

Procuraduría General de la República

Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0118-2018

118-GB

Criterios de Selección

Importancia

Pertinencia

Factibilidad

Objetivo

Fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos de carácter especial 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 federales de carácter especial, 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 E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial"; en el avance del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión correspondió al 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 E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial".

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, y tendría el carácter de consejero jurídico del Gobierno; sin embargo, la regulación del MPF y del Procurador General aparecieron hasta el 14 de agosto de 1919 con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de 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 se establecieron las funciones del Procurador General de la República y del MPF, 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. 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 MPF, 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 debida procuración e impartición de justicia, perseguir los delitos de orden federal y, auxiliarse de la Policía Federal en la investigación de delitos.

^{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>

^{2/} **Ley de la procuraduría General de la República**, art. 4 fracs. II-III.

Las organizaciones dedicadas a delinquir también sufrieron cambios en sus estructuras e innovaron las formas de operar al utilizar nuevas tecnologías y formas de organización para evadir la justicia. Para enfrentar este reto surgió la necesidad de modificar el marco de actuación de la PGR, así como emprender transformaciones estructurales que le permitieran dar respuesta eficiente y eficaz a las demandas de la sociedad respecto de una procuración de justicia pronta y expedita. 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.

A pesar de los esfuerzos, la PGR se encontró con organizaciones sólidas con difícil acceso para penetrar las formas de operación, el ámbito de actuación, las redes de comunicación y la vinculación con otras organizaciones delictivas internacionales; la procuraduría descubrió estructuras con planeación estratégica de actividades cada vez más sofisticadas, por lo que, en 2002, se publicó la nueva LOPGR, en la que se establecieron las bases generales del sistema de especialización y desconcentración territorial y funcional en apoyo al desarrollo de las funciones de la PGR;^{3/} un año después, se publicó el reglamento de dicha ley y se creó, entre otras, la Subprocuraduría de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (SIEDF) como unidad especializada, con el objetivo de investigar y perseguir los delitos federales que por su naturaleza, complejidad, incidencia e impacto en la sociedad requieren seguimiento especial, tales como: los fiscales y financieros; cometidos por servidores públicos y en contra de la administración de justicia; aquellos contra los derechos de autor y la propiedad industrial; comercio de narcóticos destinados al consumo final, contra el ambiente y previstos en leyes especiales, así como los delitos de tortura.

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 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.

Derivado 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

^{3/} Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 11, fracs. I-II.

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*^{4/} 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 SJP A 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.^{5/} La diferencia más sobresaliente entre el SJP A 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 número 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 a dicho sistema como el canal único para el flujo de la información estadística relacionada con las averiguaciones previas derivadas del SJPI. El SIIE registra para cada averiguación previa información sobre: la subprocuraduría, 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; es un sistema estadístico, no de gestión, por lo que no está diseñado para soportar mayor información, como la documentación de las averiguaciones previas, ya que los expedientes son físicos; asimismo, los reportes emitidos por el sistema son estáticos y las bases de datos que éste genera son de carácter cuantitativo. En caso de que se requiera otro tipo de información que no integra el sistema, se puede consultar de forma física en los expedientes que 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

^{4/} 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.

^{5/} **Código Nacional de Procedimientos Penales**, Art. 2.

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 SJA 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 SJA, 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 federales de carácter especial, 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 SJA.

Al respecto, para cumplir con las actividades definidas, la PGR operó el programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” con el objetivo de investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial, a efecto de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño del PP E006

En 2017, la PGR contó con la MIR del Pp E006 clasificada en la modalidad “E”, definida como prestación de servicios públicos, la cual se refiere a actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas. 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 los factores causales que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E006 como “los denunciantes de delitos federales de carácter especial enfrentan deficiencias en la resolución de sus denuncias”; 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, referentes a la culminación de las averiguaciones previas fundamentadas con base en el 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.

La lógica vertical de la MIR 2017 del Pp E006 estableció una adecuada relación de causa-efecto entre los diferentes niveles, ya que la PGR incluyó actividades relacionadas con los componentes que pretendió generar para contribuir a la solución del problema público

identificado 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 por la procuraduría, la cual no se correspondió con la identificada en los documentos de programación de corto y mediano plazo; además, en el nivel de Actividad no se definieron objetivos relacionados con la escasa denuncia del delito, ni para atender el factor causal referente a faltas en el debido proceso de integración de expedientes de averiguaciones previas y carpetas de investigación, derivado de la inadecuada coordinación entre AMPF-PMF-peritos y al bajo nivel de especialización de los AMPF y personal auxiliar en los delitos de carácter especial.

Con el análisis de la lógica horizontal de la MIR 2017 del programa E006, se constató que contiene indicadores que permiten medir la gestión de la PGR en materia de delitos federales de carácter especial, del trámite, el despacho y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Inquisitivo, así como el inicio, la terminación y judicialización de las carpetas de investigación elaboradas con base en el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio; 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 fundamentadas con base en el 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; sin embargo, los indicadores de nivel de fin “porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial 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 de delitos federales de carácter especial con auto de apertura a juicio oral respecto a las carpetas de investigación con solicitud de formulación de acusación”; de nivel de componente “porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas por judicialización respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas”; y de nivel de actividad “carpetas de investigación iniciadas competencia de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales”, presentaron deficiencias en su diseño; asimismo, la matriz careció de indicadores suficientes para evaluar la totalidad de factores causales que originan el problema público, y su contribución a la atención del mismo.

2017-0-17100-07-0118-07-001 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) realice las modificaciones correspondientes al árbol del problema del Pp E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", a fin de que éste se corresponda con los documentos de planeación de corto y mediano plazo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", aparados "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.

2017-0-17100-07-0118-07-002 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 E006

"Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", 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, Componente 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 1,387 averiguaciones previas en materia de delitos federales de carácter especial, 15.3% de las 9,056 averiguaciones previas en trámite. En el periodo 2012-2017 despachó 15,819 averiguaciones previas sobre delitos en esa materia, lo que representó el 67.3% de las 23,488 averiguaciones previas en trámite del periodo, por lo que el saldo por despachar al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 32.7% (7,669).

A partir del 2015,^{6/} el número de averiguaciones despachadas disminuyó en 67.4%, al pasar de 4,259 en ese año, a 1,387 en 2017, lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas y provoca que el rezago en la atención de éstas no disminuya, por lo que la PGR no orientó sus actividades a la consecución de las averiguaciones conforme a lo mandatado en el PEF 2017. **(A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño, respecto del incumplimiento del mandato del PEF, ésta se reportará en el resultado núm. 5 "Consignación de averiguaciones previas y judicialización de carpetas de investigación" del presente Informe.)**

En 2017, la PGR inició 2,305 carpetas de investigación sobre delitos federales de carácter especial, lo que significó 5.8% más que la meta programada de iniciar 2,179. Sin embargo, la PGR no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas en materia de delitos federales de carácter especial, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de las carpetas de investigación en la contribución de la procuración de una justicia eficaz y eficiente.

Del total de carpetas que inicio, el 27.4% (631) correspondió a presuntos delitos fiscales y financieros; el 26.7% (615) a presuntos delitos de tortura; el 16.7% (386) a presuntos delitos contra los derechos de autor y la propiedad industrial; el 15.0% (345) a presuntos delitos contra el ambiente, y el resto 14.2% (328) a presuntos delitos federales y cometidos por servidores públicos y contra la administración de justicia, por lo que la PGR está avanzando en la integración de carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

- Hechos posteriores

^{6/} Se hace referencia ya que, a partir de ese año, la PGR, en particular la SEIDF, comenzó a tramitar carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

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 en 2018, del “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, 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 ello, 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 federal de carácter especial, a fin de evaluar el impacto del inicio de las carpetas de investigación, con lo que se solventa lo observado.

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 5 - Acción 2017-0-17100-07-0118-07-007

3. *Conducción y coordinación de la investigación*

En 2017, la PGR realizó 10,921 diligencias con la finalidad de aportar elementos para el combate de los delitos federales de carácter especial y de reunir pruebas que coadyuvaron a la integración de carpetas de investigación y averiguaciones previas. Lo anterior, significó el 97.3% de las 11,226 diligencias programadas.

En ese año, la PGR acreditó que, por medio de los MP, realizó 7,569 solicitudes de mandamientos ministeriales, en materia de delitos federales de carácter especial, a la Agencia de Investigación Criminal (AIC), las cuales dependen de los requerimientos hechos por las áreas de la SEIDF y áreas externas, a fin de beneficiar la labor del personal sustantivo para reunir pruebas que coadyuven a la buena integración de carpetas de investigación y averiguaciones previas; del total de solicitudes de mandamientos ministeriales, la AIC atendió 2,913 (38.5%) y quedaron pendientes 4,656 (61.5%); asimismo, en 2017, la PGR realizó 10,221 solicitudes de información pericial, con la finalidad de aportar elementos para el combate de los delitos de carácter especial, de las cuales la AIC atendió 10,209 (99.9%) solicitudes y quedaron pendientes 12 (0.1%); sin embargo, la PGR desconoció en qué medida contribuyó al esclarecimiento de los hechos delictivos y con ello a la resolución de los conflictos relacionados con la comisión de este tipo de delitos, ya que careció de indicadores y metas para evaluar dichas actividades y su debida atención, ni contó con un parámetro de medición que le permite evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación, y con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que lo realizó de manera inercial.

2017-0-17100-07-0118-07-003 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) diseñe los indicadores y establezca metas, para evaluar las actividades realizadas en la conducción y coordinación de la investigación de delitos federales de carácter especial, a fin de valorar en qué medida se está contribuyendo al esclarecimiento de los hechos delictivos y

a la resolución de los conflictos relacionados con la comisión de dichos delitos, con el objetivo de dar cumplimiento al 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.

2017-0-17100-07-0118-07-004 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) defina e implemente los mecanismos de medición pertinentes para evaluar el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de las investigaciones de los delitos federales de carácter especial, a fin de valorar en qué medida se está contribuyendo al esclarecimiento de los hechos delictivos y a la resolución de los conflictos relacionados con la comisión de dichos delitos, y con ello, valorar en qué medida se está contribuyendo a la 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.

4. *Ejercer o no la acción penal*

En 2017, la PGR despachó 1,387 averiguaciones previas de los delitos federales de carácter especial, lo que significó el 15.3% de las 9,056 averiguaciones previas en trámite, porcentaje inferior en 11.6 puntos porcentuales a la meta programada de 26.9% (2,436 averiguaciones) y significó un avance en el cumplimiento de la meta del 56.9%, del indicador "porcentaje de expedientes de averiguaciones previas de delitos federales de carácter especial despachados respecto al total de averiguaciones previas en trámite".

De las 1,387 averiguaciones previas despachadas, en 330 (23.8%) ejerció la acción penal, ya que se comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; en 366 (26.4%) no se ejerció de la acción penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y en 691 (49.8%) fue por otro tipo de determinación, tales como: incompetencia interna y externa; por medio de reserva, o por acumulación.

Respecto de las carpetas de investigación, derivadas del SJP A en materia de delitos federales de carácter especial, en 2017, la PGR judicializó 132 y terminó 887 correspondientes al no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 22.8% de las 3,884 en trámite en ese año, inferior en 25.3 puntos porcentuales a su meta del 48.1.9% (1,864 carpetas) y significó un avance en el cumplimiento de la meta del 47.4%, del indicador "porcentaje de carpetas de investigación terminadas respecto a las carpetas de investigación ingresadas en materia de delitos federales de carácter especial".

De las 887 carpetas terminadas, 99 (11.2%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, y 788 (88.8%) correspondieron a otro tipo de terminación como acumuladas (41); archivo temporal (250); incompetencias (438); abstención de investigar (58), y Criterio de Oportunidad (1).

2017-0-17100-07-0118-07-005 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) establezca los mecanismos de control necesarios para cumplir con oportunidad y eficiencia la meta programada de los indicadores "porcentaje de expedientes de averiguaciones previas de delitos federales de carácter especial despachados respecto al total de averiguaciones previas en trámite" y "porcentaje de carpetas de investigación terminadas respecto a las carpetas de investigación ingresadas en materia de delitos federales de carácter especial", establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", 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.

5. *Consignación de averiguaciones previas y judicialización de carpetas de investigación*

En 2017, la PGR consignó 330 (23.8%) averiguaciones previas derivadas del SJPI, referentes a los delitos federales de carácter especial de las 1,387 determinadas, 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, con lo anterior superó en 8.3 puntos porcentuales la meta programada de consignar 215 (15.5%) averiguaciones.

Con los datos disponibles del periodo 2015-2017, la ASF realizó un análisis con el cual se proyectó que, de continuar con la tendencia, para 2027, la PGR aún tendrá el 28.3% (2,564) de las 9,056 averiguaciones previas en trámite registradas en 2017, relacionadas con delitos federales de carácter especial. Asimismo, se estimó que la terminación de éstas, disminuirá a una tasa media anual de 30.2%, al pasar de 4,259 en 2015, a 57 averiguaciones previas en el 2027. En el mismo periodo, la consignación disminuirá en 81.2% con detenido y 37.5% 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 enfocarla sólo al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En lo que respecta a las carpetas de investigación derivadas del SJPA, referentes a los delitos federales de carácter especial, en 2017, la PGR judicializó 132 (4.4%) carpetas de investigación de las 2,997 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (3,884) y las terminadas (887), por lo que el Ministerio Público solicitó a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan. Lo anterior, representó 2.2 puntos porcentuales menos de la meta de judicializar 6.6% (198 carpetas de investigación) establecida en el indicador "porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas por judicialización respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas", y significó un avance en el cumplimiento de la meta del 66.7%. 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.

Respecto de las carpetas de investigación terminadas en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), en 2017, la PGR no terminó ninguna carpeta por medio de

éstos, debido a que, en el SJPA, las circunstancias para terminar por MASC una carpeta de investigación, no dependen directamente del MPF, sino de que existan los elementos para canalizar y terminar el caso bajo esta figura; sin embargo, la procuraduría estableció en la MIR del Pp E006 el indicador “porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos respecto a las carpetas de investigación terminadas”, con la meta de terminar, por medio de MASC, el 4.4% del total de las carpetas terminadas, y registró un avance del 0.0%.

2017-0-17100-07-0118-07-006 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) implemente los mecanismos de control pertinentes para concluir las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo sin descuidar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con el propósito de terminar con el rezago de las averiguaciones previas, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido 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.

2017-0-17100-07-0118-07-007 **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 las metas programadas de los indicadores "porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas por judicialización respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas" y "porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos respecto a las carpetas de investigación terminadas", establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", 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 330 averiguaciones previas de delitos federales de carácter especial, de las cuales el 66.1% (218) fueron devueltas por el juez, debido a deficiencias en la investigación y persecución del delito, sin que la PGR acreditara dichas deficiencias, así como las estrategias implementadas para corregirlas; las 218 devoluciones significaron 56.6 puntos porcentuales más que la meta programada para el indicador “porcentaje de devoluciones o desechamientos de casos por parte del Poder Judicial de la Federación respecto de las consignaciones remitidas por la Procuraduría General de la República” de 31.4 averiguaciones previas devueltas por el juez.^{2/}

^{2/} El sentido del indicador es descendente, lo que significa que, si el resultado es menor a la meta planeada, es equivalente a un buen desempeño, y cuando es mayor, significa un desempeño negativo, SHCP, “Guía para el diseño de indicadores estratégicos”.

En el periodo 2013-2017, la PGR consignó 2,981 averiguaciones previas y de éstas, el juez devolvió 1,320, lo que representó el 44.5% del total de consignaciones. Además, se observó que, a partir de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el porcentaje de devoluciones aumentó en 33.5 puntos porcentuales respecto de las consignaciones de averiguaciones previas, al pasar del 32.6% en 2015, al 66.1% en 2017, por lo que PGR no acreditó su contribución a la procuración de justicia eficaz y eficiente, mediante la disminución de 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.

2017-0-17100-07-0118-07-008 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 devoluciones o desechamientos de casos por parte del Poder Judicial de la Federación respecto de las consignaciones remitidas por la Procuraduría General de la República", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", 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.

2017-0-17100-07-0118-07-009 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República) identifique las deficiencias que se presentan en la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, establezca una estrategia para atenderlas y, con ello, reduzca el número de averiguaciones previas consignadas devueltas por el Poder Judicial, a fin de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, y dar cumplimiento a lo establecido en el objetivo 1.4, de la meta I "México en Paz", del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafos primero y cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad" 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 Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-17100-07-0118-07-010 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 carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con el propósito de medir la contribución del programa presupuestario E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial" en la procuración de una justicia eficaz y eficiente, de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 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. Ejercicio de los recursos presupuestarios asignados al Pp E006

En 2017, se aprobaron recursos a la PGR por 453,729.9 miles de pesos para la operación del Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”. Al respecto, la dependencia reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, un presupuesto modificado de 443,570.2 miles de pesos, lo que representó 10,159.7 (2.2%) miles de pesos menos que el presupuesto aprobado, debido a ampliaciones por 116,725.0 miles de pesos y reducciones por 126,884.7 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 445,327.4 miles de pesos, así como reintegros a la TESOFE por 2,771.3 miles de pesos y rectificaciones por 940.9 miles de pesos, por lo que el presupuesto ejercido mediante el Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” fue de 443,497.1 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 E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” 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 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

9. Control interno

En 2017, el sistema de control interno de la PGR en la operación del Pp E006 proporcionó, en 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 y, a partir de los resultados obtenidos, implementó las “Prácticas de transformación de clima y cultura organizacional 2018”; publicó y difundió el “nuevo Código de Conducta de la Procuraduría General de la República”, y acreditó los manuales de organización específicos y de procedimientos de la SEIDF.

En lo que respecta a la norma segunda “administración de riesgos”, la PGR contó con el “Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2017”, el “Mapa de Riesgos Institucional 2017”, así como con la Matriz de Administración de Riesgos Institucional, así como con “Reportes de Avance Trimestral del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos”, del ejercicio fiscal 2017, y registró las actividades en proceso y las acciones cumplidas, así como los resultados alcanzados.

Respecto de la tercera norma “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 del Pp E006, y acreditó que contó con los sistemas 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; sin embargo, no remitió información para acreditar el seguimiento a las observaciones de instancias fiscalizadoras.

De la norma cuarta “Información y comunicación”, la entidad fiscalizada contó con los sistemas SIIE para las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y [Justic@.net](#) para las carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ambas herramientas permiten contar información de calidad.

Respecto de la norma quinta “supervisión”, la entidad acreditó contar con un Programa de Trabajo de Control Interno 2017 y remitió los avances y acciones comprometidas éste, del trimestre octubre-diciembre de 2017.

- Hechos posteriores

La PGR, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante copia de dos oficios que emitió en 2018, en los cuales se instruye a los titulares de las unidades de la SEIDF para que “en lo sucesivo adopten las acciones pertinentes y establezcan los controles internos necesarios, a fin de dar seguimiento a las observaciones detectadas en la auditoría núm. 17/2018, que llevó a cabo al área de auditoría interna del OIC en la PGR”, con lo que se solventa lo observado.

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 federales de carácter especial, 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 SJPA. Asimismo, se constató que la procuraduría registró la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006 tanto en el PPEF 2017 como en el PEF 2017.

En la Cuenta Pública 2017, la PGR reportó un presupuesto ejercido de 443,497.0 miles de pesos, mediante el Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”, lo que significó una disminución del 2.3% con respecto del presupuesto aprobado por 453,729.9 miles de pesos.

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 E006 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 medir su contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

2017-0-17100-07-0118-07-011 **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 el 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 República, por medio del Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”, condujo la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, mediante el despacho y consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, así como con el inicio, terminación y judicialización de las carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, 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 ciudadanía en la actuación de las instituciones del Estado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 7 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen 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 fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos de carácter especial 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*^{8/} 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.^{9/} 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 federales de carácter especial 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 SJPA. Para tal efecto, la dependencia operó el programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” (Pp E006), con el propósito de conducir la investigación y persecución de los delitos federales de

^{8/} 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.

^{9/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Art. 2.

carácter especial, en términos de la determinación 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 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 453,729.9 miles de pesos a la PGR para la operación del programa.

Con la auditoría se verificó que, en 2017, la PGR definió el problema público y sus factores causales que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E006 como “los denunciantes de delitos federales de carácter especial enfrentan deficiencias en la resolución de sus denuncias”; 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, la PGR realizó 10,921 diligencias con la finalidad de aportar elementos para el combate de los delitos federales de carácter especial y reunir pruebas para la integración de carpetas de investigación y averiguaciones previas; además, atendió 10,209 solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público (MP), con la finalidad de aportar elementos para el combate de los tipos de delitos en la materia, y 2,913 solicitudes de apoyo ministerial en materia de delitos federales de carácter especial, con el propósito de beneficiar la labor del personal sustantivo; sin embargo, en 2017 careció de indicadores y metas para medir dichas actividades y su debida atención, así como para evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación 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 1,387 averiguaciones previas, 15.3% de las 9,056 en trámite. En el periodo 2012-2017, despachó 15,819 sobre los delitos en esa materia, lo que representó el 67.3% de las 23,488 en trámite en el periodo, por lo que el saldo pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 32.7% (7,669), lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas; se identificó que, a partir del 2015,^{10/} el número de despachos disminuyó en 67.4%, al pasar de 4,259 en ese año, a 1,387 en 2017, lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas y provoca que el rezago en la atención de éstas no disminuya.

De las 1,387 averiguaciones previas despachadas en 2017, 330 (23.8%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que la PGR comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; 366 (26.4%) 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 691 (49.8%) por otro tipo de despachos tales como: por

^{10/} Se hace referencia ya que, a partir de ese año, la PGR, en particular la SEIDF, comenzó a tramitar carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación. De continuar con la tendencia de averiguaciones previas consignadas observada en el periodo 2015-2017, la ASF estimó que, para 2027, la PGR aún tendrá el 28.3% (2,564) de las 9,056 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos federales de carácter especial, registradas en 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 330 averiguaciones previas consignadas de delitos federales de carácter especial, el 66.1% (218) fueron devueltas por el juez, lo que significó 56.6 puntos porcentuales más que la meta programada de 34.1 averiguaciones previas; las causas de las devoluciones se debieron a deficiencias en la investigación y persecución del delito, sin que la PGR acreditara dichas deficiencias, lo que no permitió a la PGR evaluar en qué medida contribuyó a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en 2017, la PGR avanzó en la integración de las carpetas, ya que inició 2,305 carpetas de investigación en materia de delitos federales de carácter especial, lo que significó 5.8% más que la meta programada de iniciar 2,179; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En ese mismo año, la PGR judicializó 132 carpetas de investigación, y 887 carpetas correspondieron al no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 22.8% de las 3,884 en trámite en ese año, inferior en 25.3 puntos porcentuales a su meta del 48.1.9% (1,864 carpetas) y significó un avance en el cumplimiento de la meta del 47.4%. De las 887 carpetas de investigación, 99 (11.2%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, y 788 (88.8%) correspondieron a otro tipo de terminación como acumuladas (41); archivo temporal (250); incompetencias (438); abstención de investigar (58), y Criterio de Oportunidad (1); 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 E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", continuó con el 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 28.3% (2,564) de las 9,056 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos federales de carácter especial 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 (SJPA), a año y medio de la puesta en operación de dicho sistema, la procuraduría inició, terminó y judicializó las carpetas de investigación; no obstante, la PGR careció de 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 federales de carácter especial, a fin de obtener la resolución correspondiente y para evaluar su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente; asimismo, del universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, en el marco del SJP, 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. Además, con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas por la ASF, se espera que la PGR cuente con la adecuada definición del fenómeno problemático que pretende contribuir a atender mediante el Pp E006; establezca mecanismos de control que garanticen que se cuente con la información de las carpetas de investigación terminadas y judicializadas; cumpla con oportunidad y eficiencia las metas programadas, y defina indicadores y metas en materia de averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que permitan definir un parámetro para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación, y medir su 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 núms. PGR-SEIDF-DGVPIA-1985-2018 del 14 de diciembre de 2019 y PGR-SEIDF-DGVPIA-0055-2019 del 18 de enero de 2019, presentó las argumentaciones siguientes:

Resultado núm. 1

Respecto de las deficiencias identificadas en la MIR 2017 del Pp E006 "Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial", la entidad fiscalizada señaló que ésta fue revisada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el marco de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, determinándola como MIR Factible, al obtener la calificación máxima en los rubros de: Alineación con la planeación nacional, lógica vertical, planeación, objetivo y área de enfoque, lógica horizontal.

Resultado núm. 3

En relación con la carencia de indicadores y metas para evaluar las conducción y coordinación de la investigación de los delitos federales de carácter especial, la entidad fiscalizada argumentó que en los diversos programas de evaluación en donde se utilizan indicadores de seguimiento en la SEIDF, no se cuenta con un indicador que específicamente contenga los términos conducción y coordinación de la investigación de delitos federales de carácter especial, sin que ello implique que no se tenga control y seguimiento de la conducción y supervisión hasta finalizar las etapas de la investigación de los expedientes iniciados en las unidades especializadas adscritas, hasta su conclusión. Por lo tanto, los indicadores referentes al número de expedientes concluidos, contra los iniciados nos indican de manera indirecta el grado de eficiencia que se tiene en toda la cadena del proceso legal de los expedientes, desde su inicio hasta su conclusión.

Respecto de la falta de un parámetro de medición que le permitiera evaluar el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación, la procuraduría argumentó que la SEIDF si cuenta con sistemas de información para conocer los resultados de actuación de sus Agentes del Ministerio Público Federal en cada una de sus Unidades adscritas; además, indicó que sus unidades especializadas en investigación realizan una serie de actividades tipo operativo conforme a su ámbito de competencia, que reflejan los impactos sociales, económicos y financieros entre otros, y no solo a los resultados registrados en la MIR, de tipo institucional. En consecuencia, dichos indicadores no incluyen dichas actividades operativas que se desarrollan en la SEIDF y por lo tanto se crea la percepción de incumplimiento de metas.

Resultado núm. 4

En relación con el incumplimiento de las metas de los indicadores "porcentaje de expedientes de averiguaciones previas de delitos federales de carácter especial despachados respecto al total de averiguaciones previas en trámite" y "porcentaje de carpetas de investigación terminadas respecto a las carpetas de investigación ingresadas en materia de delitos federales de carácter especial", establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006, la procuraduría argumentó que se reforzaron los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de los resultados en la SEIDF y sus unidades adscritas con el fin de lograr las metas establecidas. Al respecto, el Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales emitió el oficio núm. PGR-SEIDF-2287-2018 del 12 de noviembre de 2018, mediante el cual conforme a sus facultades, instruyó a los Titulares de sus Unidades para que verifiquen el avance alcanzado en los indicadores y adopten las acciones pertinentes, a fin de cumplimentar las metas establecidas, y reportarlas a la Dirección General de Vinculación ,

Planeación, Información y Administración, la cual es el canal para reportar los resultados de la SEIDF a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Resultado núm. 5

Respecto de la falta de mecanismos que garanticen la conclusión de las averiguaciones previas, y con ello reducir su rezago, la entidad fiscalizada argumentó que como parte de los mecanismos de control que lleva la SEIDF en el seguimiento de expedientes, está el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), en el que la SEIDF, identificó como factores de riesgo para su seguimiento e implementación de acciones de mejora, los siguientes dos aspectos: rezago en despacho de averiguaciones previas e incremento de Carpetas de investigación sin determinar. Como seguimiento trimestral del PTAR, la SEIDF elabora un informe en el que se reportan las averiguaciones previas y las carpetas de investigación que se concluyeron durante dicho periodo.

En relación con el incumplimiento de las metas de los indicadores "porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas por judicialización respecto a la diferencia entre las carpetas de investigación ingresadas y las terminadas" y "porcentaje de carpetas de investigación de delitos federales de carácter especial terminadas en mecanismo alternativo de solución de conflictos respecto a las carpetas de investigación terminadas", establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006, la procuraduría argumentó que se reforzaron los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de los resultados en la SEIDF y sus unidades adscritas con el fin de lograr las metas establecidas. Al respecto, el Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales emitió el oficio núm. PGR-SEIDF-2287-2018 del 12 de noviembre de 2018, mediante el cual conforme a sus facultades, instruyó a los Titulares de sus Unidades para que verifiquen el avance alcanzado en los indicadores y adopten las acciones pertinentes, a fin de cumplimentar las metas establecidas, y reportarlas a la Dirección General de Vinculación, Planeación, Información y Administración, la cual es el canal para reportar los resultados de la SEIDF a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

Resultado núm. 6

En relación con el incumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de devoluciones o desechamientos de casos por parte del Poder Judicial de la Federación respecto de las consignaciones remitidas por la Procuraduría General de la República", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E006, la entidad fiscalizada argumentó que dentro de los mecanismos de control establecidos en la SEIDF en el seguimiento de expedientes, se informa que se lleva control y seguimiento de las resoluciones de los jueces respecto de las averiguaciones previas y carpetas de investigación, lo que permite conocer con detalle las causas de devolución y hacer las adiciones y/o correcciones necesarias para su procedencia. También se realiza mensualmente el seguimiento a través de una autoevaluación que llevan a cabo las Unidades Especializadas adscritas a la SEIDF.

Respecto de que la PGR no identificó las deficiencias que se presentan en la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, ni estableció una estrategia para atenderlas y reducir el número de averiguaciones previas consignadas devueltas por el Poder Judicial, la procuraduría argumentó que el Titular de Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, instruyó que los agentes del Ministerio Público de la

Federación auxiliares del C. Procurador General de la República, que se encontraban adscritos a las unidades especializadas, se concentraron en la Secretaría Técnica, con el fin de reducir los tiempos de estudio y en su caso de determinación de las averiguaciones previas, Evitando con esto, que en caso de que la consulta propuesta por el agente del ministerio público de la federación integrador, no sea procedente, se devolviera al área dictaminadora, para que ésta a su vez elaborara oficio para ser remitido al consultante; con dicha acción se simplificó el proceso de devolución en las averiguaciones previas evitando con ello triangulaciones innecesarias. Se analizan los diversos criterios emitidos por los Jueces, en los que se han negado las órdenes de aprehensión solicitadas, con el objeto de perfeccionar técnicamente los pliegos de consignación; se interponen los recursos que en derecho corresponda, atacando técnica y jurídicamente la negativa de orden de aprehensión. Lo anterior, reduce de manera considerable la devolución de los asuntos de los jueces.

En relación con la falta de indicadores y metas para evaluar la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente mediante las carpetas de investigación, el ente fiscalizado informó que como mecanismos de control establecidos en la SEIDF en el seguimiento de expedientes, se informa que se lleva control y seguimiento de las resoluciones de los jueces respecto de las averiguaciones previas y carpetas de investigación, lo que permite conocer con detalle las causas de devolución y hacer las adiciones y/o correcciones necesarias para su procedencia. También se realiza mensualmente el seguimiento mediante una autoevaluación por parte de las unidades especializadas adscritas a la SEIDF.

Resultado núm. 10

Respecto de que la PGR no rindió cuentas sobre el avance en la culminación de las averiguaciones previas, la entidad fiscalizada argumentó que, durante el ejercicio de 2017, la SEIDF reportó a la DGPP, mensualmente en el Subsistema Estadístico de Metas Programáticas (SEMP), el avance de los indicadores de desempeño, con las cifras que a su vez se reportan a la SHCP para la rendición de cuentas.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del Pp E006 permitió evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
2. Verificar que, en 2017, en materia de delitos federales de carácter especial, la PGR despachó las averiguaciones previas pendientes derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, vigente hasta junio de 2008, y que atendió la totalidad de denuncias y querrelas 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 Acusatorio.
3. Constatar que, en 2017, la PGR condujo y coordinó la investigación de los delitos federales de carácter especial, a partir de las diligencias, y de las solicitudes de apoyo ministerial y de información, a fin de aportar elementos y reunir pruebas para integrar adecuadamente las averiguaciones previas y las carpetas de investigación.

4. Constatar que, en 2017, la PGR despachó las averiguaciones previas y terminó las carpetas de investigación relacionadas con los delitos federales de carácter especial, mediante el ejercicio o no de la acción penal, así como por otros medios como incompetencias, acumulación, reserva, abstención o archivo temporal.
5. Comprobar que, en 2017, en materia de delitos federales de carácter especial, 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 la autoridad competente.
6. Constatar que, en 2017, en materia de delitos federales de carácter especial, 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 E006.
8. Verificar que la PGR, en 2017, alineó el Pp E006 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
9. Comprobar que, en 2017, la PGR diseñó y operó el sistema de control interno que garantizó la eficiencia en la ejecución del Pp E006, en cumplimiento de las normas de control interno.
10. Evaluar que la información sobre los resultados del Pp E006 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 Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) 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; Exposición de Motivos
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 27, párrafo segundo; artículo 45, párrafo primero; artículo 1, párrafo segundo; artículo 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"; Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 131, fracción

II; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, meta I "México en Paz", objetivo 1.4; "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno", Título Segundo, capítulo I, artículo 2, numeral 9; artículo 3, numeral 14, inciso a, normas segunda, tercera y quinta.

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.