

Memoria Documental Estrategia de Administración de Riesgos



PGR

**PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



**GOBIERNO
FEDERAL**



Índice

I. Presentación	3
II. Fundamento legal y objetivo de la Estrategia de Administración de Riesgos	5
III. Antecedentes	6
IV. Marco normativo	12
V. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 y el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007 - 2012.	13
VI. Síntesis ejecutiva	14
VII. Acciones realizadas	16
VIII. Seguimiento y control	27
IX. Resultados y beneficios alcanzados	28
X. Informe final	35

Memoria documental

Estrategia de Administración de Riesgos

I. Presentación

En los últimos años los mecanismos de seguridad e impartición de justicia en México han sido rebasados por la delincuencia¹ y el rezago organizacional que opera en las instituciones dedicadas a salvaguardar la integridad de la sociedad. Es por ello que el cumplimiento del encargo institucional que la Procuraduría General de la República (PGR), tiene con la sociedad mexicana se ha dificultado por diversos factores: desde el incremento del fenómeno delictivo², relacionado con el crimen organizado, hasta las deficiencias económico-administrativas propias de la Institución.

Independientemente de que existan factores internos o externos que afectan el desempeño y, por tanto, el cumplimiento de los objetivos institucionales, es una obligación de los servidores públicos buscar los mecanismos que permitan fortalecer y eficientar los esfuerzos invertidos para llevar a cabo las tareas de la Institución.

Algunos estudios afirman que la procuración de justicia en México es en términos generales sumamente negativa; *a la inmensa mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas*³. En gran medida se justifica a través de la excesiva carga de trabajo de los agentes del Ministerio Público de la Federación, sobre todo por la gran cantidad de averiguaciones previas que requieren integrar, aunado a la ausencia de una adecuada supervisión de las actuaciones ministeriales. Esto lleva a que la integración de las indagatorias sufra de múltiples deficiencias técnico-jurídicas.

Es imperante dar orden al proceso de gestión de la Procuraduría, generando confianza y certeza jurídica a los procedimientos sustantivos que se desarrollan día a día en la Institución así como a las funciones adjetivas que, si bien no forman parte de la operación clave, representan un soporte para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

La PGR, en aras de atender los problemas más urgentes y que en gran medida impactan en su desempeño, se dio a la tarea de impulsar un proyecto institucional cuyo fin no sólo descansó en la realización de un análisis transversal para conocer aquellos factores que ponen en riesgo el cumplimiento de sus objetivos y metas sino que identificó y propuso diferentes acciones para mitigarlos o, en el mejor de los casos, erradicarlos.

¹ José Fernández; *Reestructuración del órgano de procuración de justicia en las entidades federativas*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/7.pdf>.

² Estadísticas nacionales proporcionadas por el INEGI. Disponible en dirección URL: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2008/judiciales2008.pdf.

³ ICESI, *Propuesta de tecnología digital en la Procuración de Justicia*, 2002. Disponible en dirección URL: www.icesi.org.mx.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República ha formalizado la Estrategia de Administración de Riesgos, la cual representa un ejercicio estructurado sobre las acciones concretas que emprenderá la Institución para revertir su estado actual. La Estrategia se compone de ocho riesgos institucionales que serán atendidos por veinticinco acciones de mejora, mismas que fueron formalizadas por la C. Procuradora General de la República, el Oficial Mayor, el Visitador General, el titular del Órgano Interno de Control y todos titulares de las áreas responsables, en la Primera Sesión Ordinaria del Comité de Control y Desempeño Institucional celebrada el 7 de julio del 2011. En esta Sesión, ante la presencia del Secretario de la Función Pública, los titulares de la Institución firmaron los compromisos relacionados con las acciones de mejora.

Las acciones definidas, así como los resultados derivados de su implementación, tienen un seguimiento puntual por parte de la C. Procuradora General de la República, el Oficial Mayor, el Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional y el Titular del Órgano Interno de Control de la Institución, de acuerdo a lo establecido en la Estrategia de Administración de Riesgos y los Lineamientos para el seguimiento de compromisos de la Estrategia.

La responsabilidad compete a las Unidades Administrativas de la PGR entre las que destaca: la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; Visitaduría General; Oficialía Mayor; Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; Policía Federal Ministerial; Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional; Coordinación General de Servicios Periciales; Dirección General de Comunicación Social y el Centro de Evaluación y Control de Confianza.

La Estrategia de Administración de Riesgos fue formalizada por la C. Procuradora General de la República el 7 de julio de 2011 en la Primera Sesión Ordinaria 2011 del Comité de Control y Desempeño Institucional, en su carácter de Presidenta de dicho Comité así como por el Oficial Mayor, en su carácter de Presidente Suplente y el Titular del Órgano Interno de Control, en su carácter de Vocal Ejecutivo.

De la estructura metodológica, las acciones implementadas y los resultados hasta el momento alcanzados dejamos constancia en la presente Memoria.

Lic. Napoleón Fillat Martínez
Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

II. Fundamento legal y objetivo de la Estrategia de Administración de Riesgos

El objetivo de la presente memoria documental es dejar constancia de los esfuerzos realizados por la C. Procuradora General de República y las diferentes áreas involucradas en la Estrategia de Administración de Riesgos para disminuir los espacios de corrupción, eficientar los procesos sustantivos y recobrar la confianza ciudadana mediante su inclusión en los mecanismos de evaluación. A través de la Estrategia de Administración de Riesgos se busca incrementar la rendición de cuentas y abatir la discrecionalidad lo cual trascenderá en un entorno con menores riesgos de corrupción y el fortalecimiento de las capacidades que la ciudadanía espera de la PGR.

El fundamento legal que da origen a la memoria documental es el siguiente:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002.
- Acuerdo para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2011.
- Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2012.
- Lineamientos para la elaboración e integración de libros blancos y de memorias documentales en la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011.

III. Antecedentes

La Procuraduría General de la República, al igual que las demás instituciones públicas, forma parte de un entramado orgánico en el que confluyen expresiones políticas, económicas y sociales, siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el instrumento jurídico que norma su actuación. Es a través de la *carta magna* que se da orden, certeza y seguridad a las interacciones sociales al establecer el funcionamiento de todos los cargos⁴. Para articular la conceptualización normativa en una estructura sólida que permita a la sociedad actuar con base en la organización definida en la Constitución, el ser humano ha diseñado instituciones, las cuales connotan la presencia de reglas compartidas que son vistas como instrumento de interacción para los actores sociales y al mismo tiempo permiten la estructuración de sus actividades y relaciones con los actores definidos⁵.

Es así como las instituciones se erigen como estructuras con cualidades cognoscitivas, normativas y regulativas que proveen estabilidad y significado al comportamiento social⁶. En ese sentido, introducen elementos de orden en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, ya que uno de sus objetivos es fungir como un canal de vinculación entre ambos. Así, derivado de una serie de cambios en el contexto político, económico y social, las instituciones se encuentran en un proceso de adaptación constante el cual responde a los nuevos roles e interacciones que se desarrollan en el contexto global-nacional o en la esfera de las relaciones inter-institucionales.

En los últimos años se han presentado constantes desequilibrios que han ocasionado un replanteamiento en la actuación de las instituciones. Por lo anterior, se han diseñado diversos procesos de transformación⁷ que derivan de la necesidad que tiene la propia Procuraduría de ajustar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de fuerzas internas y externas⁸.

Para atender las necesidades antes descritas, México ha llevado a cabo distintos esfuerzos que pretenden mejorar la cobertura de los servicios que ofrece así como recuperar la legitimidad ante la ciudadanía. En materia de desarrollo organizacional se ha logrado una importante renovación en la gestión gubernamental, donde los logros

⁴ José Antonio Rosique Cañas, "Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno", en *Buen Gobierno. Para pensar en la democracia*, Revista No. 2, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, D.F., 2007, p.8.

⁵ Arturo del Castillo, "Transformación institucional en organizaciones gubernamentales", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., primera edición, 2007, p.305.

⁶ Su rol cognoscitivo lo adquieren al construir su propia razón de ser, emanada de la interacción de los diversos actores que confluyen. La referencia normativa subyace en las interacciones que realiza una vez configurada la identidad de los actores y son regulativas porque son percibidas por los involucrados como reglas objetivas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones. Arturo del Castillo, *ídem*.

⁷ Se identifican con el nombre de cambio adaptativo y cambio planeado. Arturo del Castillo, *ídem*.

⁸ Arturo del Castillo, *ídem*.

principales han sido la descentralización administrativa⁹, la evaluación de la gestión¹⁰ y la profesionalización de los servidores públicos¹¹.

En lo que respecta a la rendición de cuentas se han realizado acciones para hacer más transparente la operación de las instituciones públicas¹²: se creó la Auditoría Superior de la Federación¹³, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁴, el Instituto Federal de Acceso a la Información¹⁵; se instauró el Servicio Profesional de Carrera¹⁶ y se dotó de independencia operativa a los Órganos Internos de Control.

Para el caso de las instituciones de seguridad y procuración de justicia se promulgó una reforma al artículo 21 constitucional. El producto de la reforma, que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, inserta la precisión de que la función de seguridad pública comprende la prevención de delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva y la sanción de infracciones administrativas¹⁷. Asimismo señala la necesidad de coordinación del Ministerio Público con las policías de los tres niveles de gobierno a fin de complementar dicha tarea; lo anterior a través de un Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁸ (SNSP).

Aunado al SNSP se creó el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica¹⁹ (SNIEG) con el propósito de producir, administrar y difundir la información de interés nacional. Derivado del SNIEG, se promulgó el Acuerdo para crear el Subsistema

⁹ Arellano y Cabrero, *¿Empresa Estatal o Empresa Pública? Hacia un nuevo perfil en el Estado Estratega*, Gestión y Estrategia. No.1. 1991.

¹⁰ Francisco Moyado, "Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

¹¹ Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, MAP-INAP, 2003.

¹² Ayllón y Merino. "La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y retos", *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. SFP, 2009.

¹³ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000 se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se creó la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

¹⁵ Se creó mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

¹⁶ El Servicio Profesional de Carrera tiene su base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.

¹⁷ De la lectura del artículo se pueden distinguir que la función de Seguridad Pública comprende tres etapas: Preventiva, Persecutora y Punitiva-Administrativa. Sin embargo, de lectura de la legislación secundaria (LGSNSP art. 2 y cap. IV) se desprende que esta función ha de comprender también la etapa de ejecución de la pena y de rehabilitación social.

¹⁸ A partir del 2 de enero del 2009 formó parte de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁹ Su creación se dio el 16 de abril de 2008 a través de la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia²⁰ cuyo objetivo es conocer la situación que guarda la gestión y el desempeño de las instituciones que conforman al Estado y sus respectivos poderes en las funciones de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, para apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

En materia de combate a la corrupción y prevención del delito, se crea la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²¹ además del desarrollo de programas específicos de carácter preventivo: el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 así como el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Asimismo, a nivel internacional México ha suscrito importantes acuerdos para facilitar la cooperación entre países y combatir distintas dimensiones de la corrupción, entre ellos: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos²², la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico²³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁴.

Por último, en junio del 2009 la Secretaría de la Función Pública, dio a conocer el Acuerdo por el que emitió las Disposiciones en Materia de Control Interno y expidió el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (MAAGMCI)²⁵, cuyo objetivo se circunscribe en el aprovechamiento y aplicación eficiente de los recursos y los procedimientos técnicos con los que cuentan la Administración Pública Federal (APF) y la Procuraduría General de la República. Es a partir del MAAGMCI antes citado que se obliga a las instituciones de la APF y a la PGR a implementar una estrategia para atender los riesgos que mayor impacto tienen en el cumplimiento de sus objetivos así como definir las acciones para mitigarlos.

Combate a la corrupción y eficiencia institucional

Si bien, los esfuerzos referidos en el apartado anterior, son resultado del compromiso que el Estado tiene para combatir y reducir los niveles de corrupción e ineficiencia institucional, hasta el momento no se han obtenido los resultados esperados. La

²⁰ El Acuerdo para la creación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia fue aprobado el 4 de octubre del 2008.

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

²² Celebrada en Caracas Venezuela el 29 de marzo de 1996.

²³ Celebrada el 21 de noviembre de 1997.

²⁴ Celebrada el 9 de diciembre de 2003.

²⁵ Para lograr el objetivo 10 del Eje Rector "Estado de Derecho y Seguridad" del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Secretaría de la Función Pública estableció la aplicación de los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública con la finalidad que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

discrecionalidad y opacidad continúan vulnerando el desempeño de todas las instituciones públicas, en gran medida, porque sólo se delinear generalidades. De ahí la importancia de que cada institución, desde sus particularidades, defina las acciones, responsables y tiempos requeridos para revertir los problemas y resultados que merma su desempeño.

En ese sentido, la Procuraduría ha identificado dos grandes problemas: la corrupción y la ineficiencia institucional, mismos que fueron considerados en la presente Estrategia de Administración de Riesgos.

Al momento existen diversos estudios²⁶ con enfoques teóricos y ejercicios metodológicos que abordan el problema de la corrupción desde diversas perspectivas. Para fines del presente documento se parte de la premisa que existen cuatro niveles de corrupción²⁷. El primero se refiere a la pequeña corrupción burocrática o administrativa, que son transacciones aisladas por servidores públicos individuales que abusan de su puesto al demandar sobornos o gratificaciones, desviar fondos públicos, o premiar favores a cambio de consideraciones personales. El segundo trata sobre el robo o desvío de grandes cantidades de recursos públicos por servidores públicos, usualmente asociados o miembros de las élites políticas o administrativas; ésta se conoce como gran corrupción. El tercer nivel se da a través de la captura estatal, regulatoria, o tráfico de influencias; es decir, la colusión de actores privados con servidores públicos o políticos para lograr beneficios mutuos y privados. El cuarto se refiere al paternalismo, el uso de las posiciones públicas para proveer asistencia a clientes que tienen el mismo origen geográfico, étnico y cultural para que puedan recibir un trato preferencial en sus negociaciones con el sector público.

Sin importar cuál es el nivel de corrupción, ésta depende de múltiples factores, tales como la calidad de la administración del sector público, la naturaleza de las relaciones de rendición de cuentas entre gobierno y ciudadanos, el marco normativo, el grado en el que los procesos del sector público son acompañados por la transparencia y la disseminación de información. Los efectos de la corrupción pueden tener consecuencias mínimas o fatales para una sociedad. La pérdida de confianza en las instituciones, la distribución ineficiente de los recursos y de los servicios públicos, la desviación cultural generalizada, resultan de la infiltración cultural de la corrupción en una sociedad.

Una fórmula metafórica²⁸ a la que regularmente se acude al analizar las causas de la corrupción afirma:

²⁶ Michael Johnston, "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet", en *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics. www.iie.com, John M. Ackerman, *La nueva agenda para el combate a la corrupción en México*, Laboratorio de documentación y análisis de la corrupción y la transparencia, IIS-UNAM, 2006.

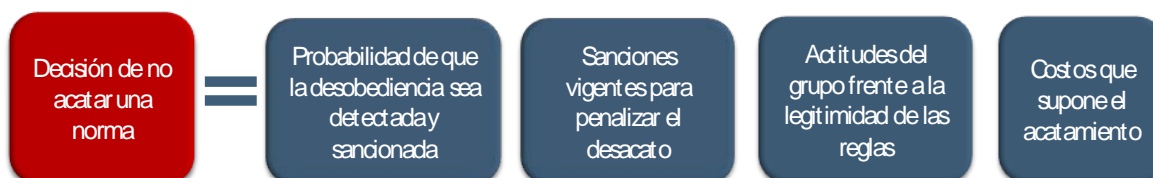
²⁷ Anwar Shah, *Corruption and Decentralized Public Governance*, World Bank Policy Research Working Paper 3824, Banco Mundial, 2006.

²⁸ Robert Klitgaard, *Strategies against Corruption*, Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, CLAD-AECI, 1998.



En este sentido, si sólo una agencia tiene el control sobre el proceso de procuración de justicia (en este caso el Estado mexicano es el único responsable de la procuración de justicia); los agentes o servidores públicos gozan de una amplia discrecionalidad para tomar decisiones sobre los servicios que prestan y los recursos que utilizan, aunado a los bajos e incluso nulos mecanismos de rendición de cuentas; es probable que la corrupción encuentre un ambiente propicio para desarrollarse. La posibilidad de reducir los espacios y los efectos de la corrupción tendrá que residir en la reducción de la discrecionalidad y el desarrollo organizacional.

Hasta el momento se han revisado los niveles en los que se puede presentar el problema de la corrupción dentro de una organización, es decir, los diversos escenarios en que las conductas individuales impactan el entramado institucional; en gran medida auspiciado por la carencia de mecanismos efectivos para disuadir y en su caso castigar a los individuos que cometan actos de corrupción. La ausencia de un sistema capaz de vigilar y detectar las conductas ilícitas de los funcionarios públicos así como una normatividad laxa y poco eficiente da como resultado un estado de indefensión de las instituciones frente a los actos premeditados de violentar las normas y códigos de conducta para la obtención de un beneficio particular; lo anterior se expresa en la siguiente metáfora²⁹:



Una vez que se ha dibujado el impacto de la corrupción en las instituciones así como los incentivos que fomentan su práctica es importante mencionar, en la misma tesitura, que la división funcional de la institución debe ser coherente con los objetivos que se han definido de origen y aportar valor para conseguirlos. Las instituciones de procuración de justicia están relacionadas con un gran número de externalidades las cuales pueden tener un impacto significativo de beneficio o perjuicio para los ciudadanos que son víctimas de un delito; por lo que las funciones deben definir claramente las tareas y responsabilidades de cada servidor público. Por supuesto, el desarrollo también incluye la interacción entre funciones con otras organizaciones, públicas o sociales, que participan en alguna fase del proceso de procuración de justicia.

²⁹ *Ídem.*

En lo que respecta a la eficiencia institucional, si bien la división del trabajo en la PGR se ha hecho de manera funcional, es obvio que las distintas actividades realizadas para cumplir con la misión están íntimamente relacionadas. Por esa razón, la articulación y transversalidad de las áreas y la información generada al interior debe formar parte de los esquemas de coordinación. La Procuraduría ha encausado sus esfuerzos en dar orden al proceso de gestión, por lo que su enfoque se centra en la construcción de las capacidades indispensables para lograr resultados de calidad y eficacia que redunden en un beneficio tangible para los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, el desarrollo organizacional que se genera en la Institución es un proceso transversal, primordial para cumplir su misión; pero la integración y consolidación es aún más importante. Es decir, además de registrar archivos, expedientes, generar bases de datos para dar seguimiento y control, informes para tomar decisiones, entre otras muchas actividades, la vinculación y eficiencia institucional son claves durante todo el proceso de procuración de justicia, por lo que un desempeño de acuerdo a una estructura y procesos claros contribuirá a fortalecer las actividades sustantivas y promoverá el cierre de los espacios de corrupción.

IV. Marco normativo

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012.
- II. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.
- III. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2012.
- IV. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, última reforma publicada en el DOF el 11 de julio del 2011.

V. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 y el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007 - 2012.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 en su Eje 1 *Estado de Derecho y Seguridad* señala que las personas necesitan garantías de seguridad para su desarrollo humano sustentable, el gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la Ley garantizando la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos para entonces así generar incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia.

La conceptualización de la Estrategia de Administración de Riesgos se estructuró bajo la premisa de cerrar los espacios de corrupción y al mismo tiempo mejorar el desempeño institucional. Al considerar ambas condiciones para generar la Estrategia se buscó abonar en el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007 - 2012.

En lo que respecta al objetivo 2 del Programa Sectorial *Elevar la calidad y eficiencia en la integración de la averiguación previa* se definieron una serie de acciones de mejora entre las que destaca el diseño e implementación de protocolos de actuación en materia de averiguación previa, proceso penal, amparo, policiales y periciales; un programa de capacitación enfocado al uso de protocolos; un esquema de evaluación individual del desempeño cuyo principal insumo son los protocolos además de mantener un seguimiento al impacto y calidad de los productos que genera el CENAPI en apoyo al agente del Ministerio Público de la Federación.

Con la finalidad de fomentar la participación y alineada al objetivo 5 *fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia organizada*, la Estrategia definió cuatro acciones de mejora cuyo principal objetivo recae en un esfuerzo por recobrar la confianza de la ciudadanía a través de hacerlos parte de la Institución. Es a través de la construcción de una metodología válida por el Consejo de Participación Ciudadana que los ciudadanos en cada uno de los estados pudieron evaluar el quehacer de las Delegaciones. Aunado a lo anterior se están diseñando una serie de instrumentos que permiten a la ciudadanía quejarse o denunciar sobre la actuación de los servidores que integran la Institución y al mismo tiempo evaluar si la calidad en la integración de una averiguación previa responde a lo establecido en dicho procedimiento.

VI. Síntesis ejecutiva

Derivado de los esfuerzos para incrementar la rendición de cuentas, disminuir la discrecionalidad y cerrar los espacios de corrupción se definió la Estrategia de Administración de Riesgos, diseñada y coordinada por la Visitaduría General y en la cual se determinaron los 8 principales riesgos de la Institución y las 25 acciones puntuales para atenderlos, luego de múltiples reuniones y ejercicios en los que participaron las Subprocuradurías, la Oficialía Mayor (OM), la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII), y el OIC.

Estas 25 acciones, concebidas bajo un planteamiento transversal en una lógica de procesos, cuentan con un programa de trabajo detallado que establece compromisos y responsables, el cual se ve reflejado en una ficha técnica, firmada y formalizada ante la C. Procuradora General de la República el pasado 7 de julio 2011 en sesión del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Los compromisos de la Estrategia se resumen en los siguientes cuatro ejes:

El primero tiene que ver con todas las acciones necesarias para que el personal sustantivo mejore la calidad técnica, jurídica y operativa de sus actuaciones. Esto implica una administración de las cargas de trabajo a través de un modelo de adscripción que permita distribuir de mejor manera los elementos para equilibrar la cantidad de asuntos a su cargo. Facilita la mejora del desempeño mediante la implementación y formalización de protocolos que guíen su actuación para disminuir la discrecionalidad; un programa de capacitación especializado para conducirse conforme se indique en los propios protocolos y un adecuado sistema de consecuencias que reconozca el buen desempeño o sancione las actuaciones indebidas. Para administrar el sistema de consecuencias se implementan esquemas de supervisión, de evaluación del desempeño así como de mejora de las capacidades para detectar y sancionar actos irregulares o corruptos.

En un segundo eje se agrupan las acciones orientadas a potenciar las capacidades de investigación de los delitos, donde se enmarcan los trabajos comprometidos para mejorar los productos que proveen el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), así como la Policía Federal Ministerial y los servicios periciales de la Institución proveen al Ministerio Público de la Federación.

En el tercero encontramos un grupo de acciones que deben implementarse para darle orden a diversos aspectos de la administración interna institucional que resultan fundamentales como soporte del trabajo sustantivo. La necesidad de contar con fuentes de información confiable relativa a las averiguaciones previas y los procesos penales; los diversos aspectos relacionados con los recursos humanos y las estructuras orgánicas; la seguridad de los edificios y espacios de trabajo así como las políticas de seguridad en tecnologías de la información.

Por último, el cuarto eje responde a la necesidad de rendir cuentas sobre la actuación institucional mediante mecanismos diseñados para que sean directamente los ciudadanos quienes evalúen el desempeño de la PGR. Para lograrlo, se ha establecido que organizaciones de la sociedad civil se conviertan en observadores y evaluadores de las Delegaciones además de empoderar a los ciudadanos que estén involucrados en una averiguación previa para que tengan la oportunidad de emitir una valoración sobre el trato que han recibido por parte de la Institución. Estas acciones contemplan una Guía de Actuación Ciudadana frente al Ministerio Público y un Centro de Contacto Ciudadano que atienda sus quejas y denuncias con altos estándares de calidad.

Es importante resaltar que para la implementación de la Estrategia de Administración de Riesgos no existe ninguna partida especial para ejecutar alguna de las 25 acciones de mejora que fueron comprometidas. Cada una de las áreas involucradas desarrolla las actividades con el personal y recursos asignados para su operación, todo lo anterior de conformidad con la normatividad aplicable.

VII. Acciones realizadas

Las veinticinco acciones de mejora definidas por las áreas y que se encuentran asociadas a ocho riesgos institucionales, cuentan con una ficha técnica. Ésta es la expresión formal de la acción de mejora en la que se expresa la problemática identificada, la estrategia para resolverla, el impacto para la Institución al implementar así como el programa de trabajo con los entregables a presentar y los tiempos en que serán realizados. Cada ficha ha sido validada y firmada por todos los titulares de las Unidades Administrativas que participarán en su implementación. Durante los siguientes párrafos se explicará en qué consiste cada acción de mejora así como el riesgo institucional al que se encuentran asociadas.

Riesgo 1. Información de la averiguación previa y el proceso penal no integrada transversalmente y poco confiable.

El primer paso para mejorar el desempeño de la Procuraduría, es estar en posibilidad de comparar los resultados reales con el comportamiento esperado de las áreas o los servidores públicos. Tanto el análisis agregado del comportamiento de la Institución, como el seguimiento de los asuntos en particular, han presentado serias dificultades, ya que se carece de instrumentos que garanticen el contar con información oportuna, cierta, verificable y confiable para la toma de decisiones.

Cada área sustantiva o adjetiva genera registros que, en teoría, deberían estar relacionados en una lógica transversal y de procesos. Sin embargo, los sistemas que actualmente operan no obedecen a los requerimientos de la Institución, ya que fueron conceptualizados e implementados en atención a las necesidades de un área en lo particular, por lo que no existe una vinculación entre los mismos.

La ausencia de políticas para la administración de información y la poca calidad de los registros, han dificultado la operación cotidiana de la Institución, la evaluación del desempeño y una adecuada rendición de cuentas. Para disminuir el riesgo se proponen las siguientes acciones.

- 1. Mapeo y estrategia de sistemas con información sustantiva.* La Procuraduría no ha desarrollado un mapeo de todos los sistemas que confluyen en el proceso penal, su interacción en cada una de las etapas, ni un inventario que permita identificar los módulos informáticos que actualmente operan así como aquellos que están pendientes de desarrollo. La acción de mejora se enfoca en la realización de un mapa general de todos los sistemas informáticos, las necesidades de desarrollo, los alcances y las interconexiones para generar la transversalidad de la información relacionada con la averiguación previa y el proceso penal para transitar al sistema Justicia Efectiva para Todos (JET)³⁰.

³⁰ Justicia Efectiva para Todos (JET) es un desarrollo tecnológico que tiene como objetivo cambiar el proceso mediante el cual se gestiona la información referente a los procesos sustantivos de la

- II. *Módulo para el proceso penal.* Los sistemas institucionales que operan no poseen un módulo desarrollado e implementado que cubra las necesidades del registro y seguimiento referente al proceso penal; en lo particular no se tiene una fuente de información confiable y veraz respecto de las sentencias dictadas en contra de individuos que fueron consignados. Para atender esta problemática se desarrolla el módulo de proceso penal contenido en el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE), el cual se definirá en términos de compatibilidad con la plataforma informática del proyecto JET. Se ha considerado que mientras éste se implementa en toda la Procuraduría, el SIIE será el sistema tecnológico formal para capturar información de averiguación previa y proceso penal.

Riesgo 2. Información institucional vulnerada.

La consecución de los objetivos institucionales se debe, en gran medida, a la discreción y sigilo con el que se trata la información o productos generados. La fuga de información en instituciones de seguridad pública o procuración de justicia trae consigo una exposición innecesaria del personal que labora, de la sociedad a la que está sirviendo así como una ineficiencia para terminar con los actos que se persiguen. La Procuraduría no es ajena a ésta afirmación y su falta de cautela no sólo determina el bajo cumplimiento de sus objetivos sino que expone la vida de su personal, de los ciudadanos y propicia la impunidad para delincuentes. Cabe resaltar que al plantear este riesgo también se pensó en la necesidad de contar con un sistema de consecuencias capaz de identificar y sancionar al personal que infrinja los códigos de secrecía y responsabilidad; las acciones para atender este comentario serán tratadas en el riesgo 6. En lo que respecta a la información institucional vulnerada se han planteado tres acciones de mejora.

- I. *Políticas de Seguridad en Tecnologías de la Información.* La acción se enfoca en generar políticas y procedimientos de seguridad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs). Esto incluye la información almacenada en: equipos de cómputo, servidores, dispositivos de almacenamiento y bases de datos institucionales. Para ello es necesaria la implementación de un proyecto integral de seguridad de la información en toda la PGR el cual estará respaldado por la publicación de políticas claras para el uso de TICs. Con la limitación en el uso de dispositivos móviles así como un intercambio más restringido de información, se pretende cerrar uno de los canales que hasta el momento facilita la fuga de información sustantiva.

Procuraduría. Su implementación en la PGR se realizará de manera gradual comenzando la segunda mitad del 2011 con un prueba piloto para posteriormente extender el uso del sistema en toda la Institución.

- II. *Seguridad de espacios físicos.* Actualmente no se cuenta con un análisis de las condiciones de seguridad en todas las instalaciones de la PGR. Existen condiciones poco desarrolladas, lo que pone en riesgo al personal y ciudadanos que acuden a las instalaciones, la información y equipo de la Institución. La acción de mejora se centra en establecer un método de seguimiento, derivado de un estudio que identifica los factores que representan un peligro en la instalación y su entorno que permita generar una serie de recomendaciones enfocadas a salvaguardar la integridad del personal de la Procuraduría, las personas que acuden a las instalaciones, la información así como todo el mobiliario y equipo tanto en oficinas centrales como en las delegaciones. Una vez que la PGR cuente con instalaciones seguras, no sólo para las personas que las ocupan, sino para la información que se almacena, se podrá ampliar los mecanismos de protección institucional.
- III. *Detección y sanción de filtraciones.* Las investigaciones realizadas pierden su impacto al existir filtraciones por parte del personal de la PGR incentivado, en gran medida, por la fragilidad del sistema de sanciones que opera en la Procuraduría. Dicha situación puede significar que los servidores públicos no están consientes de la relevancia de la discreción de la información que manejan, o bien, hacen uso de la información para beneficio personal; lo que indiscutiblemente impacta en la obtención de resultados favorables. Por lo anterior, se establecerá una campaña de difusión para concientizar a los servidores públicos sobre las consecuencias de filtrar información. También se identificarán los posibles canales de fuga o venta de la misma y se aplicará un sistema de consecuencias que sancione al informante.

Riesgo 3. Funciones indebidamente ejecutadas por el personal sustantivo

La operación de toda institución depende, invariablemente, del personal que la compone y su capacidad para responder a los requerimientos organizacionales, por lo que resulta necesario evaluarla a través de mecanismos claros y objetivos. Sin el desarrollo de herramientas que permitan darle seguimiento al desempeño del personal, los resultados de los servidores públicos no pueden asociarse a variables de eficiencia y por ende, se dificulta identificar áreas de oportunidad que permitan mejorar los procesos.

En la Procuraduría se han realizado algunos esfuerzos por mejorar el desempeño del personal sustantivo: agente del Ministerio Público de la Federación (MPF), Policía Federal Ministerial (PFM) y peritos, sin embargo los resultados no se han dado por una falta de alineación de los incentivos. La Visitaduría General (VG) ha encontrado, producto del trabajo realizado por las áreas que la integran, una serie de irregularidades

y deficiencias³¹ por parte del personal sustantivo, mismas que impacta directamente en los resultados de la Institución. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos identificó a través de diversas investigaciones que el agente del MPF desconoce el mínimo de diligencias para acreditar la existencia de un delito³². A través de estos ejemplos se manifiesta que el desempeño del personal es una constante que afecta el trabajo de la PGR y su atención requiere una solución inmediata, razón por la cual se han definido cinco acciones de mejora.

- I. *Protocolos de averiguación previa, proceso penal y amparo.* Las funciones ministeriales de la Procuraduría se realizan sin documentos formalizados que establezcan el procedimiento al que debe ceñirse. Al no existir un criterio homologado se realizan de acuerdo a las consideraciones determinadas por el agente, lo que genera un amplio margen de discrecionalidad y la dificultad de contar con criterios objetivos para evaluar su desempeño. El uso de protocolos disminuyen los márgenes de opacidad y al mismo tiempo son un elemento para considerarse en el desempeño del personal.
- II. *Protocolo de intervención pericial.* Actualmente se cuenta con lineamientos administrativos de las 26 especialidades en los que se encuentran las funciones periciales apegadas a ISO 9001:2008. La acción de mejora ha comprometido la adecuación de los lineamientos que actualmente operan a protocolos así como realizar las gestiones necesarias para su formalización. Con ello se pretende facilitar la coordinación y auxilio del Ministerio Público de la Federación en materia de intervención pericial.
- III. *Programa de formación.* Los servidores públicos que integran la Procuraduría requieren de un continuo proceso de formación en el que se actualice o refuerce su conocimiento. En la misma tesitura, existen un sin número de temas en los que el personal sustantivo requiere ser capacitado, sin embargo, como parte de la presente Estrategia de Administración de Riesgos, se ha comenzado el diseño de un instrumento que guiará las actuaciones ministeriales: los protocolos de averiguación previa, proceso penal, amparo, policial y pericial. Su implementación requiere un programa que forme al personal sustantivo en el uso y asegure su correcta utilización. Los resultados del programa estarán vinculados al esquema definido para evaluar el desempeño.
- IV. *Modelo de evaluación de Delegados.* No existe un mecanismo de evaluación formal que verifique el cumplimiento de los lineamientos y normas en las

³¹ La Visitaduría General cuenta en su haber con un catálogo de irregularidades y deficiencias, producto de las evaluaciones que practica al personal sustantivo.

³² Es importante señalar que la CNDH refirió su recomendación 16, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2009, a la actuación de los agentes del MPF. En el segundo punto de la recomendación la CNDH solicita se dicten los lineamientos correspondientes para que los agentes del Ministerio Público de la Federación conozca el mínimo de diligencias a realizar para acreditar la existencia de un delito y reunir los elementos que hagan probable la responsabilidad de las personas involucradas.

Delegaciones. Asimismo existe poca coordinación entre la Visitaduría General (VG), la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas (DGCAP) y la Coordinación de Supervisión y Control Regional (CSCR) para observar el desempeño de los Delegados. A raíz del problema mencionado se diseñará un modelo de evaluación que permita al Delegado verificar si lo establecido por la normatividad es respetada en la Delegación. Para ello se considerará un conjunto de variables que formarán parte del esquema de autocontrol que utilizará el Delegado para autoevaluar su Delegación y por ende su trabajo; la evaluación que realizarán la VG, DGCAP y la CSCR con base en sus atribuciones y la emitida por el Consejo de Participación Ciudadana.

- V. *Evaluación individual del desempeño.* El medir el desempeño del personal resulta clave para conocer si las actividades realizadas cumplen con los criterios definidos en lo particular. Actualmente sólo se mide la percepción, lo que se traduce en criterios subjetivos carentes de cualquier estándar y no responden a una vinculación con las actividades sustantivas. La acción de mejora establece una reconfiguración de la evaluación al dejar de medir cuestiones subjetivas de manera primordial y centrarse en criterios como el cumplimiento de metas, el apego a los protocolos de actuación así como la calidad del trabajo, observado a través de los instrumentos de supervisión y evaluación técnico jurídica de la Visitaduría General.

Riesgo 4. Deficiente investigación del delito

La definición y formalización de mecanismos que reflejen el procedimiento que debe realizarse para cumplir una función sustantiva es imprescindible en el proceso de certeza y legitimación de las acciones que realiza el personal sustantivo. Sin duda, parte del éxito en el ejercicio de sus funciones está supeditado a la vinculación de los productos elaborados con políticas específicas que coadyuven en el combate a la delincuencia que al momento no existe. Aunado a lo anterior existía una falta de procesos confiables, lo que se traduce en espacios de discrecionalidad en el trabajo de los policías e incluso en un desconocimiento táctico y operativo de las acciones a desarrollar, no sólo en la investigación del delito sino la ejecución de las órdenes de aprehensión. Lo anterior dio origen a la definición de dos acciones de mejora; una relacionada con la generación de información para investigar los delitos y la segunda establece un nuevo modelo de operación de la policía ministerial.

- I. *Productos de información.* El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) tiene como uno de sus objetivos generar productos que apoyen la investigación del delito. Los productos generados por el Centro carecen de una retroalimentación formal por parte de los usuarios, lo que ha generado que muchos de ellos no respondan a las necesidades de información. Para resolver este problema el CENAPI ha definido un procedimiento en el que pretende recabar de primera mano los

requerimientos de los usuarios y generar un mecanismo de evaluación para los productos que desarrolla con la finalidad de conocer el apoyo a las actividades sustantivas.

- II. *Modelo de operación de la AFI.* El fenómeno delictivo no es estático, su evolución incluye el incremento de sus actividades y la diversificación de éstas³³, por lo que las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia requieren un proceso continuo de adaptación para estar en posibilidades de responder a la nueva configuración delictiva. Es por esta razón que el modelo de operación de la Policía Federal Ministerial requiere un replanteamiento para atender la complejidad actual de la delincuencia. Si bien, las acciones que conforman la Estrategia de Administración de Riesgos tienen la consigna de mejorar algún proceso de un área en particular, en ninguna de ellas se había planteado un cambio al modelo de operación. Derivado de lo anterior y ante la complejidad de la presente acción se determinó que el seguimiento para asegurar la implementación del nuevo modelo de operación será a través de un mecanismo diferente al contenido en las fichas técnicas.

Riesgo 5. Órdenes de aprehensión no ejecutadas.

El proceso penal no se puede concluir en tanto no se atiendan las órdenes de aprehensión otorgadas por el juez, lo que se traduce en impunidad. En ese sentido resulta correcto pensar que mientras más órdenes de aprehensión sean ejecutadas los niveles de impunidad disminuirán en la misma proporción. Asimismo, la reducción en uno de los espacios más visibles de negligencia y omisión repercutirá directamente en la eliminación de los vacíos que se dan durante el proceso. Para tener constancia de la atención a las órdenes se ha diseñado la siguiente acción.

- I. *Medición de cumplimiento de órdenes de aprehensión.* Consiste en un mecanismo que evalúe periódicamente el cumplimiento de órdenes de aprehensión, mismo que estará vinculado directamente a los responsables de ejecutar las órdenes. Los resultados formarán parte del esquema de incentivos definido por la Policía Federal Ministerial.

Riesgo 6. Sistema de consecuencias insuficiente para asegurar la legalidad en el comportamiento de los servidores públicos.

En cualquier organización el control es un mecanismo utilizado para tratar de asegurar que el comportamiento del personal sea acorde a lo definido en los lineamientos o normas. En ese orden de ideas el control también puede ser considerado como la función restrictiva de un sistema u organización para mantener a los participantes

³³ De la Barrera y Zepeda, 2004. *Reforma al Ministerio Público y a la defensa penal en México.* ICESI. México. Disponible en dirección URL: http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/propuesta_reforma_ministerio_publico_y_defensa_penal.pdf.

dentro de los patrones deseados y evitar desvíos³⁴. Al considerar los argumentos anteriores se desprende la afirmación de que en la PGR no existen los mecanismos suficientes para controlar y disuadir al personal de cometer actos irregulares así como tampoco se tiene un sistema sólido que garantice la separación y no reincorporación de los servidores destituidos. Lo anterior deja en un estado de indefensión a la Procuraduría ya que personal nocivo continúa valiéndose de su investidura institucional para cometer actos de corrupción que menoscaban la imagen de la PGR y dificultan el cumplimiento de objetivos. Para la atención a dicha problemática se han definido cinco acciones de mejora.

- I. *Reforma de marco jurídico.* El marco jurídico vigente que regula el sistema especial de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Procuraduría adolece de graves defectos que provocan baja capacidad institucional para disciplinar con severidad, prontitud y eficacia al personal sustantivo que comete actos irregulares. De igual forma, se estima que la regulación penal del delito de cohecho presenta aspectos que inhiben la posibilidad de perseguir eficazmente actos corruptos. La acción de mejora se enfoca en realizar las reformas legislativas necesarias para adecuar el sistema especial de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a las directrices constitucionales, así como superar sus defectos, lagunas sustantivas y procesales que han provocado precedentes negativos de baja eficacia sancionatoria. Igualmente, se propone una reforma a la legislación penal para agravar el delito de cohecho de servidores públicos de la Institución y se establecen excluyentes de responsabilidad para los operativos simulados.
- II. *Ceses administrativos y rescisiones laborales.* Hasta el momento no existe una logística y capacidad de análisis jurídico en la terminación del nombramiento del personal con relación administrativa, lo que genera la necesidad de establecer una estrategia que permita conocer el procedimiento que termina con el nombramiento en materia administrativa y laboral. La estrategia planteada se circunscribe en la elaboración de manuales para la terminación de los efectos de nombramiento del personal de confianza, base y designación especial. La acción estará acompañada de un programa de capacitación para los servidores públicos encargados de separar al personal, así como la creación de una mesa de análisis y aprobación del personal que se separará de la Institución.
- III. *Aseguramiento jurídico de los procesos de evaluación y control de confianza.* Existen diferentes áreas de oportunidad para mejora de los procesos de evaluación de control de confianza que ha practicado la PGR así como para el seguimiento de las consecuencias jurídicas que deben aplicarse a los casos de resultados no aprobatorios. Para atender la acción en particular se consideró dar una solución jurídicamente viable a los casos de servidores que han

³⁴ Elizabeth Cabrera, "Control", Administración y Gerencia, No. 11, 2003.

reprobado la evaluación de control de confianza, a través de reforzar el planteamiento jurídico con miras a no obtener sentencias condenatorias para la Institución en los medios de impugnación que promueven los separados.

- IV. *Procedimientos de separación.* La Institución cuenta con un precedente negativo en cuanto a la eficacia para separar a los elementos que incumplen los requisitos de ingreso y permanencia establecidos en la Ley Orgánica de la PGR, lo que genera poca credibilidad en el sistema de consecuencias de la Procuraduría. Para abatir esta tendencia, la acción de mejora compromete la realización de un esquema que le de certeza jurídica en cuanto al tiempo y calidad del procedimiento, para que una vez separados de la Institución la resolución aprobada por el Consejo de Profesionalización se sostenga ante los Órganos Jurisdiccionales.
- V. *Procedimientos de remoción.* Con la misma lógica que el caso anterior, se pretende a través de esta acción de mejora que los procedimientos de remoción que instruya y resuelva la Visitaduría General contra agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y peritos por incurrir en responsabilidades administrativas graves del régimen especial, se ventilen bajo estándares de tiempo y calidad que otorguen a la Institución una razonable certeza de que las conductas irregulares de su personal sustantivo se sancionan eficazmente, para abatir la impunidad y depurar a la Procuraduría de sus elementos que aparten su actuación de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Riesgo 7. Inadecuada administración de los recursos humanos.

Si bien, los responsables de ejecutar los procesos que se desarrollan en la Procuraduría son personas con restricciones propias, a las que se suma la escasez de recursos materiales y financieros, resulta cierto que la multiplicidad de tareas requiere de una regulación efectiva que permita el control de la discrecionalidad y la gestión adecuada de los recursos. El conocer cuánto personal integra una institución, cómo se encuentra ordenado, cuáles son los criterios para su adscripción, son cuestiones que requieren un control preciso y actualizado.

En la Procuraduría se ha descuidado la atención de la información referente al personal, en parte porque su administración no se considera clave o sustantiva. Sin embargo, al desatender un elemento tan básico de la gestión, se ha dejado una puerta abierta que ha favorecido los espacios de corrupción e impunidad ya que al no contar con registros actualizados se desconoce las cargas de trabajo, si existe algún procedimiento en contra de un servidor público, o incluso cuál es la estructura funcional de las áreas adscritas a la Institución. Debido a que este proceso es el más amplio en términos de participación de personal y multiplicidad de tareas y responsabilidades, resulta impostergable definir una serie de acciones que permitan la gestión de la

información de los recursos humanos. Para la atención a dicho problema se han definido tres acciones.

- I. *Registro de personal.* Los sistemas y bases de datos del personal están desarticuladas, lo que genera: desconocimiento de adscripción y/o comisión, emisión inoportuna del pago y falta de registros confiables de antecedentes de los servidores públicos. Lo anterior deriva en la necesidad de generar una plataforma tecnológica que gestione un registro único, confiable y vinculado al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; derivado de los compromisos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública³⁵ en el que se de seguimiento a los movimientos, formación académica, desarrollo profesional, evaluaciones y antecedentes.
- II. *Estructura orgánica actualizada.* La dinámica en la operación de cada una de las Unidades y áreas que integran la Procuraduría ha impactado en algunas estructuras ya que éstas difieren a la definida en el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR. Sin duda, dicha situación tiene su origen en la necesidad de actualizar el Reglamento de conformidad con la nueva realidad institucional. Lo anterior no ha limitado a la Procuraduría para iniciar con un proceso de actualización, conforme a lo definido en la norma, para que las Unidades y áreas de la Institución adecúen sus estructuras a su operación actual, mismas que serán notificadas y validadas tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como por la Secretaría de la Función Pública. Es a través del ejercicio en mención que se evita la violación del principio de máxima publicidad, al presentar una estructura orgánica congruente con la operación institucional.
- III. *Modelo de adscripción.* La adscripción inicial y los cambios de adscripción de los agentes del Ministerio Público de la Federación (MPF) están desligados de la justificada necesidad de personal por parte de las diversas unidades sustantivas de la PGR. Parte de ello se debe al desconocimiento del número de agentes, su lugar de adscripción, el tipo de actividades que desempeñan y la productividad de éstas. Las consecuencias de lo antes descrito redundan en cargas de trabajo desproporcionadas³⁶ y por ende en deficiencias y poca efectividad del trabajo realizado por los agentes. El modelo tiene como objetivo que los agentes del MPF se adscriban de acuerdo a una metodología, de forma

³⁵ Artículo 122.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, "... contendrá la información actualizada, relativa a los integrantes de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; de conformidad con lo referido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública"

³⁶ Por citar un par de ejemplos, en el Estado de México hay agentes que tienen 349 averiguaciones previas en trámite mientras que en el Estado de Zacatecas cada agente tiene 1 averiguación previa en trámite. Para conocer con mayor detalle las cargas de trabajo y distribución de agentes consultar en: Modelo para la adscripción de agentes del Ministerio Público de la Federación, Visitaduría General, 2010.

tal que se satisfagan las necesidades de personal en las diferentes unidades sustantivas y se cumplan los objetivos y metas institucionales.

Riesgo 8. Falta de confianza en la Institución por parte de los ciudadanos.

La confianza en una institución es un proceso que se va construyendo a través de una interacción estrecha con la población objetivo a la que se dirigen todos los esfuerzos. Dicha cercanía permite conocer, de primera mano, la satisfacción del usuario con respecto del bien o servicio brindado así como las áreas de oportunidad para mejorar y responder a una situación actual. Al fracturarse la confianza entre institución y sociedad se pierde la legitimidad e incluso cabe la duda de su razón de ser. En gran medida, parte de la desconfianza que la sociedad tiene sobre la actuación de la PGR está relacionada con la poca efectividad en sus actividades y los excesos, traducidos en corrupción de algunos de sus funcionarios. Para recobrar la confianza, además de las acciones que ya han sido definidas en los riesgos anteriores, se han determinado cuatro acciones con un enfoque encaminado a la ciudadanía.

- I. *Medición de la percepción ciudadana.* La opinión pública se mide a través del Sistema Integral de Mediciones de la Opinión Pública (SIMOP), cuyo alcance se limita a la toma de decisiones de la Dirección General de Comunicación Social de la PGR. Resulta apremiante generar un sistema de mediciones de la opinión pública con indicadores cuantitativos y cualitativos, creados a partir de las directrices y necesidades de las áreas con la finalidad de obtener información confiable en torno a los efectos en la ciudadanía sobre la actuación de la PGR. El diseño y operación del sistema estará a cargo de un grupo de trabajo que definirá los temas, indicadores y metodologías a desarrollar.
- II. *Centro de contacto ciudadano.* El primer paso para abrir las puertas de la Institución a la ciudadanía está relacionado con la generación de un Centro de Contacto Ciudadano (CCC) que le permita al ciudadano interponer las quejas o denuncias relacionadas con la actuación del personal. La operación del CCC estará a cargo de la VG quien por sus atribuciones es responsable de darle atención y seguimiento a las denuncias de los ciudadanos. La acción considera una campaña de difusión para fomentar la denuncia la cual irá en dos sentidos; un enfoque en la ciudadanía y otro para los servidores que integran la PGR. De esta manera se pretende disuadir a los funcionarios de cometer actos irregulares y al mismo tiempo brindar al ciudadano el espacio para denunciar cualquier anomalía.
- III. *Estrategia de evaluación ciudadana.* La PGR no cuenta con un mecanismo formal de evaluación por parte de los ciudadanos ni con un programa que vigile su actuación y proponga rutas de mejora con base en los resultados obtenidos de las evaluaciones. Hasta el momento la vinculación con el Consejo de Participación Ciudadana se ha limitado a una estrategia de buzones y visitador ciudadano con muy bajo impacto en la Institución y una percepción negativa por

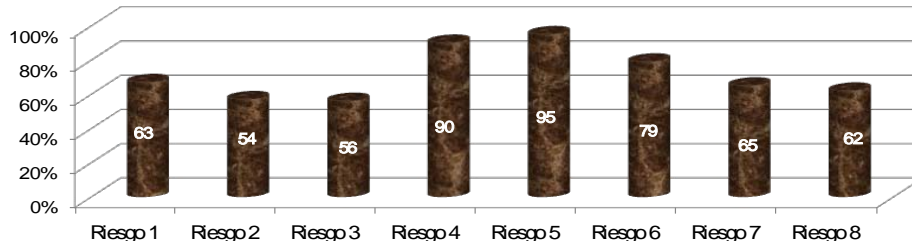
parte de la ciudadanía. Lo anterior, continúa fijando en el colectivo social la percepción de una Procuraduría ajena a los reclamos sociales e incluso con una fuerte discreción en el ejercicio de sus actividades. Con esta acción en particular las organizaciones ciudadanas analizan, evalúan y dan seguimiento de forma activa la actuación de las delegaciones estatales de la Procuraduría. Esta acción promueve un acercamiento con el Consejo, evaluación de los mecanismos de contacto ciudadano, de las instalaciones y equipamiento así como de la atención de los Delegados a la sociedad.

- IV. *Valoración de los involucrados sobre la calidad en la integración de la Averiguación Previa.* En la actualidad no existe un instrumento que le permita al involucrado en una averiguación previa evaluar la actuación del Ministerio Público, en parte porque los involucrados ignoran sobre el proceso que, en teoría, debe seguir un agente del Ministerio Público de la Federación. Dicho desconocimiento ha incrementado el margen de discreción en las actuaciones del Ministerio, lo que se traduce en un estado de indefensión del involucrado. Con la acción definida se rompe con una práctica que hasta el momento resultaba desconocida para todos los involucrados: cómo se debe integrar una averiguación previa. Una vez que el proceso sea comprendido se podrá emitir una evaluación respecto a la actuación del agente.

VIII. Seguimiento y control

Las acciones de mejora son revisadas y evaluadas por el Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional en su rol de Enlace de Administración de Riesgos, quien de conformidad con los Lineamientos para el seguimiento de compromisos de la Estrategia de Administración de Riesgos emite una valoración, misma que es presentada en el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). El COCODI es presidido por la C. Procuradora General de la República y cuenta con la participación del Oficial Mayor, en su carácter de Coordinador de Control Interno; el Titular del Órgano Interno de Control, como Vocal Ejecutivo; el Director General de Programación y Presupuesto Sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Vocal; además como invitados especiales el Delegado o Comisario del Sector de la Secretaría de la Función Pública y el Representante de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública.

Derivado de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Control y Desempeño Institucional, celebrada el 26 de julio del 2012, el Lic. Napoleón Fillat en su calidad de Enlace de Administración de Riesgos informó cuál es el estado de avance que guarda la Estrategia de Administración de Riesgos con base en los programas de cada una de las acciones de mejora. A través de la siguiente gráfica se muestra el avance porcentual por riesgo.



Avance general
Estrategia de Administración de Riesgos
71%

Riesgos	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Información de la averiguación previa y el proceso penal no integrada transversalmente. 2. Información institucional vulnerada. 3. Funciones indebidamente ejecutadas por el personal sustantivo. 4. Deficiente investigación del delito. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Órdenes de aprehensión no ejecutadas. 6. Sistema de consecuencias insuficiente para asegurar la legalidad en el comportamiento de los servidores. 7. Inadecuada administración de recursos humanos. 8. Falta de confianza en la Institución por los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que la Estrategia de Administración de Riesgos tiene un avance del 71%, el cual contempla el desarrollo de cada una de las acciones de mejora que la conforman. De las 25 acciones de mejora 7 han concluido con su programa mientras que las restantes continúan su desarrollo tal y como se informa en el apartado IX.

IX. Resultados y beneficios alcanzados

Las acciones de mejora comprometidas en la Estrategia de Administración de Riesgos aún se encuentran en proceso de implementación por lo que el siguiente informe ejecutivo da cuenta de lo presentado en el COCODI del 26 de julio.

- I. *Mapeo y estrategia de sistemas con información sustantiva.* La Dirección General de Planeación y Proyectos Estratégicos realizó un inventario institucional de los sistemas informáticos relacionados con la averiguación previa y el proceso penal, incorporando las especificaciones técnicas; aunado a lo anterior ya se cuenta con el mapa que describe transversalmente la averiguación previa y el proceso penal. Sin embargo aún no concluye la revisión de la calidad de la información que alberga los sistemas, el mapa de nodos ni la estrategia de transición a Justicia Efectiva para Todos.
- II. *Módulo para el proceso penal.* Derivado de los requerimientos expresados por la Dirección General de Planeación y Proyectos Estratégicos, la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones desarrolló el módulo correspondiente al Proceso Penal, albergado en el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). A partir de su liberación y formalización mediante el Acuerdo A/018/2012 emitido por la C. Procuradora General de la República, las Delegaciones y Unidades Centrales dieron inicio a la captura de información retroactiva, considerando como fecha el 1 de diciembre de 2006, con la finalidad que al cierre de la administración el SIIE contenga toda la información referente al proceso penal de todo el sexenio; hasta la fecha se tiene una captura del 85%.
- III. *Políticas de seguridad en Tecnologías de la Información.* A la fecha, las políticas de seguridad en tecnologías de la Información han sido aprobadas por la titular de la DGTIC, por lo que ha dado inicio a la prueba piloto. Si bien, las unidades que participaran en la prueba son la FEPADE, OIC y VG hasta el momento sólo la FEPADE dio inicio al piloto. Lo anterior se debe a que dentro del edificio que alberga al OIC y VG no se han concluido los trabajos de adecuaciones estructurales, coordinados por la DGRMSG. A pesar del retraso en la implementación del piloto, la VG ha dado inicio, en coordinación con la DGTIC, con la definición de los perfiles de usuario así como el diseño de la campaña de sensibilización de todo su personal.
- IV. *Seguridad de espacios físicos.* Se han realizado 129 Análisis de Riesgos y Vulnerabilidad en instalaciones de la zona metropolitana y del despliegue territorial, estas últimas corresponden a Unidades Administrativas ubicadas en Zona Metropolitana, Subsedes, entre otros. Aunado a lo anterior la Dirección General de Seguridad Institucional (DGSI) dio seguimiento a los resultados de los análisis de riesgos, supervisando las recomendaciones realizadas por

- personal de la DGSJ para atender riesgos y vulnerabilidades. A la fecha, la DGSJ ha concluido este proceso en 27 instalaciones a nivel central y en 31 instalaciones del Despliegue Territorial.
- V. *Detección y sanción de filtraciones.* La Visitaduría General se encuentra revisando dentro de toda la información que posee aquellos casos que podrían ser susceptibles de considerarse filtraciones. Aunado a lo anterior ha comenzado con una campaña de difusión para concientizar al personal que integra la Visitaduría General sobre el uso y manejo de la información, lo anterior se ha realizado mediante correo electrónico.
- VI. *Protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo.* El diseño de los protocolos en las Subprocuradurías, la FEPADE y la Visitaduría General ha concluido, por lo que la Dirección General de Planeación y Proyectos Estratégicos realizó la propuesta de Acuerdo, mismo que ya ha sido revisado y validado por la Dirección General de Análisis Legislativo y Normatividad; sólo se está a la espera de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En ese mismo sentido y como parte del proceso de difusión se organizó un evento el 10 de julio del 2012, en que la C. Procuradora General de la República dio a conocer tanto a los servidores públicos de la Institución como a la sociedad, a través de los medios de comunicación, el uso de protocolos como principal herramienta metodológica para la práctica de diligencias por parte del personal sustantivo que integran la Procuraduría General de la República.
- VII. *Protocolos de intervención pericial.* La Coordinación General de Servicios Periciales ha concluido el diseño de 38 protocolos los cuales corresponden a las 26 especialidades que actualmente se practican. En el mismo sentido que la acción anterior, los protocolos fueron presentados en el evento del 10 de julio y se está a la espera de la publicación del Acuerdo.
- VIII. *Programa de formación.* La Dirección General de Formación Profesional ha terminado con la definición de competencias, mismas que sirven de base para la estructuración del contenido del programa de trabajo de capacitación. La definición de los temas está siendo acompañada por los expertos de cada una de las áreas que participaron en la realización de los protocolos. De conformidad con el programa de trabajo, y a pesar del desfase que existía respecto al planteamiento original para atender esta acción de mejora están por concluirse los programas para comenzar la capacitación en las áreas.
- IX. *Modelo de evaluación de Delegados.* La Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo en coordinación con la Visitaduría General y el Centro de Evaluación y Control de Confianza estructuraron la metodología para llevar a cabo la evaluación a Delegados. Se ha definido que en el mes de agosto se realizará una prueba piloto para verificar que todas las variables establecidas proporcionen la información requerida. Dichos resultados serán

- enviados como parte de la evidencia arrojada a partir de la implementación de la prueba piloto.
- X. *Evaluación individual de desempeño.* Para atender el objetivo de esta acción de mejora, el Centro de Evaluación y Control de Confianza replanteó los alcances de la acción, vinculándola directamente con los protocolos de actuación, por lo que a la fecha se encuentra en un proceso de definición, para identificar las variables y posteriormente comenzar con una prueba piloto.
- XI. *Productos de información.* El CENAPI conformó un grupo de trabajo, entre todas las áreas usuarias para determinar las necesidades actuales. Una vez que los usuarios informaron al CENAPI de sus necesidades se dio a la tarea de analizar cada uno de los requerimientos con la finalidad de lograr determinar aquellos productos que pueden ser elaborados y los que salen de sus atribuciones o capacidades. Así mismo, se puso a consideración y formalizó el acuerdo de nivel de servicios y se desarrolló la primera evaluación de los productos entregados a las áreas. La acción de mejora ha terminado y sólo resta informar al Enlace de Administración de Riesgos los resultados de las evaluaciones practicadas durante el año 2012. Es importante resaltar que mediante la acción en mención se logró depurar el catálogo de productos y al mismo tiempo mejorar el impacto de los mismos, a través de una evaluación constante.
- XII. *Modelo de operación de la PFM.* La Policía Federal Ministerial (PFM) comenzó desde el mes de mayo del 2011 con un proceso de reestructuración en su modelo de operación. Para ello ha determinado cinco ejes estratégicos: cumplimiento de mandamientos judiciales; protección de testigos colaboradores y víctimas del delito; servicios especiales de seguridad y de protección a personas; investigación ministerial y por último localización de fugitivos extranjeros. Adicional a lo anterior, la PFM inició en el mes de diciembre, el desarrollo de un programa de trabajo, en coordinación con la COPLADII, para diseñar protocolos mismos que han sido concluidos y presentados por la C. Procuradora General de la República el 10 de julio del 2012.
- XIII. *Medición de cumplimiento de órdenes de aprehensión.* A través de la operación de un tablero de control, que monitorea todos los estados y unidades centrales, la Policía Federal Ministerial dará seguimiento al desempeño de los policías, dicho sistema ya alberga toda la información de los Policías Ministeriales. Aunado a lo anterior, se ha publicado el Acuerdo A/118/12 de la Procuradora General de la República por el que se establece el otorgamiento de incentivos económicos a los agentes de la Policía por la ejecución eficaz de órdenes de aprehensión o reaprehensión de probables responsables por delitos graves y de delincuencia organizada.
- XIV. *Aseguramiento jurídico de los procesos de evaluación y control de confianza.* A través de una serie de reuniones de trabajo coordinadas por el Centro de Evaluación y Control de Confianza con todas áreas corresponsables de

implementar esta acción de mejora se logró fortalecer el ejercicio del Centro en materia de las evaluaciones de confianza. Es así que dicha acción de mejora ha concluido, de acuerdo a lo establecido en la ficha técnica.

- XV. *Ceses administrativos y rescisiones laborales.* A través del programa de trabajo definido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) se establecieron los actores que participan, las actividades a realizar así como los entregables. Aunado a lo anterior se elaboró de manera coordinada con la Dirección General de Recursos Humanos y Organización el espacio adecuado dentro del Sistema de Información de la Dirección de Administración y Control de Personal para estar en posibilidad de contar con información actualizada de los procesos vigentes. Asimismo se diseñaron una serie de manuales que guían los procedimientos para la terminación de los nombramientos. Como parte del acompañamiento para profesionalizar al personal se impartieron cursos de capacitación, por lo que de conformidad con lo establecido en la ficha técnica se ha concluido la acción de mejora, sólo restaría informar trimestral la estadística por materia de las sentencias notificadas a la DGAJ.
- XVI. *Procedimientos de separación.* La evidencia remitida por la Dirección General de Servicio de Carrera (DGSC) fue validada a través de diferentes reuniones de trabajo, convocadas por el Órgano Auxiliar de Instrucción, en las que participaron las áreas involucradas. De las siete fases que conforman la ficha técnica dos tuvieron una redefinición en las evidencias generadas, mismas que se informaron a través del oficio DGSC/3200/2011 remitido por el titular de la DGSC. El primer cambio corresponde a la fase V, en un inicio se había considerado el diseño de lineamientos para la defensa jurídica pero como resultado de las reuniones de trabajo, los involucrados consideraron la viabilidad de emitir sólo consideraciones para la defensa jurídica de los procedimientos de separación. La segunda evidencia modificada es referente a la fase VI, en ésta se consideró cambiar la elaboración de un protocolo por el desarrollo de políticas generales de operación interna las cuales se acompañan de la documentación del procedimiento de separación. A la fecha la acción de mejora ha concluido por lo que sólo se tendrá que reportar de manera trimestral la estadística respecto al estatus de los procedimientos de separación.
- XVII. *Procedimientos de remoción.* Actualmente la Visitaduría General se encuentra realizando un análisis normativo con la finalidad de establecer la distinción jurídica de los procedimientos de separación y remoción para posteriormente definir los insumos requeridos para su aplicación. En paralelo al análisis ha iniciado el inventario de procedimientos de separación que se encuentran en trámite. Una vez concluidas iniciará el estudio sobre la operatividad de dichos procedimientos con base en los recursos que actualmente posee la Visitaduría General.

- XVIII. *Registro de personal.* La Dirección General de Recursos Humanos y Organización diseñó el macro-proceso del sistema de gestión del capital humano en la PGR. Los procesos definidos son: planeación, ingreso, expedientes de personal, compensación, servicios complementarios, desarrollo profesional, clima organizacional, comunicación interna, evaluación del desempeño, relaciones laborales, terminación de efectos de nombramiento y evaluación y control del sistema. La elaboración de este macro-proceso es el elemento principal por el que la Institución podrá contar con un registro único confiable de todos los servidores públicos que la integran, mediante el seguimiento a las altas, bajas, comisiones, cambios de adscripción, formación académica, desarrollo profesional, evaluaciones de desempeño y control de confianza, así como los antecedentes administrativos y/o penales, que permitan administrar de manera ágil, oportuna y certera los procesos relacionados con la administración del capital humano. De conformidad con la ficha técnica el diseño de los módulos e interfases se encuentra en tiempo y forma.
- XIX. *Modelo de adscripción.* La Visitaduría General (VG) entregó una versión preliminar del modelo de adscripción para agentes del Ministerio Público de la Federación, y remitió mediante oficio a la Dirección General de Servicio de Carrera la necesidad de que sea ella, quien de conformidad con sus atribuciones realice los trabajos pertinentes para que se institucionalice el ejercicio practicado por la VG. Es importante resaltar, que si bien, la VG a través de un ejercicio robusto, metodológicamente, logró determinar la forma adecuada de identificar la necesidad de personal en las Delegaciones y Unidades Centrales, lo anterior sólo representa una fotografía. Es decir, mientras no existe la sistematización de la metodología en un modelo institucional de adscripción, solamente se tendrán ejercicios aislados con resultados válidos para el periodo que se realizó. Hasta el momento no se ha logrado formalizar la operación del modelo como una herramienta para determinar la adscripción.
- XX. *Medición de la percepción ciudadana.* Se convocó en tiempo y forma a todas las áreas para la integración del Grupo de Trabajo, lo cual sucedió el 7 de octubre de 2011. El Grupo se encargó de mediar entre las áreas y la Dirección General de Comunicación Social los rubros que se proponían medir, mismos que fueron puestos a consideración de la empresa Covarrubias y Asociados, S.C., contratada para aplicar las encuestas (dos encuestas de vivienda y tres encuestas telefónicas). Los resultados obtenidos fueron publicados en el portal de transparencia focalizada de PGR <http://www.pgr.gob.mx/TransFoc/estudiosyopinionesPGR.asp>, por lo que de acuerdo a lo establecido en la ficha técnica la acción de mejora se ha concluido.
- XXI. *Estrategia de evaluación ciudadana.* La Estrategia de Evaluación Ciudadana presentada el cinco de octubre de 2011 a través de una videoconferencia, en la que participó, la SCRPPA, VG, el Consejo de Participación Ciudadana de la PGR

(CPCPGR) y la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional, fue dirigida a los representantes de los Comités Estatales del CPCPGR y a los 32 delegados de la PGR, concluyéndose al 100% en diciembre de 2011. La Estrategia de Evaluación Ciudadana permitió medir la percepción del Comité en relación a 4 variables principales: 1) Estado de avance, calificación y fecha compromiso para la realización de 3 acciones de mejora propuestas por el Comité; 2) Atención a la Estrategia de Contacto Ciudadano brindada por las Sedes y la VG; 3) Instalaciones y equipamiento en la sedes y la dotación de estas por parte de OM y SCRPPA así como 4) Atención de los delegados a los comités y la atención de los comités a los delegados durante la evaluación ciudadana.

- XXII. *Valoración de los involucrados sobre la calidad en la integración de la AP.* Hasta el momento se ha realizado la identificación del mapa de procesos de integración de la Averiguación Previa, por parte de la Visitaduría General (VG), mapa que se encuentra en proceso de validación para ser presentado al INACIPE. El diseño de la metodología de evaluación: cuestionario sobre el mapa de procesos validado por instituciones pedagógicas y la definición de los alcances de la historieta/comic, definición de contenido y revisión jurídica de la traducción (traducción del mapa de procesos validado por especialistas) se encuentra en proceso de validación por parte de la Visitadora General.

En adición a los resultados referidos respecto a la Estrategia de Administración de Riesgos, el Lic. Napoleón Fillat, en su calidad de Enlace de Administración de Riesgos de la Procuraduría General de la República, instruyó a un equipo de trabajo de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la cual es Titular, para que realizaran el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2012, el cual tiene por objetivo vincularlo a los objetivos del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012 y en particular a los indicadores definidos para darle seguimiento. Es importante mencionar que el Programa de Trabajo operará a la par de la Estrategia de Administración de Riesgos y que incluso retoma algunas de sus acciones de mejora. Los principales resultados obtenidos hasta el momento son los siguientes:

- Se identificaron siete riesgos macro de los que se derivaron treinta y seis riesgos específicos, los cuales están alineados cuatro Objetivos de Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007 – 2012, cuyos indicadores -en prospectiva- muestran cierta probabilidad de que sus metas puedan no ser cumplidas.
- Existen sesenta Factores de Riesgo que pueden detonar que los riesgos se materialicen, respecto de los cuales, en cincuenta y siete de ellos identificó tener noventa y dos controles y de tres no. De los noventa y dos controles, cincuenta y siete son suficientes y treinta y cinco son deficientes.

- Con base en la suficiencia y deficiencia de los controles se determinó que de los treinta y seis riesgos, diecinueve están controlados suficientemente y diecisiete no.
- Una vez hecha la valoración final, en que se compara la inicial contra los controles existentes, se determinó que de los treinta y seis riesgos específicos, veinte son de Atención Inmediata, uno de Atención Periódica, cuatro de Seguimiento y once son Controlados, quedando conformado así su Mapa de Riesgos Institucional.
- Finalmente se estableció que para administrar los riesgos, y evitar que estos se materializaran, era necesario llevar a cabo un total de ciento doce acciones durante 2012.

En suma, existen dos ejercicios coordinados por la COPLADII para mejorar el desempeño institucional y del cual se dio cuenta de manera amplia, en la presente memoria documental, al relacionado con la Estrategia de Administración de Riesgos.

X. Informe final

Es correcto pensar que existe una gran cantidad de problemas e incluso habrá más de una persona que tenga en mente la solución para uno o varios de ellos. Sin embargo, los diversos análisis metodológicos, teóricos así como la experiencia, la observación, el análisis y la retroalimentación proporcionada por las Subprocuradurías, Coordinaciones, Oficialía Mayor y Órgano Interno de Control, se decidió limitar el espectro de problemas a los temas referidos. La inserción de estos temas obedece a que, en general, son considerados como problemas prioritarios y su atención requiere soluciones concretas.

El diseño de la Estrategia y las soluciones que integran el ejercicio realizado por la PGR se concibió desde una visión sistémica³⁷ de la Institución. Es decir, por un lado se parte de un enfoque en el que se considera la procuración de justicia como un proceso que está formado por fases, y en la que cada una de ellas tiene elementos en común: información, funciones específicas, ejecutores (recurso humano), controles (que incluyen las reformas introducidas), resultados y evaluaciones. Y por otro lado, se conciben las soluciones propuestas como un curso de acción intencionado para lograr un objetivo determinado: eliminar el problema o mejorar el desempeño institucional.

La Estrategia tiene como principal consigna revertir las prácticas corruptas e ineficientes que hasta el momento forman parte de las conductas y actividades de la Procuraduría, así como atender cabalmente la misión que le ha sido asignada constitucionalmente de la cual goza del monopolio³⁸. Es la primera vez que, mediante un Mapa Institucional de Riesgos y la coordinación de las unidades tanto operativas, administradoras y fiscalizadoras se trabajó en sinergia para elaborar las acciones de mejora descritas para atender los riesgos definidos.

Finalmente, los esfuerzos concentrados en cada una de las acciones de mejora permiten incrementar la rendición de cuentas y disminuir la discrecionalidad, lo cual trascenderá en un entorno con menores riesgos de corrupción y en el fortalecimiento de las capacidades de la Institución para alcanzar los resultados que la ciudadanía espera de la Procuraduría General de la República.

Lic. Napoleón Fillat Martínez

Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

³⁷ Gil-García, *Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas*, CIDE, México, 2010.

³⁸ Miguel Ángel Castillo, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, IJ-UNAM, 2011.