

Policía Federal

Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal

Auditoría de Desempeño: 2017-5-04L00-07-0023-2018

23-GB

Criterios de Selección

Importancia.

Pertinencia.

Factibilidad.

Objetivo

Fiscalizar los resultados de la actuación policial y la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público Federal, conforme a lo dispuesto en los Protocolos Nacionales, a fin de contribuir a la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de la actuación de la Policía Federal, como primer contacto con la ciudadanía y en el lugar de los hechos; en su labor de detección, en términos de la atención de las denuncias recibidas, las detenciones en flagrancia; en la investigación inicial, que se integra con las actuaciones previas, durante y posterior para

procesar el lugar de la intervención; así como con la cadena de custodia; en la detección de necesidades para la profesionalización de los servidores públicos; en la capacitación del primer respondiente; la economía de los recursos presupuestarios ejercidos con el Programa Presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” (Pp E903); del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio mediante el Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”.

Antecedentes

El inicio de la Policía Federal (PF) se remonta al año de 1928 cuando por decreto presidencial se creó el “Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Control de Tránsito”, adscrito a la desaparecida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP). En 1931, se cambió el nombre del Escuadrón de Agentes Vigilantes al de “Policía de Caminos”, y posteriormente, la corporación adquirió la denominación de “Policía Federal de Caminos”.

En 1939, la administración federal determinó que la corporación fungiera como Milicia Auxiliar del Ejército Nacional, con lo que se inició un proceso de relativa militarización, que, en 1953, la llevó a depender de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Del año de 1972 a 1989, la institución fue objeto de modificaciones para mantener su funcionamiento acorde con las necesidades de seguridad en el país y su organigrama también se adaptó a las circunstancias, llegando a la creación de secciones para proporcionar atención a los sectores aeroportuario y marítimo.

El 4 de enero de 1999 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Policía Federal Preventiva, por la que se transforma a la Policía Federal de Caminos y se instituyó la Policía Federal Preventiva como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya función primordial fue salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

La organización de la Policía Federal Preventiva quedó instituida en su respectiva ley y reglamento, y su profesionalización se especificó a partir de una serie de normas de la misma institución; no obstante, tras diversos intentos de generar una norma con un enfoque orientado hacia la creación del servicio policial de carrera, no se logró establecer una institución sólida, capaz de forjar un sistema que pudiera fungir como modelo de organización y gestión para todas las policías del país.

En el año 2000, mediante decreto, se creó la Secretaría de Seguridad Pública teniendo como principal propósito desarrollar políticas de seguridad pública y en contra del crimen en el ámbito federal para controlar y disminuir los delitos. El 2 de enero de 2013, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual consistió en la desaparición de esa secretaría, por lo que la Policía Federal pasaría a formar parte de la Secretaría de Gobernación, como un órgano administrativo desconcentrado.

En la exposición de motivos de la Ley de la Policía Federal se reconoció que la deficiente actuación de las instituciones encargadas de la seguridad pública en México provocó que en los últimos años fueran frecuentes los reportes de violencia y mayores sus niveles; que se incrementaran las localidades violentas, así como los accidentes e incidentes delictivos en las vías de comunicación terrestre y que, en consecuencia, aumentarían los delitos que más lesionan a la sociedad como el secuestro, la extorsión y el robo con violencia.

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Pena Inquisitivo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización 2016, en la cual se entrevistó a población de 18 años y más, 7 de cada 10 mexicanos manifestaron sentirse inseguros en la entidad federativa donde viven; asimismo, el 58.0% de la población encuestada consideró que la inseguridad era su principal preocupación. Asimismo, la sociedad perdió la confianza en las instituciones garantes de la seguridad, evitó la denuncia ante las autoridades y se percibió como víctima, primero de la delincuencia, y después, por acción o por omisión, del ministerio público y de la policía. Particularmente, las policías en los tres niveles de gobierno, fueron percibidas como cuerpos que no respondían ni en tiempo ni en forma a las demandas ciudadanas.

Para la adecuada implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, surge la necesidad de contar con cuerpos policiales guiados y capacitados bajo protocolos homologados, con el objeto de ejercer sus funciones bajo un mismo criterio de actuación. Las autoridades que actúan como Primer Respondiente, ante la comisión de un hecho ilícito, adquieren una relevancia trascendente dado que son las primeras en conocer los actos y hechos criminales para dar inicio a la investigación; por tal motivo, un factor de éxito en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio recae en las acciones que realice oportunamente el Primer Respondiente, por lo que resulta necesario, mediante los Protocolos Homologados de

Actuación, establecer los alcances de las actuaciones de estas autoridades y crear las condiciones necesarias para la intervención exitosa de los actores en el proceso.^{1/}

Bajo las reglas del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la investigación se realizará de forma material por la policía y peritos, mediante la dirección y conducción del Ministerio Público, lo que permitirá desarrollar investigaciones mucho más especializadas, científicas y veraces, alineándose a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, se aprobaron 23,622,555.1 miles de pesos para la operación del Programa presupuestario E903 “Operativos para Prevención y Disuasión del Delito”.

En ese año, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no llevó a cabo evaluación en materia de Diseño al programa.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E903

El diseño programático-presupuestal del Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” presentó deficiencias ya que, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa, la Policía Federal no estableció objetivos e indicadores para evaluar su contribución y avance respecto de las denuncias recibidas, las detenciones en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención, así como su actuación en la cadena de custodia, y la profesionalización para la operación del SJPA.

La clasificación del Pp E903 en la modalidad E “Prestación de servicios públicos” fue adecuada, ya que, mediante el programa, la Policía Federal presta un servicio de forma directa, regular y continua, para satisfacer las demandas de la sociedad, de interés general, correspondiente a las funciones de gobierno.

Asimismo, la Policía Federal, en 2017, realizó el análisis del problema con base en un diagnóstico previo que contiene evidencia cualitativa y cuantitativa desagregada por tipo de delito, la incidencia delictiva, zonas prioritarias de atención, así como la percepción y confianza ciudadana en los cuerpos policiales. Al respecto, definió el problema público que justificó la implementación del Pp E903 como “las personas en el territorio nacional reciben deficientes acciones de seguridad pública por parte de la Policía Federal”, lo cual se considera ambiguo, ya que no focalizó a la población por atender y generaliza las deficiencias de la Policía Federal en términos de “acciones”, sin establecer de manera clara cuáles son esas carencias o debilidades en la prestación del servicio público.

^{1/} Protocolo Nacional de Actuación: Primer Respondiente, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención y Cadena de Custodia.

El Pp E903 se alineó con los objetivos 1.3. “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y con el 2 “Mejorar las condiciones de seguridad y justicia” del Programa Sectorial de Gobernación (PSG) 2013-2018, por lo que cumplió con alinearse con los objetivos, prioridades y estrategias de la planeación nacional de mediano plazo.

La lógica vertical de la MIR 2017 del Pp E903 no permitió establecer una adecuada relación de causa-efecto entre los diferentes niveles, ya que aun cuando el objetivo de nivel de fin se alineó con los objetivos superiores del PND y PSG 2013-2018; en el objetivo de nivel de propósito no se identificó el efecto directo que se proponía alcanzar, debido a que sólo indica que las personas en el territorio nacional “reciben acciones de seguridad”, lo cual es un término genérico que no especifica los resultados esperados como consecuencia de la prestación de los servicios proporcionados.

Asimismo, se detectaron áreas de oportunidad para el diseño de los objetivos de la matriz, con la finalidad de que midan el cumplimiento de las facultades y obligaciones de la Policía Federal relacionadas con la operación del SJPA y señaladas en la Ley de la Policía Federal, referentes a las investigaciones de los delitos cometidos, inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información, preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones y emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen.

En la lógica horizontal, de los 17 indicadores del nivel de fin, propósito, componente y actividad de la MIR 2017, nueve (47.1%) son inadecuados (F2, P1, C5, C6, A1, A2, A3 y A6), ^{2/} debido a que se observaron inconsistencias en su método de cálculo, definición, denominación y dimensión.

En la MIR 2017 del Pp E903, la Policía Federal no estableció objetivos e indicadores relacionados con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por lo que la matriz no permitió conocer la contribución de la entidad fiscalizada en el avance de la operación de dicho sistema.

- Hechos posteriores

Respecto de la falta de objetivos e indicadores que permitan medir el cumplimiento de las facultades y obligaciones señaladas en la Ley de la Policía Federal, así como su contribución

^{2/} F2: Porcentaje de operativos de prevención, combate y disuasión de delitos en apoyo a solicitud de autoridades Federales, Estatales y Municipales, P1: Porcentaje de acciones de seguridad realizadas para la prevención, combate al crimen y disuasión del delito en las cinco regiones del país, C5: Porcentaje de servicios con equipo especializado en vigilancia, detección y seguimiento de probables actos delictivos, C6: Porcentaje de acciones de prevención y combate a Delitos Contra la Salud y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícitas realizadas a solicitud de autoridades Federales, Estatales y Municipales, A1: Porcentaje de estrategias de movilidad de los agrupamientos que contribuyan a generar condiciones de seguridad y proteger los ciclos productivos, A2: Porcentaje de datos biométricos y balísticos ingresados, A3: Porcentaje de demandas ciudadanas concluidas y A6: Porcentaje de ciberinvestigaciones.

en la operación del Sistema de Justicia Penal la Policía Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la modificación de los objetivos de nivel de fin y propósito, en la MIR 2018 del Pp E903, en términos de evaluar la mejora de las condiciones de seguridad pública mediante la disminución de los delitos en el marco de sus atribuciones. Asimismo, incluyó tres indicadores en el nivel de actividad referentes a las demandas ciudadanas atendidas y concluidas; a los IPH ingresados en la Plataforma México para la generación de información delictiva que contribuirá a la prevención y disuasión del delito y, las puestas a disposición ante las autoridades competente, con lo que se solventa lo observado.

En cuanto a las inconsistencias identificadas en los indicadores F2, P1, C5, y C6 de la MIR 2017 del programa, la Policía Federal acreditó que en la MIR 2018 estableció cinco indicadores de nivel de fin para medir la tasa de delitos del fuero federal por región del país (noreste, noroeste, centro, occidente y sureste); en lo que corresponde al indicador de nivel de propósito fue modificado para evaluar la variación de delitos atendidos con resultado positivo; en el nivel de componente la matriz paso de seis a tres indicadores, suprimiendo los indicadores de componente 5 y 6, con lo que se solventa lo observado.

2017-5-04L00-07-0023-07-001 **Recomendación**

Para que la Policía Federal adecue el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E903 "Operativos para la prevención y disuasión del delito", mediante la precisión del problema público, en términos de la focalización de la población que atiende y de las carencias y debilidades de la prestación del servicio público; para hacer consistentes los objetivos con el método de cálculo, la definición y la denominación de los indicadores propuestos, y diseñar objetivos e indicadores necesarios que le permitan medir el cumplimiento de sus facultades y obligaciones señaladas en la Ley de la Policía Federal y su contribución en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartados "Análisis del problema" y "Supuestos", puntos 2 y 3, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Denuncias recibidas, atendidas e informadas al Superior y al Ministerio Público*

En 2017, la Policía Federal atendió el 100.0% de las 11,268 denuncias recibidas, de las cuales 2,199 (19.5%) fueron clasificadas como positivas, ya que la ejecución de acciones policiales derivó en la posible comisión de un hecho delictivo y por tanto debían presentarse ante la autoridad ministerial correspondiente; 5,268 (46.8%) se calificaron como negativas, al no detectarse algún hecho delictivo que perseguir y, 3,801 (33.7%) se encontraban en proceso de investigación, debido a que era necesario precisar algunos datos de la denuncia.

De acuerdo con la clasificación de las denuncias, las 11,268 denuncias atendidas por la Policía Federal, en 2017, debieron ser informadas al superior por parte del Primer Respondiente,

mientras que las 2,199 clasificadas como positivas era su obligación hacer de conocimiento al Ministerio Público (MP).

La Policía Federal acreditó que informó sobre el 60.6% (6,832) de las 11,268 denuncias atendidas; mientras que del 39.4% (4,436) restantes no acreditó que informó al superior, esta falta pone en riesgo la coordinación entre la policía y el MP para iniciar la primera fase de la investigación. Las divisiones de Inteligencia, Fuerzas Federales y Gendarmería comunicaron al superior sobre el 100.0% (2,401 en conjunto) de las denuncias a su cargo, la de Antidrogas informó el 72.5% (95 de 131), la de Investigación el 68.7% (4,336 de 6,311) y la de Seguridad Regional no notificó ninguna de las 2,425 denuncias que le fueron asignadas.

Respecto de las 2,199 denuncias que la Policía Federal debió informar al MP, acreditó que informó sobre el 60.3% (1,327), mientras que del 39.7% (872) restante, no acreditó que informó al ministerio, dicha falta pone en riesgo la actuación del MP, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal. Las divisiones de Inteligencia, Seguridad Regional y Gendarmería dieron al conocer al MP el 100.0% (1,201 en conjunto) de las denuncias a su cargo, la de Antidrogas informó el 66.7% (4 de 6), la de Investigación el 17.0% (30 de 176) y la de Fuerzas Federales el 11.4% (93 de 816).

2017-5-04L00-07-0023-07-002 **Recomendación**

Para que la Policía Federal establezca mecanismos de control para asegurar que, por medio del Primer Respondiente de las divisiones, informe en todos los casos a su superior sobre todas las denuncias atendidas y al Ministerio Público sobre las denuncias positivas que derivaron en la posible comisión de un hecho delictivo, a fin de que exista una adecuada coordinación entre la Policía Federal y el Ministerio Público y que éste cuente con la información para iniciar la primera fase de la investigación, con objeto de dar cumplimiento del artículo 132, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales y del apartado "Descripción del procedimiento", numeral I. "Denuncia", del Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Detención en flagrancia*

En 2017, la Policía Federal realizó la detención de 17,455 personas en flagrancia, que derivaron en la integración de 13,165 expedientes, de las cuales la división con mayor número de detenciones fue la de Seguridad Regional con el 74.8% (13,061); seguida de Fuerzas Federales con 12.8% (2,234); Gendarmería el 7.3% (1,270); Coordinadas entre divisiones 2.5% (440); Investigación 2.3% (393); Inteligencia 0.2% (33), y Antidrogas 0.1% (24).

Con el propósito de comprobar el adecuado registro del Informe Policial Homologado de las detenciones en flagrancia, por parte del Primer Respondiente, de un universo de 13,165 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 377 expedientes con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

Con la revisión de los 377 expedientes de las detenciones en flagrancia, se constató que el 45.9% (173) cumplió con el llenado en su totalidad de los IPH y el 54.1% (204) no contó con al menos uno de los requisitos señalados en el Protocolo Nacional de Actuación. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel de confianza que entre 49.1% y 59.1% del total de expedientes de las detenciones en flagrancia podría no ser validado, debido a que no cuenta con al menos uno de los requisitos señalados en el Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente.

Respecto del 54.1% (204) de los expedientes en el que no se contó con al menos uno de los requisitos señalados en el Protocolo Nacional de Actuación, la Policía Federal argumentó que, para 126 casos, las deficiencias se debieron a que el Ministerio Público indicó que se rige bajo los formatos que aplican en la entidad federativa donde se registró el delito, por lo que el formato del IPH es distinto al del protocolo (15 expedientes); el MP no proporcionó copia de los IPH bajo el argumento de que son de carácter confidencial (80 expedientes) o bien sólo entregó la puesta a disposición (3 expedientes); el MP no recibió el IPH indicando que no es necesario para la integración de la carpeta de investigación; el MP indicó que no era necesario realizar el IPH o sus anexos (21 expedientes) o no se contó con el IPH, ya que la puesta a disposición fue ante el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), al tratarse de delitos ambientales (7 expedientes). De los 78 restantes, la entidad no emitió argumento alguno.

Derivado del análisis del Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, la ASF identificó que dicho documento no establece criterios de excepción para el llenado del IPH y sus correspondientes anexos, por lo que las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las detenciones en flagrancias, denotan que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a las autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente, con un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación.

- Hechos posteriores

La Policía Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la actualización del Protocolo Nacional de Actuación denominado Primer Respondiente, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2018. En lo que refiere a las detenciones en flagrancia, la actualización consistió en precisar los elementos mínimos que el policía que actúa como primer respondiente debe integrar en el IPH, se precisaron los datos respecto de su identificación; el conocimiento del hecho; la cronología de los hechos; la narrativa de los mismos; las acciones realizadas durante la intervención; el lugar de la intervención; el informe de uso de la fuerza y la puesta a disposición ante el Ministerio Público. Asimismo, acreditó que diseñó el documento “Guía de llenado del Informe Policial Homologado”, con el objetivo de ofrecer al primer respondiente, instrucciones y ejemplos precisos, la forma correcta de proporcionar los datos solicitados por los requerimientos de información del IPH, a fin de facilitar su registro, reducir errores de llenado, así como evitar las alteraciones o modificaciones posteriores a su captura; al respecto, acreditó que instruyó a los coordinadores y directores generales de cada una de las unidades administrativas que

integran la Policía Federal difundieran la actualización del citado protocolo y de la guía antes citada. Con lo anterior, la Policía Federal acreditó que estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación en las detenciones en flagrancia, a fin de garantizar el adecuado registro e integración del IPH y sus anexos, para la adecuada integración de los expedientes correspondientes, con lo que se solventa lo observado.

4. *Actuaciones previas para procesar el lugar de la intervención por parte del policía con capacidades*

En 2017, la Policía Federal integró 34 expedientes donde registró las actuaciones previas al procesamiento del lugar de la intervención; de su revisión se constató que, en siete (coordinación para el procesamiento del lugar de la intervención, traslado al lugar de la intervención, evaluación inicial, intervención del personal especializado, identificación de la zona crítica, puesto de mando y equipo de protección personal) de los trece recursos que se debían emplear en una actuación previa al procesamiento del lugar, no fueron registrados en los expedientes, sin que a la fecha de conclusión de este informe la Policía Federal acreditara las causas de dicha deficiencia.

Respecto de los seis recursos empleados en las actuaciones previas al procesamiento del lugar de la intervención y que fueron registrados en los expedientes, 30 contaron con el recurso conocimiento del hecho y en 4 no se realizó el registro. En los 34 casos se avisó a la policía con capacidades para procesar. En 33 expedientes se documentó la planeación del procesamiento del lugar de intervención, en 1 caso, de acuerdo con la Policía Federal no aplicó dicho recurso. En lo que refiere a la entrega-recepción, 3 expedientes contaron el registro del recurso, en 3 no se acreditó y en 28, de acuerdo con la entidad fiscalizada, no aplicó. En 26 expedientes se requisitó la evaluación de las acciones realizadas por el primer respondiente, en una no se acreditó y en 7, de acuerdo con la Policía Federal, no aplicó, y en la planeación y asignación de roles, en 29 casos se llevó a cabo el registro, en 3 no se acreditó y en 2 la entidad señaló que no aplicó dicha asignación.

Respecto de los recursos en los que se registró un “no aplica”, la Policía Federal señaló que se debió a que cada caso policial es único y con características propias de modo, tiempo, lugar y circunstancias conductuales, por lo que no todos los recursos son aplicables;^{3/} sin embargo, derivado del análisis del Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, la ASF identificó que dicho documento no establece criterios de excepción para el registro de los recursos. Lo anterior, aunado a la falta de 7 de los 13 recursos que deberían integrarse en los expedientes, denota que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a la policía con capacidades para procesar, con un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación; asimismo, dichas deficiencias ponen en riesgo la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso.

^{3/} Pronunciamiento de la Policía Federal como parte de la revisión *insitu* de los 34 expedientes, que consta en la minuta de trabajo del 9 de julio de 2018.

- Hechos posteriores

La Policía Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la integración del Proyecto de Manual de Procedimientos de la Dirección de Criminalística de Campo de la División Científica, mismo que fue remitido a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Secretaría de Gobernación, con el oficio núm. PF/SG/CSG/DGRH/DOE/388/2018 del 18 de octubre de 2018, para que sea emitido el dictamen técnico correspondiente. En el citado manual, se incluyó el apartado Descripción narrativa del procedimiento atención a solicitudes de intervención pericial en materia de criminalística de campo, aplicable a las actuaciones previas para procesar el lugar de la intervención. También, integró la “Guía Interna de Apoyo para el Llenado de los Anexos del Protocolo Nacional de Actuación del Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención”. Con lo anterior, la Policía Federal acreditó que estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación previas al procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades, con lo que se solventa lo observado.

5. *Actuaciones durante el procesamiento del lugar de la intervención por parte del policía con capacidades*

En 2017, la Policía Federal integró 34 expedientes en los cuales registró las actuaciones durante el procesamiento del lugar de la intervención; mediante su revisión se constató que, una (la evaluación final del lugar de la intervención) de las nueve fases que se debieron emplear en ese tipo de actuaciones, no fue registrada en los expedientes, sin que a la fecha de la integración de este informe la Policía Federal acreditara las causas de dicha deficiencia.

Respecto de las ocho fases restantes, se identificó que se registran en dos documentos “Informe pericial” y “Registro de Cadena de Custodia”, como se muestra a continuación:

- Informe pericial: observación, búsqueda, localización e identificación y evaluación intermedia.
- Registro de Cadena de Custodia: registro de cada custodia, documentación, recolección de los indicios o elementos materiales probatorios, embalaje de los indicios o elementos materiales probatorios.

Con la revisión de los expedientes se constató que en 26 se registró la observación, búsqueda, localización e identificación y evaluación intermedia, en el Informe Pericial; en 1 expediente, en el informe, no se registró alguna de estas fases y, en 7, de acuerdo a la Policía Federal, no aplicó el llenado de las fases correspondientes. En lo que refiere al documento “Registro de Cadena de Custodia”, 5 expedientes cumplieron con el registro de las fases: registro de cada de custodia, documentación, recolección de los indicios o elementos materiales probatorios, embalaje de los indicios o elementos materiales probatorios; 1 no contó con alguna de estas fases y, 28 acuerdo a la Policía Federal no aplicó el llenado de las fases correspondientes.

Respecto de las fases en las que se registró un “no aplica”, la Policía Federal señaló que se debió a que cada caso policial es único y con características propias de modo, tiempo, lugar y circunstancias conductuales, por lo que no todos los recursos son aplicables; ^{4/} sin embargo, derivado del análisis del Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, la ASF identificó que dicho documento no establece criterios de excepción para el registro de las fases. Lo anterior, aunado a la falta de 1 de las 9 fases que deberían integrarse en los expedientes, denota que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a la policía con capacidades para procesar, con un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación; asimismo, dichas deficiencias ponen en riesgo la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso.

- Hechos posteriores

La Policía Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la integración del Proyecto de Manual de Procedimientos de la Dirección de Criminalística de Campo de la División Científica, mismo que fue remitido a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Secretaría de Gobernación, con el oficio núm. PF/SG/CSG/DGRH/DOE/388/2018 del 18 de octubre de 2018, para que sea emitido el dictamen técnico correspondiente. En el citado manual, se incluyó el apartado Descripción narrativa del procedimiento atención a solicitudes de intervención pericial en materia de criminalística de campo, aplicable a las actuaciones durante el procesamiento del lugar de la intervención. También, integró la “Guía Interna de Apoyo para el Llenado de los Anexos del Protocolo Nacional de Actuación del Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención”. Con lo anterior, la Policía Federal acreditó que estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación durante el procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades, con lo que se solventa lo observado.

6. *Actuaciones posteriores al procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades*

En 2017, la Policía Federal integró 34 expedientes donde se registraron las actuaciones posteriores al procesamiento del lugar de la intervención; con su revisión, se constató que en las siete actividades empleadas en dichas actuaciones, se registraron deficiencias, ya que en 29 expedientes se integró el Informe de Actividades y que 5 casos, de acuerdo con la Policía Federal no aplicó su levantamiento; respecto de la integración de la documentación requisitada, 5 expedientes cumplieron con la actividad, uno no cumplió y en 28 la policía señaló que no aplicó; en lo que refiere a la entrega-recepción del lugar de la intervención, en 3 expedientes se documentó adecuadamente, en 3 no acreditó y en 28 casos, de acuerdo con la Policía Federal, no aplicó esta actividad; en la providencia para el aseguramiento de objetos,

^{4/} Pronunciamiento de la Policía Federal como parte de la revisión *insitu* de los 34 expedientes, que consta en la minuta de trabajo del 9 de julio de 2018.

en 3 expedientes cumplieron con la actividad, en 3 casos no se acreditó y en 28 no aplicó; en la liberación del sitio, en 1 caso se documentó la actividad, en 8 no contaron con la misma, y en 25 no aplicó; y en el traslado, en 7 casos se documentó la actividad, en 3 no se acreditó y en 24 expedientes no aplicó.

Respecto de las actividades en las que se registró un “no aplica”, la Policía Federal señaló que se debió a que cada caso policial es único y con características propias de modo, tiempo, lugar y circunstancias conductuales, por lo que no todos los recursos son aplicables; ^{5/} sin embargo, derivado del análisis del Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, la ASF identificó que dicho documento no establece criterios de excepción para el registro de las actividades. Lo anterior, denota que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar, a la policía con capacidades para procesar, con un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación; asimismo, dichas deficiencias ponen en riesgo la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso.

- Hechos posteriores

La Policía Federal, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la integración del Proyecto de Manual de Procedimientos de la Dirección de Criminalística de Campo de la División Científica, mismo que fue remitido a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Secretaría de Gobernación, con el oficio núm. PF/SG/CSG/DGRH/DOE/388/2018 del 18 de octubre de 2018, para que sea emitido el dictamen técnico correspondiente. En el citado manual, se incluyó el apartado Descripción narrativa del procedimiento atención a solicitudes de intervención pericial en materia de criminalística de campo, aplicable a las actuaciones posteriores al procesamiento del lugar de la intervención. También, integró la “Guía Interna de Apoyo para el Llenado de los Anexos del Protocolo Nacional de Actuación del Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención”. Con lo anterior, la Policía Federal acreditó que estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación posteriores al procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades, con lo que se solventa lo observado.

7. Actuación de la Policía Federal en la Cadena de Custodia

En 2017, la Policía Federal realizó 8,260 cadenas de custodia, de las cuales el 87.7% (7,244) correspondió a la División de Seguridad Regional; el 7.8% (645) a la de Científica; 1.9% (158) Gendarmería; 1.6% (133) Investigación; 0.7% (60) Antidrogas y con el 0.3% (20) a Inteligencia.

Con el propósito de constatar que los expedientes de cadena de custodia se integraron con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Guía

^{5/} Pronunciamiento de la Policía Federal como parte de la revisión *insitu* de los 34 expedientes, que consta en la minuta de trabajo del 9 de julio de 2018.

Nacional de Cadena de Custodia, de un universo de 8,260 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 370 expedientes con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

Con la revisión de los 370 expedientes de las cadenas de custodia, se constató que el 12.2% (45) cumplieron con el llenado en su totalidad del Registro de Cadena de Custodia y el formato de Entrega-recepción de indicios y el 87.8% (325) no contaron con al menos uno de los requisitos señalados en la Guía Nacional de Cadena de Custodia. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel confianza que entre el 82.8% y 92.8% de total de los expedientes de las cadenas en custodia podrían no ser validados, debido a que podrían no contar con al menos uno de los requisitos señalados en la Guía Nacional de Cadena de Custodia.

Respecto del 87.8% (325) de los expedientes en el que no se contó con al menos uno de los requisitos señalados en la Guía Nacional de Cadena de Custodia, la Policía Federal argumentó que, para 73 casos, las deficiencias se debieron a que el MP indicó que se rige bajo los formatos que aplican en la entidad federativa donde se registró el delito, por lo que el formato de cadena de custodia es diferente al de la guía (19 expedientes); el MP no proporcionó el formato bajo el argumento de que son de carácter confidencial (18 expedientes); la cadena de custodia no aplicó ya que el tipo de delito no lo ameritaba (1 expediente); no se contó con el formato, ya que la cadena de custodia fue puesta a disposición ante otra instancia (23 expedientes); el documento fue entregado a la Bodega de Indicios de la Policía Federal Ministerial (1 expediente) y, sólo obra el formato de "entrega recepción de indicios" o de "inventario de aseguramiento" (11 expedientes). De los 252 casos restante, la entidad no emitió argumento alguno. Sin embargo, derivado del análisis de la Guía Nacional de Cadena de Custodia, la ASF identificó que dicho documento no establece criterios de excepción en cuanto al registro de los formatos de cadena custodia y sus correspondientes anexos, por lo que las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las cadenas de custodia denotan que dicha guía no está cumpliendo con su objeto de demostrar la continuidad y trazabilidad de la cadena de custodia poniendo en riesgo la autenticidad de los indicios.

2017-5-04L00-07-0023-07-003 **Recomendación**

Para que la Policía Federal establezca lineamientos homologados respecto de las directrices de actuación en la cadena de custodia por parte del Primer Respondiente, a fin de garantizar el adecuado registro e integración de los formatos aplicables a la cadena de custodia para asegurar la continuidad y trazabilidad de la misma, así como la autenticidad de los indicios, con objeto de dar cumplimiento al artículo 19, fracción XI, de la Ley de la Policía Federal; del numeral 1. "Procesamiento", inciso c. "el inventario y recomendaciones para el traslado" y de los anexos de Registro de Cadena de Custodia, de la Guía Nacional de Cadena de Custodia, e informe a la ASF de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Profesionalización del personal operativo de la Policía Federal

En 2017, la Policía Federal acreditó que detectó las necesidades de capacitación de los servidores públicos que integran la institución, con lo cual elaboró el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (DNC), el cual se integró con 416 temas susceptibles de capacitación, de los cuales 384 (92.3%) se refieren a Derechos humanos; Cultura de la legalidad; Perspectiva de género, desarrollo humano y 32 (7.7%) se relacionaron con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).

De los 32 (100%) temas relacionados con el SJPA que se identificaron como necesidades, en el Programa de Capacitación 2017, la Policía Federal programó impartir 16 (50.0%) cursos, de los cuales 1 se programó en la formación inicial; 11 en actualización; 3 en especialización y 1 en alta dirección. Respecto de la modalidad se observó que 14 fueron presenciales y 2 en línea. En la etapa formativa uno se registró en inicial y 15 en continua.

La Policía Federal acreditó la realización de 7 (43.7%) de los 16 cursos programados, vinculados con el SJPA, sin que a la fecha de la integración de este informe la entidad fiscalizada acreditara las causas por la que no se realizaron los 9 cursos restantes.

Asimismo, de los 16 cursos programados para impartirse en 2017, 4 (25.0%) guardaron relación con la capacitación de los Primeros Respondientes respecto de la aplicación de los protocolos nacionales de actuación; de éstos 4 únicamente acreditó 2: policía con capacidades para procesar el lugar del hecho en SJPA y primer respondiente; sin embargo, como se precisó en los resultados núm. 3, 4, 5, 6 y 7, la Policía Federal tuvo deficiencias en la aplicación de los protocolos referentes a el primer respondiente, policía con capacidades para procesar y la Guía Nacional de Cadena de Custodia, por lo que dichas actividades no garantizaron la profesionalización, el fortalecimiento de capacidades y competencias de la policía.

Mediante los siete cursos relacionados con el SJPA y acreditados por la Policía Federal, se constató que capacitó 14,303 servidores públicos, lo que representó el 57.7% más, respecto de la meta programada, en el PAC, de capacitar a 8,250 servidores públicos. Sin embargo, no se pudo identificar el número del personal programado de forma específica en materia del SJPA. Por lo que, la Policía Federal no acreditó que, en 2017, contó con un indicador para evaluar lo que pretendía lograr en términos de la capacitación del personal de sus divisiones en relación con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de conocer la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

2017-5-04L00-07-0023-07-004 Recomendación

Para que la Policía Federal establezca los mecanismos de control necesario que le garanticen la realización de la totalidad de los cursos programados en su Programa Anual de Capacitación para los años subsecuentes, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía, con objeto de dar cumplimiento al Programa Anual de Capacitación y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control

Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero, del "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno", e informe a la ASF de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-5-04L00-07-0023-07-005 **Recomendación**

Para que la Policía Federal defina e implemente los mecanismos de medición pertinentes para evaluar al personal encargado de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio que pretende capacitar, a fin de conocer el avance de la formación de los integrantes de la institución y de fortalecer la profesionalización, las capacidades y competencias de la policía, con objeto de dar cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la ASF de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. *Economía del gasto del Pp E903*

En 2017, la Policía Federal ejerció 29,493,794.5 miles de pesos (mdp), mediante el Pp E903, lo que representó un incremento del 24.6% en relación con los 23,662,555.1 mdp aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su operación. Al respecto la dependencia acreditó, mediante las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP, ampliaciones por 50,457,927.7 mdp y reducciones por 44,626,661.4 mdp, lo que denotó un aumento para el programa de 5,831,266.3 mdp por conceptos de servicios generales y materiales y suministros, principalmente para dar cumplimiento a las funciones encomendadas en materia de seguridad pública, en términos de la realización de operativos. Por lo que, el presupuesto modificado para el programa fue de 29,493,821.4 miles de pesos.

La Policía Federal comprobó, por medio de las Cuentas por Liquidar Certificadas, que pagó 14,094,642.7 miles de pesos en los capítulos 2000 "materiales y suministros", 3000 "servicios generales" y 4000 "transferencias, asignaciones, subsidios y otras". En lo que corresponde al capítulo 1000 "servicios personales", la dependencia reportó un presupuesto ejercido de 15,446,463.5 miles de pesos, mismos que son controlados por la Secretaría de Gobernación, a la cual se encuentra adscrita. Asimismo, la entidad fiscalizada acreditó, por medio de rectificaciones presupuestarias, una disminución de 12,206.9 miles de pesos al presupuesto del programa y reintegros por 35,104.8 miles de pesos, con lo que comprobó los 29,493,794.5 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública como ejercidos con el programa.

10. *Sistema de Control Interno*

En 2017, la Policía Federal por medio del Pp E903 "Operativos para la prevención y disuasión del delito", cumplió en 93.5% (29 de 31) de los componentes de control señalados en las cinco normas definidas en los artículos primero y noveno, del Acuerdo por el que se emite las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control, por lo que el diseño del Sistema de Control Interno

utilizado, asegura razonablemente el cumplimiento de los objetivos y metas de la Policía Federal como se muestra a continuación:

En la Norma Primera “Ambiente de Control”, se contó con manuales de Organización actuales y vigentes para identificar la estructura orgánica y la delimitación de responsabilidades, los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programa Sectorial de Gobernación (PROSEGOB) fueron comunicadas y se asignan a los encargados de áreas y responsables de cada uno de sus procesos; se contó con un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de interés, formalmente establecidos; se realizaron las encuestas de Clima y Cultura Organizacional en 2017; se establecieron mecanismos para evaluar y actualizar el control interno.

En la Norma Segunda “Administración de Riesgos”, si bien la Policía Federal identificó, describió, evaluó, atendió y dio seguimiento a los riesgos institucionales, y se establecieron las obligaciones de los responsables en los procesos que intervienen en la administración de riesgos.

Respecto de la Norma Tercera “Actividades de Control Interno”, la Policía Federal seleccionó y desarrolló actividades de control que ayuden a dar respuesta y reducir los riesgos de la institución, se cumplieron con las metas comprometidas, con base en el presupuesto asignado del ejercicio fiscal; se identificaron y atendieron la causa raíz de las observaciones determinadas por diversas instancias de fiscalización; se identificaron las debilidades de control interno con mayor importancia, a fin de no evitar su recurrencia; se desarrollaron actividades de control mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); sin embargo, no se contó con objetivos y metas institucionales relacionados con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA). **(A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto de la carencia de indicadores relacionados con el SJPA, ésta se reportó en el Resultado 1 “Sistema de Evaluación del Desempeño” del Pp E903, del presente informe).**

En relación con la Norma Cuarta “Información y Comunicación”, la Policía Federal contó con el Comité de Control y Desempeño Institucional que es un mecanismo de control institucional para la toma de decisiones; con un Programa de Desarrollo Estratégico que se alineó con las metas y objetivos del PND; sin embargo, la Policía Federal no acreditó contar con información respecto de 9 de los 16 cursos relacionados con el SJPA y que fueron programados en el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2017. **(A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto de la carencia de información sobre los cursos impartidos, ésta se reportará en el Resultado 8 “Profesionalización del personal operativo de la Policía Federal”, del presente informe).**

La Policía Federal, en la Norma Quinta “Supervisión y mejora continua”, realizó acciones correctivas y preventivas que contribuyeron en la eficiencia y eficacia de las operaciones relacionadas con la operación de la Policía Federal; se utilizaron los resultados de las auditorías de instancias fiscalizadoras, para retroalimentar a los responsables, a fin de mejorar los procesos, y se llevaron a cabo evaluaciones de control interno de los procesos

sustantivos y administrativos para determinar la suficiencia y efectividad de los controles establecidos.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-5-04L00-07-0023-07-001

Resultado 8 - Acción 2017-5-04L00-07-0023-07-004

11. Rendición de cuentas

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, en materia de la operación del SJPA, el Gobierno Federal señaló que la transformación institucional del sistema de justicia ha sido un tema prioritario para garantizar la justicia igualitaria e imparcial fundada en el respeto y protección de los derechos humanos en el país. Asimismo, se señaló que, para alcanzar la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población es imprescindible mejorar las condiciones de seguridad y justicia, mediante la ejecución de estrategias que contribuyan a garantizar la seguridad nacional; promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad; coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia, por medio del programa presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”. Asimismo, la policía cumplió con el registro de la Matriz de Indicadores para Resultado del programa.

En la Cuenta Pública 2017, la Policía Federal incorporó información sobre la gestión financiera del Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” con lo que se identificó que en dicho programa se ejercieron 29,493,794.5 miles de pesos, 24.6% más en relación con el presupuesto asignado para ese año de 23,662,555.1 miles de pesos, con el objeto de contribuir en mejorar las condiciones de seguridad y justicia.

Asimismo, la Policía Federal reportó que, del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, recibieron capacitación en las modalidades presencial y en línea 9,361 servidores públicos de la institución y que realizó 82 acciones de capacitación en centros federales y oficinas centrales en beneficio de 3,136 servidores públicos en temas relacionados con la Ley Nacional de Ejecución Penal, mediante cursos como: “Protocolo Nacional de Actuación sobre Primer Respondiente”, “Ley Nacional de Ejecución Penal”, “Procedimientos sobre Notificaciones”, “Cadena de Custodia”, “Primer Respondiente” y “Preservación de Indicios”.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Policía Federal mostró debilidades en la implementación del Programa presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” relacionadas con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ya que los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía con capacidades para procesar y la Guía de Nacional

de Cadena de Custodia no cumplieron con su objeto de dotar al policía con instrumentos en los que se homologuen los lineamientos de su actuación en las detenciones flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, así como para la integración de la cadena de custodia, poniendo en riesgo la actuación del Ministerio Público, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso, con lo que se afecta a la sociedad que recibe una deficiente seguridad pública por parte de la Policía Federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 5 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, 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 los resultados de la actuación policial y la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público Federal, conforme a lo dispuesto en los Protocolos Nacionales, a fin de contribuir a la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, y su contribución a la procuración de justicia. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con el árbol del problema del Programa presupuestario (Pp) E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”, la falta de servicios especializados para apoyar las actividades sustantivas en materia de seguridad pública, de programas permanentes de profesionalización de los integrantes de la Policía Federal, de acciones de prevención y combate a delitos contra la salud y operaciones con recursos de procedencia ilícita y de evaluaciones tecnológicas aplicadas a la operación policial y servicios especializados, así como las limitadas opiniones con conocimiento científico para la resolución de casos de alto impacto y la escasas de acciones de seguridad para proteger los ciclos productivos y combatir delitos ambientales, ha ocasionado que las personas en el territorio nacional reciban deficientes acciones de seguridad pública por parte de la Policía Federal, lo cual provoca el incremento en el consumo de drogas sobre todo con la comisión de actos delictivos, de los incidentes de seguridad en sistemas de comunicación, redes sociales e internet, de las actividades delictivas de secuestro, extorsión hacia la población, robo de hidrocarburos, trata de personas y el detrimento en zonas geográficas con alto índice delictivo (desempleo, marginación y pobreza).

Para atender esa problemática, en 2017, la Policía Federal operó el Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”, con el objetivo de evaluar su contribución y avance de

las denuncias recibidas, las atendidas en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención y la actuación de la Policía Federal en la cadena de custodia, así como la profesionalización. Mediante el programa presupuestario, la Policía Federal reportó en la Cuenta Pública que ejerció 29,493,794.5 miles de pesos mediante el programa.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, para 2017, la Policía Federal no estableció objetivos, indicadores y metas, en la MIR del Pp E903 relacionados con la contribución y avance de las denuncias recibidas, las atendidas en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención y la actuación de la Policía Federal en la cadena de custodia, así como la profesionalización para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).

En 2017, la Policía Federal llevó a cabo la detección ya que atendió el 100.0% de las 11,268 denuncias recibidas, de las cuales 2,199 (19.5%) fueron clasificadas como positivas, ya que la ejecución de acciones policiales derivó en la posible comisión de un hecho delictivo y por tanto debían presentarse ante la autoridad ministerial correspondiente; 5,268 (46.8%) se calificaron como negativas, al no detectarse algún hecho delictivo, y 3,801 (33.7%) se encontraban en proceso de investigación. La Policía Federal acreditó que el Primer Respondiente informó al superior jerárquico sobre el 60.6% (6,832) de las 11,268 denuncias atendidas; mientras que del 39.4% (4,436) restante no lo acreditó, esta falta pone en riesgo la coordinación entre la policía y el Ministerio Público (MP) para iniciar la primera fase de la investigación. Respecto de las 2,199 clasificadas como positivas, acreditó que informó al MP sobre el 60.3% (1,327), mientras que del 39.7% (872) restante no fue acreditado, dicha falta pone en riesgo la actuación del MP, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal.

En lo que refiere a las detenciones en flagrancia, en 2017, la Policía Federal realizó la detención de 17,455 personas bajo ese supuesto, mismas que procedieron en la integración de 13,165 expedientes en los que se registró la detención. De la revisión de 377 expedientes, ^{5/} se constató que el 45.9% (173) cumplieron con el llenado en su totalidad de los Informe Policial Homologado (IPH) y el 54.1% (204) no contó con al menos uno de los requisitos del informe. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel de confianza que entre 49.1% y 59.1% del total de expedientes de las detenciones en flagrancia podría no contar con al menos de los requisitos señalados en el Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las detenciones en flagrancias, denotan que el citado protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a las autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente con un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación.

^{5/} Con el propósito de comprobar el adecuado registro del IPH de las detenciones en flagrancia, por parte del Primer Respondiente, de un universo de 13,165 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 377 con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

Respecto de la investigación, en 2017, la Policía Federal integró 34 expedientes donde registró las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención que realizó en ese año; sin embargo, el 100.0% de los expedientes presentó deficiencias en su integración de acuerdo con lo mandatado en el Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, ya que para las actuaciones previas no se registraron siete de los trece recursos que se debían emplear en una actuación de ese tipo; en lo que corresponde a las actuaciones durante, se constató que una de las nueve fases que se debieron emplear en ese tipo de actuaciones, no fue registrada en los expedientes; en relación con las actuaciones posteriores, los 34 expedientes carecieron de al menos una de las siete actividades empleadas en dichas actuaciones. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, denotan que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a la policía con capacidades para procesar, con un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación; asimismo, dichas deficiencias ponen en riesgo la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso.

En 2017, la Policía Federal integró 8,260 expedientes de cadena de custodia. De la revisión de 370 de esos expedientes,^{2/} se constató que el 12.2% (45) cumplieron con el llenado en su totalidad del Registro de Cadena de Custodia y el formato de Entrega-recepción de indicios y el 87.8% (325) no contaron con al menos uno de los requisitos señalados en la Guía Nacional de Cadena de Custodia. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel confianza que entre el 82.8% y 92.8% de total de los expedientes de las cadenas en custodia podrían no contar con al menos uno de los requisitos señalados en la guía. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las cadenas de custodia, denotan que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de demostrar la continuidad y trazabilidad de la cadena de custodia poniendo en riesgo la autenticidad de los indicios.

En lo que refiere a la profesionalización del personal operativo, la Policía Federal, detectó las necesidades de capacitación, con lo cual elaboró el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación de 2017, en el que integró 416 temas susceptibles de capacitación, de los cuales 384 (92.3%) se refieren a Derechos humanos; Cultura de la legalidad; Perspectiva de género, desarrollo humano y el 32 (7.7%) se relacionaron con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Al respecto, en el Programa Anual de Capacitación (PAC), la Policía Federal programó impartir 16 cursos relacionados con ese sistema, pero sólo acreditó la realización de 7 (43.7%), con los cuales capacitó a 14,303 servidores públicos, lo que representó el 57.7% más que la meta programada de capacitar a 8,250 servidores públicos. Sin embargo, la Policía Federal, en 2017, no contó con un parámetro para evaluar lo que pretendía lograr en términos de la

^{2/} Con el propósito de constatar que los expedientes de cadena de custodia se integraron con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Protocolo Nacional de Actuación, de un universo de 8,260 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 370 expedientes con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

capacitación del personal de sus divisiones en relación con la operación del SJPA, a fin de determinar la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la Policía Federal mostró debilidades en la implementación del Programa presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” relacionadas con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ya que los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía con capacidades para procesar y cadena de custodia no cumplieron con su objeto de dotar al policía con instrumentos en los que se homologuen los lineamientos de su actuación en las detenciones flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, así como para la integración de la cadena de custodia, poniendo en riesgo la actuación del Ministerio Público, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictivo; además, no acreditó el avance en la atención del problema público relativo a que la sociedad recibe una deficiente seguridad pública, ya que desconoció en qué medida contribuyó en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, al no disponer de objetivos, indicadores y metas para evaluarlo; no acreditó que el Primer Respondiente dio parte a su superior jerárquico sobre el 39.4% (4,436) de las denuncias atendidas (11,268) y del 39.7% (872) al MP de las denuncias que derivaron en la posible comisión de un hecho delictivo (2,199); asimismo, no contó con un indicador para evaluar lo que pretendía lograr respecto de la capacitación del personal de sus divisiones en relación con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de conocer la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Policía Federal acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación en las detenciones en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posteriores al procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades, a fin de garantizar el adecuado registro e integración del IPH y sus anexos, para la adecuada integración de los expedientes correspondientes, mediante la actualización del Protocolo Nacional de Actuación denominado Primer Respondiente, el diseño de la Guía de Llenado del Informe Policial Homologado, la elaboración del Proyecto de Manual de Procedimientos de la Dirección de Criminalística de Campo de la División Científica y la integración de la Guía Interna de Apoyo para el Llenado de los Anexos del Protocolo Nacional de Actuación del Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención. Además, con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la Policía Federal defina y establezca los parámetros de medición para evaluar su contribución en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, así como para conocer la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía y que implemente los mecanismos de control necesarios que garanticen que el Primer Respondiente informe a su superior y al MP sobre las denuncias atendidas y que derivaron en la posible comisión de un hecho delictivo; establezca lineamientos homologados respecto de las directrices de actuación para la integración de la cadena de custodia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Policía Federal, presentó las argumentaciones siguientes:

Resultado núm. 1.

Respecto de las deficiencias observadas en la definición del problema público que justificó la implementación del Pp E903, la Policía Federal remitió la propuesta de árbol de problema del programa para el ejercicio fiscal 2018. Adicionalmente, mediante el oficio núm. PF/SG/DG-01/0064/2019 del 24 de enero de 2019, la Policía Federal remitió el “Diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2018”, de su revisión se identificó que el problema público es idéntico al establecido para el ejercicio fiscal 2017, y difiere con el presentado en la propuesta de árbol de problema del programa para el ejercicio fiscal 2018, por lo que no existe confiabilidad en la información presentada por la entidad fiscalizada, motivo por el cual se ratifica lo observado.

En cuanto a las inconsistencias identificadas en el método de cálculo, la definición, la denominación y dimensión de los indicadores, la observación persiste, ya que aun cuando la Policía Federal acreditó que modificó la MIR del Pp E903 para el ejercicio fiscal 2018, los indicadores de nivel de actividad no tienen una adecuada dimensión, están clasificados como de “eficacia”, siendo que deberían ser de “eficiencia”, porque dicha característica pertenece únicamente a los de nivel fin y propósito, por lo que se ratifica lo observado.

Resultado núm. 2

Respecto de las deficiencias observadas en el proceso de informar al superior sobre las denuncias recibidas y al MP sobre las denuncias positivas que derivaron en la posible comisión de un delito, mediante los oficios núm. PF/SG/DG-01/0010/2019 del 8 de enero de 2019 y PF/SG/DG-01/0065/2019 del 24 de enero de 2019, la Policía Federal acreditó que solicitó a los coordinadores y directores generales, de cada una de las unidades administrativas, instruir al personal bajo su cargo que debe informar a la superioridad la atención de las denuncias ciudadanas, haciendo énfasis que las de resultado positivo deben ser informadas al MP. Adicionalmente, proporcionó impresiones de panta del Sistema de Registro de Denuncia Ciudadana, ejemplo del oficio con el que se informa a la superioridad sobre una denuncia con resultado negativo, así como de una denuncia con resultado positivo, que incluye la puesta a disposición, el inventario del vehículo y el IPH correspondiente, ambos referentes al ejercicio fiscal 2019; sin embargo, en la documentación sobre el sistema no se precisa el resultado de la denuncia, ni el registro de que se informó a la superioridad o, en su caso, al MP y aun cuando, giro instrucciones para el adecuado registro de dicho proceso, no estableció plazos ni responsables para su atención y seguimiento, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen, por lo que se ratifica lo observado.

Resultado núm. 7

Respecto de la falta de lineamientos homologados sobre las directrices de actuación en la cadena de custodia, mediante los oficios núm. PF/SG/DG-01/0009/2019 del 8 de enero de 2019 y PF/SG/DG-01/0067/2019 del 24 de enero de 2019, la Policía Federal acreditó que instruyó a los coordinadores y directores generales de cada una de las unidades administrativas que se aseguren del cumplimiento y la supervisión de la Guía Nacional de Cadena de Custodia. Asimismo, precisó que el adecuado llenado de la cadena de custodia se garantiza con: la Guía Nacional de Cadena de Custodia, la actualización del Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, así como con la implementación de la Guía de Llenado del Informe Policial Homologado. Sin embargo, con la revisión de los documentos antes citados, se identificó que la norma respecto de la cadena de custodia continua en los mismos términos de aplicación que los vigentes para el ejercicio fiscal 2017 y aun cuando, giro instrucciones para el adecuado registro de dicho proceso, no estableció plazos ni responsables para su atención, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen, por lo que se ratifica lo observado.

En lo que refiere a la falta de indicadores y metas para evaluar al personal capacitado, encargado de la operación del SJPA, mediante los oficios antes citados, la Policía Federal señaló que las metas en materia de capacitación correspondientes al eje temático del SJPA, para 2019, serán determinadas con base en la disponibilidad de recursos (humanos y financieros), así como de la estrategia planeada en la materia; además, indicó que realizará una invitación a las divisiones de la policía, a fin de que se identifique al personal que no haya cursado alguna actividad académica relativa a dicho sistema. Sin embargo, no estableció plazos ni responsables para su atención, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen, por lo que se ratifica lo observado.

Resultado núm. 8

Respecto de la falta de mecanismos que garanticen la realización de la totalidad de los cursos programados en el Programa Anual de Capacitación (PAC), mediante los oficios núms. PF/SG/DG-01/0014/2019 del 8 de enero de 2019 y PF/SG/DG-01/0068/2019 del 25 de enero de 2019, la Policía Federal indicó que en el PAC 2018 programó 12 actividades relacionadas con el SJPA, de las cuales 6 fueron realizadas. Asimismo, señaló que establecerá los siguientes mecanismos de control: 1) concientizar al personal de los enlaces de capacitación para llevar un seguimiento estrecho sobre los cursos que se programarán en el PAC 2019, 2) realizará reuniones de seguimiento y control con los enlaces de capacitación o encargados, con carácter bimestral para registrar los avances respectivos, levantando las minutas correspondientes y 3) se incrementará la comunicación con los titulares de las divisiones para informarles sobre los avances y, en su caso, retrasos existentes. Sin embargo, se identificó que para el ejercicio fiscal 2018 las deficiencias continúan, ya que no realizó la totalidad de los cursos comprometidos y aun cuando, precisó acciones de mejora a realizar, no estableció plazos ni responsables para su atención y seguimiento, por lo que no existen garantías de que éstas acciones se realicen.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar, si el diseño del árbol del problema y la lógica vertical y horizontal de la MIR de 2017 del Pp E903 se realizó conforme a la Guía para la Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados.
2. Comprobar el número de denuncias recibidas, respecto de las atendidas, por la Policía Federal en 2017.
3. Revisar el número de detenciones en flagrancia realizadas por la Policía Federal, así como el número de expedientes que se derivaron de las detenciones en flagrancia en 2017.
4. Evaluar las actuaciones previas, de la Policía Federal con capacidades para procesar el lugar de la intervención en 2017.
5. Constatar que, en 2017, las actuaciones durante de la Policía Federal con capacidades para procesar el lugar de la intervención se realizaron conforme al Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención.
6. Verificar que, en 2017, las actuaciones posteriores, de la Policía Federal con capacidades para procesar el lugar de la intervención se realizaron conforme al numeral III, Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención.

7. Verificar la actuación de la Policía Federal, en la cadena de custodia, conforme al Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, en 2017.
8. Verificar que, en 2017, la Policía Federal contó con un diagnóstico de necesidades, elaboró el programa anual de capacitación y capacitó al personal responsable de operar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
9. Verificar el destino de los recursos, en 2017, de la Policía Federal, del programa E903 "Operativos para la prevención y disuasión del delito".
10. Evaluar que, en 2017, el Sistema de Control Interno utilizado por la Policía Federal, en la operación del Pp E903, cumplió con lo establecido en el 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
11. Verificar que los documentos de rendición de cuentas, correspondientes al ejercicio fiscal 2017, permiten evaluar el cumplimiento del mandato presupuestario, los objetivos y metas del programa E903.

Áreas Revisadas

Las divisiones de Gendarmería; Antidrogas; Fuerzas Federales; Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, y Científica, de la Policía Federal.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartados "Análisis del problema" y "Supuestos", puntos 2 y 3.

Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 132, Fracción II.

Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, apartado "Descripción del procedimiento", numeral I. "Denuncia".

Ley de la Policía Federal, artículo 19, fracción XI.

Guía Nacional de Cadena de Custodia, numeral 1. "Procesamiento", inciso c. "el inventario y recomendaciones para el traslado" y anexos de Registro de Cadena de Custodia.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo primero.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.