 28.1% (9) de mediana ocurrencia y en el 31.3% (10) de bajo nivel.

Mientras se reformaba el marco normativo y se emprendían acciones orientadas a reducir el índice delictivo en nuestro país, la delincuencia y los delitos seguían incrementándose, ya que al cierre de 2007 la tasa de denuncias por homicidio doloso por cada 100 mil habitantes aumentó en 95.3%, la de secuestro en 177.2%, la de extorsión en 114.6%, y el robo con violencia en 27.9%.^{3/}

Ante el predominante panorama de inseguridad, la política en materia de seguridad pública que se definió para el periodo sexenal 2007-2012, se caracterizó por establecer como eje principal las acciones policiaco-militares para enfrentar a los grupos de la delincuencia organizada y los combates entre éstos, privilegiando la recuperación de territorios para el restablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad y la desarticulación de las

1/ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), *“Experiencia de participación ciudadana en el combate a la inseguridad”*, México, 2011.

http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2003/experiencia_de_participacion_ciudadana_en_combate_a_inseguridad.asp

2/ INEGI, 1980-1990; cit. en Ramírez.

3/ Chapa Koloffon, Lilian, *“Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?”*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa, 2014.

organizaciones delictivas; dejando sólo como un componente secundario la prevención del delito.

En este entorno delictivo que atentó contra la paz pública, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública mostraron el limitado alcance de la política de seguridad pública que se implementó durante el periodo 2007-2012, ya que la comisión de ilícitos mostró una tendencia ascendente al pasar de 1,587,030 delitos del fuero común registrados en 2007 a 1,704,915 en 2012.

Por lo anterior, en los documentos normativos de mediano plazo 2013-2018, el Ejecutivo Federal privilegió la prevención del delito y orientó sus acciones, entre otros aspectos, a reducir los factores de riesgo que ocasionan la comisión de los delitos mediante la reorganización de la Policía Federal y la profesionalización de los elementos policiales, bajo los principios de coordinación, transformación institucional y evaluación, a efecto de contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en nuestro país, por lo que en diciembre de 2012 se firmó el Pacto por México, en el cual se estableció el compromiso presidencial número 76 relativo a ofrecer un nuevo modelo de seguridad ciudadana y de operación policial para asegurar el control del Estado mexicano en las zonas de mayor debilidad institucional.

En ese contexto, durante la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal instruyó el inicio de los trabajos para conformar a la Gendarmería Nacional, a fin de hacer frente al acelerado crecimiento de los índices delictivos y a las nuevas demandas ciudadanas, al tiempo que se realizaron diversas reformas en la Administración Pública Federal, lo que implicó la extinción de la Secretaría de Seguridad Pública en 2013, cuyas funciones fueron conferidas a la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, el Comisionado Nacional de Seguridad instruyó a la Policía Federal (PF) a participar en el proceso de análisis de alternativas para la integración de la Gendarmería Nacional, en su planeación e instrumentación, así como en el reclutamiento, selección, evaluación, y formación inicial de los futuros integrantes de la séptima división de la PF. Como resultado de ello, en septiembre de 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó el registro de un programa presupuestario exclusivo para la operación de la División de Gendarmería (DIVGEN), con una transferencia de 1,500,000.0 miles de pesos destinados a la capacitación y a la adquisición de armamento y equipo, y en diciembre, del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el PEF 2014, en el que se asignaron 4,500,000.0 miles de pesos para la conformación de la división, pero fue hasta el 22 de agosto de 2014 cuando se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Policía Federal”, con el que se facultó a la nueva división para la implementación de operativos y acciones tácticas, a fin de generar condiciones de seguridad pública ante la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo, la amenaza contra las fuentes de ingreso de las personas, e intervenir en los eventos que lo solicite el Comisionado General para prevenir la comisión de delitos.

Para atender los compromisos nacionales y sus atribuciones, el Gobierno Federal diseñó el programa presupuestario E017 “Gendarmería Nacional”, en cuyo diagnóstico para el diseño de la MIR 2015, la PF identificó que la problemática que justificó la implementación del programa consistió en la débil coordinación entre los tres órdenes de gobierno y las instituciones de seguridad, derivado de factores causales como: la falta de acciones de

coordinación para la prevención del delito; la falta de capacitación y profesionalización de los integrantes de la DIVGEN; la carencia de recursos técnicos y tecnológicos para la planeación y logística de la gendarmería vinculados con la inexistencia de información para la prevención e investigación de los delitos en las comunidades, zonas o rutas para su despliegue y análisis criminológico; la presencia de la delincuencia organizada, y el alto índice delictivo.

El objetivo del programa E017 se orientó a implementar operativos de disuasión y de prevención del delito, por lo que dirigió sus acciones a la profesionalización y el despliegue de sus integrantes, a fin de disminuir la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en las que se encuentren desplegados sus elementos policiales. Para cumplir su mandato, la DIVGEN ejerció 2,842,413.7 miles de pesos (mdp), cifra inferior en 38.1% (1,749,556.8 mdp) respecto del monto originalmente autorizado, de 4,591,970.5 mdp.

Como resultado de una evaluación externa realizada al diseño del programa presupuestario E017 en el marco del Programa Anual de Evaluaciones 2015, la Secretaría de la Función Pública recomendó que la PF buscará mejores alternativas que faciliten la administración y gestión presupuestaria del programa, sin que la gendarmería perdiera los elementos que dieron sustento a su instauración, a fin de evitar duplicidades, ya que su objetivo se relacionó con el del pp E903 “Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”, el cual inició operaciones en 2010, a efecto de desplegar operativos en las zonas de alta incidencia delictiva.

Para subsanar esta deficiencia, derivado del análisis de la SHCP a la “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”, se determinó la fusión del programa E017 con el pp E903 “Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”, a cargo de la Policía Federal, por lo que las recomendaciones al desempeño derivadas de los hallazgos presentados en este informe, se dirigieron al programa E903, toda vez que en la estructura de la MIR 2016 de este programa se incluyó un componente relativo a las acciones de la División de Gendarmería, sin que sus atribuciones establecidas en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal se vieran afectadas.

Resultados

1. Mecanismos de seguimiento, evaluación y control

Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño

Se verificó que, en 2015, la División de Gendarmería de la Policía Federal elaboró la MIR del programa presupuestario E017 “Gendarmería Nacional” y se comprobó que dispuso de la información sobre la definición y análisis del problema; la definición del objetivo, y la selección de la alternativa, la cual es necesaria para la integración y diseño de la matriz.

Respecto de la estructura analítica del programa presupuestario, se observó que la MIR incluyó los elementos de alineación con la planeación nacional, sectorial o institucional.

Con la revisión de la lógica vertical y horizontal, se constató que la matriz presentó debilidades en su diseño, debido a que los cinco indicadores que incluyó presentaron deficiencias en alguno de los elementos de la definición o el método de cálculo y no incorporó las actividades suficientes para evaluar el proceso de gestión de la DIVGEN que le permitan el adecuado

seguimiento en la implementación de operativos y mecanismos de disuasión y de prevención del delito, lo que limitó evaluar en qué medida se fortaleció la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y las instituciones de seguridad pública, así como la propia institución, a fin de disminuir la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto; asimismo, se identificó que su objetivo de propósito fue inconsistente con el diagnóstico que señala el problema central, así como con sus atribuciones conferidas en el marco jurídico que reglamenta su operación, porque acotó su alcance únicamente a la disminución de los delitos de “alto impacto”, sin que justificara las causas por las que delimitó sus operaciones.

Para atender las deficiencias identificadas, se verificó que para 2016 se fusionó el programa presupuestario (pp) E017 con el pp E903 “Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”, a fin de evitar duplicidades de actividades y que en el proyecto de la MIR 2017 del programa E903 se incluyeron tres indicadores que permitirán evaluar el cumplimiento de las atribuciones conferidas en su normativa aplicable.

2. Control interno

Se verificó que, en 2015, el sistema de control interno de la Policía Federal cumplió con el 100.0% de los ocho elementos de control revisados, por lo que proporcionó una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario E017, ya que acreditó los aspectos de ambiente de control relativo al Código de Conducta y la planeación estratégica con mecanismos de control y seguimiento; de administración de riesgos con base en las etapas mínimas del proceso; del establecimiento de actividades de control interno, por medio de acciones de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental y/o electrónica para el logro de las metas del programa; de información y comunicación, con sistemas adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, así como de supervisión y mejora continua.

3. Rendición de cuentas

Se verificó que, en 2015, la Policía Federal incluyó en el PEF los objetivos, indicadores y metas para evaluar el desempeño del programa presupuestario E017, a cargo de la División de Gendarmería, con lo que se constató que los recursos asignados se destinaron a la capacitación de sus elementos policiales y al despliegue de operativos coordinados de disuasión y prevención del delito, a fin de reducir la incidencia delictiva de alto impacto con su participación y, con ello, contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en nuestro país.

En la Cuenta Pública 2015 se incorporó información sobre la gestión financiera del programa presupuestario E017 “Gendarmería Nacional”, con lo que se observó que el presupuesto presentó una disminución del 38.1% (1,749,556.8 mdp) respecto del monto aprobado originalmente de 4,591,970.5 mdp; además, se comprobó que se informaron los resultados de los indicadores integrados en el PEF 2015; sin embargo, los aspectos reportados fueron imprecisos e insuficientes para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario, así como para evaluar en qué medida atendió el mandato del PEF y el avance en la atención del problema público que justificó su implementación, y tampoco se indicaron las causas de las variaciones realizadas al presupuesto aprobado, ni las adecuaciones de la meta del indicador “Porcentaje de operativos de disuasión, reacción,

contención y restablecimiento del orden público”, por lo que la rendición de cuentas sobre el programa E017 fue deficiente.

Al respecto, la entidad fiscalizada acreditó que las adecuaciones presupuestarias del programa presupuestario E017 derivaron de la reasignación de recursos a los programas de la institución que mayormente lo requerían y para atender conceptos básicos de operación como los viáticos que garanticen la funcionalidad integral y el cumplimiento de las obligaciones legales encomendadas, a fin de salvaguardar el orden y la paz pública.

Para atender las deficiencias de la información contenida en la Cuenta Pública, la entidad fiscalizada solicitó a la SEGOB su intervención para que ésta gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la inclusión, en los ejercicios siguientes, de información cualitativa de la institución en el rubro de rendición de cuentas.

4. Despliegue de operativos de disuasión y de prevención del delito

Suscribir convenios de coordinación

En 2015, la Policía Federal suscribió 16 convenios de colaboración con el estado de Guerrero, de los que la División de Gendarmería (DIVGEN) participó en cinco convenios, con el objeto de desarrollar estrategias y acciones para fortalecer la seguridad pública en los municipios de Acapulco de Juárez, Cocula, Cutzamala de Pinzón, Chilpancingo de los Bravos e Iguala de la Independencia; sin embargo, su colaboración presentó deficiencias por la falta de los anexos en los que las partes involucradas describieran con precisión sus objetivos; las actividades a realizar; calendarios; lugares de trabajo; personal involucrado; enlaces y responsables; recursos técnicos y materiales; presupuestos; vigencia, así como todos aquellos aspectos y elementos necesarios para determinar sus propósitos y alcances, lo que denota la falta de mecanismos para el seguimiento y evaluación de los compromisos pactados, lo que limitó verificar el cumplimiento de sus objetivos y evaluar el efecto de sus acciones.

Asimismo, la entidad fiscalizada desplegó 54 operativos coordinados en las 14 entidades federativas siguientes: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, los cuales se realizaron con base en los tres supuestos que se establecen en el artículo 17 Bis, fracción I, incisos a, b y c, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, sin que la DIVGEN documentara la atención de los mismos. Para subsanar esta deficiencia, la gendarmería implementará en 2017 el formato denominado “Orden General de Operaciones” (OGO) para el registro y control de la información de los operativos realizados con base en la atención de dichos supuestos, el cual será capturado en el Sistema Integral de Información de la División de Gendarmería (SIIG), a efecto de mejorar la identificación de las situaciones que justificaron su intervención.

15-5-04L00-07-0018-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Policía Federal por conducto de la División de Gendarmería considere analizar las causas por las cuales los cinco convenios de colaboración suscritos por la institución con el estado de Guerrero no contaron con los "ANEXOS" en los que las partes involucradas describieran con precisión sus objetivos, fijar el número de actividades específicas por implementar; los calendarios y lugares de trabajo del personal de la DIVGEN; los enlaces y responsables de ejecutar las acciones, así como los recursos humanos, materiales y

financieros suministrados por la gendarmería, a efecto de disponer de elementos para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos pactados, de conformidad con el artículo 7, fracciones III y X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la cláusula séptima "Anexos", fracciones I y II, de los convenios de colaboración suscritos entre la Policía Federal y el estado de Guerrero, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de dicho análisis y de las medidas que adoptará para garantizar que los instrumentos jurídicos que suscriba en ejercicios posteriores cumplan la totalidad de las cláusulas establecidas.

5. *Capacitar y profesionalizar a los integrantes de la División de Gendarmería*

En 2015, la División de Gendarmería (DIVGEN) de la Policía Federal (PF) no dispuso del estudio que permitiera identificar los requerimientos de capacitación de su personal, el cual sirviera de base para establecer los cursos que se programaron en el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2015, lo que limitó comprobar si se atendieron las necesidades específicas de la división para garantizar el eficiente desempeño de las funciones de los integrantes y denota que la programación y ejecución de las actividades de profesionalización fueron inerciales. Para atender la deficiencia, durante el segundo semestre de 2015 y 2016, la entidad fiscalizada elaboró los diagnósticos de necesidades específicas de capacitación de cada área de la PF para la integración de los PAC correspondientes a 2016 y 2017.

De la revisión del PAC 2015 no se identificaron metas específicas ni cursos orientados a la capacitación del personal de la DIVGEN. Al respecto, la PF informó que la capacitación, con base en las definiciones que se describen en el Acuerdo 05/2010 del Secretariado de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, es lo que la persona o integrante de la institución adquiere, ya sea en conocimientos y/o habilidades para el mejor desempeño de sus funciones y la profesionalización son las etapas en que dicha persona o integrante participa y que puede ser en formación inicial o bien, actualización, especialización y alta dirección; asimismo, del análisis de los programas de capacitación 2016 y el proyecto de 2017, se constató que se incluyeron metas y cursos orientados a la capacitación de los integrantes de la institución.

En materia de profesionalización, en el PAC 2015 se establecieron las dos etapas siguientes: de formación inicial y continua. En cuanto a la primera, la PF logró formar a 1,178 integrantes de la división, cifra que representó un cumplimiento del 67.5% en relación con la meta de 1,746, debido a un factor externo no imputable a su operación, ya que no recibió el número estimado de personas interesadas en ingresar a la institución.

Respecto de la segunda etapa, la PF registró 38,252 participantes en formación continua, lo que significó el 70.3% respecto de la meta institucional de 54,445, de las cuales 1,489 correspondieron a integrantes de la DIVGEN con 18 cursos aprobados en su totalidad, sin que se pudiera determinar un nivel de cumplimiento de estos aspectos, debido a que en el PAC 2015 no se establecieron objetivos, metas, ni actividades específicas para profesionalizar al personal de la gendarmería. Con el análisis del PAC 2016 y el proyecto de 2017, se comprobó que incluyeron objetivos, metas y actividades académicas orientadas a la profesionalización de los integrantes de la PF.

Asimismo, se identificaron inconsistencias entre las cifras que documentó y las que reportó en el Informe Anual 2015 de la DIVGEN; no obstante, la entidad fiscalizada acreditó la

realización de 231 cursos nacionales y 34 internacionales con 9,154 y 186 integrantes capacitados respectivamente, así como la asistencia y acreditación de los 157 integrantes que participaron en los cursos de operaciones especiales, caballería y seguridad fronteriza.

6. *Evaluaciones de confianza aplicadas a los integrantes de la División de Gendarmería*

En 2015, por conducto de la Dirección General de Control de Confianza (DGCC) de la Policía Federal, se aplicaron pruebas de evaluación de confianza a 3,590 elementos de la División de Gendarmería (DIVGEN), cifra que representó el 79.0% respecto de las 4,546 evaluaciones previstas.

Las causas por las que no se alcanzó la meta de aplicar 4,546 evaluaciones de control de confianza, se debió a que no asistieron 956 personas, sin que la DGCC requiera justificación de las inasistencias, ya que es atribución de la DIVGEN tomar las medidas procedentes, por lo que se reprogramó el 25.7% (246) de las evaluaciones; el 73.9% (706) ya no se realizó, porque no acreditaron documentalmente las causas de su inasistencia, y el 0.4% (4) para la permanencia de los integrantes que no asistieron a sus exámenes, el área indicó que se remitieron los expedientes a la Unidad de Asuntos Internos, a efecto de valorar el procedimiento aplicable por incumplimiento de los requisitos de permanencia.

De las 3,590 pruebas aplicadas, el 16.2% (583) aprobó los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos y socioeconómicos; en tanto que, el 81.8% (2,936) reprobó las evaluaciones, y el 2.0% (71) restante no concluyó el proceso. Se constató que la DGCC elaboró los informes de resultados para la aceptación o rechazo de los aspirantes a ingresar o permanecer en la institución que aprobaron los exámenes, los cuales fueron remitidos al área requirente; de los que en el 17.5% (102) de los casos, se emitieron las observaciones correspondientes acerca de los factores de riesgo identificados como no graves.

En cuanto a las 2,936 personas que no aprobaron el proceso de control de confianza, el 99.7% (2,926) correspondió a aspirantes de nuevo ingreso que no fueron contratados por no cubrir el perfil; mientras que para el 0.3% (10) restante relativo a la permanencia en la institución, se procedió a solicitar el inicio del procedimiento administrativo por el incumplimiento de los requisitos de permanencia. Se constató que éstos continúan laborando en la institución en tanto el Consejo Federal de Desarrollo Policial no emita la resolución correspondiente que dictamine lo contrario.

En cuanto a los 71 evaluados que no concluyeron el proceso de control de confianza, el 95.8% (68) concernió a aspirantes de nuevo ingreso y el 4.2% (3) respectivo a la permanencia de los integrantes en la institución. Se comprobó que los primeros no fueron contratados por no cumplir el perfil, y de los segundos, se verificó que uno falleció, otro se dio de baja, y el último no asistió por licencia médica.

7. *Operativos y acciones tácticas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público implementados*

En 2015, la División de Gendarmería (DIVGEN) de la Policía Federal (PF) no dispuso del análisis del comportamiento de la criminalidad que permitiera verificar que su intervención se dirigió a la atención de las zonas que presentaron los mayores índices delictivos de alto impacto, debido a que no cumplió con las características sociodemográficas, económicas y culturales. Para atender esta deficiencia, la entidad fiscalizada acreditó que para 2016 realizó el Plan

General de Actuación (PGA) para el despliegue de seis operativos en Nuevo León, Puebla, Morelos, Guanajuato y Estado de México, así como los análisis económicos, demográficos, culturales (turismo y festivales) y delictivos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

La DIVGEN logró un avance del 0.8% respecto de la meta prevista de 10,000 operativos de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público, debido a que únicamente acreditó la implementación de 75 operativos, cifra que presentó inconsistencias en relación con los 7,908 reportados en la MIR 2015 del programa presupuestario E017. De los 75 operativos realizados, el 72.0% (54) se desarrolló en coordinación con instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno; el 14.7% (11) en conjunto con otras divisiones de la PF, y el 13.3% (10) restante correspondió a acciones propias; sin embargo, no fue posible identificarlos de acuerdo con la clasificación que establece su normativa, debido a deficiencias en el registro y generación de información; tampoco se observaron los resultados de dichos operativos, porque no se definieron mecanismos de seguimiento y evaluación de sus objetivos y metas.

Para resolver las insuficiencias en materia de control de la información de sus acciones sustantivas, la entidad fiscalizada contó con el “Sistema Integral de Resultados y Actividades (SIRA)”, el cual permite identificar los resultados logrados con el despliegue de sus operativos y acciones tácticas e indicó que dicho instrumento se migrará al “Sistema Integral de Información de la Gendarmería (SIIG)”, proceso que se prevé concluir el 21 de marzo de 2017, con objeto de fortalecer sus mecanismos para el registro, control y generación de información para la adecuada toma de decisiones.

La entidad fiscalizada no documentó que realizó los operativos de conformidad con los tres supuestos que se determinan en el marco jurídico que regula su actuación: a) ante la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos; b) ante la amenaza contra las fuentes de ingreso de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o c) ante eventos en los que, por su trascendencia, el Comisionado General de la PF determine que se requiere la presencia de esta división para prevenir la comisión de delitos, por lo que la ASF efectuó un ejercicio basado en el objetivo de los 75 operativos desplegados, con lo que se determinó que el 52.0% (39) obedeció a situaciones ante la presencia de la delincuencia organizada; el 34.7% (26) por amenazas contra las fuentes de ingresos, y en el 13.3% (10) el Comisionado General de la PF requirió su presencia, sin que se tenga certeza de que correspondieron a la atención de dichos supuestos.

Para subsanar la deficiencia identificada, la DIVGEN implementará el formato denominado “Orden General de Operaciones” (OGO) para el registro y control de la información de los operativos realizados con base en la atención de dichos supuestos, el cual será capturado en el Sistema Integral de Información de la División de Gendarmería (SIIG), a efecto de mejorar la identificación de las situaciones que justificaron su intervención; asimismo, la gendarmería estableció cuatro indicadores para medir el número de operativos y acciones tácticas efectuadas para la protección de los ciclos productivos y su contribución en la generación de condiciones de seguridad pública.

En cuanto a las acciones tácticas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público, se observó que en 2015 la DIVGEN registró un avance del 96.0%, ya que efectuó 24 de las 25 actividades programadas, sin que documentara su realización, debido a que presentó evidencia de 7,908 acciones, de cuya revisión se identificó que 2,322 fueron denominadas como tácticas. Además, se observó que la cifra oficial reportada en la MIR 2015 no fue consistente con lo presentado en el “Informe Anual 2015 de la División de Gendarmería”, en el que publicó 76,566 actividades de este rubro, sin que acreditara documentalmente el dato ni los resultados logrados mediante las diligencias.

Para atender las deficiencias en el registro de la información, se verificó que la gendarmería redujo el número de formatos mediante los cuales se reportan los avances y se homologaron los criterios, y comprobó que a partir del 1 de abril de 2016 puso en marcha el Sistema Integral de Información de Gendarmería (SIIG), el cual incluye los módulos para registrar las acciones tácticas y de proximidad social, así como los resultados derivados de estas actividades.

8. Fortalecimiento de la presencia de la División de Gendarmería

En 2015, la Policía Federal (PF) definió su fortalecimiento institucional en términos de la reorganización de esta institución mediante un esquema de proximidad y cercanía con la sociedad, lo que implicó la formación de la División de Gendarmería (DIVGEN) el 22 de agosto de 2014, orientada a generar condiciones de seguridad pública mediante el despliegue operativo en situaciones basadas en los supuestos de presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos; ante la amenaza contra las fuentes de ingreso de las personas, o por requerimiento del titular de la PF; asimismo, indicó que ésta se fortalecerá mediante el reforzamiento de la identidad policial con acciones de profesionalización de sus integrantes y la ejecución de actividades deportivas, sociales, culturales y de desarrollo integral para sus elementos, así como de reconocimiento nacional e internacional; sin embargo, la entidad fiscalizada no programó actividades basadas en los tres supuestos, ni en materia de identidad policial, lo que limitó determinar con exactitud en qué medida se fortaleció la presencia de la institución.

Al respecto, la DIVGEN proporcionó copia de los reportes internos de las actividades programadas para atender dichos supuestos, de cuya revisión se constató que planeó acciones relacionadas con éstos y definió cuatro indicadores, de los cuales los denominados “Porcentaje de operativos atendidos para contribuir a generar condiciones de seguridad pública y proteger los ciclos productivos” y “Acciones táctico-operativas realizadas para contribuir a generar condiciones de seguridad pública y proteger los ciclos productivos” formaron parte de la estructura de la MIR 2015 del programa presupuestario E017, mientras que los indicadores “Número de acciones de proximidad y vinculación con la ciudadanía realizadas” y “Porcentaje de solicitudes de apoyo de protección civil y auxilio a la población atendidos” no se integraron en la matriz, lo que denota que no se incorporó la totalidad de las actividades que permitieran medir el cumplimiento de los tres supuestos que dispone el marco regulatorio que rige su actuación.

Para atender las deficiencias identificadas, se verificó que para 2016 se fusionó el programa presupuestario E017 con el E903, a fin de evitar duplicidades de actividades y que en el

proyecto de la MIR 2017 del programa E903 se incluyeron tres indicadores que permitirán evaluar el cumplimiento de las atribuciones conferidas en su normativa aplicable.

Con un análisis de los resultados de la DIVGEN 2015 en materia de despliegue de operativos, se observó que ésta se coordinó con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, debido a que suscribió cinco convenios con el estado de Guerrero y realizó 54 operativos coordinados en 14 entidades federativas; no obstante, mostró deficiencias operativas que limitaron determinar en qué medida atendió los factores causales, ya que no se definieron mecanismos para el seguimiento y evaluación de los compromisos pactados en los instrumentos; profesionalizó a 1,178 integrantes de la gendarmería mediante la etapa de formación inicial y a 1,489 elementos en materia de formación continua, sin que elaborara el estudio de detección de necesidades específicas para el personal de la división y una programación basada en éste, ni el establecimiento de actividades de capacitación, situación que limitó que la gendarmería contara con la totalidad de los elementos especializados para hacer frente al crecimiento de los índices delictivos; aplicó 3,590 evaluaciones de control de confianza, de las cuales el 16.2% (583) aprobó los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos y socioeconómicos; en tanto que, el 81.8% (2,936) reprobó las evaluaciones, y el 2.0% (71) restante no concluyó el proceso, e implementó 75 operativos sin disponer del análisis del comportamiento de la criminalidad, ni del Calendario Anual de Operaciones y tampoco justificó el cumplimiento de los tres supuestos bajo los cuales desplegó sus operativos, por lo que realizó acciones de manera inercial y careció de los resultados obtenidos con su intervención. En consecuencia, las deficiencias referidas impidieron el fortalecimiento de la presencia de la DIVGEN en las zonas que registraron mayores índices delictivos de alto impacto.

Para avanzar en la atención de dichas insuficiencias, la entidad fiscalizada implementará en 2017 el formato denominado “Orden General de Operaciones” para el registro y control de la información de los operativos realizados con base en la atención de dichos supuestos, el cual será capturado en el Sistema Integral de Información de la División de Gendarmería, a efecto de mejorar la identificación de las situaciones que justificaron su intervención; asimismo, la gendarmería estableció cuatro indicadores para medir el número de operativos y acciones tácticas efectuadas para la protección de los ciclos productivos y su contribución en la generación de condiciones de seguridad pública; elaboró los diagnósticos de necesidades específicas de capacitación de cada área de la PF para la integración de los Programas Anuales de Capacitación 2016 y 2017, en los que se incluyeron objetivos, metas y actividades académicas orientadas a la capacitación y profesionalización de los integrantes de la institución; acreditó que para 2016 realizó el Plan General de Actuación para el despliegue de seis operativos en Nuevo León, Puebla, Morelos, Guanajuato y Estado de México, así como los análisis económicos, demográficos, culturales (turismo, fiestas y festivales) y delictivos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca; Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; inició el desarrollo de un modelo que le permita focalizar sus despliegues, el cual prevé implementar en junio de 2017, y está elaborando una propuesta de herramienta para evaluar el fortalecimiento de la presencia de la gendarmería en las zonas en que opere.

9. *Disminuir la incidencia delictiva de alto impacto*

En 2015, la División de Gendarmería (DIVGEN) de la Policía Federal no contó con el Calendario Anual de Operaciones, debido a que sólo remitió una bitácora de movimientos desplegados por agrupamiento durante el periodo 2014-2015, sin que éste permitiera identificar si orientó sus operativos a las zonas del país que mayormente demandaban su intervención. Asimismo, se constató que la DIVGEN careció de un mecanismo para valorar la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto en las zonas en que operó.

Para subsanar la deficiencia observada, la gendarmería inició en 2016 el desarrollo de un modelo que permita focalizar las zonas que requieren de su intervención, el cual prevé implementar en junio de 2017 y está elaborando una propuesta de herramienta para evaluar la contribución de sus acciones en la disminución de los delitos de alto impacto en las zonas en que opere.

Con el análisis de los datos estadísticos de incidencia delictiva y de alto impacto, se identificaron las entidades federativas a las que debieron destinarse los 75 operativos desplegados en 2015, de lo que derivó que como mínimo la prioridad de atención fuera para el Estado de México, Distrito Federal, Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Tabasco, ya que éstos registraron la mayor ocurrencia de delitos inscritos en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas.

Se precisó que con los 75 operativos desplegados en 2015 por la DIVGEN se favorecieron a 16 estados de la república y que únicamente destinó el 28.0% (21) de sus acciones a entidades clasificadas con mayor incidencia delictiva y de alto impacto; el 32.0% (24), al estado de Guerrero ubicado en un rango intermedio, y el 40.0% (30) restante correspondió a estados con menor número de delitos reportados en comparación con aquellos que registraron más ilícitos. Respecto de los 16 estados beneficiados, se verificó que en el 50.0% (8) ^{4/} se redujo el número de denuncias por la comisión de esos delitos, en tanto que en el 50.0% (8) ^{5/} restante incrementó este tipo de ilícitos. En cuanto a las 16 entidades en las que la DIVGEN no participó mediante el despliegue de sus operativos, se comprobó que en el 87.5% (14) ^{6/} disminuyó su incidencia delictiva y en el 12.5% (2) ^{7/} restante aumentó el número de actos delictivos de este tipo. Lo anterior implicó que la disminución en la incidencia delictiva de alto impacto no fue atribuible a la intervención de la División de Gendarmería; en razón de que, se evidenció que con su participación o sin ella, el número de delitos descendió o aumentó invariablemente.

Asimismo, se observó que la reducción de la incidencia delictiva de alto impacto en el ámbito nacional entre 2014 y 2015 fue de 9.3% al pasar de 225,831 a 206,644 respectivamente, sin que esta disminución sea totalmente imputable a las acciones de la DIVGEN, lo que limitó determinar con certeza en qué medida generó condiciones de seguridad, el avance en la

^{4/} Estado de México, Distrito Federal, Baja California Norte, Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Sonora y Campeche.

^{5/} Jalisco, Guanajuato, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Baja California Sur.

^{6/} Puebla, Tabasco, Morelos, Veracruz, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Durango, Quintana Roo, Hidalgo, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Nayarit.

^{7/} Zacatecas y Yucatán.

atención del problema público que justificó la implementación del programa presupuestario E017 y la atención del objetivo superior relativo a reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.

Para atender las deficiencias, la DIVGEN precisó que la implementación del modelo permitirá determinar los puntos y la temporalidad de los despliegues, realizar un análisis estadístico, así como conocer y pronosticar distorsiones en la tendencia de las actividades económicas relevantes y en los niveles de incidencia delictiva.

10. Aplicación de los recursos presupuestarios autorizados al programa E017

En 2015, la División de Gendarmería (DIVGEN) de la Policía Federal ejerció 2,842,413.7 miles de pesos (mdp) para operar el pp E017 “Gendarmería Nacional”, cifra inferior en 38.1% (1,749,556.8 mdp) respecto del monto originalmente aprobado que fue de 4,591,970.5 mdp, debido a que realizó ampliaciones por un monto de 2,047,521.3 mdp y reducciones por 3,797,078.1 mdp, registrando una variación negativa de 1,749,556.8 mdp, los cuales fueron canalizados a otros programas de la institución. En comparación con el presupuesto modificado, la entidad fiscalizada registró un gasto del 100.0%.

Al conciliar la información reportada entre la Cuenta Pública 2015 y el “Cierre Presupuestal a Diciembre de 2015” de la DIVGEN, mediante el pp E017, se determinó una diferencia de 133,226.8 mdp respecto del total ejercido y se identificaron inconsistencias en las cifras registradas por capítulo de gasto, debido a que en el segundo documento, se mostró un saldo disponible por un monto de 5,096.5 mdp, sin que la entidad fiscalizada documentara a qué se refiere éste, ni el destino de los recursos y tampoco aclaró las causas de variación entre sus registros internos y la Cuenta Pública 2015.

La DIVGEN informó que las cifras del registro interno no coinciden con lo registrado en la Cuenta Pública 2015, debido a que esta última agrupa la información conforme a los criterios Metodológicos de la Clasificación Económica establecidos en el anexo 4 del Manual de Programación y Presupuesto 2015 de la SHCP, por lo que proporcionó el “Estado del Ejercicio del Presupuesto Ejercicio Fiscal 2015” del programa presupuestario E017, de cuya revisión se constató que no existen inconsistencias respecto de las cifras presentadas en el documento de rendición de cuentas, ni se identificó ningún saldo disponible, con lo que se verificó la confiabilidad de sus registros y de la información que genera sus sistema.

En cuanto a la suficiencia de los recursos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas del pp E017, no fue posible identificar las necesidades presupuestarias específicas que requirió la DIVGEN, ya que únicamente se precisó que en la etapa para la integración del Anteproyecto de Presupuesto, la PF solicitó 31,938,540.7 mdp para el gasto total de la institución, lo que refleja debilidades en su diagnóstico y limitó determinar si los recursos erogados se ejercieron con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía y racionalidad. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que la integración de su Anteproyecto de Presupuesto 2015 atendió lo requerido en el formato de captura en el “Sistema de Integración del Programa Operativo Anual (POA)”, de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación, de cuya revisión se constató que se registraron las acciones, los principales programas, actividades y proyectos que previeron realizar en el año, con el objeto de dar cumplimiento a las líneas de acción, las estrategias y objetivos del PND y los programas de la PF.

Se comprobó que la DIVGEN de la PF no dispuso del costo unitario de sus actividades de capacitación, de despliegue de operativos y de acciones tácticas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público implementadas en 2015. Como resultado de la auditoría, la PF instruyó a todas las unidades administrativas a establecer las acciones necesarias para que, durante las etapas del proceso presupuestario de los ejercicios fiscales posteriores, se determine el costo unitario de las actividades de capacitación, de despliegue de operativos y demás actividades sustantivas que realiza la institución, a efecto de cumplir sus actividades en materia de prevención de los delitos, el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad pública, en su ámbito de competencia, y se dispuso que la Coordinación de Servicios Generales deberá comunicar a las áreas el procedimiento y las medidas pertinentes para que, en lo subsecuente, las actividades de planeación, programación y presupuesto de la Policía Federal se realicen tomando en cuenta los costos unitarios que se determinen.

Consecuencias Sociales

En 2015, la Policía Federal avanzó en la coordinación con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, ya que participó en el desarrollo de cinco convenios con el estado de Guerrero e implementó 75 operativos en coordinación con las instituciones de seguridad en 16 entidades federativas y con otras divisiones de la institución, pero las deficiencias observadas en el diseño y desarrollo de éstos impidieron determinar su contribución en la reducción de los delitos de alto impacto. Con la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada implementará las medidas de control que le permitan focalizar los operativos desplegados, a efecto de propiciar la efectividad de sus acciones y fortalecer la credibilidad institucional, en beneficio de 61,149.7 miles de personas que habitan en las zonas que registran los mayores índices delictivos de este tipo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 7 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de diciembre de 2016, 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 fin de fiscalizar las acciones de la Policía Federal en el despliegue de operativos de disuasión y prevención del delito para fortalecer la presencia de la División de Gendarmería y, con ello, reducir la incidencia delictiva de alto impacto en las zonas en que operó. Se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el diagnóstico para la construcción de la MIR 2015 del programa presupuestario E017 “Gendarmería Nacional”, la Policía Federal identificó que la problemática que justificó la implementación del programa consistió en el debilitamiento en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y las instituciones de seguridad.

Para avanzar en la atención del problema público, la PF implementó el programa presupuestario E017, con un presupuesto de 4,591,970.5 miles de pesos (mdp), de los cuales ejerció 2,842,413.7 mdp, cifra inferior en 38.1% (1,749,556.8 mdp), con objeto de implementar operativos de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público en las instituciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas con mayor incidencia delictiva, por lo que orientó sus acciones a la profesionalización y el despliegue de sus integrantes, a fin de fortalecer su presencia institucional y, con ello, disminuir el índice de los delitos de alto impacto registrados en las zonas en las que operó.

Los resultados de la auditoría mostraron que en 2015 la DIVGEN de la PF se coordinó con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, mediante su participación en cinco convenios suscritos por la institución con el estado de Guerrero para fortalecer la seguridad pública de cinco municipios, así como el despliegue de 54 operativos coordinados en 14 entidades federativas; no obstante, carecieron de mecanismos para el seguimiento y evaluación de los compromisos pactados, lo que impidió verificar el cumplimiento de sus objetivos y evaluar el efecto de dichos operativos.

En cuanto a la profesionalización de sus elementos, la DIVGEN impartió el curso de formación inicial para 1,178 integrantes de nuevo ingreso, el 67.5% de la meta de 1,746; sin que acreditara la programación de acciones de capacitación ni de formación continua para el personal de la gendarmería en el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2015, aunado a que no dispuso del estudio de detección de necesidades específicas de los integrantes de la división. Para atender la deficiencia, durante el segundo semestre de 2015 y 2016, la entidad fiscalizada elaboró los diagnósticos de necesidades de cada área de la PF para la integración de los PAC 2016 y 2017, los cuales incluyeron metas y cursos orientados a la capacitación y profesionalización de los integrantes de la institución.

En lo relativo a las evaluaciones de confianza, se aplicaron pruebas a 3,590 gendarmes, el 79.0% respecto de las 4,546 previstas. De los 3,590 integrantes examinados, el 16.2% (583) aprobó, el 81.8% (2,936) reprobó, y el 2.0% (71) no concluyó el proceso. En cuanto a las 2,936 personas que no aprobaron, el 99.7% (2,926) correspondió a aspirantes de nuevo ingreso que no fueron contratados por no cubrir el perfil y el 0.3% (10) relativo a la permanencia en la DIVGEN, los cuales continúan laborando en la institución en tanto el Consejo Federal de Desarrollo Policial (CFDP) no emita la resolución correspondiente que dicte lo contrario.

En materia de operativos, la DIVGEN implementó 75 operativos, lo que representó un avance del 0.8% respecto de la meta prevista de 10,000, de los que el 72.0% (54) se desarrolló en coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno; el 14.7% (11) en conjunto con otras divisiones de la PF, y el 13.3% (10) correspondió a acciones propias; sin embargo, no dispuso del análisis del comportamiento de la criminalidad que permitiera verificar que su intervención la dirigió a la atención de las zonas que presentaron los mayores índices delictivos de alto impacto, y desconoció el logro de sus resultados, porque no definió parámetros de medición. A efecto de perfeccionar la focalización de sus acciones, en 2016, la gendarmería realizó el Plan General de Actuación (PGA) para el despliegue de operativos en cinco entidades federativas, así como los análisis económicos, demográficos y culturales de 18 estados.

En cuanto a las acciones tácticas, la DIVGEN registró 24 de las 25 actividades programadas, un avance del 96.0%, sin que documentara su realización; asimismo, la cifra reportada fue inconsistente con las 76,566 actividades publicadas en su informe anual, sin que acreditara documentalmente este dato ni los resultados logrados, lo que implica que prevalece la carencia de recursos técnicos y tecnológicos para la planeación y logística de la gendarmería. Para resolver las deficiencias del sistema de control de la información de sus acciones sustantivas, la entidad fiscalizada contó con el “Sistema Integral de Resultados y Actividades (SIRA)”, el cual migrará en 2017 al “Sistema Integral de Información de la Gendarmería (SIIG)”, a efecto de identificar los resultados logrados con el despliegue de sus operativos y acciones tácticas.

Respecto de la reducción de la incidencia delictiva, se constató que durante 2014-2015 los delitos de alto impacto denunciados presentaron una disminución del 9.3% al pasar de 225,831 a 206,644 respectivamente; sin embargo, se evidenció que ésta no fue atribuible al despliegue operativo de la DIVGEN, ya que se demostró que el número de delitos registrados en las entidades federativas disminuyó o aumentó invariablemente con o sin la participación de la gendarmería, aunado a que no contó con el Calendario Anual de Operaciones ni el análisis criminológico y sociodemográfico, que le permitiera priorizar su actuación, ni diseñó los mecanismos para cuantificar sus avances en lo referente a la transformación institucional y el fortalecimiento de su presencia en las zonas en que operó. Como resultado de la fiscalización, en 2016, la gendarmería inició el desarrollo de un modelo que permitirá focalizar las zonas que requieren su intervención, el cual prevé implementar en junio de 2017 y está elaborando dos propuestas de herramientas para evaluar la contribución de sus acciones en la disminución de los delitos de alto impacto en las zonas en que opere, así como el fortalecimiento de su presencia.

En opinión de la ASF, en 2015 la Policía Federal avanzó en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y las instituciones de seguridad para atender este problema, porque participó en cinco convenios de colaboración con el estado de Guerrero e implementó 75 operativos en coordinación con las instituciones de seguridad en 16 entidades federativas y con otras divisiones de la PF; sin embargo, las deficiencias observadas en el diseño e implementación de los operativos por la falta del estudio de comportamiento de la criminalidad para dirigir sus acciones a las zonas que registraron los mayores índices delictivos de alto impacto, así como de la carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos pactados no permitieron determinar su contribución en la reducción de este tipo de delitos en las zonas que requirieron su intervención.

Con la intervención de la ASF, se contribuyó a que la Policía Federal implementara las medidas de control para perfeccionar los instrumentos que le permitan priorizar su intervención en los estados con mayor incidencia delictiva de alto impacto; fortalecer sus mecanismos de control de la información para identificar los resultados logrados con el despliegue de sus operativos y acciones tácticas, y contará con un modelo para evaluar el avance en el fortalecimiento de su presencia y la contribución en la disminución de los actos delictivos de ese tipo en las zonas en que despliegue a sus integrantes; asimismo, con la atención de la recomendación emitida mejorará la coordinación con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar las causas de las deficiencias de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2015 del programa presupuestario E017 "Gendarmería Nacional".
2. Comprobar que el diseño del sistema de control interno implementado por la División de Gendarmería en 2015 le proporcionó la información necesaria para la toma de decisiones que asegure el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del programa presupuestario E017.
3. Verificar las causas de la deficiente rendición de los resultados del programa presupuestario E017 reportados en la Cuenta Pública 2015.
4. Verificar que, en 2015, la División de Gendarmería de la Policía Federal suscribió los convenios de coordinación con otras instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo el despliegue de operativos.
5. Verificar que, en 2015, la entidad fiscalizada elaboró los planes de capacitación y profesionalización con base en las necesidades identificadas y que proporcionó adiestramiento especializado a sus integrantes para el desarrollo adecuado de las funciones de la institución.
6. Verificar que, en 2015, la División de Gendarmería de la Policía Federal aplicó las evaluaciones de control de confianza a sus integrantes para el adecuado desarrollo de sus funciones.
7. Verificar que, en 2015, los operativos y acciones tácticas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público se implementaron con base en la planeación derivada del análisis del comportamiento de la criminalidad en el país realizado por la División de Gendarmería.
8. Verificar en qué medida las acciones de la División de Gendarmería de la Policía Federal atendieron el compromiso superior de fortalecer su presencia en las zonas en que desplegó sus operativos en 2015.
9. Evaluar en qué medida los operativos implementados por la División de Gendarmería de la Policía Federal disminuyeron la incidencia delictiva de alto impacto en 2015.
10. Verificar que la aplicación del presupuesto asignado en 2015 al programa presupuestario E017 cumplió los criterios del gasto y permitió el logro de sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

La Coordinación de Gendarmería y las direcciones generales de Planeación y Logística, de Operaciones Estratégicas y Unidades Especiales, y de Proximidad Social adscritas a la División de Gendarmería, así como las direcciones generales de Control de Confianza y de Formación y Profesionalización adjuntas a la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 7, fracciones III y X.

Convenios de colaboración suscritos entre la Policía Federal y el estado de Guerrero, cláusula séptima, fracciones I y II.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.