

**Procuraduría General de la República**

**Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada**

Auditoría de Desempeño: 15-0-17100-07-0117

117-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 Procuraduría General de la República en materia de investigación y persecución de los delitos relativos a la delincuencia organizada a fin de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

***Alcance***

Se evaluó el ejercicio fiscal 2015 y se verificaron los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las acciones de procuración de justicia, específicamente lo relacionado con los delitos relativos a la delincuencia organizada. Asimismo, se determinó la eficiencia de los procesos para la integración de las averiguaciones previas hasta su despacho; la eficacia en la consignación de averiguaciones y en la obtención de autos de formal prisión y sujeción a proceso, así como la economía en la aplicación de los recursos.

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 congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo 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.

***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, que en su artículo 102 establece la figura del Ministerio Público Federal (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 <sup>1/</sup> 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 de la República y del Ministerio Público Federal 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.

Para 1983, ante la 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 insertó a los servicios periciales como auxiliares directos del MPF; hasta el 25 de octubre de 1988 se publicó el Reglamento de la LOPGR, con la regulación de la estructura de los órganos y atribuciones de la Procuraduría, y la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico, con lo que se enfatizó el combate de los delitos contra la salud.

En 1991, con base en la reforma del Reglamento de la LOPGR, se priorizó la integración de áreas especializadas para la atención del delito, a efecto de incrementar la capacidad de respuesta para combatir los delitos contra la salud. Por ello, en ese mismo año, se instituyó la Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud.

El 17 de junio de 1993, se publicó en el DOF, el decreto por medio del cual se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), en el que se estableció que funcionaría como un órgano técnico desconcentrado dependiente de la PGR, con competencia para conocer de los delitos contra la salud previstos en el Código Penal Federal, referentes a la producción, tráfico, proselitismo y otros actos prohibidos en materia de narcóticos, perpetrados por bandas, asociaciones delictuosas o delincuentes aislados, así como de delitos conexos.

En el DOF publicado el 27 de agosto de 1996, se ordenó la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, áreas encargadas de la investigación de los delitos relacionados con su especialidad. Asimismo, el 7 de noviembre del citado año, se publicó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, estableciendo en su artículo 8 que la PGR contaría con una unidad especializada en investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por Agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos.

El 30 de abril de 1997, se publicó en el DOF el decreto de reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, con la cual desapareció el INCD, y los asuntos que atendía pasaron a la FEADS.

---

<sup>1/</sup> Diario Oficial de la Federación, 26 de noviembre de 1955.

El 25 junio de 2003, mediante modificación al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR se abrogó la FEADS y se creó la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) para combatir el crimen organizado que había alcanzado niveles alarmantes en número de delincuentes y formas de delitos, se reorientó la función hacia la “especialización” al combate del crimen organizado y se crearon seis unidades para la investigación de delitos contra la Salud, el Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación Alteración de Moneda; Secuestros; Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos; y, Asalto y Robo de Vehículos.

Posteriormente, el 23 de julio de 2012, se publicó en el DOF, el actual reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, en donde se modificó la denominación de SIEDO a Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, y se le adscribieron cuatro direcciones generales más a las seis unidades existentes:

- de Apoyo Jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada.
- de Tecnología, Seguridad y Apoyo a la Investigación en Delincuencia Organizada.
- de Cuerpo Técnico de Control.
- de Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delincuencia Organizada.

Conforme al Manual de Organización Específico de la SEIDO, autorizado el 28 de junio de 2011, el objetivo de la Subprocuraduría consiste en planear, conducir y evaluar la función ministerial especializada en delincuencia organizada, así como el desempeño de los titulares de las unidades especializadas y coordinadores generales de apoyo; diseñar e implementar estrategias, criterios de especialización, normas y procedimientos, así como colaborar en los procesos penales hasta que la autoridad judicial dicte sentencias condenatorias, con el propósito de identificar, perseguir y combatir frontalmente a la delincuencia organizada y preservar el Estado de Derecho.

De acuerdo con el artículo 2, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ésta se presenta cuando “tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes:

- I. Terrorismo, [...];
- II. Acopio y tráfico de armas, [...];
- III. Tráfico de indocumentados, [...];
- IV. Tráfico de órganos [...];
- V. Corrupción de personas [...]; Pornografía [...]; Turismo sexual [...]; Lenocinio [...]; Asalto, [...]; Tráfico de menores [...] y Robo de vehículos, [...];
- VI. Delitos en materia de trata de personas, [...]; y
- VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se indica que la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilar el combate frontal, lo cual incrementó los niveles de violencia, y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma. Además, la presencia e impunidad de los grupos criminales en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza muy seria a la estabilidad y la capacidad para imponer la legalidad.

En el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, se señala que en los eslabones del sistema de justicia se perciben ineficiencias, incertidumbre y altos costos, situación que se ha visto reflejada en los altos índices de impunidad, de corrupción y en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia en México.

Conforme a la Estructura Analítica del Árbol de problemas 2015, del Programa presupuestario (Pp) E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”, que sirvió como base para justificar su operación, se reconocen como causas la acumulación de averiguaciones previas; la falta de efectividad en su determinación; y el desaprovechamiento de los recursos técnicos y humanos.

En ese documento se precisó que el problema público en la materia, consiste en el bajo número de averiguaciones previas consignadas del total de averiguaciones previas despachadas en materia de delincuencia organizada, el cual debe ser atendido con la operación del programa presupuestario.

Para atender el problema público y cumplir con el objetivo de contribuir a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente, la SEIDO lleva a cabo la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada, por medio de la obtención de autos de formal prisión y sujeción a proceso, así como la atención de solicitudes de apoyo ministerial. Para ello, en 2015, se ejercieron 2,129,649.1 miles de pesos, monto superior en 10.9% a los 1,919,948.4 miles de pesos autorizados.

### **Resultados**

#### **1. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

En 2015, la PGR integró la MIR del Programa Presupuestario E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”. Con el análisis se determinó que el Pp fue correctamente clasificado como un programa de servicios conforme a las actividades que realiza.

La PGR acreditó que el problema público que debe atender el Pp E003 es el “bajo número de averiguaciones previas consignadas del total de averiguaciones previas despachadas, en materia de delincuencia organizada”.

En la MIR del Pp E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”, se incluyó la alineación con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

La MIR del programa presupuestario en su lógica vertical se considera adecuada porque permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los objetivos de los niveles de Fin, Propósito y Componente. Se observó que los indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad establecieron los métodos de cálculo para verificar el beneficio producido en la población objeto. No obstante, se considera que los métodos de cálculo de los tres indicadores de nivel actividad no permiten medir la eficiencia del proceso de la averiguación previa, debido a que sólo son datos absolutos y no se establece la relación entre dos variables que comparen el desempeño del programa.

En su conjunto, la MIR objeto de análisis se considera útil para monitorear y evaluar los resultados del programa; y es conveniente incluir un indicador que permita medir la cobertura

del personal sustantivo que se requiere para atender el proceso de la integración de la averiguación previa en materia de delincuencia organizada y que ayude en la toma de decisiones.

La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para la inclusión, en la MIR 2017 del Pp E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”, del indicador de nivel de actividad denominado “Inicio de carpetas para investigar delitos de competencia de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada”, en términos absolutos, a efecto de que la entidad cuantifique por primera vez, las carpetas de investigación derivadas del nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Respecto del indicador que permita medir la cobertura del personal sustantivo, la entidad fiscalizada explicó que no será necesario incluirlo en la MIR, ya que implementó un Manual de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en el cual se especificará la operatividad por medio de la Coordinación General de Conducción de la Investigación y Vinculación a Proceso para crear el espacio de Sala de Mando Ministerial, por lo que realizó un requerimiento adicional de plazas a la Oficialía Mayor de la PGR, para atender las necesidades de todas sus unidades especializadas.

## **2. Sistema de Control Interno para la Operación del Programa Presupuestario E003**

Se comprobó que, en 2015, el control interno implementado por la SEIDO cumplió en 100.0% (22 de 22) los componentes de control evaluados, por lo que su diseño asegura razonablemente el cumplimiento de objetivos y metas en materia de investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.

## **3. Rendición de cuentas**

Se verificó que la información reportada en la Cuenta Pública 2015 fue insuficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del Programa presupuestario E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”, ya que no se rinde cuentas sobre el fortalecimiento de las actividades de investigación, persecución y consignación de las averiguaciones previas en materia de delincuencia organizada, como se especificó en el PEF de ese año.

En la Cuenta Pública 2015 se indicó que con cargo al Pp E003 la PGR por medio de la SEIDO ejerció 2,129,649.1 miles de pesos, monto superior en 10.9% al presupuesto aprobado, sin especificar las causas de la variación del ejercicio de los recursos y la entidad fiscalizada no proporcionó la evidencia documental que lo acredite, por lo que la ASF considera que la PGR no cuenta con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública.

La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el Avance de los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal, que se reportaron para la integración de la Cuenta Pública 2015, los cuales reflejan el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E003 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada entregó a la ASF el Informe Anual de Desempeño de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la PGR, en donde se describen los indicadores del Pp E003, a cargo de la SEIDO, y la erogación por 2,129,649.2 miles de pesos, 10.9% más, con relación al presupuesto aprobado, lo que representa el 100.0% del modificado que ascendió a 2,129,675.8. miles de pesos. Esta variación, en 2015, señaló el ente fiscalizado, se debió al incremento salarial del personal operativo, y los gastos de operación por la transferencia de recursos al Ramo 23 "Provisiones y Salariales Económicas".

#### 4. Averiguaciones previas iniciadas

En 2015, la SEIDO recibió las denuncias que pudieran constituir delito e inició 2,376 averiguaciones previas, lo que representó 97.7% de la meta programada de iniciar 2,432 relativas a delincuencia organizada, por lo que cumplió razonablemente con lo programado.

De las 2,376 averiguaciones previas iniciadas, 34.7% (825) correspondió a secuestro; 26.4% (627) a delitos contra la salud; 11.6% (275) a operaciones con recursos de procedencia ilícita y falsificación o alteración de moneda; 11.5% (273) a tráfico de menores, indocumentados y órganos; 11.2% (267) a terrorismo, acopio y tráfico de armas; y, 4.6% (109) a asalto y robo de vehículos.

#### 5. Despacho de averiguaciones previas

La ASF identificó que en el periodo 2011-2015, el índice de averiguaciones previas en trámite creció en promedio 11.2%; y el número de despachadas registró un avance de 2.1% de 1,693 en 2011 a 1,839 en 2015, por lo que se determinó, que la tasa media de crecimiento anual del despacho en el periodo es negativa en 8.2%, lo que ha ocasionado un aumento de las averiguaciones previas que se acumulan y conforman los expedientes en rezago. El aumento en el número de averiguaciones previas iniciadas y despachadas, no es proporcional, lo que provoca que el índice de despacho resulte negativo.

En 2015, el índice que averiguaciones previas despachadas refleja una disminución con relación a años anteriores, ya que las averiguaciones en trámite (8,846) aumentaron pero no así las despachadas (1,839), lo que generó mayor rezago.

Se comprobó que, en ese año, la SEIDO despachó 1,839 averiguaciones previas de delitos relativos a la delincuencia organizada, de un total de 8,846 en trámite, lo que representó 87.0% de la meta programada de despachar 23.9% averiguaciones.

En el mismo ejercicio, de las 1,839 averiguaciones previas despachadas, 47.1% (866) fueron consignaciones; 20.7% (380) incompetencias; 16.2% (299) fueron acumuladas; 10.2% (187) se enviaron a reserva; 5.2% (96) se determinaron como No Ejercicio de la Acción Penal y 0.6% (11) fueron determinadas como incompetencia interna.

La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó un requerimiento de plazas adicionales, a la Oficialía Mayor de la institución, para atender las necesidades de todas sus unidades especializadas adscritas, ya que con esto, la entidad fiscalizada despachará un mayor número de averiguaciones previas en trámite y las provenientes de ejercicios fiscales anteriores.

## **6. Autorización del No Ejercicio de la Acción Penal**

En 2015, la SEIDO autorizó el No Ejercicio de la Acción Penal en 96 (5.2%) de las 1,839 averiguaciones previas despachadas en sus unidades especializadas, lo cual se debió a que la conducta o hechos no fueron constitutivos de delito; tuvieron obstáculo material insuperable para probar la existencia de los hechos o conductas; o la responsabilidad penal se extinguió legalmente.

## **7. Atención de Solicitudes de Apoyo Ministerial**

En 2015, los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las unidades especializadas de la SEIDO dieron cumplimiento a 5,520 solicitudes de apoyo ministerial, 15.0% (720) superior de los 4,800 que se programaron como meta.

Se comprobó que la SEIDO dispuso del Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE) como mecanismo para el control y seguimiento de las solicitudes de apoyo ministerial, el cual genera reportes, recepción, registro y asignación de las solicitudes de apoyo ministerial.

## **8. Atención de solicitudes de información CENAPI**

En 2015, el Centro Nacional de Planeación Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) coadyuvó con la SEIDO al atender 3,434 solicitudes de apoyo ministerial, 3.8% más respecto de la meta de 3,308.

Asimismo, se constató que el CENAPI dispuso del Sistema de Administración de Correspondencia como mecanismo para el control y seguimiento de las solicitudes de información atendidas para el combate a la delincuencia; la utilización de este sistema le permite al CENAPI emitir de manera periódica informes sobre la recepción, registro y asignación de solicitudes de información.

## **9. Averiguaciones previas consignadas**

En el periodo 2011-2015, el número de averiguaciones previas despachadas mostró una tasa media de crecimiento anual de 2.1%, al pasar de 1,693 a 1,839. Asimismo, las averiguaciones consignadas aumentaron en promedio anual 7.9%, por lo cual la proporción de consignaciones respecto del total de despachos ha sido superior anualmente en 5.7%.

En 2015, la SEIDO consignó 866 averiguaciones previas de un total de 1,839 despachadas, de las cuales en materia de secuestros se realizaron 273 (31.5%); contra la salud 246 (28.4%); terrorismo, acopio y tráfico de armas 130 (15.0%); tráfico de menores, personas y órganos 83 (9.6%); operaciones con recursos de procedencia ilícita y falsificación o alteración de moneda 78 (9.1% ) y, asalto y robo de vehículos 56 (6.4%), lo que representó 118.0% (866) más que la meta programada de 39.9% (734).

## **10. Averiguaciones previas provenientes de ejercicios anteriores**

Se constató que las 2,376 averiguaciones previas iniciadas, en 2015 y las 4,628 acumuladas de ejercicios anteriores, conforman un total de 7,004 indagatorias pendientes por determinar, que la SEIDO incluyó en el “Programa Integral de Abatimiento al Rezago 2016”. La meta del citado programa se refiere a despachar un total de 681 averiguaciones, por lo que de cumplir con lo programado, sólo atenderá el 9.7% de averiguaciones previas provenientes

de ejercicios anteriores, y al no concluir la totalidad de los procesos pendientes, la contribución de la entidad a procurar justicia eficaz y eficiente es limitada.

La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó un requerimiento de plazas, a la Oficialía Mayor de la institución, para atender las necesidades de todas sus unidades especializadas adscritas con el compromiso de establecer equipos de supervisión en cada unidad y, con ello, atender las averiguaciones previas provenientes de ejercicios fiscales anteriores.

#### **11. Devolución de averiguaciones previas consignadas**

En 2015, la SEIDO despachó mediante consignación al Poder Judicial de la Federación 866 averiguaciones previas, de las cuales 19.2% (166) fueron devueltas. La principal causa de devolución de las averiguaciones previas se refiere a que no se acreditó el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad. Asimismo, se comprobó que ésta se registró con mayor frecuencia en las averiguaciones previas relacionadas con los delitos contra la salud.

La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las unidades especializadas adscritas a la SEIDO a fortalecer sus medidas de supervisión en la integración de las averiguaciones previas que inició esa subprocuraduría en el Sistema Penal Inquisitivo Mixto y, con esto, se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad; asimismo, se tenga en consideración los criterios empleados por los jueces y se interpongan los recursos legales necesarios, con el fin de que se evite la devolución de expedientes por parte de las autoridades jurisdiccionales.

#### **12. Obtención de autos de formal prisión o sujeción a proceso**

En 2015, se determinó el ejercicio de la acción penal en 866 averiguaciones previas de las cuales se obtuvieron 771 autos de formal prisión y ningún auto de sujeción a proceso, que representaron 89.0%, superior en 32.3 puntos porcentuales, respecto de lo programado de lograr 55.7% autos de formal prisión obtenidos de las averiguaciones previas determinadas por el ejercicio de la acción penal y en las 95 restantes no se determinó la acción penal.

Los delitos que derivaron en un auto de formal prisión con mayor incidencia fueron los relativos a secuestros 266 (34.5%), contra la salud 246 (31.9%), terrorismo, acopio y tráfico de armas con 117 (15.2%).

#### **13. Costo de las Averiguaciones Previas**

En 2015, la PGR por medio del programa presupuestario E003 "Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada" ejerció 2,129,649.1 miles de pesos, monto superior en 10.9% respecto del presupuesto autorizado de 1,919,948.4 miles de pesos. La entidad fiscalizada no proporcionó evidencia documental que permitiera identificar las causas de la variación en el ejercicio de los recursos.

Se constató que, en ese año, la SEIDO determinó el costo aproximado de las averiguaciones previas consignadas en materia de delincuencia organizada e identificó el costo unitario aproximado de 21.8 miles de pesos. De las 866 averiguaciones en las que se determinó el ejercicio de la acción penal, en 564 se identificaron los recursos, que ascendieron a 12,311.3 miles de pesos; sin embargo, de las 302 restantes no se determinó su costo.



La Procuraduría General de la República, en el desarrollo de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, derivado de la auditoría núm. 117 “Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada”, la Coordinación General de Servicios de Apoyo de la SEIDO estableció el compromiso, a fin de que en lo sucesivo, al determinar el costo de las averiguaciones previas, invariablemente se incluyan los servicios personales previstos en el capítulo 1000 del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Administración Pública Federal; además de los gastos de operación a que se diera lugar en la integración de las indagatorias, sin detrimento de las prácticas operativas que realiza la SEIDO.

#### **14. Capacitación del personal sustantivo**

Se comprobó que, en 2015, la PGR programó diversas actividades académicas para dar cumplimiento a la capacitación de personal sustantivo adscrito a la SEIDO contó con los programas académicos del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de la Dirección General de Formación Profesional en la PGR, con los que se verificó la integración de los cursos solicitados en la detección de necesidades de las unidades especializadas. Adicionalmente, la entidad aportó los oficios mediante los cuales se informa la programación de los cursos; la lista de asistencia de los servidores públicos; así como el registro de los participantes.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2015, la Procuraduría General de la República no despachó el 79.2% de la averiguaciones previas en trámite, de delitos de delincuencia organizada, por lo que en ese año permanecen 7,004 expedientes sin atender, lo cual implicó que no resolvió la totalidad de los casos pendientes, debido principalmente al bajo índice de consignación (47.1%). Para 2016, la entidad previó atender 9.7% de averiguaciones previas que quedaron pendientes de despachar de años anteriores. Esto provoca que, en materia de investigación y persecución de delitos relacionados con la delincuencia organizada, la contribución a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente sea limitada. Las acciones realizadas por la SEIDO son insuficientes para fortalecer el Estado de Derecho y abatir la impunidad, lo que afecta a los 119.0 millones de mexicanos.

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

Se determinó(aron) 6 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

#### **Dictamen**

El presente se emite el 30 de septiembre 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 objetivo de fiscalizar las acciones de la Procuraduría General de la República en materia de investigación y persecución de delitos relativos a la delincuencia organizada, a fin de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El problema público central por atender es la deficiente procuración de justicia y se identifican como factores causales las faltas al debido proceso, saturación, dilación y una defensoría pública rebasada. Para investigar y perseguir los delitos relacionados con la delincuencia organizada, la PGR mediante los procesos de integración, despacho y consignación de averiguaciones previas y la obtención de autos de formal prisión y sujeción a proceso, operó el programa presupuestario E003, cuyo objetivo consistió en que los denunciantes sean beneficiados con la consignación de averiguaciones previas por parte de la SEIDO, para lo cual en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se asignaron al programa 1,919,948.4 miles de pesos.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2015, con el programa presupuestario E003, la PGR inició 2,376 averiguaciones previas en materia de delincuencia organizada, que junto con las 6,470 averiguaciones de existencia anterior, sumando 8,846 en trámite. De este total, en el mismo ejercicio fiscal se despacharon 1,839 (20.8%) y 7,004, (79.2%) quedaron pendientes de trámite.

De las 1,839 averiguaciones despachadas, 47.1% (866) fueron consignadas y de éstas 771 (89.0%) obtuvieron auto de formal prisión, las cuales significaron 8.7% de las 8,846 averiguaciones en trámite.

En opinión de la ASF, en 2015, la Procuraduría General de la República avanzó en la atención del problema público que originó el Pp E003 “Investigar y Perseguir los Delitos relativos a la Delincuencia Organizada”, al consignar 47.1% de las averiguaciones previas despachadas, con 89.0% de autos de formal prisión. Sin embargo, la entidad ha tenido una actuación limitada para atender la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada: en ese año, se obtuvieron autos de formal prisión para 8.7% de las 8,846 averiguación en trámite; y se presentó un rezago de 7,004 averiguaciones, de las cuales sólo programó atender 9.7% para 2016. Por ello, es necesario que la PGR refuerce los programas de abatimiento al rezago; y fortalezca las acciones para la integración de indagatorias, a fin de incrementar el porcentaje de averiguaciones previas consignadas y la obtención de autos de formal prisión o sujeción a proceso.

Con la fiscalización se contribuyó a que la entidad refuerce los mecanismos para abatir el rezago de averiguaciones previas; y fortalezca las medidas de supervisión para la integración de las indagatorias, disminuya el índice de devoluciones del órgano jurisdiccional y aumente las consignaciones en materia de delitos relativos a la delincuencia organizada.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del árbol del problema y la estructura de los indicadores que integran la MIR del Pp E003, en 2015.
2. Evaluar el Sistema de Control Interno utilizado por la SEIDO, en 2015.
3. Verificar si los documentos de rendición de cuentas correspondientes al ejercicio fiscal de 2015 permiten evaluar el mandato presupuestario y el cumplimiento de objetivos y metas del programa E003, para atender el problema público.

4. Evaluar si, en 2015, la SEIDO inició averiguaciones previas en materia de delitos relativos a la delincuencia organizada.
5. Comprobar el despacho de averiguaciones previas, en 2015.
6. Verificar la determinación del no ejercicio de la acción penal, en 2015.
7. Verificar la atención de solicitudes de apoyo ministerial, en 2015.
8. Verificar si el CENAPI atendió, las solicitudes de información realizadas por la SEIDO, en 2015.
9. Verificar las averiguaciones previas consignadas, en 2015.
10. Determinar el número de averiguaciones previas provenientes de ejercicios anteriores en materia de delincuencia organizada, en 2015.
11. Verificar la determinación de averiguaciones previas devueltas, en 2015.
12. Comprobar la obtención de autos de formal prisión o sujeción a proceso en materia de delitos de delincuencia organizada, en 2015.
13. Evaluar si la SEIDO dispuso, en 2015, de mecanismos para determinar el costo de las averiguaciones previas.
14. Verificar si el personal sustantivo encargado de la integración de las averiguaciones previas se capacitó, en 2015.

#### *Áreas Revisadas*

La Coordinación General de Servicios de Apoyo de la Dirección General Adjunta de Planeación, Programación y Presupuesto; las unidades especializadas en Investigación de Delitos Contra la Salud; Tráfico de Menores, Personas y Órganos; Delitos en Materia de Secuestro; Asalto y Robo de Vehículos; Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda; las direcciones generales de Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delincuencia Organizada; y Apoyo Jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la Procuraduría General de la República (PGR).

#### *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.