

Secretaría de Relaciones Exteriores

Tratados Internacionales

Auditoría de Desempeño: 12-0-05100-07-0203

GB-032

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Alcance

Se encuentra referido al contenido al análisis de la eficiencia, la eficacia y la economía, con la cual se dio cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los 1,361 tratados internacionales registrados a la fecha por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para la eficiencia, se revisó el cumplimiento de los objetivos y metas de mediano plazo establecidos en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012; así como los procesos de planeación, registro, armonización, coordinación, control y evaluación para acatar los tratados internacionales, en las 20 direcciones generales que la Secretaría de Relaciones Exteriores informó como responsables del seguimiento y, en su caso, cumplimiento de los compromisos asumidos en los tratados internacionales.

Para la eficacia, se verificaron las acciones realizadas en 2012 por la Secretaría de Relaciones Exteriores para dar cumplimiento a las obligaciones suscritas por el estado Mexicano en los tratados internacionales vigentes a ese año.

Para la economía, a nivel de registro, se analizó el comportamiento de los recursos ejercidos durante el periodo 2007-2012, destinados al pago de los compromisos financieros de México ante organismos internacionales.

Antecedentes

Desde el México independiente hasta 1917, los tratados suscritos por México se caracterizaron por predominar las materias de paz, amistad, cooperación, reclamaciones, límites territoriales, navegación, garantías de comercio, renegociaciones de deuda y empréstitos.

Los primeros tratados y acuerdos institucionales suscritos después de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se firmaron con el gobierno de los Estados Unidos de América; la importancia radicó en el establecimiento de

compromisos internacionales suscritos por México en su carácter de nación gobernada por un régimen democrático y constitucional.

La primera figura establecida para la celebración de tratados en el ámbito internacional, y de la que México formó parte, fue la Convención de Tratados celebrados por los Estados de América, suscrita en 1928; con objeto de fijar las reglas que deben regir los tratados, se consideraron como elementos fundamentales: las personalidades que podrían celebrar tratados; la condición esencial como la confirmación, prórroga, renovación o reconducción; el cumplimiento de los tratados a partir del canje de las ratificaciones, y las reservas de los Estados.

Los principales temas que predominaron en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por México y los Estados Unidos de América, durante y después de la segunda guerra mundial, fueron los relativos al comercio, tránsito de aeronaves militares, compra de artículos estratégicos, defensa y suministro de informes de seguridad, rehabilitación de ferrocarriles, servicio militar obligatorio, plantaciones de hule, censura telegráfica de guerra, publicaciones oficiales y la contratación temporal de trabajadores migratorios.

En la etapa posterior a la crisis económica de los años setenta, los tratados y acuerdos internacionales constituyeron el medio para la instrumentación de políticas económicas y de desarrollo de mercados en el exterior, la captación de inversión extranjera directa, la promoción de desarrollos tecnológicos y la creación de infraestructura de comunicaciones; destacando los suscritos en materia de transporte aéreo, proscripción de armas nucleares, telecomunicaciones, comercialización de textiles, fomento de exportaciones, trabajo, desarrollo de pesca y exportación de ganado y cárnicos, entre otros.

En 1969, México se adhirió a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados con objeto de integrarse a las directrices estipuladas en los principales procesos y momentos de la celebración de tratados.

La Convención de Viena fue ratificada por México en 1975 mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero del mismo año, y entró en vigencia a partir del 27 de enero de 1980, al reunirse los requisitos de entrada exigidos por el artículo 84 de la propia convención.

En los considerandos de dicha convención se indicó que las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias internacionales, deben resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, asimismo se establecieron las condiciones bajo las cuales los pueblos de las Naciones Unidas puedan mantener la justicia y el respeto a las obligaciones demandadas de los tratados.^{1/}

En los artículos 26 y 29 de la referida Convención se establece que todo tratado en vigor obliga a las partes a cumplirlos de buena fe y que un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados

^{1/} El artículo 2, inciso a, de dicha convención establece que se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión (...)"'. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes federales y estatales.^{2/} De esta forma los tratados internacionales pasan a ser derecho interno y, por lo tanto, pueden ser invocados ante los tribunales.

El 2 de enero de 1992 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, su objeto es regular la suscripción de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Dispone que los tratados sólo podrán suscribirse entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Así también establece que los acuerdos interinstitucionales sólo podrán firmarse entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), Estatal o Municipal; y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. De acuerdo con esta Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores, coordinará las acciones para la celebración de cualquier tratado internacional.

Del análisis al marco jurídico que norma la operación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se determinó que para la conducción de la política exterior para el cumplimiento de los tratados internacionales, la dependencia se organiza mediante los procesos administrativos de planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control y evaluación.

Resultados

1. CAPÍTULO I. EFICIENCIA

Eficiencia con que la planeación de acciones para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

En 2012, en 17 (85.0%) de 20 programas anuales de trabajo de las direcciones generales de la Secretaría de Relaciones Exteriores no se incluyeron actividades, metas e indicadores que den cuenta del cumplimiento de los tratados internacionales del ámbito de su competencia. Los 3 restantes (15.0%), corresponden a los programas anuales de trabajo de las direcciones generales de las Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México, Guatemala y Belice, y de México y Estados Unidos, así como de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

12-0-05100-07-0203-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere incorporar, en los programas anuales de trabajo de sus direcciones generales, las actividades, metas e indicadores necesarios que den cuenta del seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales en el ámbito de su competencia.

2. Normas y procedimientos para regular los procesos administrativos para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

^{2/} El Pleno de la SCJN se ha pronunciado en este sentido mediante dos tesis aisladas emitidas en noviembre de 1999 y en abril de 2007.

En 2012, la SRE no acreditó la existencia de los manuales de procedimientos autorizados y vigentes para ese año de las áreas administrativas de la SRE responsables del seguimiento de los tratados internacionales.

En ese año, 4 (22.2%) de las 18 direcciones generales que la Secretaría de Relaciones Exteriores informó como responsables del seguimiento y, en su caso, cumplimiento de los compromisos asumidos, como parte ejecutora en los tratados internacionales, elaboraron procedimientos administrativos para normar la negociación, seguimiento y actualización de tratados que corresponden a las regiones de África y Medio Oriente y de Europa, Asia-Pacífico, así como, Asuntos Jurídicos.

12-0-05100-07-0203-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule procedimientos administrativos que orienten el proceso para el seguimiento de los tratados internacionales.

3. Registro de los tratados internacionales y sus modificaciones, terminaciones o denuncias

A 2012, la SRE registró 1,361 tratados internacionales asumidos por el Estado mexicano, como se muestra en el cuadro siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES, POR MATERIA, REGISTRADOS A 2012

Materia del tratado	Tratados		Total
	Bilaterales	Multilaterales	
Total	727	634	1,361
Comunicaciones	91	37	128
Cooperación Económica	189	2	191
Cooperación Educativa y Cultural	94	15	109
Cooperación General	14	2	16
Cooperación Jurídica	155	25	180
Derecho Diplomático Consular	18	6	24
Medio Ambiente	13	49	62
Paz y Amistad	10	6	16
Propiedad Intelectual	5	24	29
Salud	3	10	13
Solución Pacífica de Controversias	4	10	14
Usos Pacíficos de Energía Nuclear Encontrados	5	6	11
Acuerdos de sede	34	0	34
Cooperación Técnica y Científica	68	0	68
Derecho Marítimo	3	0	3
Límites	18	0	18
Seguridad Social	3	0	3
Comercio Internacional y Desarrollo Cultural	0	44	44
Cultural	0	7	7
Delincuencia Organizada y Delitos Conexos	0	5	5
Derecho de los Conflictos Armados-Derecho Internacional Humanitario	0	23	23
Derecho de los tratados	0	2	2
Derecho del mar	0	8	8
Derecho internacional privado	0	14	14
Derecho laboral	0	67	67
Derecho marítimo	0	23	23
Derecho penal internacional	0	7	7
Derechos humanos	0	47	47
Derechos y deberes de los estados	0	7	7
Desarme	0	15	15
Espacio ultraterrestre	0	5	5
Narcóticos, drogas y sustancias sicotrópicas	0	10	10
Organismos Internacionales	0	66	66
Organismos Regionales	0	44	44
Privilegios e inmunidades de organismos internacionales	0	4	4
Protección del Patrimonio Natural y Cultural	0	0	0
Terrorismo	0	14	14
Transportes	0	30	30

FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores, información proporcionada mediante el oficio núm. OMR/01636/2013 del 26 de abril de 2013, relativo a los 1,361 tratados internacionales.

Para cada tratado se cuenta con la información siguiente: título, fecha de aprobación del Senado, fecha de promulgación, fecha de entrada de vigor, dirección general de la SRE responsable y la dependencia ejecutora.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la SRE señaló que “el listado proporcionado de los 1,361 tratados vigentes para México y registrados hasta 2012, constituye, efectivamente, el registro con el que cuenta la Consultoría Jurídica”.

Con la información proporcionada por la SRE se constató que el listado de tratados internacionales vigentes a 2012, hace referencia a las modificaciones que han tenido los tratados; y se acreditó que la dependencia lleva el registro de las terminaciones o denuncias, mediante los listados que contienen el registro de 218 tratados internacionales multilaterales sin vigencia, así como el de 392 tratados abrogados.

Asimismo, la revisión mostró que el registro de los tratados está contenido en un formato que no cuenta con las características de un sistema de información integral y preferentemente automatizado que genere datos estadísticos, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, que resuelva las necesidades de seguimiento y coadyuve a la toma de decisiones.

También se demostró que el listado no permite conocer la información sobre los objetivos del tratado internacional, la periodicidad con que se deben atender cada uno de los compromisos suscritos, ni las unidades responsables del seguimiento y, en su caso, cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales, ni permite contar con información para determinar a cuáles de ellos se les dio cumplimiento en el periodo 2007-2012, debido a que, en 2012, se careció de procedimientos administrativos que normaran el registro de los tratados internacionales.

12-0-05100-07-0203-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de establecer un sistema de información integral y automatizado que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones sobre el cumplimiento de los tratados internacionales.

12-0-05100-07-0203-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere evaluar la pertinencia de formular procedimientos administrativos que normen el registro de los tratados internacionales, donde se incorpore la obligatoriedad de asentar sus objetivos, la periodicidad con que se deben atender cada uno de los compromisos suscritos, las unidades responsables del seguimiento y, en su caso, el cumplimiento realizado a los instrumentos jurídicos internacionales, en el ámbito de su competencia.

4. *Contribución de la SRE a la Armonización de la legislación nacional de los tratados internacionales*

En 2012, la SRE no acreditó el cumplimiento de las seis líneas de acción establecidas en la estrategia 8.1, "Impulsar iniciativas legislativas y jurídicas que fortalezcan el Estado de derecho en México conforme a los tratados que México ha suscrito", del objetivo 8 "Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte", establecidas en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (PSRE) 2007-2012.

La SRE no acreditó los avances registrados a 2012 de las acciones que informó que realizaría con motivo de la atención de la recomendación núm. 09-0-05100-07-0161-07-020 "Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores establezca, en los programas correspondientes, indicadores y metas con el fin de evaluar los resultados obtenidos en el cumplimiento del objetivo establecido en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012 de "Armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales de los que México forma parte". Tampoco se acreditaron los avances para normar la institucionalización de la

armonización de las normativas nacional e internacional, entre la Consultoría Jurídica, las unidades administrativas regionales y temáticas de la Cancillería, y las áreas jurídicas de las dependencias de la Administración Pública Federal.

12-0-05100-07-0203-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de establecer un sistema de información que le permita conocer el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción que se establezcan en la planeación de mediano plazo.

12-0-05100-07-0203-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere establecer en sus programas de corto y mediano plazo, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados obtenidos en la armonización de la legislación nacional con los tratados internacionales de los que México forma parte.

12-0-05100-07-0203-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la pertinencia de formular procedimientos administrativos que normen las actividades, unidades responsables y periodicidad en la institucionalización de la armonización de las normativas nacional e internacional.

5. *Cumplimiento de las metas del indicador del objetivo 8. “Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte”*

En 2012, la SRE cumplió en 54.2% (26 eventos) la meta original (48 eventos) del indicador propuesto para medir el cumplimiento del objetivo 8 “Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte”, del PSRE 2007-2012.

En contraste, con la revisión a la información asentada en el Sexto Informe de Labores de la SRE, se constató que en el periodo 2007-2012 la dependencia informó que cumplió al 100.0% con la meta original de 48 “Eventos de difusión y de coordinación nacional, así como promoción de ejercicios hacia reformas legislativas en consonancia con el contenido de tratados internacionales en vigor y de los que México sea parte”, establecida originalmente en el PSRE 2007-2012.

CUMPLIMIENTO DE METAS DEL INDICADOR “EVENTOS DE DIFUSIÓN Y DE COORDINACIÓN NACIONAL, ASÍ COMO PROMOCIÓN DE EJERCICIOS HACIA REFORMAS LEGISLATIVAS EN CONSONANCIA CON EL CONTENIDO DE TRATADOS INTERNACIONALES EN VIGOR Y DE LOS QUE MÉXICO SEA PARTE”, 2007-2012

Años	Metas		Cumplimiento de metas $c=[(b)/(a)]*100$
	Programadas (a)	Alcanzadas (b)	
2007	7	9	128.6
2008	2	0	0.0
2009	2	3	150.0
2010	2	6	300.0
2011	2	6	300.0
2012	2	2	100.0
Total acumulativo con la reprogramación de metas	17	26	153.0
Meta original del PSRE 2007-2012	48	26	54.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante Acta circunstanciada 007/2012 del 2 de septiembre de 2013.

En el ejercicio fiscal 2012, la SRE realizó los 2 eventos (100.0%) de “difusión y de coordinación nacional, así como promoción de ejercicios hacia reformas legislativas en congruencia con el contenido de los tratados internacionales en vigor y de los que México sea parte”, que tenía programados, para ese año.

12-0-05100-07-0203-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere instrumentar las acciones necesarias que le permitan cumplir con las metas que se establezcan en su planeación de mediano y corto plazo.

12-0-05100-07-0203-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores instrumente las acciones necesarias para que los registros de la dependencia correspondan con los datos asentados en sus informes de rendición de cuentas.

6. Coordinación de acciones para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

En 2012, la SRE realizó la coordinación entre las unidades administrativas de la dependencia mediante comunicados entre ellas. La SRE, mediante cédulas que documentan las reuniones de trabajo realizadas con servidores públicos responsables en las 18 direcciones generales donde se realizaron las entrevistas correspondientes, señaló a la ASF que no existe un lineamiento que norme la coordinación entre las direcciones generales.

La ASF verificó que para la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el seguimiento de los tratados internacionales, la SRE utilizó 6 indicadores: número total de reuniones intersecretariales; número total de visitas internacionales coordinadas; número de gestiones para el pago de contribuciones

financieras; número de funcionarios acreditados de otras dependencias o entidades para reuniones convocadas en el marco del tratado, y número de informes consensuados con las dependencias y entidades para el cumplimiento del tratado y autoridad ejecutora, los cuales no reportan ninguna expresión numérica, y cuando en un caso se realiza, no se acreditó su memoria de cálculo con la evidencia documental correspondiente.

Se constató que la SRE utilizó el sistema denominado “Fichas para Reportar Acciones de Coordinación de Actividades en Materia de Tratados” como mecanismos de coordinación para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales, en el cual no se muestra un sistema de información integral que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones.

12-0-05100-07-0203-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere establecer lineamientos que normen la coordinación de las acciones para el seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales, en el ámbito de su competencia.

12-0-05100-07-0203-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere incluir valores numéricos en sus indicadores, conforme a los datos asentados en sus documentos oficiales.

12-0-05100-07-0203-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de establecer un sistema de información integral y automatizado que de manera oportuna, suficiente y confiable, resuelva las necesidades de coordinación de las acciones para el seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales.

7. *Ejecución de los compromisos de los tratados internacionales*

En 2012, la SRE careció de información que permita identificar los compromisos de los tratados internacionales a los cuales les dio cumplimiento la dependencia, como instancia ejecutora, así como tampoco de los Programas Nacionales correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, vigentes a 2012.

12-0-05100-07-0203-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de establecer un sistema de información integral y automatizado que le permita identificar los compromisos de los tratados internacionales a los cuales les dio cumplimiento como instancia ejecutora.

12-0-05100-07-0203-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de acordar las acciones necesarias para la aplicación de los programas nacionales en el ámbito de la política exterior y las correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados.

8. Control de las actividades para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

En 2012, la SRE utilizó las “Fichas para Reportar Acciones de Coordinación de Actividades en Materia de Tratados” como mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales, en las cuales no se muestra que las operaciones y actividades se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar la eficiencia y eficacia del seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

12-0-05100-07-0203-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere instrumentar mecanismos de control para garantizar que las operaciones y actividades se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar la eficiencia y eficacia del seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

9. Evaluación de las acciones realizadas para evaluar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

En 2012, la ASF constató que la SRE careció de procesos documentados para evaluar el desempeño sobre las acciones realizadas por sus direcciones generales en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

12-0-05100-07-0203-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores establezca un programa de trabajo que le permita fortalecer sus procesos administrativos, orientado a evaluar su desempeño institucional.

10. Matriz de riesgos.

En 2012, la ASF verificó que la SRE no contó con una metodología implementada para administrar los riesgos que se pudieren presentar en el cumplimiento de los tratados internacionales, ya que careció de un procedimiento para determinar la forma en que los riesgos deben ser identificados, evaluados y administrados.

12-0-05100-07-0203-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de diseñar un procedimiento que permita determinar la forma en que los riesgos deben ser identificados, evaluados y administrados.

11. CAPÍTULO II. EFICACIA

Conducción de la política exterior para el cumplimiento de los compromisos internacionales

A 2012, México tenía suscritos 1,361 tratados internacionales: 727 (53.4%) bilaterales y 634 (46.6%) multilaterales. Como resultado de la revisión del registro de los tratados internacionales se determinó que éste carece de información para identificar el universal de los compromisos asumidos en cada uno de los 1,361 tratados, así como los de atención por única vez y atención periódica; los que se han cumplido; así como los que están próximos a

cumplir en un periodo determinado, tanto en los que la secretaría es ejecutora, como en los que las dependencias y entidades de la APF son responsables de cumplir dichos compromisos.

La ASF determinó que no fue posible evaluar la eficacia de las acciones realizadas por la SRE sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales, por insuficiencia de información y las limitaciones registradas en la planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control, y evaluación de las actividades realizadas por la SRE en la conducción de la política exterior para el cumplimiento de los tratados internacionales. Las limitaciones se muestran en el cuadro siguiente:

LIMITACIONES EN LOS PROCESOS DE CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, 2012

Procesos	Limitaciones
Planeación	<p>Los reportes de los registros de la SRE no corresponden con los datos asentados en su sexto Informe de Labores 2012 donde se indicó que la meta sexenal se cumplió al 100.0%.</p> <p>En 2012, en los programas anuales de trabajo de 18 de las 20 direcciones generales de la dependencia no se incluyeron actividades, metas e indicadores para el seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales; lo cual fue corroborado con las entrevistas realizadas a los servidores públicos de esas unidades responsables, que fueron documentadas mediante cédulas de trabajo y firmadas por estos últimos.</p> <p>En 2012, la SRE careció de normas, políticas y procedimientos institucionales que orienten los procesos para el seguimiento de los tratados internacionales, ante esa limitante, sólo 2 (11.1%) de las 18 direcciones elaboraron procedimientos en forma independiente para ese fin.</p>
Registro	<p>El registro de los tratados que lleva la SRE, no es un sistema de información integral que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelve las necesidades de seguimiento y toma de decisiones sobre el cumplimiento de los tratados internacionales.</p> <p>El listado de tratados proporcionado por la SRE, no permite conocer la información sobre los objetivos del tratado internacional, la periodicidad con que se debe atender los compromisos en cada uno de los tratados, ni las unidades responsables del seguimiento y cumplimiento de esos instrumentos jurídicos, ni permite contar con información para determinar a cuáles se les dio cumplimiento en el periodo 2007-2012. Además no permite identificar las modificaciones, terminaciones o denuncias.</p> <p>Mediante Acta Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2012, del 2 de septiembre, con la revisión del listado de los tratados internacionales, la ASF no pudo verificar los compromisos internacionales en los cuales la SRE es denominada como parte ejecutora.</p>
Armonización Jurídica	<p>La SRE no acreditó que hubiera cumplido las seis líneas de acción establecidas en el PSRE 2007-2012, a efecto de dar cumplimiento al objetivo 8 "Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte".</p>
Coordinación	<p>Los Servidores Públicos de la SRE señalaron a la ASF que no existe un lineamiento que norme la coordinación entre las direcciones generales.</p> <p>Respecto de la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la SRE utiliza 6 indicadores: número total de reuniones intersecretariales; número total de visitas internacionales coordinadas; número de gestiones para el pago de contribuciones financieras; número de funcionarios</p>

Procesos	Limitaciones
	<p>acreditados de otras dependencias o entidades para reuniones convocadas en el marco del tratado; número de informes consensuados con las dependencias y entidades para el cumplimiento del tratado y autoridad ejecutora, que en general no reportan ningún dato numérico debido a que se carece de información sobre el mecanismo de seguimiento, control y evaluación y la periodicidad de las evaluaciones que señalan las mismas fichas, y cuando lo hace no se acredita con la evidencia documental correspondiente.</p> <p>Los indicadores no reportan metas, o un índice de medida, cociente, o fórmula que permitan la medición y valoración de los resultados o alcances esperados.</p> <p>En 2012, la SRE cumplió en 52.1% la meta del indicador propuesto para medir el cumplimiento del objetivo 8 “Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte”, del PSRE 2007-2012.</p> <p>En 2012, la SRE reportó en sus registros el cumplimiento de la meta de realizar 2 eventos de difusión y de coordinación nacional, así como promoción de ejercicios hacia reformas legislativas en consonancia con el contenido de tratados internacionales en vigor y de los que México sea parte, en contraste con un evento que acredita la documentación comprobatoria.</p> <p>El sistema denominado por la SRE “Fichas para Reportar Acciones de Coordinación de Actividades en Materia de Tratados” no es un sistema de información integral que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelve las necesidades de seguimiento y toma de decisiones. Las fichas son un registro en Word.</p>
Ejecución	<p>En 2012, la SRE careció de información que permita identificar los compromisos de los tratados internacionales a los cuales les dio cumplimiento la dependencia, como instancia ejecutora, así como tampoco de los Programas Nacionales correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, vigentes a 2012.</p>
Control	<p>En 2012, la SRE careció de mecanismos de control que le permitieran garantizar que las operaciones y actividades se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar la eficiencia y eficacia del seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales. La evidencia que proporcionó la SRE por medio de las Fichas para Reportar Acciones de Coordinación de Actividades en Materia de Tratados, no muestran los elementos anteriormente descritos.</p>
Evaluación	<p>La SRE careció de procesos documentados de evaluación sobre las acciones realizadas por sus direcciones generales en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales, conforme a los términos que se establecen en los artículos 110, párrafo cuarto, de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 14, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en las actas administrativas circunstanciadas levantadas durante la auditoría número 203 “Tratados Internacionales”.

Las debilidades registradas en los diferentes procesos administrativos de la Secretaría de Relaciones Exteriores impiden contar con información oportuna y veraz sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en los 1,361 tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, razón por la cual no es posible evaluar la eficacia de su desempeño.

12-0-05100-07-0203-07-018 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores considere realice las acciones necesarias que permitan asegurarse de que en el registro de los tratados internacionales, se incorporen los compromisos por cumplir en el ámbito de su competencia como entidad ejecutora, así como el grado de cumplimiento, conforme a los plazos que para el efecto hubieran señalado los instrumentos jurídicos de los que México es parte.

12-0-05100-07-0203-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores analice la factibilidad de implementar mecanismos de coordinación, con el fin de que, de manera conjunta con las dependencias y entidades de la administración pública federal, se efectúe el registro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, considerando la totalidad de los compromisos asumidos en cada uno de los tratados; los compromisos de atención por única vez, como los de atención periódica, así como los que están programados a cumplirse en un período determinado.

12. CAPÍTULO III. ECONOMÍA

Cuotas y aportaciones a organismos internacionales.

En 2012, la Secretaría de Relaciones Exteriores reportó que, mediante el programa R1 “Compromisos financieros de México ante organismos financieros internacionales”, ejerció 1,550.1 millones de pesos por concepto de pago de compromisos financieros de México a organismos internacionales; monto mayor en 1,245.1% respecto del presupuesto aprobado de 124.5 millones de pesos, sin que se otorgaran mayores explicaciones en la Cuenta Pública.

La revisión del apartado “Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado Relaciones Exteriores”, de las cuentas Públicas de 2007 a 2012, demostró que ese comportamiento se ha venido manifestado en cada uno de los años del periodo, como se muestra en cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO DE LA SRE R001
 COMPROMISOS FINANCIEROS DE MÉXICO ANTE ORGANISMOS INTERNACIONALES DURANTE EL PERIODO 2007-2012
 (Millones de pesos de 2012)^{1/}

Año	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Diferencia			
				Respecto del Presupuesto original		Respecto del presupuesto modificado	
				Absoluta ^{1/}	% ^{2/}	Absoluta ^{3/}	% ^{3/}
2007	2.7	2.9	2.9	0.2	7.4	0.0	0.0
2008	1,020.6	1,812.3	1,812.2	791.6	77.6	-0.1	0.0
2009	924.6	1,139.5	1,132.0	207.4	22.4	-7.5	-0.7
2010	893.7	2,063.5	2,063.5	1,169.8	130.9	0.0	0.0
2011	973.8	2,243.0	2,243.0	1,269.2	130.3	0.0	0.0
2012	124.5	1,675.2	1,674.6	1,550.1	1,245.1	-0.6	0.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Analítico de Egresos 2007-2012; Cuenta Pública.

1/ Deflactado a 2012 (con base en el índice de precios implícito del PIB)

2/ Variación % = $\left(\frac{b}{a} - 1\right) * 100$

3/ Variación % = $\left(\frac{c}{a} - 1\right) * 100$

Las diferencias respecto del presupuesto original muestran consistentemente que el presupuesto ejercido respecto del presupuesto original es cada vez mayor. Las variaciones respecto del presupuesto original demostraron una tendencia ascendente de 7.4% en 2007, a 1,245.1% en 2012.

Respecto del ejercicio del presupuesto, se comprobó que en 2012 se realizó el pago de cuotas y aportaciones a los organismos internacionales por un monto 1,674,620.1 miles de pesos.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la SRE señaló que el pago de cuotas y aportaciones a organismos internacionales corresponde a compromisos ineludibles para el Gobierno de México, por lo cual, la SHCP autorizó los recursos con objeto de que se estuviera en condiciones de cubrir dicho gasto.

De la misma manera, la SRE acreditó que en el PEF 2013, fueron considerados 1,387.0 millones de pesos dentro del presupuesto del Ramo 5 "Relaciones Exteriores" para el pago de cuotas y aportaciones a organismos internacionales; lo cual se constató con el apartado denominado "Análisis Funcional, Programático Económico" del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

Con lo anterior, la SRE acreditó que para el ejercicio fiscal de 2013, se programaron recursos mayores en 1,387.0 millones de pesos, para hacer frente a los compromisos económicos establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

Consecuencias Sociales

A 2012, México tenía suscritos 1,361 tratados internacionales: 727 (53.4%) bilaterales y 634 (46.6%) multilaterales que, de acuerdo al mandato Constitucional que establece el artículo 133 y la Convención de Viena, obligan al Estado mexicano a cumplir los compromisos establecidos en ellos.

Para dar cumplimiento a dichos compromisos, la Secretaría de Relaciones Exteriores registró debilidades en sus procesos administrativos de planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control y evaluación, para dar cuenta del grado de avance en la ejecución de los tratados internacionales, las cuales pueden incidir en la defensa del interés nacional, el desarrollo de México en el mundo y en la adecuada defensa y protección de los mexicanos en el exterior.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 11 restante(s) generó(aron): 19 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: negativo

La auditoría se práctico sobre la información proporcionada por la entidad, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 2012, no cumplió con los procesos de planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control y evaluación que permitieran disponer de información para determinar el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Estado mexicano. El registro de los 1,361 tratados internacionales suscritos por México carece de información para identificar el universal de los compromisos asumidos en cada uno de los tratados, considerando la totalidad de los compromisos asumidos en cada uno de los tratados; los compromisos de atención por única vez, como los de atención periódica; así como los que están programados a cumplirse en un período determinado.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la eficiencia con que la SRE realizó la planeación de acciones para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales, mediante la revisión de los programas de trabajo de las unidades responsables del seguimiento y, en su caso, cumplimiento de los compromisos asumidos en los tratados internacionales.
2. Evaluar la eficiencia en el establecimiento de normas y procedimientos para regular los procesos administrativos de planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control y evaluación para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.
3. Evaluar la eficiencia con que la SRE realizó el registro de los tratados internacionales y sus modificaciones, terminaciones o denuncias; e identificó los objetivos del tratado internacional, la periodicidad con que se deben atender cada uno de los compromisos suscritos, las unidades responsables del seguimiento y, en su caso, cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales.

4. Evaluar la eficiencia en la contribución de la SRE a la armonización de la legislación nacional de los tratados internacionales, mediante el análisis de las líneas de acción establecidas para dar cumplimiento al objetivo 8 "Armonizar la legislación nacional con tratados internacionales de los que México sea parte" establecidas en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (PSRE) 2007-2012.
5. Verificar la eficiencia del cumplimiento de las metas del indicador del objetivo 8. "Armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales que ha ratificado el Estado mexicano", del PRSE 2007-2012.
6. Verificar la eficiencia con que se realizó la coordinación de acciones para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales, por medio de las acciones realizadas por las unidades administrativas de la SRE, como entidad ejecutora y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el seguimiento de los tratados internacionales.
7. Verificar la eficiencia con que se realizó la ejecución de los compromisos establecidos en los tratados internacionales, en los que la Secretaría de Relaciones Exteriores funge como entidad ejecutora.
8. Verificar la eficiencia con que se realizó el control de las actividades para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales mediante la revisión de las "Fichas para Reportar Acciones de Coordinación de Actividades en Materia de Tratados", que la SRE definió como mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales.
9. Comprobar la eficiencia con que la SRE realizó la evaluación de las acciones realizadas para evaluar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales.
10. Verificar que en 2012 la SRE realizó la matriz de riesgos con una metodología implementada para administrar los riesgos que se pudieran presentar en el cumplimiento de los tratados internacionales.
11. Evaluar la eficacia con que la SRE realizó la conducción de la política exterior para el cumplimiento de los compromisos de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, mediante el análisis de las acciones realizadas por la SRE en los procesos de planeación, registro, armonización jurídica, coordinación, ejecución, control y evaluación.
12. Verificar que en 2012, la SRE realizó el pago de cuotas y aportaciones a organismos internacionales, conforme a las disposiciones que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Áreas Revisadas

La Consultoría Jurídica; la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; así como las direcciones generales para Temas Globales; para América del Norte; para América Latina y El Caribe; para Europa; para África y Medio Oriente; para Asia-Pacífico; para la Organización de las Naciones Unidas; de Cooperación Técnica y Científica; de Relaciones Económicas Bilaterales; de Protección a Mexicanos en el Exterior; de Servicios

Consulares; de Derechos Humanos y Democracia; de Cooperación Educativa y Cultural; de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos; del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica; de Protocolo, y de Asuntos Jurídicos.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 28, fracción I.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 45.
Artículo 110, párrafo cuarto.
Artículo 25.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 25, fracción IV.
4. Ley de Planeación: Artículo 32
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 7, fracción XII; 13, fracción XV y XVII, y 14, fracciones I, XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo tercero, numeral 14, inciso II, Niveles de Control Interno, Subincisos II.1 i), f); II.3, b); subinciso II.1, c), Norma Tercera, y subinciso II.1, a) Norma Quinta y Segunda Norma del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.