

Procuraduría General de la República

Prevención y Combate a la Trata de Personas en México

Auditoría de Desempeño: 15-0-17100-07-0118

118-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 la prevención y combate al delito de trata de personas, a fin de verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2015. La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de la Procuraduría General de la República (PGR) en 2015, en los hilos conductores: 1) prevención, 2) atención y 3) procuración, los cuales se dividen en los sub-hilos: a) coordinación, b) capacidad operativa y c) sistemas de información.

Asimismo, se analizaron, con fines estadísticos y de comparación, los registros del periodo 2013-2015 para contar con parámetros, a fin de evaluar el desempeño de la PGR en 2015.

La prevención está referida a las acciones realizadas por la PGR en el marco de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en lo sucesivo Comisión Intersecretarial, para la definición de programas en esta materia, así como las acciones de la PGR para la implementación de estrategias de capacitación y especialización de los servidores públicos encargados de la detección y prevención de delito.

La atención se orienta a las acciones de la PGR, en coordinación con la Comisión de Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), para proporcionar de manera integral asistencia, orientación, tratamiento y servicios, con objeto de garantizar su integridad y seguridad, de manera directa o en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil.

La procuración se refiere a la investigación y persecución de los delitos de trata de personas que realizan las autoridades ministeriales y sus órganos auxiliares, y con ello coadyuvar a garantizar los derechos de la víctima y la reparación integral del daño.

Además, se incluyó la revisión de los mecanismos instrumentados por la PGR para la medición, el establecimiento del control y seguimiento, así como la rendición de cuentas respecto de la prevención y combate del delito de trata de personas.

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 los objetivos y metas de la prevención y combate a la trata de personas en México.

Antecedentes

La trata de personas se considera el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo, sólo superado por el tráfico de drogas y de armas; cada año genera ganancias que van de 32,000 a 36,000 millones de dólares, aproximadamente, según estimaciones del Foro de Viena para Combatir la Trata de Personas, organizado por diversas agencias de las Naciones Unidas.

Los antecedentes de la política de combate a la trata de personas se identifican en el año 2003 cuando el Estado Mexicano ratificó el Protocolo de Palermo y se comprometió a legislar en la materia y a la armonización normativa de nuestro país respecto de las distintas formas de explotación humana. Los primeros resultados del Estado Mexicano en la armonización legislativa se dio tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Palermo, cuando en 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Código Penal Federal que contenía el primer tipo penal de trata de personas.^{1/}

Las modificaciones al Código Penal Federal no fueron suficientes para enfrentar la trata de personas de manera exhaustiva, ni para cumplir las obligaciones derivadas del Protocolo de Palermo; por ello, en noviembre de 2007 se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que, además de incluir un nuevo tipo penal, sentó las bases del combate integral e involucró en él a las instituciones de la Administración Pública Federal que, por sus atribuciones, deben participar en materia de prevención y asistencia a las víctimas de dicho delito.^{2/}

Con la publicación de esa ley se tipificaron las conductas abusivas constitutivas de trata, se previó la sanción severa de su comisión y la reparación del daño; en respuesta a ello y con objeto de fortalecer el trabajo realizado por la PGR en esta materia, el 31 de enero de 2008, se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA); para lograr su cometido, la fiscalía realizó un esfuerzo de refundación con base en un Modelo de Actuación Centrado en la Víctima y orientado a proteger sus derechos constitucionales.^{3/}

Asimismo, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas estableció la obligación del Ejecutivo Federal de crear una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus miembros en la materia para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual debería incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención

^{1/} Ibídem, págs. 31-32.

^{2/} Ibídem, págs. 32-33.

^{3/} Primer informe de labores de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, México, 1 de febrero de 2009.

a las víctimas del delito. Dicha comisión es una instancia colegiada integrada por todas las dependencias del Ejecutivo y la PGR, y sería presidida por la SEGOB, cuyo objetivo es impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de la Ley en la materia; inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas implementadas en este ámbito.

La exigencia de resultados proveniente de la sociedad por el escaso número de sentencias condenatorias, la falta de coordinación entre las instancias federales y estatales, así como la necesidad de otorgar mejores opciones de atención a las víctimas, provocó que el 14 de junio de 2012 se publicara la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, con objeto de establecer las competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales.

En este contexto, la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, como instancia responsable de la atención a este delito, no respondió de manera integral y efectiva a las demandas ciudadanas en materia de atención a las víctimas, ya que no logró otorgar la protección adecuada a todas las personas y menos aún a las víctimas de trata. Ante esta situación, con la publicación de la Ley General de Víctimas se emitió el “DECRETO por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas” y a partir de esa fecha fue sustituida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que de conformidad con esa ley es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas,^{4/} y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene autonomía técnica y de gestión, la cual estará a cargo, entre otros aspectos, de garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas de delitos o por violación a sus derechos humanos para lograr su reincorporación a la vida social.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el 30 de abril de 2014, se publicó el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018, en el que se identificó la problemática para combatir el delito de la trata de personas: insuficiente atención, protección y asistencia a las víctimas de trata de personas, y deficiente procuración, investigación y persecución efectiva de dichos delitos.

Ante tal situación se definieron los objetivos de la PGR objetivos dirigidos a la prevención del delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo; proporcionar atención, protección y asistencia de manera integral a las víctimas de trata de personas, e impulsar la efectiva procuración, investigación y persecución de los delitos en materia de trata de personas.

^{4/} Artículo 84, párrafo primero, de la Ley General de Víctimas, **Diario Oficial de la Federación**, 3 de mayo de 2013.

Resultados

1. Acciones de la PGR en el marco de la Comisión Intersecretarial

A fin de evaluar las acciones realizadas por la PGR para contribuir al desarrollo y consolidación de la política de trata de personas, la ASF analizó las tres acciones en las que debió participar la procuraduría en el marco de la Comisión Intersecretarial: a) Desarrollo de programas de prevención del delito, b) Revisión y adecuación del marco normativo, y c) Actualización de información de incidencia delictiva.

a) Desarrollo de programas de prevención del delito.

En 2015, las acciones realizadas por la PGR no han sido suficientes para dar cumplimiento a sus atribuciones dentro de la Comisión Intersecretarial, por lo que no se ha consolidado una política para la prevención, investigación y persecución en materia de trata de personas, que contribuya a la disminución de la ocurrencia de los delitos en esta materia, ya que no participó en la elaboración ni ejecución de programas que le permitan coordinar acciones que contribuyan a prevenir y erradicar el delito de trata de personas mediante el fortalecimiento de la denuncia ciudadana y la solidaridad social.

b) Revisión y adecuación del marco normativo

La PGR informó que la SEGOB suscribió el “Convenio de Colaboración Específico entre la Secretaría de Gobernación y la Universidad Nacional Autónoma de México”, mediante el cual se creó el Observatorio legislativo para revisar el estado que guarda el proceso de armonización legislativa del tipo penal en materia de trata de personas. Con base en el diagnóstico elaborado por dicho observatorio, a diciembre de 2015, el 43.8% (14) de las entidades federativas habían armonizado su legislación, el 31.2% (10) la tenía parcialmente armonizada y el 25.0% (8) no la han iniciado; asimismo, la procuraduría proporcionó los datos del diagnóstico actualizado, a julio de 2016, en los que se informó que de las 32 entidades federativas, el 43.8% (14) están armonizadas, el 15.6% (5) está parcialmente armonizadas y el 40.6% (13) no han sido armonizadas, lo que representó el 62.5% (5) de las entidades que no han iniciado la armonización legislativa respecto de 2015.

Asimismo, la procuraduría participó en la Comisión Intersecretarial y en los foros a los que ha sido convocada en relación con el tema; como resultado del Primer Encuentro Nacional de Fiscalías y Unidades Especializadas en Materia de Trata de Personas, realizado el 22 y 23 de octubre de 2015, se proyectó la creación de un mecanismo de colaboración en el que intervengan todas las Fiscalías y Unidades Especializadas, con la finalidad de coadyuvar con las instancias correspondientes a la conclusión de la armonización legislativa del tipo penal, y que, para tales efectos, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia sería la instancia encargada de determinar la viabilidad de dicho mecanismo de colaboración y, en todo caso, establecer sus reglas de operación y funcionamiento; no obstante, la procuraduría no dispuso de evidencia de los compromisos asumidos por los participantes respecto de la armonización legislativa del tipo penal en materia de trata de personas.

c) Actualización de información de incidencia delictiva.

La PGR no acreditó el cumplimiento de las acciones de coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la actualización de los datos

relativos a la incidencia delictiva en todo el país en materia de trata de personas, lo que implica que para la implementación de la política pública no dispone de información suficiente que permita la toma de decisiones en esta materia.

15-0-17100-07-0118-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que como integrante de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas no participó en la elaboración de programas de prevención del delito de trata de personas, y con base en ello, elabore dichos programas y los ejecute para fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social, a fin de disminuir dicho delito, en cumplimiento de los artículos 84, fracción I, y 89, fracción X, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y Sexto del ACUERDO A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no acreditó la promoción de las acciones para la armonización legislativa de los tipos penales vinculados con la materia de trata de personas en todo el país y, con base en ello, elabore un programa de trabajo con objetivos, estrategias, acciones y metas, para concluir la armonización normativa de los tipos penales, conforme a los compromisos asumidos en el Primer Encuentro Nacional de Fiscalías y Unidades Especializadas en Materia de Trata de Personas, en cumplimiento de los artículos 84, fracción I y artículo 89, fracción X, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no se acreditó su contribución al seguimiento del estado en el que se encuentran los procesos penales en materia de trata de personas y, con base en ello, elabore un programa de trabajo con objetivos, estrategias, acciones y metas, para establecer mecanismos de coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita asegurar la actualización de los datos relativos a la incidencia delictiva de este delito en todo el país, a fin de coadyuvar con la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para sancionar los delitos en esta materia, en cumplimiento de los artículos 84, fracción II y 89, fracción X de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

2. *Coordinación para la formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos en materia de trata de personas*

Con objeto de evaluar si la PGR dispuso de un programa maestro de capacitación y profesionalización basado en estudios previos de las necesidades de capacitación del personal encargado de la materia de trata de personas, que permita derivar otros específicos, acordes a las necesidades de la FEVIMTRA y la UEITMPO, y que éstos se implementaran de manera coordinada con la Comisión Intersecretarial, conforme al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización; se evaluaron a) Sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización y b) Diagnóstico de necesidades de capacitación.

a) Sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización.

La ASF determinó que, en 2015, la PGR no acreditó la ejecución de acciones, en el marco de la Comisión Intersecretarial, para contribuir a la adecuada coordinación del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización, que permitiera fortalecer los procesos de prevención, investigación, atención y sanción del delito de trata de personas.

b) Diagnóstico de necesidades de capacitación.

La Dirección General de Formación Profesional de la PGR no programó acciones de capacitación en materia de trata de personas, ni acreditó la elaboración de estudios previos orientados al establecimiento de un programa maestro de capacitación y profesionalización que considerara las necesidades de la FEVIMTRA y la UEITMPO, que propiciara un nivel de calidad para hacer frente a los retos de la institución en la prevención del delito de trata de personas.

La ASF determinó que la fiscalía realizó acciones para identificar las necesidades de capacitación del personal de la FEVIMTRA y la UEITMPO en materia de trata de personas e impartió 41 cursos en esta materia, pero la ejecución de dichas acciones son responsabilidad de la Dirección General de Formación Profesional, lo que evidenció un vacío legal debido a que la fiscalía no dispone de un manual de organización en el que se establezcan las acciones que debe realizar en materia de capacitación.

15-0-17100-07-0118-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no acreditó la ejecución de acciones con la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, para coordinar el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización y, con base en los resultados, establezca un programa de trabajo con objetivos, responsables, acciones y metas, orientados a asegurar su participación en la adecuada coordinación con las instancias competentes que asegure el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos responsables de la prevención, investigación, atención y sanción de los delitos en materia de trata de personas, en cumplimiento del artículo 83 del Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no contó con estudios previos para detectar las necesidades institucionales de capacitación y profesionalización del personal de la procuraduría en materia de trata de personas ni con el programa maestro de capacitación y, con base en los resultados, establezca un cronograma con objetivos, acciones, metas, responsables y plazos de ejecución para la elaboración de dicho estudio previo de las necesidades institucionales de capacitación y profesionalización, y el diseño del programa maestro de capacitación y profesionalización acordes a las necesidades de las unidades administrativas encargadas en materia de trata de personas, a fin de prevenir el delito de trata de personas, en cumplimiento del Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia para las Mujeres y Trata de Personas no dispuso de un manual de organización aprobado y, con base en los resultados, realice las gestiones necesarias para que se elabore, apruebe y publique el manual de organización, a fin de que sus funciones sean acordes a las atribuciones y responsabilidades establecidas en la normativa aplicable, y evitar la vacíos legales, en cumplimiento de los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

3. *Coordinación para la atención, asistencia y protección a las víctimas del delito de trata de personas*

La implementación y operación del Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) orienta las acciones de las diversas instancias gubernamentales responsables de atender a las víctimas, además de impulsar su empoderamiento y prevenir su revictimización, para lo cual la PGR debe participar en el diseño y ejecución de modelos de protección y asistencia inmediata a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión con acciones que contribuyan a la atención integral de las víctimas de delitos, entre otros, de trata de personas. De acuerdo con el modelo, la atención integral se define como el conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización.

En 2015, se aprobó el MIAV en el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), cuyo objetivo es proporcionar atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización; pero con los trabajos de auditoría la ASF determinó que la PGR no participó en la coordinación de acciones con la CEAV para diseñar e implementar el MIAV.

Al respecto, mediante Minuta de Reunión de Trabajo del 1 de septiembre de 2016, la procuraduría informó que en 2015 “la PGR evidenció la atención a las víctimas en diversas áreas como legal, psicológica, oftalmológica, de educación y antropológica, de transporte (...) cuyas acciones forman parte del Modelo de Atención Emergente (MAE) diseñado e implementado por la FEVIMTRA, cuyo objetivo es atender de manera integral y emergente a las personas en situación de víctimas de violencia extrema y trata de personas, a fin de facilitar su derecho de acceso a la justicia y la reparación del daño”.

Además, la ASF verificó que la FEVIMTRA atendió a 98 víctimas del delito de trata de personas, de las cuales el 72.4% (71) fueron atendidas en las instalaciones de la FEVIMTRA y el 27.6% (27) se atendieron en el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata y Violencia Extrema de Género, operado por la FEVIMTRA.

Con objeto de comparar si las acciones que realiza la PGR en el marco del MAE, correspondieron a las establecidas en el MIAV, la ASF realizó un análisis de las acciones que le corresponden realizar a la procuraduría en el Modelo Integral de Atención a Víctimas, así como las consideradas en el Modelo de Atención Emergente de la FEVIMTRA. Con la revisión de ambos modelos, la ASF identificó que el MAE considera 10 acciones para la atención general a las víctimas por parte de la PGR, en tanto que el MIAV únicamente prevé 4 acciones de atención, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMPARATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE PARTICIPA LA PGR EN EL MARCO DEL MODELO DE ATENCIÓN EMERGENTE Y EL MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

| Acciones | Modelo de Atención Emergente | Modelo Integral de Atención a Víctimas |
|--|------------------------------|--|
| Total | 10 | 4 |
| Atención | 3 | 1 |
| Atención médica | ✓ | X |
| Atención psicológica | ✓ | X |
| Asesoría jurídica | ✓ | ✓ |
| Asistencia | 0 | 2 |
| Apoyos de transporte | X | ✓ |
| Apoyo económico | X | ✓ |
| Servicios de salud | X | X |
| Protección | 2 | 1 |
| Alojamiento | ✓ | X |
| Protección del Ministerio Público o alguna autoridad judicial. | ✓ | ✓ |
| Reparación integral | 5 | 0 |
| Restitución | ✓ | X |
| Rehabilitación | ✓ | X |
| Compensación | ✓ | X |
| Satisfacción | ✓ | X |
| Garantías de no repetición | ✓ | X |

FUENTE: elaborado por la ASF con base en el Modelo de Atención Emergente de la FEVIMTRA y el Modelo Integral de Atención a Víctimas publicado en el DOF el 4 de junio de 2016.

La inconsistencia entre las acciones consideradas en ambos modelos denota la necesidad de coordinación entre la PGR y la CEAV para el diseño de un modelo de atención a víctimas del delito de trata de personas. Durante la auditoría, la PGR proporcionó el “Programa de trabajo entre la Procuraduría General de la República por medio de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”, que tiene por objeto realizar las acciones de coordinación con la CEAV del 17 de octubre de 2016 al 17 de marzo de 2017, para el diseño de un modelo de atención a víctimas del delito de trata de personas que considere atención médica y psicológica, asesoría jurídica, apoyos de transporte y económico, servicios de salud, alojamiento, protección del Ministerio Público o alguna autoridad judicial, restitución de las condiciones de la víctima, rehabilitación, compensación del daño, satisfacción en la atención recibida y garantías de no reincidencia del delito, lo que de acuerdo con la información de ambas instituciones garantizaría la atención integral de las víctimas.

4. Investigación del delito

El presente resultado evalúa la atención de las instrucciones que la FEVIMTRA; así como la UEITMPO, realizaron a la PFM, a la CGSP y al CENAPI, en materia de trata de personas, para la generación de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustentaran la investigación de los delitos.

Al respecto, la ASF requirió información de las solicitudes y mandamientos realizados por la FEVIMTRA y la UEITMPO a las áreas auxiliares de la PGR, con el fin de identificar las diligencias realizadas para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado con base en medios probatorios adecuados.

En este sentido, la FEVIMTRA y la UEITMPO, así como la PFM, la CGSP y el CENAPI, proporcionaron la información de solicitudes y mandamientos como se muestra en el cuadro siguiente:

INFORMACIÓN ACREDITADA POR FEVIMTRA Y LA UEITMPO, 2013 A 2015

| Áreas solicitantes | Áreas de atención | | | Estatus de la solicitud o mandamiento |
|--------------------|-------------------|------|--------|---------------------------------------|
| | PFM | CGSP | CENAPI | |
| FEVIMTRA | X | X | X | X |
| UEITMPO | √ | √ | √ | X |

FUENTE: elaborado por la ASF con información proporcionada por la Procuraduría General de la República, mediante oficio núm. OM/DGA/SAMC/2468/2016, del 12 de agosto de 2016, minuta de reunión de trabajo del 7 de septiembre de 2016, y atenta nota del 13 de septiembre de 2016.

- Datos inconsistentes entre lo reportado por las áreas de atención y las áreas solicitantes.
- √ Acreditó la información.
- X No acreditó la información.
- PFM Policía Federal Ministerial
- CGSP Coordinación General de Servicios Periciales
- CENAPI Centro Nacional de Planeación, Análisis, e Información para el Combate a la Delincuencia

En 2015, la FEVIMTRA no acreditó información sobre los mandamientos ministeriales solicitados a las áreas encargadas de atenderlos ni su estatus de atención. En relación con la UEITMPO, esta unidad registró información de los mandamientos ministeriales solicitados a la Policía Federal Ministerial (PFM), la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) y el Centro Nacional de Planeación, Análisis, e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), no así de su atención.

La ASF también revisó los datos de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la PGR, encargada de desarrollar un sistema estadístico sobre actividades delictivas para conocer con certeza la situación que guarda el fenómeno delictivo, así como sus tendencias, tanto en el ámbito nacional como internacional, y evaluar los resultados de sus unidades y en su caso optimizar y fortalecer las mismas, por lo que proporcionó información de los mandamientos y solicitudes a los órganos auxiliares del MPF, como se muestra en el cuadro siguiente:

INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA AIC, CON BASE EN SU SISTEMA ESTADÍSTICO, 2013 - 2015

| Áreas responsables | Áreas solicitantes | | Estatus de la solicitud o mandamiento |
|--------------------|--------------------|---------|---------------------------------------|
| | FEVIMTRA | UEITMPO | |
| PFM | √ | √ | √ |
| CGSP | X | X | X |
| CENAPI | √ | √ | X |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Procuraduría General de la República, mediante oficio núm. OM/DGA/SAMC/3272/2016, del 14 de octubre de 2016, minuta de reunión de trabajo del 7 de septiembre de 2016, y atenta nota del 13 de septiembre de 2016.

- √ Proporcionó la información.
- X No proporcionó la información.

En cuanto a los mandamientos ministeriales y judiciales requeridos por la FEVIMTRA y la UEITMPO, el sistema no registra información respecto del área específica que requirió los mandamientos judiciales.

Respecto de la CGSP, el sistema no registra información específica de las solicitudes correspondientes a los delitos de trata de personas, ya que la clasificación la realizan la FEVIMTRA y la UEITMPO una vez concluida la integración de la averiguación previa, cuyas áreas tampoco dispusieron de dicha información ni el registro del área ministerial solicitante.

Por lo que corresponde al CENAPI, el sistema no registra la información referente al estatus de atención de las solicitudes.

Lo anterior denota que el sistema estadístico de la AIC no genera información para evaluar los resultados de sus unidades sobre la efectividad de las evidencias aportadas por la PFM, la CGSP y el CENAPI en la integración de las averiguaciones previas y carpetas de investigación de la FEVIMTRA y la UEITMPO.

Durante la auditoría, la PGR puso a disposición de la ASF el sistema informático JUSTICI@NET para su revisión *in situ*. La ASF constató que ese sistema puede administrar los datos referentes a los mandamientos y solicitudes del MPF a sus órganos auxiliares por carpeta de

investigación, así como generar reportes de dicha información. Por tanto, la evaluación de los resultados sobre la efectividad de las evidencias aportadas por la PFM, la CGSP y el CENAPI, en la integración de las carpetas de investigación ante la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, puede ser realizada con las herramientas existentes a 2016. Por ello, la observación se atendió durante la auditoría.

5. *Persecución del delito de trata de personas*

La persecución del delito, por parte del MPF, se refiere a tomar conocimiento de la comisión de los delitos, dando inicio a la investigación de éstos mediante las averiguaciones previas. La correcta integración de dichas averiguaciones previas, a fin de reunir los elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, coadyuvan a la impartición de justicia pronta y expedita.^{5/}

En este sentido, el presente resultado evalúa la efectividad de la FEVIMTRA, y de la UEITMPO, en la persecución de los delitos en materia de trata de personas, en tres apartados: a) Averiguaciones previas a cargo de la FEVIMTRA y de la UEITMPO y b) Resoluciones judiciales otorgadas.

a) Averiguaciones previas a cargo de la FEVIMTRA y de la UEITMPO

De 2013 a 2015, las averiguaciones previas para trámite aumentaron 51.4%, en promedio anual, de 348 a 527; en tanto, las determinadas crecieron en 43.2%, y las pendientes se incrementaron 57.5% en ese periodo. Por lo tanto, el número de averiguaciones previas para trámite y su determinación aumentó, el número de averiguaciones previas pendientes fue en aumento, de 200 a 315 en el periodo, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{5/} Véase artículo 102, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma del artículo: 10 de febrero de 2014.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015

AVERIGUACIONES PREVIAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS A CARGO LA FEVIMTRA Y LA UEITMPO DE 2013 A 2015

| Estatus de la averiguación previa ^{1/} | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | | | | Total Periodo | Part. (%) | Promedio | Var ^{3/} (%) |
|---|----------------------|---------------------|-------|-----------|----------------------|---------------------|-------|-----------|----------------------|---------------------|-------|-----------|---------------|-----------|----------|-----------------------|
| | FEVIMTRA Expedientes | UEITMPO Expedientes | Total | Part. (%) | FEVIMTRA Expedientes | UEITMPO Expedientes | Total | Part. (%) | FEVIMTRA Expedientes | UEITMPO Expedientes | Total | Part. (%) | | | | |
| Averiguaciones previas para trámite | 236 | 112 | 348 | 100 | 289 | 177 | 466 | 100 | 306 | 221 | 527 | 100 | 1,341 | 100 | 447 | 51.4 |
| Existencia anterior | 134 | n.d. | 134 | 38.5 | 136 | 13 | 149 | 32.0 | 178 | 75 | 253 | 48.0 | 536 | 40.0 | 178.7 | 88.8 |
| Iniciadas | 92 | 102 | 194 | 55.7 | 143 | 158 | 301 | 64.6 | 112 | 145 | 257 | 48.8 | 752 | 56.1 | 250.7 | 32.5 |
| Reingresadas | 10 | 10 | 20 | 5.7 | 10 | 6 | 16 | 3.4 | 16 | 1 | 17 | 3.2 | 53 | 4.0 | 17.7 | (15.0) |
| Devolución del juez | 9 | 10 | 19 | 95.0 | 9 | 6 | 15 | 93.8 | 16 | 1 | 17 | 100.0 | 51 | 96.2 | 17.0 | (10.5) |
| Reingreso por incompetencia | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 1 | 0 | 1 | 6.3 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 1 | 1.9 | 0.3 | n.c. |
| Reactivadas de reserva | 1 | 0 | 1 | 5.0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | 1 | 1.9 | 0.3 | (100.0) |
| Determinadas | 100 | 48 | 148 | 42.5 | 111 | 61 | 172 | 36.9 | 146 | 66 | 212 | 40.2 | 532 | 39.7 | 177.3 | 43.2 |
| Consignadas | 16 | 26 | 42 | 28.4 | 29 | 29 | 58 | 33.7 | 36 | 29 | 65 | 30.7 | 165 | 31.0 | 55.0 | 54.8 |
| Con detenido | 3 | n.d. | n.d. | n.a. | 12 | n.d. | n.d. | n.a. | 12 | 25 | 37 | n.a. | n.d. | n.a. | n.a. | n.c. |
| Sin detenido | 13 | n.d. | n.d. | n.a. | 17 | n.d. | n.d. | n.a. | 24 | 4 | 28 | n.a. | n.d. | n.a. | n.a. | n.c. |
| Incompetencia | 49 | 13 | 62 | 41.9 | 57 | 8 | 65 | 37.8 | 64 | 15 | 79 | 37.3 | 206 | 38.7 | 68.7 | 27.4 |
| No Ejercicio de la Acción Penal | 27 | 0 | 27 | 18.2 | 22 | 1 | 23 | 13.4 | 38 | 1 | 39 | 18.4 | 89 | 16.7 | 29.7 | 44.4 |
| Acumuladas | 8 | 8 | 16 | 10.8 | 3 | 22 | 25 | 14.5 | 8 | 15 | 23 | 10.8 | 64 | 12.0 | 21.3 | 43.8 |
| Reserva | 0 | 1 | 1 | 0.7 | 0 | 1 | 1 | 0.6 | 0 | 6 | 6 | 2.8 | 8 | 1.5 | 2.7 | 500.0 |
| Pendientes ^{2/} | 136 | 64 | 200 | 57.5 | 178 | 116 | 294 | 63.1 | 160 | 155 | 315 | 59.8 | 809 | 60.3 | 269.7 | 57.5 |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría General de la República mediante oficio núm. OM/DGA/SAMC/2468/2016, del 12 de agosto de 2016, nota del 13 de septiembre de 2016, y oficio núm. OM/DGA/SAMC/3467/2016, del 4 de noviembre de 2016.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

s.d. Sin dato.

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

^{1/} Para trámite.- Averiguaciones previas iniciadas y sus relacionados que se encuentran bajo estudio del agente del Ministerio Público Auxiliar, del C. Procurador, del C. Delegado y de la Subdelegación de Consignaciones.

Existencia anterior.- Averiguaciones previas pendientes al inicio del día.

Iniciadas.- Averiguaciones previas que se iniciaron durante el día

Reingresadas.- Averiguaciones previas que regresan de los juzgados por falta de elementos (devolución del juez); que provienen de la reserva por existir mayores elementos para su debida integración (reactivadas de reserva); en las que el AMPF no pudo conocer de los hechos por incompetencia de materia o jurisdicción.

Determinación.- Los resolutivos del Ministerio Público Federal de la Averiguación Previa.

Consignadas.- Despachadas ante la autoridad judicial para iniciar el proceso de preinstrucción.

Incompetencia.- Consiste en la falta de atribución o facultades que tiene el agente del ministerio público de la federación para conocer e investigar determinadas conductas posiblemente constitutivas de delito que no son del orden federal, en términos del artículo 4, fracción I, letra A, inciso s), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

No Ejercicio de la Acción Penal.- que no había delito que perseguir o se encontró causa de antijuridicidad del acto.

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

Reserva.- Averiguaciones previas en que el agente del MPF no encuentra elementos para consignar, pero reserva el expediente por la posibilidad de que ulteriormente los obtenga, en tanto que la policía continúa las investigaciones necesarias para allegarse elementos que permitan proseguir la indagatoria.

Pendientes.- Averiguaciones previas no concluidas.

^{2/} Calculado por la ASF: averiguaciones previas para trámite menos averiguaciones previas determinadas.

^{3/} Variación Porcentual= $\left[\left(\frac{(2015)}{(2013)} \right) - 1 \right] * 100$

En conjunto, las 65 averiguaciones previas físicas consignadas en 2015 significaron el 12.3% de las 527 para trámite, por lo que en este año, de acuerdo con cálculos realizados por la ASF, 1 de cada 10 averiguaciones previas en materia de trata de personas fue consignada por el MPF ante los órganos jurisdiccionales; en el caso de la FEVIMTRA, se consignó el 11.8% (36) de las 306 para trámite; la UEITMPO consignó el 13.1% (29) de las 221 averiguaciones previas para trámite, lo que no contribuyó a procurar justicia a las víctimas y disminuir la impunidad del delito de trata de personas.

En relación con el conjunto de averiguaciones previas determinadas, de 2013 a 2015, las consignadas aumentaron 54.8%, de 42 a 65; las no consignadas en que se determinó la reserva se incrementaron en 500.0%, al pasar de 1 a 6; las acumuladas aumentaron en 43.8% en ese periodo, de 16 a 23; en las que se determinó el no ejercicio de la acción penal aumentó en 44.4%, y la determinación por incompetencia en 27.4%.

b) Resoluciones judiciales otorgadas

La FEVIMTRA no dispuso de la información de las sentencias condenatorias o absolutorias derivadas de la consignación de las averiguaciones previas. La UEITMPO señaló que la información de las sentencias judiciales es competencia de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII); la falta de información de las sentencias judiciales limita impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales y promover lo conducente al desarrollo de los procesos.

En la auditoría, la PGR puso a disposición de la ASF el sistema informático JUSTICI@NET para su revisión *in situ*, que contiene información de las sentencias judiciales, en el contexto de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio. Con la revisión del sistema, en las oficinas de la PGR, la ASF constató que puede generar reportes del estatus jurídico del expediente, así como de las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

La ASF considera que, a 2016, la PGR cuenta con los mecanismos necesarios para conocer el estatus jurídico del expediente, así como de las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación para interponer la impugnación conducente de todos los asuntos correspondientes en materia de trata de personas. Por ello la observación se atendió durante la auditoría.

6. *Coordinación para generar y compartir información del delito de trata de personas*

La implementación de sistemas de información, es relevante para la procuración de justicia en materia de trata de personas porque permite la cooperación, coordinación e intercambio de información entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para generar productos de inteligencia encaminados a desalentar conductas ilícitas derivadas de la delincuencia, y dirigir y promover el intercambio de información, en el marco de la Comisión Intersecretarial para la oportuna detección e investigación de la delincuencia, en coordinación con la FEVIMTRA, quien participa en dicha comisión, y la UEITMPO, para contribuir a una eficiente y oportuna prevención del delito de trata de personas.^{6/}

^{6/} Manual General de Organización de la PGR, atribuciones del CENAPI.

A 3 años del acuerdo de implementación de un Sistema Nacional de Información, establecido en el marco de la Comisión Intersecretarial, la PGR no estableció un sistema de información estadística y de análisis para la generación de productos de inteligencia encaminados a desalentar conductas ilícitas derivadas de la delincuencia en materia de trata de personas; además, la procuraduría no contó con evidencia documental para acreditar el intercambio de información con la FEVIMTRA y con la UEITMPO, que contribuyera a la oportuna detección e investigación de la delincuencia, para una eficiente y oportuna prevención del delito de trata de personas.

15-0-04100-07-0118-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Gobernación, como presidente de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, en coordinación con la Procuraduría General de la República, evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que la procuraduría no estableció un sistema de información estadística y de análisis para la generación de productos de inteligencia encaminados a desalentar conductas ilícitas derivadas de la delincuencia en materia de trata de personas y compartir la información con esa comisión y, con base en los resultados, analice la factibilidad de elaborar un programa de trabajo con objetivos, metas, responsables y tiempos de ejecución para instrumentar dicho sistema de información estadística, con objeto de dar cumplimiento a los artículos 88, fracción IV, inciso d) de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no estableció un sistema de información estadística y de análisis para la generación de productos de inteligencia encaminados a desalentar conductas ilícitas derivadas de la delincuencia en materia de trata de personas y compartir la información con esa dependencia y, con base en los resultados, analice la factibilidad de elaborar un programa de trabajo con objetivos, metas, responsables y tiempos de ejecución para instrumentar ese sistema de información estadística, con objeto de dar cumplimiento al artículo 5, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

15-0-17100-07-0118-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no dirigió ni promovió el intercambio de información con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia y Trata de Personas y la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos y, con base en los resultados, analice la factibilidad de establecer mecanismos de control y supervisión necesarios para asegurar que se promueva el intercambio de información para la oportuna detección e investigación de la delincuencia, en coordinación con las unidades administrativas competentes que permita una

eficiente y oportuna prevención del delito de trata de personas, como se establece en el artículo 5, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

7. Control Interno

En 2015, el diseño del sistema de control interno que reguló las operaciones de la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos (UEITMPO) y de la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (FEVIMTRA) presentó deficiencias en 20.9% (9) de los 43 elementos señalados en las cinco Normas Generales de Control Interno, las cuales explican las debilidades identificadas en la coordinación de las áreas responsables del tema de trata de personas, referentes al marco normativo y los sistemas de información que se presentaron en los resultados núms. 1, 2 y 6 de este informe.

La ASF constató que a 8 años de crearse la FEVIMTRA, ésta no dispuso de un Manual de Organización aprobado, que permita definir la estructura organizacional, las funciones y facultades para el personal, los perfiles y descripciones de puestos, así como los procesos para la contratación, capacitación, desarrollo y evaluación del desempeño, lo que imposibilita a la fiscalía delimitar las funciones del personal que autoriza, ejecuta, vigila, evalúa, registra o contabiliza las transacciones y así evitar que dos o más de éstas se concentren en una misma persona.

15-0-17100-07-0118-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que su sistema de control interno presenta deficiencias referentes a la armonización de los tipos penales vinculados al delito de trata de personas en el país, en la actualización de los datos de la incidencia delictiva; así como en la formación, actualización, capacitación y profesionalización del personal; además, no contó con información sobre las resoluciones judiciales, que limita acreditar la efectividad de sus acciones de investigación y persecución del delito de trata de personas y, con base en los resultados, elabore un programa de trabajo con objetivos, acciones, metas, responsables y tiempos de ejecución para fortalecer los mecanismos de control, a fin de consolidar su sistema de control interno que contribuya al logro de las atribuciones, objetivos y metas, a fin de dar cumplimiento al artículo TERCERO, numeral 14, inciso a) del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

8. En 2015, de acuerdo con la Cuenta Pública 2015, la Procuraduría General de la República operó los Programas presupuestarios E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”; E003 “Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada”; E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, los cuales dispusieron de una MIR.

Con el análisis de consistencia de los objetivos de la planeación nacional, sectorial e institucional, de los 3 programas presupuestarios se identificó que la consistencia de los

objetivos de los Pp E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, E003 “Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada” y E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito” es correcta y se ajusta a lo establecido en la “Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos”; sin embargo, en ningún caso se mencionan aspectos referentes a la investigación, persecución y atención en el delito de trata de personas, sino con la contribución de la prevención de todos los tipos de delitos que competen a la PGR y atención de las víctimas de los delitos federales resultantes de cualquier presunto ilícito federal de su competencia.

Con el análisis de los indicadores formulados por la PGR para evaluar la operación y avance de los 3 programas presupuestarios E002, E003 y E009, a cargo de la procuraduría, se identificó que los indicadores definidos para el nivel de Fin, el nivel Propósito, el nivel Componente, así como los definidos para el nivel de Actividad son adecuados, y permiten evaluar con claridad el grado de consecución de los objetivos planteados para dichos niveles estando directamente relacionados con éstos y sus variables.

15-0-17100-07-0118-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no se incluyeron objetivos e indicadores en materia de trata de personas en la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programa Presupuestarios E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal", E003 "Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada" y del E009 "Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito" y, con base en los resultados, determine la factibilidad de realizar las adecuaciones para que en la Matriz de Indicadores para Resultados de esos tres programas, sean incluidos objetivos e indicadores relacionados con el delito de trata de personas, a fin de que la procuraduría evalúe el grado de cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con ese delito, en cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, y 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

9. Rendición de cuentas

Como resultado del análisis del “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática” de la Cuenta Pública 2015, se reportó que los recursos que la procuraduría erogó para la investigación del delito federal, se ejercieron en el Pp E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, el Pp E003 “Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada” y el Pp E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”; pero en la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 se identificó que el Gobierno Federal consideró necesario fortalecer la investigación y persecución de delitos del fuero federal, combatir a la delincuencia organizada y contribuir en la implementación del Sistema de Justicia Penal, por lo que en el apartado de Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados del PEF 2015, se incluyeron elementos de investigación y persecución de los delitos del orden federal; no obstante, la PGR no reportó información que permita evaluar la contribución de esas acciones orientadas al delito de trata de personas, para erradicar su ocurrencia.

No obstante, se verificó que en la Cuenta Pública 2015, la PGR realizó una rendición de cuentas de los asuntos relacionados con la coordinación y capacidad de atención en materia de trata de personas, así como las metas y objetivos de los Pp E002, E003 y E009; pero no reportó información que permita conocer la contribución de las acciones de investigación y persecución en materia de trata de personas para erradicar la ocurrencia de ese delito.

15-0-17100-07-0118-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría General de la República evalúe las causas por las cuales no reportó información suficiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2015 que permita evaluar la contribución de esas acciones orientadas al delito de trata de personas, y no incluyó en la Cuenta Pública de ese mismo año, información que permita conocer los resultados de dichas acciones y, con base en los resultados, realice las acciones necesarias para establecer mecanismos adecuados para el registro y generación de información que permita la adecuada rendición de cuentas de su gestión pública que contribuya a erradicar la ocurrencia del delito de trata de personas, conforme a los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

Consecuencias Sociales

Las acciones de prevención y combate del delito de trata de personas realizadas por la PGR fueron incipientes en 2015 para disminuir la ocurrencia del delito de trata de personas; en cuanto a la procuración de justicia por parte del Ministerio Público Federal, existen deficiencias en la integración de la averiguación previa, lo que se ve reflejado en la proporción de sentencias condenatorias en las que los órganos jurisdiccionales solicitan la reparación del daño de las víctimas de trata de personas, y en el número de averiguaciones devueltas por el juez por deficiencias en su integración. Lo anterior evidencia la vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas de trata de personas, así como sus familiares, y no acredita que se contribuya en la disminución de la impunidad del delito de trata de personas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 12 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 20 de octubre 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 con el fin de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la prevención y combate al delito de trata de personas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El problema de la trata de personas constituye un delito especialmente grave y se considera una de las peores formas de explotación; está ligado a la transgresión de los derechos

humanos de las víctimas por medio de sometimiento, coacción, abuso de poder, intimidación o amenaza, incluso en contra de su voluntad o viciando su consentimiento; asimismo, se considera el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo, sólo superado por el tráfico de drogas y de armas, y cada año genera ganancias que van de 32,000 a 36,000 millones de dólares, aproximadamente, según estimaciones del Foro de Viena para Combatir la Trata de Personas, de la Organización de las Naciones Unidas. En este contexto, la sociedad civil exige resultados debido al escaso número de sentencias condenatorias, de 2011 a 2013, solamente se habían emitido 2 sentencias condenatorias, lo que ha contribuido a la impunidad en el delito de trata de personas.

La política de combate a la trata de personas en México inició en 2003, con la ratificación del Protocolo de Palermo y el compromiso con la comunidad internacional de legislar en la materia. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Ministerio Público a la persecución de todos los delitos del orden federal para procurar que la impartición de justicia sea pronta y expedita. Para la atención del problema público, la PGR es responsable de la prevención del delito de trata de personas, la atención a sus víctimas y la procuración de justicia en la materia.

Respecto de la prevención, a 2015, la PGR no participó con la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en la elaboración y ejecución de estrategias que contribuyeran a prevenir este delito; en la armonización de los tipos penales vinculados al delito de trata de personas en el país; en la actualización de los datos de la incidencia delictiva; y en la formación, actualización, capacitación y profesionalización del personal; no acreditó los resultados de la procuración de justicia que permitiera determinar su contribución en la atención de este delito. En cuanto a la procuración, la auditoría reveló que 1 de cada 10 averiguaciones previas fue consignada.

En opinión de la ASF, la PGR no acreditó los resultados de su participación en la prevención, atención y procuración de justicia para prevenir el delito de trata de personas considerado como especialmente grave, por lo que se dio el tratamiento de un delito de carácter general, no operó una política específica, ya que a 2015 no se avanzó en su diseño e implementación; la PGR no se coordinó con la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, lo que no coadyuvó a la ejecución de acciones conjuntas para prevenir el delito de trata de personas y a establecer criterios para la atención integral y estandarizada a las víctimas de este delito, lo que no contribuyó a combatir la impunidad.

Con las acciones promovidas se pretende que la PGR gestione la armonización legislativa de los tipos penales vinculados con la trata de personas; elabore programas para prevenir el delito; coordine acciones y estrategias con la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; participe en el Modelo Integral de Atención a Víctimas; cuente con un sistema estadístico y de análisis para generar información que faciliten la toma de decisiones, que contribuya a reducir la impunidad del delito de trata de personas.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que en 2015 la participación de la PGR, con la Comisión Intersecretarial, contribuyó a definir e instrumentar estrategias de prevención del delito de trata de personas, la armonización legislativa de los tipos penales y la actualización de la información relativa a la incidencia delictiva en el país, a fin de disminuir la ocurrencia de los delitos de trata.
2. Evaluar las acciones de coordinación de la PGR, con la Comisión Intersecretarial y la Secretaría de Gobernación, realizadas en 2015 para la formalización, actualización, capacitación y profesionalización de las autoridades ministeriales federales y del fuero común en materia de prevención y sanción del delito de trata de personas, a fin de contribuir a la prevención de este delito.
3. Comprobar que en 2015 las acciones realizadas por la PGR, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), contribuyeron al establecimiento del Modelo Integral de Atención a Víctimas, a fin de proporcionar atención, asistencia y protección a las víctimas de delito de trata de personas.
4. Evaluar la atención de las instrucciones que el Ministerio Público Federal, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas (FEVIMTRA), y la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, personas y órganos, realizaron de 2013 a 2015 a las áreas auxiliares de la Procuraduría General de la República en materia de investigación de los delitos de trata de personas del orden federal, a fin de contribuir a reducir la impunidad de este delito.
5. Evaluar la eficacia del Ministerio Público Federal, de la FEVIMTRA, y de la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos en la persecución de los delitos en materia de trata de personas en el orden federal, durante el periodo 2013-2015, a fin de contribuir a reducir la impunidad de este delito.
6. Verificar los resultados de la participación de la PGR en 2015, orientada a compartir información con la Comisión Intersecretarial favorecieron la integración de un sistema de información de inteligencia para la detección y atención oportuna del delito de trata.
7. Evaluar que en 2015 el sistema de control interno de la PGR contó con las actividades, mecanismos y controles que permitan que los diferentes procesos de la operación de la política pública de trata de personas se realicen con una seguridad razonable en el logro de sus objetivos.
8. Evaluar la utilidad de la matriz de indicadores para resultados de los programas presupuestarios E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal", E003 "Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada", y el E009 "Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito", correspondiente al ejercicio fiscal 2015, a cargo de la PGR, relacionados con las acciones de investigación y persecución del delito de trata de personas, como instrumento para atender el ese delito, el problema público y sus causas.

9. Verificar que en 2015 la PGR reportó en los documentos de rendición de cuentas información respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de investigación y persecución del delito de trata de personas.

Áreas Revisadas

La Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos; la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las mujeres y Trata de Personas; la Agencia de Investigación Criminal, y la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional, de la PGR.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 27, Pár. segundo, Art. 45, Pár. primero, Art. 1, Pár. segundo, Art. 24, Frac. I, y Art. 111, Pár. tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Art. 84, Fracc. I y II; 88, Fracc. VIII, y 89, Frac. X;

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 1, Par. Segundo; Art. 4, Inc. d, f, Art. 5, Frac. II, Art. 33, Frac. I;

Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Art. 83;

ACUERDO A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Art. Sexto;

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. Tercero, Num. 14, Frac. I, Norma Cuarta, Pár. Tercero;

Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República.

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.

Además, mediante oficio núm. OM/DGA/SAMC/3467/2016 del 4 de noviembre de 2016, la Procuraduría General de la República emitió sus comentarios correspondientes a los resultados núms. 1, 2 y 6, como se señala a continuación:

Respecto del resultado 1 la Procuraduría General de la República señaló que:

“(…) en el Congreso de la Unión se ha trabajado en un proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Se estima que debido al impacto modificadorio que éste tendría en la vigente Ley (...) y por ende en la repercusión que esto generaría en las leyes locales y con el objetivo de optimizar esfuerzos, recursos y personas se debe de esperar a contar con la reforma correspondiente que en su momento será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

(...) hago de su conocimiento que (...) se solicitó al Director General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad que en conjunto con esta Fiscalía Especial en el 2017 se desarrolle un ‘Programa para la Prevención de los Delitos en Materia de Trata de Personas’ que permita coordinar acciones que contribuyan a prevenir y erradicar estos delitos, mediante el fortalecimiento de la denuncia ciudadana.

(...) la PGR coopera con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien a través de su Centro Nacional de Información recopila la información de los asuntos en materia de trata de personas de las diversas Subprocuradurías que conforman esta Institución.

La Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la PGR, es quien recaba de manera mensual la información institucional respecto de los casos de trata de personas (...).”

Respecto del resultado 2 la Procuraduría General de la República señaló que:

“(…) el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) es integrante del grupo de “Prevención” de la Comisión Intersecretarial y que de acuerdo con el objetivo 1, estrategia 1.3 del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el INACIPE es responsable de generar programas de capacitación dirigidos a servidores públicos de todos los órdenes de gobierno para mejorar la comprensión de estos delitos.

(...)

Se exhibe la impresión del apartado relativo al Manual de Procedimientos de la Administración de la Capacitación para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas y para la Profesionalización de Servidoras y Servidores Públicos, de fecha julio 2015, el cual fue remitido a la Oficialía Mayor de esta Procuraduría, para la revisión y aprobación correspondiente”.

Respecto del resultado 6 la Procuraduría General de la República señaló que:

“(...) el procedimiento número 6 denominado ‘Coordinación para generar y compartir información del delito de trata de personas’, tiene su fundamento en el artículo 88 fracción VIII de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (...).

Por lo anterior, y no obstante de las inconsistencias e interpretaciones que inadecuadamente se han dado a este ordenamiento; resulta necesario precisar la naturaleza de este precepto en los siguientes términos:

a) El citado numeral establece una facultad y competencia a la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas (Comisión Intersecretarial) que tiene como verbo rector el ‘RECOPIRAR’, dirigiendo esa acción de recopilación de ‘datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en los delitos en materia de trata de personas’; es decir de la simple lectura de dicho numeral se desprende que es una facultad que corresponde directamente a la Comisión Intersecretarial y que si bien es cierto el citado numeral señala que se realizará con ayuda de otras instancias y autoridades, dicho numeral no menciona que esta facultad y competencia de ‘recopilar’ sea a cargo de la Procuraduría General de la República.

b) En ese sentido en el mes de noviembre del 2015 la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial solicitó al Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios la Comunidad en términos de los numerales 1° Constitucional, 27 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 26 del Reglamento de la Secretaria de Gobernación y los artículos 54, 85, 88, 89, 99 y 113 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la ‘recolección de datos’, enviando el formato correspondiente que contiene entre algunos rubros la atención a víctimas (...), siendo atendida dicha solicitud (...).

c) Asimismo, (...) se solicitaron datos relacionados con el número de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas por este delito; lo anterior para conformar el 4° Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, el cual fue contestado (...).

d) Por lo que hace al sistema nacional de Información denominado SINTRA, la PGR a través de Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) sólo realizó pruebas para su operación pero fue un proyecto que no trascendió; asimismo cabe hacer que no obra minuta o convenio signado que vincule a esta procuraduría para ser responsable de recopilar esa información, por lo que sigue siendo una facultad y competencia establecida en la Ley General para la Comisión Intersecretarial; sin embargo, en términos de lo señalado en la fracción VIII del numeral 18 del Reglamento de la Ley Orgánica

de la Procuraduría General de la República, que establece que la Oficialía Mayor a través de sus Direcciones Generales coordinará la integración y ejecución de los programas de tecnologías de información y de comunicaciones de la Institución, así como autorizar las políticas para la adquisición, aprovechamiento y administración de los bienes y servicios informáticos y de comunicaciones, esta Fiscalía (...) solicito al Director General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la Oficialía Mayor se desarrolle en la PGR un programa de registro de datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en los delitos en materia de Trata de Personas que permita coordinar acciones que contribuyan a prevenir y erradicar estos delitos.

e) Cabe mencionar que para atender de manera cabal este punto (...) se solicitó que esta Procuraduría pueda colaborar de manera coordinada con esa Comisión Intersecretarial y alineada al citado Programa Nacional para poder integrar el sistema de datos estadísticos señalados en el mismo y así dar cumplimiento con lo establecido en la Ley y con las recomendaciones de organismos internacionales que han insistido en la necesidad de recopilar información, y que ésta se difunda de manera sistemática, con miras a formular estrategias que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento, penalización y medidas para la reintegración de las víctimas. Lo anterior derivado de que la Procuraduría General de la República es integrante de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85, fracción X de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de éstos Delitos; en ese orden de ideas, es importante mencionar que la Ley General en su artículo 84 que da origen a la Comisión Intersecretarial, como la instancia encargada de definir y coordinar la implementación de una Política de Estado en materia de Trata de Personas, y demás objetos previstos en la Ley General.

Para tal efecto tiene como atribución el impulsar y coordinar en toda la República la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar los delitos objeto de la Ley en la materia; inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas implementadas en este ámbito y evaluar, rendir cuentas y transparentar sus acciones sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias correspondan a otras instancias.

De este modo la Comisión Intersecretarial, tiene entre otras las siguientes facultades y competencias:

-Proponer su Reglamento Interno.

-Elaborar el proyecto de Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que contendrá la política del Estado Mexicano en relación a estos delitos. Este Programa deberá incluir las estrategias y políticas del Estado Mexicano de prevención, protección y asistencia, y persecución. Deberá contener, también, políticas generales y focalizadas en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, así como de protección, asistencia y re socialización de víctimas, ofendidos y testigos.

-Establecer las bases para la coordinación nacional entre los tres poderes y órdenes de gobierno, organismos oficiales de defensa de los derechos humanos, organizaciones de la

sociedad civil, organismos e instancias internacionales e instituciones académicas, en el diseño y la aplicación del Programa Nacional.

Cabe mencionar que en el punto 4 del Programa Nacional en comento, se menciona la necesidad de la recopilación de los datos proporcionados por las autoridades integrantes, señalando ‘que no hay lineamientos establecidos para homologar la información respecto de las acciones realizadas, dejando al criterio de cada instancia informar lo que considere relevante’. Por otro lado, existen debilidades en cuanto a las facultades y competencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en lo relativo a la implementación de un sistema de información nacional único en materia de trata y la homologación de lineamientos generales de tecnologías de información que permitan una debida cooperación e intercambio de datos y estadísticas, con el objeto de identificar la incidencia delictiva, modalidades, causas, consecuencias y su comportamiento delictivo.

En ese sentido se le solicito a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial designará a la persona con quien se pueda mantener comunicación para iniciar las acciones señaladas y contar en el 2017 con un Sistema Nacional de Registro de datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en los delitos en materia de Trata de Personas que permita coordinar acciones que contribuyan a prevenir y erradicar estos delitos”.