

Procuraduría General de la República

Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0116-2018

116-GB

Criterios de Selección

Importancia

Pertinencia

Factibilidad

Objetivo

Fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos del orden federal en el sistema de justicia penal acusatorio, y la atención del rezago de averiguaciones previas del sistema inquisitorio contribuyeron a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente.

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 los resultados de la conducción de la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal; de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de

Justicia Penal Inquisitivo y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; de la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente; del ejercicio de los recursos mediante el programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”; en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión fue el ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2012-2016.

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 del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E002.

Antecedentes

La procuración y administración de justicia en México surgió de la necesidad de edificar una gobernabilidad democrática que garantizara el respeto a los derechos humanos y salvaguardara los principios del Estado de Derecho.

En 1917, a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se instauró el Sistema Inquisitivo de Justicia Penal. En el artículo 102 de la carta magna se sentaron las bases del Ministerio Público Federal (MPF) como titular de la acción penal y de un Procurador General, quien intervendría personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte, ya fueran casos diplomáticos y cónsules generales o en aquéllos que se llegaren a suscitar entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado; asimismo, tendría el carácter de consejero jurídico del Gobierno; sin embargo, la regulación de las figuras del MPF y del Procurador General aparecieron hasta el 14 de agosto de 1919 con su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en la "Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones".

El 31 de agosto de 1934 fue publicada la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución, en la que establecieron las funciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público de la Federación; así como la estructura orgánica de este último, conformada por dos Subprocuradores, un Jefe de Departamento de Nacionalización de Bienes, un Jefe de Departamento de Averiguaciones Previas, un Visitador de Agencias y un Consejo Jurídico de Gobierno, a cargo del Procurador General.^{1/}

En 1955, se publicó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (LOMPF), en la cual se definieron las atribuciones de perseguir los delitos del orden federal mediante averiguaciones previas. Así en 1974, a fin de homologar las actividades del Procurador General de la

^{1/} **Historia de la Procuraduría General de la República**, portal de la Procuraduría General de la República, <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-republica>.

República y del Ministerio Público de la Federación (MPF) con las unidades que intervenían en el proceso de procuración de justicia, y definir las atribuciones del MPF y la organización de la PGR. En 1974, se abrogó dicho documento normativo y se publicó la Ley de la Procuraduría General de la República (LPGR), con el objetivo de atribuir al Procurador General de la República la facultad de dirigir el Ministerio, y por primera vez se menciona en la ley la figura de subprocuraduría como auxiliar en las funciones de la Procuraduría.^{2/}

En 1983, se publicó en el DOF, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), en donde la PGR adquirió el carácter de dependencia del Poder Ejecutivo Federal para promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, perseguir los delitos de orden federal y, auxiliarse de la Policía Federal en la investigación de delitos. El 8 de marzo de 1988 se publicó el reglamento de la LOPGR en donde se les otorga a las subprocuradurías las funciones de coordinación, supervisión y regulación de las unidades a ellas adscritas.^{3/}

De 1988 a 1991, se realizaron reformas y adiciones a la LOPGR, entre las modificaciones destaca la creación de instancias que atendían delitos de orden federal por zonas geográficas y la creación de las subprocuradurías de averiguaciones previas; de procedimientos penales; de investigación y lucha contra el narcotráfico y, la de zona norte y zona sur.

En 2002 se publicó la nueva LOPGR, con la reforma se establecieron las bases generales del sistema de especialización y desconcentración territorial y funcional en apoyo al desarrollo de las funciones de la PGR^{4/}; un año después se publicó el reglamento de dicha ley y se creó la Subprocuraduría sujeta a revisión: en materia de delitos del orden Federal, la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA).

Desde su instauración la PGR sustentó sus facultades en el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, el cual se vio rebasado debido a problemas operativos, y posteriormente convirtiéndolo en un sistema costoso, lento e ineficiente, generando desconfianza.

En los diagnósticos de los documentos de planeación nacional y sectorial de mediano plazo del periodo 2013-2018, en materia de procuración de justicia, se indicó que el fenómeno problemático se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público de la Federación por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que

^{2/} Ley de la procuraduría General de la República, Art. 4 Fr. II-III.

^{3/} Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 6, Fr. IV.

^{4/} Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 11, Fr. I-II.

provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

Como consecuencia de lo anterior, el 18 de junio de 2008, se publicó en el 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 Penal Inquisitivo.

El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) y concedió un término de *vacatio legis*^{5/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016.

El SJPA comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución^{6/} del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.^{7/} La diferencia más sobresaliente entre el SJPA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para tales efectos el 30 de enero de 2012, se suscribió el acuerdo núm. A/018/12 denominado “Acuerdo de la procuraduría General de la República, por el que se establece el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE)”, en el cual se definió dicho sistema como el canal único para el flujo de la información estadística relacionada con las averiguaciones previas del SJPI. El SIIE registra para cada averiguación información sobre: la subprocuraduría,

^{5/} Se denomina al período que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

^{6/} Persecución: Son las tres partes del proceso penal que le incumben al Ministerio Público: la primera, consiste en la investigación, ya sea por medio de la Policía Judicial o por sí misma para recabar los datos y aportar todos los elementos que deben servir de base para fundar la acción penal ante la autoridad judicial; la segunda, es la de decidir si procede o no el ejercicio de la acción penal, en vista de los datos apuntados, lo cual es su facultad exclusiva y queda bajo su responsabilidad, y la tercera, el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial como parte actora, siendo la parte demandada el inculpado. Semanario Judicial de la Federación – Tesis 313055, Primera Sala. Quinta Época. Tomo XLI, Pág. 3688.

^{7/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Art. 2.

el número de averiguación, el denunciante, el resumen de hechos, la fecha de recepción, la delegación o unidad responsable, el tipo de expediente, los eventos de ocurrencia, los probables responsables involucrados y el Ministerio Público responsable del último movimiento registrado en los eventos; sin embargo, es un sistema estadístico, no de gestión, por lo que no está diseñado para soportar mayor información, como es la documentación de las averiguaciones previas, ya que los expedientes son físicos y con determinado número de tomos de acuerdo con la investigación, y no cuenta con el respaldo escaneado de la documentación; asimismo, los reportes estadísticos son estáticos y las bases de datos que se pueden generar son de carácter cuantitativo. En caso de que se requiera otro tipo de información que integra el sistema, al no ser un elemento cuantitativo, se puede consultar de forma física en los expedientes; no obstante, al ser información confidencial, se encuentran resguardados por los Agentes del Ministerio Público.

El 5 de marzo de 2014, se publicó en el DOF el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) como la legislación única en el territorio nacional para regir el procedimiento en materia penal, a fin de disminuir los obstáculos técnicos de acceso a la justicia y generar protección jurídica igualitaria en todo el país; brindar seguridad y certeza jurídica, evitando la dispersión legislativa y la existencia de leyes contradictorias; generar homogeneidad en los criterios judiciales, y estrechar y agilizar la colaboración y coordinación entre las autoridades y los operadores que participan en el sistema de justicia penal.

En 2016, a partir de la operación del SJPA en todo el país la PGR implementó el sistema denominado Justici@.net, el cual está integrado por una interfaz de gestión y estadística que proporciona información sobre los movimientos que se realizan en las carpetas de investigación derivadas del SJPA por medio de los procesos correspondientes dentro de las etapas de investigación hasta la determinación o judicialización. Además, tiene la capacidad de realizar reportes sobre el número de carpetas de investigación en trámite, determinadas y judicializadas; asimismo, los datos numéricos de dichos reportes pueden seleccionarse para visualizar el detalle de cada una de las carpetas de investigación en un rubro determinado.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, para contribuir a la atención de la problemática en la materia, en lo que respecta a la persecución e investigación de los delitos del orden federal, en ese año, el Ejecutivo Federal debía orientar sus actividades en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al SJPI y la integración de carpetas de investigación en el marco del SJPA.

Al respecto, para cumplir con las actividades definidas, la PGR operó el programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal" con el objetivo de investigar y perseguir los delitos del orden federal, a efecto de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E002

En 2017, la PGR contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E002, clasificada en la modalidad “E” definida como prestación de servicios públicos, ya que mediante el programa presta un servicio de forma directa, regular y continua, para satisfacer las demandas de la sociedad, de interés general. El programa se alineó con los objetivos 1.4 “Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como con los objetivos 2 “Asegurar la implementación en tiempo y forma del Sistema de Justicia Penal Acusatorio”, 3 “Lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente” y 4 “Reducir la impunidad”, del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

En ese año, la PGR definió el problema público y sus factores causales que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E002 como “los denunciantes de delitos del orden federal competencia de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) exijan la terminación de la investigación dentro del procedimiento penal”; sin embargo, la definición de éste no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la consecución y culminación de las averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

La lógica vertical de la MIR 2017 del Pp E002 estableció una adecuada relación de causa-efecto entre los diferentes niveles, ya que su objetivo de nivel de Fin se orientó a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente, en correspondencia con los objetivos y estrategias nacionales y sectoriales; el objetivo de nivel de Componente se ajusta a la problemática identificada en los documentos de programación de corto y mediano plazo; sin embargo, el objetivo de nivel de Propósito fue planteado para resolver la problemática definida en el árbol del problema, la cual no se corresponde con la señalada en los diagnósticos de programación de mediano y corto plazo en materia de procuración de justicia. Asimismo, en el nivel de Actividad no se definieron objetivos relacionados con los factores causales referentes a la dilación en la determinación de la investigación ministerial ocasionado por la escasa denuncia de delitos, y al desconocimiento social de la aplicación del SJPA por la escasa difusión del mismo.

En el análisis de la lógica horizontal de la MIR 2017 del programa E002, se constató que contiene indicadores que permiten medir la gestión de la PGR en materia del trámite, el despacho y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del SJPI, así como el inicio, la terminación y la judicialización de las carpetas de investigación elaboradas con base en el nuevo SJPA; evaluando el avance en el mandato establecido en los documentos de programación de corto y mediano plazo, referentes a la consecución y culminación de las averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación, en el marco del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de

contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente; sin embargo, los indicadores de nivel de Fin “porcentaje de ejercicios de la acción penal que derivaron en un auto de formal prisión o en un auto de sujeción a proceso” y “porcentaje de carpetas de investigación terminadas por criterios de oportunidad, soluciones alternas, juicio abreviado, oral y NEAP respecto al total de carpetas de investigación ingresadas”; de nivel de Propósito “porcentaje de carpetas de investigación con auto de apertura a juicio oral, respecto del total de carpetas de investigación con solicitud de formulación de acusación”; de nivel de Componente “porcentaje de carpetas de investigación terminadas por judicialización, respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas”, y de nivel de Actividad “cumplimiento de actos de investigación ordenados por el Ministerio Público Federal” presentaron deficiencias en su diseño; asimismo, la matriz carece de los mecanismos suficientes para evaluar la totalidad de factores causales que originan el problema público y su contribución a la atención del mismo.

A efecto de no repetir las acciones emitidas, éstas Recomendaciones al Desempeño aplicaran para el Informe de la Auditoría núm. 117-GB “Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, resultado núm. 1 “Sistema de Evaluación del Desempeño”.

- Hechos Posteriores

Derivado de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la PGR instruyó las acciones de control necesarias para la modificación de la MIR 2019 del Pp E002, en el cual sustituyó el indicador de nivel de Componente “Porcentaje de carpetas de investigación terminadas por judicialización, respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas” por la denominación “Porcentaje de carpetas de investigación judicializadas, respecto a las carpetas de investigación ingresadas”, el cual se limita a evaluar las carpetas judicializadas; asimismo, realizó cambios en el indicador de nivel de Propósito tanto en su denominación como en su método de cálculo, suprimiendo los conceptos que no formaban parte de sus atribuciones, “Porcentaje de carpetas de investigación con auto de apertura a juicio oral, respecto del total de carpetas de investigación con solicitud de formulación de acusación”, con lo que se solventan las observaciones sobre las deficiencias de estos indicadores.

2017-0-17100-07-0116-07-001 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) redefina el problema público que se pretende resolver con la implementación del Pp E002, a fin de que éste se corresponda con los documentos de planeación de corto y mediano plazo que se encuentran vigentes, 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 "Definición del objetivo", 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.

2017-0-17100-07-0116-07-002 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) rediseñe la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos de orden federal", a fin de que subsane las deficiencias identificadas en el objetivo de nivel de Propósito y en los indicadores de los niveles de Fin, Propósito y Actividad y, que permita evaluar el avance en la atención del problema público que justifique su implementación, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los numerales II.5 "Objetivos de la MIR", de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos y IV.2.2 "Secuencia de la elaboración de la MIR", apartado "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. *Despacho de averiguaciones previas y recepción de denuncias o querellas para el inicio de carpetas de investigación*

En 2017, la PGR despachó 97,436 averiguaciones previas en materia de delitos del orden federal, 98.0% de las 99,463 averiguaciones previas en trámite, por lo que el saldo por determinar al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 1.7% (2,027) de averiguaciones previas.

Asimismo acreditó que, en 2017, recibió 111,938 denuncias, por medio de la SCRPPA, de las cuales 88,236 (78.8%) procedieron al inicio de una carpeta de investigación, las 23,702 (21.2%) restantes resultaron en quejas, orientaciones, extravío de documentos, solicitudes de información, y denuncias o querellas competencia de otras autoridades, por lo que el Agente del Ministerio Público Federal atendió la totalidad de denuncias recibidas. Adicionalmente, otras áreas de la procuraduría con atribuciones para atender delitos del orden federal ^{§/} iniciaron 838 carpetas de investigación; sin embargo, la dependencia no acreditó las denuncias recibidas por esas áreas.

En 2017, la PGR inició 89,074 carpetas de investigación por delitos del orden federal, lo que significó el 29.8% más que la meta programada de iniciar 68,603, con lo cual la PGR avanzó en la integración de las carpetas en el marco del SJPA, con el propósito de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

- **Hechos posteriores**

La Procuraduría General de la República, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante la puesta en operación del "Módulo de atenciones" en el sistema de Justici@.net, en el cual se registran

^{§/} Las áreas de la PGR que tienen atribuciones para atender delitos del orden federal; además de la SCRPPA, son la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC); la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJA), y la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF).

las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención, de ser el caso, también se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada. Asimismo, la entidad fiscalizada acreditó que difundió a su personal la obligatoriedad de utilizar dicho módulo a partir de agosto de 2018. Además, la PGR señaló que, a la fecha de la integración del presente informe, el módulo se encuentra en proceso de estabilización, por lo que la liberación de los datos se efectuará gradualmente, presentando el primer avance en el mes de enero de 2019. Con lo anterior, la PGR acreditó que inició las gestiones para registrar el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas sobre hechos que puedan constituir un delito del orden federal, por parte de las áreas con atribuciones para atender delitos en la materia, a fin de evaluar el impacto del inicio de las carpetas de investigación, con lo que se solventa lo observado.

3. *Conducción y coordinación de la investigación*

En 2017, la PGR realizó 302,899 intervenciones periciales en materia de delitos del orden federal, lo que significó 99.2% de las 305,281 intervenciones en trámite, porcentaje inferior en 0.6 puntos porcentuales de la meta programada de 99.8% y representó un avance en el cumplimiento de la meta del 99.4%.

Asimismo, la procuraduría cumplió con 96,915 actos de investigación, lo que representó 76.4% de los 125,273 actos de investigación en trámite, cifra superior en 8.6 puntos porcentuales de la meta programada de 68.8% y representó un avance en el cumplimiento del 112.5%, por lo que la procuraduría acreditó que condujo y coordinó los servicios periciales y policiales federales durante la investigación, con el propósito de recolectar los indicios y medios de prueba correspondientes.

Sin embargo, aun cuando la procuraduría alcanzó las metas establecidas en materia de actos de investigación de peritos y policías, no contó con un parámetro de medición que le permitiera evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación ni el grado de avance de mandamientos ministeriales solicitados por la policía, con el propósito de esclarecer los hechos delictivos, la obtención de medios de prueba e indicios para obtener la resolución correspondiente y, con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que operó de manera inercial.

(A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto de la carencia de parámetros de medición para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación, ésta se reportará únicamente en el Informe de la Auditoría núm. 117-GB “Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, resultado núm. 3 “Actos de investigación de peritos y policías”, recomendación núm. 001).

4. *Ejercicio o no de la acción penal*

En 2017, la PGR despachó 97,436 averiguaciones previas de delitos del orden federal, lo que significó el 98.0% de las 99,463 que se encontraban en trámite ese año, cifra superior en 12 puntos porcentuales respecto de la meta programada del 86.0%. (45,301) de las 52,673 averiguaciones previas en trámite programadas.

De las 97,436 averiguaciones previas despachadas, 1,408 (1.5%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que se comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; 79,055 (81.1%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y 16,973 (17.4%) por otro tipo de despachos tales como: por incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación, por lo que, en 2017, la PGR orientó sus acciones en la culminación de las averiguaciones previas que se encuentran en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo.

Respecto de las carpetas de investigación derivadas del SJPA en materia de delitos de orden federal, en 2017, la PGR terminó por ejercicio de la acción penal mediante su judicialización 14,353 carpetas de investigación, ya que el MP comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y solicitó la vinculación a proceso ante la autoridad competente, y 80,379 fueron terminadas por el no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 65.2% de las 123,302 carpetas en trámite, porcentaje superior en 10.9 puntos porcentuales a su meta del 54.3%, por lo que, en 2017, la PGR orientó sus acciones en la integración de carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

De las 80,379 carpetas terminadas, en 39,338 (41.5%) no se ejerció la acción penal, ya que después de llevar a cabo las investigaciones, se determinó la no procedencia de la judicialización, debido a que no se acreditó el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculpado, y las 41,041 (43.3%) restantes, se refirieron a carpetas de investigación terminadas por incompetencias (9,140); por abstención de investigar (3,235); por acumulación (1,237); por archivo temporal (26,621); por criterios de oportunidad (326) y por Acuerdo Reparatorio (482).

5. *Consignación de averiguaciones previas y judicialización o resolución por MASC de carpetas de investigación*

En 2017, la PGR consignó 1,408 (1.4%) averiguaciones previas derivadas del SJPI, referentes a los delitos del orden federal, de las 97,436 despachadas, ya que el Ministerio Público acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, a fin de ejercer la acción penal ante los tribunales. Del total de averiguaciones previas consignadas, 1,406 (99.9%) correspondieron a consignaciones sin detenido, mientras que 2 (0.1%) fueron consignadas con detenido.

Las 1,408 averiguaciones previas consignadas representaron 2.6 puntos porcentuales menos que la meta programada del indicador “porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto de las despachadas por delitos del orden federal” de consignar 1,824 (4.0%) de las 45,301 averiguaciones previas programadas como despachadas.

Con los datos disponibles del periodo 2015-2017, la ASF realizó un análisis con el cual se proyectó que de continuar con la tendencia, en 2027, la PGR aún tendrá el 16.3% (16,253) de las 99,463 averiguaciones previas en trámite. Asimismo, se estimó que el despacho de averiguaciones previas aumentará a una tasa media anual del 5.5%, al pasar de 97,436 en 2017, a 165,919 averiguaciones previas en el 2027; sin embargo, se observa un decremento en la consignación con detenido del 98.4% y del 67.3% sin detenido en promedio anual, lo cual denota que la PGR requiere de mecanismos que garanticen la conclusión de las averiguaciones previas, y con ello reducir su rezago y así, finiquitar las actividades en el marco del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, para enfocarlas sólo al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Respecto de las carpetas de investigación derivadas del SJPA, referentes a los delitos del orden federal, en 2017, la PGR judicializó 14,353 (33.4%) de las 42,923 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (123,302) y terminadas (80,379), a fin de que el Ministerio Público solicitara a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan. Lo anterior, representó el 23.0% más de la meta de judicializar 10,757 carpetas de investigación de las 39,574 programadas. A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR no contó con información suficiente para medir su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente, mediante la judicialización de las carpetas de investigación.

En 2017, la PGR terminó por Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) 482 carpetas de investigación, a fin de propiciar, mediante el diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad; con lo que la PGR alcanzó el 0.6% (482) de las 80,379 carpetas de investigación terminadas, cifra inferior en 4.7 puntos porcentuales respecto de la meta programada de 2,499 (5.3%) carpetas de investigación, y significó un avance en el cumplimiento del 11.3% del indicador “porcentaje de carpetas de investigación terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos, respecto a las terminadas” de la MIR 2017 del Pp E002.

Del total de carpetas terminadas por MASC, la PGR no acreditó el registró del tipo de mecanismo por el que se solucionó, ya sea por mediación, conciliación o junta restaurativa, ya que la procuraduría no llevó a cabo su registro y promoción y, por lo tanto, desconoció el grado de contribución del Pp E002 en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en términos de la reparación del daño al denunciante en materia de delitos del orden federal.

(A efecto de no duplicar las recomendaciones al desempeño, respecto de la falta del registro del tipo de MASC, así como del incumplimiento de la meta del indicador referente

a las carpetas de investigación, éstas únicamente se reportaran en el Informe de la Auditoría núm. 117-GB "Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal", resultado núm. 5 "mecanismo alternativo de solución de controversias", recomendaciones núms. 002 y 003).

2017-0-17100-07-0116-07-003 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) implemente los mecanismos de control necesarios para cumplir con oportunidad y eficiencia la meta programada del indicador "porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto de las despachadas por delitos del orden federal" establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E002 "Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal", a fin de que el programa se administre bajo un enfoque basado en resultados, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. *Contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente*

En 2017, la PGR consignó 1,408 averiguaciones previas de delitos del orden federal, de las cuales el 62.0% (873) fueron devueltas por el juez, debido a deficiencias en la investigación y persecución del delito; sin que la PGR acredite dichas deficiencias, así como las estrategias implementadas para corregirlas.

En el periodo 2013-2017, la PGR, mediante la SCRPPA, consignó 88,220 averiguaciones previas, de las cuales 13,197 (15.0%) fueron devueltas por el juez. Además, se observó que, a partir de la entrada en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el porcentaje de devoluciones aumentó en 47.0 puntos porcentuales respecto de las consignaciones de averiguaciones previas, al pasar del 15.9% en 2015, al 62.0% en 2017. Al respecto, la procuraduría no estableció indicadores ni metas que permitieran definir un parámetro de lo que pretendía lograr respecto de su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente, mediante la evaluación de las averiguaciones previas consignadas y devueltas por los jueces.

Asimismo, en 2017, la PGR no acreditó que implementó indicadores y metas para evaluar la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente, mediante las carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

- Hechos posteriores

Derivado de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la PGR acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, implementó de forma mensual el reporte de criterios jurisdiccionales, en el cual identificó las deficiencias por las que las averiguaciones previas consignadas en los meses de enero a noviembre de ese año fueron devueltas por el juez, entre las cuales destacan: no acreditó algún elemento del cuerpo del

delito; falta de formalidades esenciales en el expediente; el juez se declara incompetente en razón del sistema acusatorio; no está debidamente integrada; el juez se declara legalmente incompetente por razón del fuero.

Sin embargo, no acreditó la implementación de estrategias para atender y solucionar dichas deficiencias, y con el propósito de disminuir el número de averiguaciones previas consignadas devueltas por el juez.

2017-0-17100-07-0116-07-004 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) implemente mecanismos de control pertinentes para atender y corregir las deficiencias detectadas en la integración de las averiguaciones previas consignadas en materia de delitos del orden federal, a fin de reducir el número de carpetas que son devueltas por el Poder Judicial, y de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el objetivo 1.4, de la meta I "México en Paz", del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-17100-07-0116-07-005 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) defina e implemente los mecanismos de medición pertinentes en materia de averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con el propósito de medir la contribución del programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal", de acuerdo con la alineación del programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 a una procuración de justicia eficaz y eficiente, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados al Pp E002*

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF) se aprobaron 9,417,002.0 miles de pesos a la PGR para la operación del programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal", de los cuales 3,423,407.6 miles de pesos (34.6%) correspondieron a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA), unidad responsable de atender los delitos del orden federal.

Al respecto, la dependencia reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, un presupuesto modificado de 3,189,155.8 miles de pesos lo que representó 234,251.9 (6.8%) miles de pesos menos que el presupuesto aprobado, debido a ampliaciones por 792,127.3 miles de pesos y reducciones por 1,026,379.2 miles de pesos, las cuales se llevaron a cabo

principalmente con el objeto de que la dependencia estuviera en condiciones de atender las necesidades de gasto dentro del rubro de servicios personales.

En ese año, la PGR comprobó que, por medio de las CLC y su soporte documental, pagó 3,204,016.3 miles de pesos, así como reintegros a la TESOFE por 24,342.9 miles de pesos y rectificaciones por 8,625.9 miles de pesos, por lo que el presupuesto ejercido mediante el Pp E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal" fue de 3,188,299.3 miles de pesos.

8. Avance en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2017, en el marco de los compromisos adquiridos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible y como parte de la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la PGR vinculó el Pp E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal" con el objetivo 16 "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles", mediante la meta 16.3 "Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos", con lo cual inició las gestiones para medir la contribución del programa con los ODS.

9. Control Interno

En 2017, el sistema de control interno de la PGR en la operación del Pp E002 proporcionó, en lo general, una seguridad razonable para contribuir al logro de objetivos y metas.

De la norma primera "ambiente de control", la procuraduría contó con una estructura organizacional autorizada y vigente; realizó una encuesta de clima organizacional; publicó y difundió el "nuevo Código de Conducta de la Procuraduría General de la República"; y acreditó el manual de organización y de procedimientos de la SCRPPA vigentes para 2017.

Respecto de la norma segunda "administración de riesgos", la procuraduría proporcionó el "Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2017", el "Mapa de Riesgos Institucional 2017", así como la Matriz de Administración de Riesgos Institucional. Además, remitió cuatro "Reportes de Avance Trimestral del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos", del ejercicio fiscal 2017, documentos en los que registró las actividades en proceso, de acuerdo con el trimestre, las acciones cumplidas, que la PGR emprendió en relación con los riesgos identificados, así como los resultados alcanzados.

Respecto de la norma tercera "actividades de control", la PGR proporcionó el documento "Seguimiento de los Indicadores de Desempeño 2017" en el que integró la información de los indicadores de la MIR 2017 del Pp E002, y acreditó que cuenta con los sistemas siguientes: Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE), el cual proporciona información cuantitativa de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, y el sistema Justici@.net, el cual concentra información de las carpetas de investigación, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la cual es validada por el Comité de

Validación de Información Estadística; asimismo, acreditó el seguimiento a las observaciones de instancias fiscalizadoras.

De la norma cuarta “Información y comunicación”, la entidad fiscalizada contó con los sistemas SIE para las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y Justici@.net para las carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ambas herramientas de información aseguran que la información que emiten cuenta con los elementos de calidad suficientes.

Respecto de la norma quinta “supervisión”, la entidad remitió el Programa de Trabajo de Control Interno 2017, así como los avances y acciones trimestrales comprometidas en dicho programa para supervisar la implementación de los elementos de control y acciones enfocadas en la mejora del control interno institucional.

10. Rendición de cuentas

Con el análisis de la información contenida en la Exposición de Motivos del PPEF, el PPEF y el PEF 2017, se identificó que, en materia de investigación y persecución de los delitos del orden federal, el Gobierno Federal orientaría sus acciones sustantivas en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación en el marco del SJP. Asimismo, se constató que la procuraduría registró la Matriz de Indicadores para Resultado del Pp E002.

En la Cuenta Pública 2017, la PGR reportó un presupuesto ejercido de 3,188,299.3 miles de pesos, mediante el Pp E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, lo que significó un decremento del 6.8% de los 3,423,407.6 miles de pesos aprobado en 2017.

La procuraduría informó, en términos generales, de la gestión que realizó en materia de procuración de justicia, ya que reportó sobre la determinación de las averiguaciones previas y la atención de las carpetas de investigación; asimismo, la entidad fiscalizada reportó los resultados de los indicadores y objetivos establecidos en la MIR 2017 del Pp E002 de conformidad con lo registrado en el PPEF 2017 y PEF 2017; sin embargo, no rindió cuentas sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

2017-0-17100-07-0116-07-006 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) implemente mecanismos a efecto de que, en lo subsecuente, reporte en los documentos de rendición de cuentas sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la

Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persisten, ya que aun cuando en 2017, la Procuraduría General de la República, por medio del Programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federales”, determinó y consignó las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, así como, inició, terminó, judicializó las carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, condujo y coordinó a los servicios periciales y a las policías durante la investigación, no acreditó, el universo total de las denuncias o querellas recibidas; ni los parámetros de medición para evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación, ni para valorar en qué medida contribuye a la procuración de justicia eficaz y eficiente, en menoscabo de la cohesión social y una ausencia de confianza de la ciudadanía en la actuación de las instituciones del Estado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 6 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 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 que la investigación y persecución de los delitos del orden federal en el sistema de justicia penal acusatorio, y la atención del rezago de averiguaciones previas del sistema inquisitorio contribuyeron a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se indicó que el fenómeno problemático en materia de procuración de justicia se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

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 Penal Inquisitivo. El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del sistema de justicia penal acusatorio y concedió un término de *vacatio legis*^{9/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016.

El Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte^{10/}. La diferencia más sobresaliente entre el SJPA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para atender esa problemática, en 2017, la Procuraduría General de la República (PGR), comprometió en el Presupuesto de Egresos de la Federación orientar sus acciones en materia de persecución e investigación de delitos del orden federal en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Para tal efecto, la dependencia operó el programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” (Pp E002), con el propósito de conducir la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querrelas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal y de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobaron 9,417,002.0 miles de pesos a la PGR para la operación del programa

^{9/} Se denomina al periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

^{10/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

presupuestario E002, de los cuales 3,423,407.6 miles de pesos (34.6%) correspondieron a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA), unidad responsable de atender los delitos del orden federal.

Con la auditoría se verificó que, en 2017, la PGR definió el problema público que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E002 como “los denunciantes de delitos competencia de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo exijan la terminación de la investigación dentro del procedimiento penal”, sin embargo, la definición del problema no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la culminación de las averiguaciones previas fundamentadas con base en el SJPI y la integración de carpetas de investigación, en el marco del SJPA, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Respecto de la conducción y coordinación de la investigación, aplicable al SJPI y al SJPA, en 2017, la PGR realizó 302,899 intervenciones periciales en materia de delitos del orden federal, lo que significó 99.2% de las 305,281 intervenciones en trámite, porcentaje inferior en 0.6 puntos porcentuales de la meta programada de 99.8% y representó un avance en el cumplimiento de la meta del 99.4%, en consecuencia la procuraduría acreditó que condujo y coordinó los servicios periciales durante la investigación, con el propósito de recolectar los indicios y medios de prueba correspondientes.

Asimismo, la procuraduría cumplió con 96,915 actos de investigación, lo que representó 76.4% de los 125,273 actos de investigación en trámite, cifra superior en 8.6 puntos porcentuales de la meta programada de 68.8% y representó un avance en el cumplimiento del 112.5%, por lo que la procuraduría acreditó que condujo y coordinó los servicios periciales y policiales federales durante la investigación, con el propósito de recolectar los indicios y medios de prueba correspondientes.

Asimismo, aun cuando la procuraduría alcanzó las metas establecidas en materia de actos de investigación de peritos y policías, no contó con un parámetro de medición que le permitiera evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación ni el grado de avance de mandamientos ministeriales solicitados por la policía, con el propósito de esclarecer los hechos delictivos, la obtención de medios de prueba e indicios para obtener la resolución correspondiente y, con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que operó de manera inercial.

En la operación del SJPI, en 2017, la PGR despachó 97,436 averiguaciones previas en materia de delitos del orden federal, 98.0% de las 99,463 averiguaciones previas en trámite, por lo que el saldo por determinar al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 1.7% (2,027) de averiguaciones previas.

De las 97,436 averiguaciones previas despachadas en 2017, 1,408 (1.4%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que la PGR comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; 79,055 (81.1%) correspondieron al no ejercicio de la acción

penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y 16,973 (17.4%) por otro tipo de despachos tales como: por incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación. Las 1,408 averiguaciones previas en las que se ejerció la acción penal en 2017, fueron consignadas por la PGR, a fin de ejercer la acción penal ante los tribunales, las cuales representaron el 1.4% de las 97,436 despachadas, 2.6 puntos porcentuales menos que la meta programada del 4.0%. De continuar con la tendencia de averiguaciones previas consignadas observada en el periodo 2015-2017, se estimó que, en 2027, la PGR aún tendrá el 16.3% (16,253) de las 99,463 averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017, por lo que la procuraduría requiere implementar mecanismos para reducir su rezago y garantizar su conclusión a fin de cumplir con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y así, finiquitar sus actividades del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, para enfocarlas al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En lo que refiere a la contribución de la PGR en la procuración de justicia eficaz y eficiente, de las 1,408 averiguaciones previas consignadas de delitos del orden federal, el 62.0% (873) fueron devueltas por el juez, debido a deficiencias en la investigación y persecución del delito; sin que la PGR acreditara dichas deficiencias; asimismo, la procuraduría no estableció indicadores ni metas que permitieran definir un parámetro de lo que pretendía lograr respecto de su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR acreditó que en ese año recibió 111,938 denuncias, por medio de la SCRPPA, de las cuales 88,236 (78.8%) procedieron al inicio de una carpeta de investigación, las 23,702 (21.2%) restantes resultaron en quejas, orientaciones, extravío de documentos, solicitudes de información, y denuncias o querellas competencia de otras autoridades, por lo que el Agente del Ministerio Público Federal atendió la totalidad de denuncias recibidas. Adicionalmente, otras áreas de la procuraduría con atribuciones para atender delitos del orden federal iniciaron 838 carpetas de investigación; sin embargo, la dependencia no acreditó las denuncias recibidas por esas áreas.

En 2017, la PGR inició 89,074 carpetas de investigación por delitos del orden federal, lo que significó el 29.8% más que la meta programada de iniciar 68,603, con lo cual la PGR avanzó en la integración de las carpetas en el marco del SJPA, con el propósito de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En ese mismo año, la entidad fiscalizada terminó por ejercicio de la acción penal mediante su judicialización 14,353 carpetas de investigación, ya que el MP comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y solicitó la vinculación a proceso ante la autoridad competente, y 80,379 fueron terminadas por el no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 65.2% de las 123,302 carpetas en trámite, porcentaje superior en 10.9 puntos porcentuales a su meta del 54.3%, por lo que, en 2017, la PGR orientó sus acciones sustantivas en la integración de carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

De las 80,379 carpetas terminadas, en 39,338 (41.5%) no se ejerció la acción penal, ya que después de llevar a cabo las investigaciones, se determinó la no procedencia de la judicialización, debido a que no se acreditó el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculpado, y las 41,041 (43.3%) restantes, se refirieron a carpetas de investigación terminadas por incompetencias (9,140); por abstención de investigar (3,235); por acumulación (1,237); por archivo temporal (26,621); por criterios de oportunidad (326) y por Acuerdo Reparatorio (482).

En el año fiscalizado, la PGR judicializó 14,353 (33.4%) carpetas de investigación de las 42,923 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (123,302) y terminadas (80,379), a fin de que el Ministerio Público solicitara a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan. Lo anterior, representó el 23.0% más de la meta de judicializar 10,757 carpetas de investigación de las 39,574 programadas. A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR no contó con información suficiente para medir su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente, mediante la judicialización de las carpetas de investigación.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2017, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron, ya que, aun cuando la Procuraduría General de la República, por medio del programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, continuó con la determinación y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI), no culminó con la totalidad de las mismas, estimándose que para 2027 la PGR aún tendrá el 16.3% (16,253) de las 99,463 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos del orden federal registradas en 2017, lo que denota que la entidad requiere implementar mecanismos para garantizar su conclusión, abatir el rezago y así, cumplir con su mandato. Respecto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a año y medio de la puesta en operación de dicho sistema, la procuraduría inició, terminó, judicializó las carpetas de investigación, condujo y coordinó a los servicios periciales y a las policías durante la investigación; no obstante, la PGR no acreditó parámetros para medir el desempeño, eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación para esclarecer los hechos delictivos en materia de delitos del orden federal, a fin de obtener la resolución correspondiente y para evaluar su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente; asimismo, la procuraduría no acreditó las denuncias recibidas por las áreas con atribuciones para atender delitos del orden federal, en el marco del SJPA, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la PGR acreditó que, en 2018, puso en operación el “Módulo de atenciones” en el sistema Justici@.net, en el cual se registran las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención, de ser el caso, también se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada. Asimismo, implementó el reporte de criterios jurisdiccionales, en el cual identificó las deficiencias por las que las averiguaciones previas consignadas son devueltas por el Poder Judicial. Además, con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la PGR defina el fenómeno problemático que pretende contribuir a

atender mediante el Pp E002; establezca mecanismos de control que garanticen el cumplimiento con oportunidad y eficiencia de las metas programadas para las averiguaciones previas consignadas y las carpetas de investigación terminadas por un MASC, y defina un parámetro en materia de averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación y para medir la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

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 Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República), mediante los oficios números OM/SAMC/329/2018 del 17 de diciembre de 2018 y OM/SAMC/006/2019 del 23 de enero de 2019, presentó las argumentaciones siguientes:

Resultado núm. 1

Respecto de la definición del problema público del Pp E002, la entidad fiscalizada informó que la institución valorará en el ejercicio fiscal 2019, la pertinencia de elaborar un diagnóstico para redefinir el problema público y rediseñar la Matriz de Indicadores para Resultados una vez que se comunique la normativa secundaria para tales efectos.

Resultado núm. 3

Respecto de los mecanismos de medición pertinentes para evaluar el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de las investigaciones de los delitos

del orden federal, la entidad fiscalizada informó que no se ha establecido un indicador que permita evaluar el desempeño del Ministerio Público (MP) en términos de eficacia y eficiencia, esto derivado a la misma operatividad y a la rotación del MP; asimismo, señaló que ha establecido mecanismos, como visitas de control y evaluación técnico-jurídica y seguimiento a las diferentes unidades que integran la Institución, así como, la creación de un Comité Dictaminador para la Selección de Instructores de Especialidad y Alta Especialidad, cuyo objetivo es seleccionar al personal especializado de la institución que transmitirá los conocimientos y experiencias a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y Peritos del Servicio Profesional de Carrera.

Resultado núm. 5

Respecto de la identificación y registro del Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias por el cual termina las carpetas de investigación, ya sea por mediación, conciliación o junta restaurativa, la Fiscalía señaló que si bien no se cuenta con la información sistematizada, el sistema [Justici@.net](mailto:Justici@net) contempla un módulo en el cual se incorporaran los datos relativos a las carpetas derivadas a MASC, a partir de ello la herramienta podrá ser explotada en sus diferentes rubros. Además, señaló que la OEMA es un ente autónomo, encargado de llevar a cabo los mecanismos, por lo que no está obligado a rendir cuentas a la Fiscalía, lo que genera la falta de disponibilidad de la información.

Respecto del incumplimiento de la meta programada del indicador “porcentaje de carpetas de investigación terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos, respecto a las terminadas”, establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, la Fiscalía señaló que en la MIR 2019 dicho indicador se modificó por “porcentaje de carpetas terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos, respecto del total de carpetas de investigación atendidas”.

En relación con los mecanismos de control necesarios para cumplir con oportunidad y eficiencia la meta programada del indicador "porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto de las despachadas por delitos del orden federal", la entidad fiscalizada señaló que a efecto de dar cumplimiento a dicha acción se cuenta con una limitante, referente al casi nulo trámite activo de averiguaciones previas. Asimismo, indicó que a partir del 2017 y durante el 2018, la SCRPPA implementó el “Subprograma de atención de averiguaciones en reserva por falta de elementos para investigar”, y como resultado se han reactivado un gran número de expedientes con estatus de reserva, mismas que han sido resueltas por otros tipos de determinación. También, precisó que para el ejercicio de 2019 se ha previsto tal situación en dicho indicador, logrando la modificación en la definición del mismo en la Matriz de Indicadores para Resultados 2019.

Resultado núm. 6

Respecto de los mecanismos de control pertinentes para atender y corregir las deficiencias detectadas en la integración de las averiguaciones previas consignadas en materia de delitos

del orden federal, a fin de reducir el número de carpetas que son devueltas por el Poder Judicial, la entidad fiscalizada señaló que como estrategia durante el 2018 se estableció dentro del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos el factor denominado "Investigación y litigación del delito realizada de manera eficiente", acción 1.5.1 Elaborar un análisis de las causas por las que son devueltas los expedientes de averiguaciones previas y/o reclasificación de las carpetas de investigación por los jueces y que como resultado se elaboró un análisis cualitativo lo que permitió identificar las causas esenciales de devolución de las averiguaciones previas, así como los estados con mayor cantidad de devoluciones y los delitos con mayor incidencia.

Asimismo, respecto de los mecanismos de medición pertinentes en materia de averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con el propósito de medir la contribución del programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federal", de acuerdo con la alineación del programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 a una procuración de justicia eficaz y eficiente, la entidad fiscalizada señaló que para 2018 existieron mecanismos de medición, tanto para averiguaciones previas como para carpetas de investigación, por lo que en la Matriz de Indicadores para Resultados 2018 integró ocho indicadores; sin embargo, del análisis de la matriz se constató que aún presenta las deficiencias encontradas en la MIR de 2017.

Resultado núm. 10

En relación con implementar mecanismos a efecto de que, en lo subsecuente, reporte en los documentos de rendición de cuentas sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, la entidad fiscalizada señaló que mediante el 5to Informe de Labores 2017 y del 6to Informe de Labores 2017-2018, rindió cuentas sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente; sin embargo, en los documentos mencionados no se reportó sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del Pp E002 permitió evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
2. Verificar que, en 2017, en materia de delitos del orden federal, la PGR despachó las averiguaciones previas pendientes derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, vigente en el país hasta junio de 2008, y que, atendió la totalidad de denuncias y querellas recibidas sobre posibles delitos en la materia, a fin de, en su caso, iniciar la

carpeta de investigación para su procesamiento, conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo.

3. Constatar que, en 2017, la PGR condujo y coordinó la investigación de los delitos del orden federal, a partir de los actos de investigación y las intervenciones periciales, a fin de aportar elementos y reunir pruebas para integrar adecuadamente las averiguaciones previas y las carpetas de investigación para el combate de los delitos.
4. Constatar que, en 2017, la PGR despachó las averiguaciones previas y terminó las carpetas de investigación mediante el ejercicio o no de la acción penal, así como por otros medios como incompetencias, acumulación, reserva, abstención, archivo temporal, soluciones alternas o por Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
5. Comprobar que, en 2017, la PGR consignó las averiguaciones previas para enviar el expediente ante el juez de procesos penales y judicializó las carpetas de investigación, a fin de ejercer la acción penal ante el Tribunal de Enjuiciamiento.
6. Constatar que, en 2017, la PGR disminuyó el número de devoluciones de averiguaciones previas y de carpetas de investigación enviadas al Poder Judicial de la Federación, a fin de que éste evalúe su procedencia a partir de la eficiente investigación llevada a cabo por la PGR y así contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.
7. Verificar el cumplimiento presupuestal de los recursos ejercidos, en 2017, por la PGR, mediante la operación del Pp E002.
8. Verificar si la PGR, en 2017, alineó el Pp E002 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de justicia.
9. Comprobar que, en 2017, la PGR diseñó y operó el sistema de control interno que garantizó la eficiencia en la ejecución del Pp E002, en cumplimiento de las normas de control interno.
10. Evaluar si la información sobre los resultados del Pp E002 contenida en la Cuenta Pública 2017 fue suficiente para valorar el cumplimiento de objetivos y metas, así como de la atención del mandato del PEF y el avance en la resolución del problema público que originó su implementación.

Áreas Revisadas

La Subprocuraduría de Control Regional Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) de la Procuraduría General de la República.

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: Estrategia Programática.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo primero; 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero, y 57.
3. 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", "Definición del objetivo" y "Supuestos", puntos 2 y 3.

Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numeral II.5 "Objetivos de la MIR".

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta I "México en Paz", objetivo 1.4.

Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio 2018 y posteriores.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Exposición de Motivos.

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.