

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos****Programa de Atención a Víctimas de Presuntas Violaciones a los Derechos Humanos**

Auditoría de Desempeño: 12-0-35100-07-0341

GB-128

***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***

Evaluar la eficacia de las acciones de la CNDH para la resolución oportuna de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, así como la eficiencia en la gestión del proceso de atención de quejas.

***Alcance***

La revisión comprendió la evaluación del diseño del sistema de control interno, el cumplimiento de objetivos y metas establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la eficacia en la atención de los escritos de queja recibidos por presuntas violaciones a los derechos humanos y en el seguimiento de recomendaciones y conciliaciones; la eficiencia en los expedientes digitalizados y archivados; así como el análisis del presupuesto en relación con la atención de las quejas.

***Antecedentes***

A finales de la década de los ochenta, los referentes en materia de derechos humanos en México eran pocos y contados, y muchos los agravios al respecto, entre ellos, casos de tortura y sujeción; rezagos y precaria procuración de justicia; presos políticos, indígenas encarcelados y la presunta participación del Estado mexicano en la desaparición de más de 500 personas.<sup>1/</sup>

El 13 de febrero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos al interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien recibiría y atendería quejas administrativas que presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas sobre presuntas violaciones de derechos humanos.<sup>2/</sup>

En 1990<sup>3/</sup>, por decreto presidencial, la Dirección General se convirtió en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la SEGOB, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.

---

<sup>1/</sup> Erasmo Sáenz Carrete, "El primer esbozo del ombudsman federal: La Dirección General de Derechos, Humanos (1988-1990)", *Casa del tiempo*, marzo de 2002, pp. 21-28.

<sup>2/</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

<sup>3/</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

En 1992, la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional, con la publicación del Decreto que adicionó al artículo 102, el apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, y formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

El 13 de septiembre de 1999, se reformó, nuevamente, el artículo 102, apartado B constitucional, en el que se dota a la CNDH con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión se integra por seis Visitadurías Generales, las cuales tienen programas especiales orientados a decidir, tratándose de quejas, sobre temas específicos, que requieran de acciones de promoción, estudio y divulgación, de acuerdo con las competencias siguientes:

## PROGRAMAS ESPECIALES A CARGO DE LAS VISITADURÍAS DE LA CNDH

Visitaduría	Programas Especiales
Primera	<p>Presuntos Desaparecidos</p> <p>Asuntos de la Niñez y la Familia</p> <p>Atención a Víctimas del Delito</p> <p>VIH/SIDA y Derechos Humanos</p>
Segunda	<p>Atención de quejas de las que se desprenden presuntas violaciones de derechos humanos atribuibles a autoridades tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Administración General de Aduanas</li> <li>•Comisión Federal de Electricidad</li> <li>•Comisión Nacional Bancaria y de Valores</li> <li>•Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</li> <li>•Comisión Nacional del Agua</li> <li>•Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros</li> <li>•Consejo Nacional para la Cultura y las Artes</li> <li>•Ferrocarriles Nacionales</li> <li>•Instituto Federal Electoral</li> <li>•Instituto Mexicano de la Juventud</li> <li>•Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial</li> <li>•Instituto Nacional de Antropología e Historia</li> <li>•Instituto Nacional de Bellas Artes</li> <li>•Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores</li> <li>•Junta Federal de Conciliación y Arbitraje</li> <li>•Petróleos Mexicanos</li> <li>•Procuraduría Federal de Protección al Ambiente</li> <li>•Procuraduría Federal del Consumidor</li> <li>•Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</li> <li>•Secretaría de Comunicaciones y Transportes</li> <li>•Secretaría de Desarrollo Social</li> <li>•Secretaría de Economía</li> <li>•Secretaría de Educación Pública</li> <li>•Secretaría de la Defensa Nacional</li> <li>•Secretaría de Hacienda y Crédito Público</li> <li>•Secretaría de Marina</li> <li>•Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> <li>•Secretaría del Trabajo y Previsión Social</li> <li>•Servicio Postal Mexicano</li> <li>•Sistema de Administración Tributaria</li> <li>•Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras</li> </ul>
Tercera	<p>Hechos violatorios en reclusorios</p> <p>Hechos violatorios en centros de internamiento de menores</p>
Cuarta	<p>Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas</p> <p>Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas</p> <p>Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres</p>
Quinta	<p>Atención a Migrantes</p> <p>Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos</p> <p>Trata de Personas</p>
Sexta	<p>Asuntos Laborales</p> <p>Asuntos Ambientales</p> <p>Asuntos Culturales</p>

FUENTE: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, 2005, México, pp. 42-64.

La CNDH identifica como violación de derechos humanos las relacionadas con la seguridad jurídica, la legalidad, la igualdad, la libertad, la integridad y seguridad personal, la privacidad, la petición, la propiedad o posesión, la vida, al trato digno, la educación, la protección de la salud, el trabajo, a la vivienda, la paz, el patrimonio común de la humanidad, y la conservación del medio ambiente y al desarrollo.

La CNDH califica los escritos de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, conforme a lo siguiente:<sup>4/</sup>

Cuando no es de su competencia por:

Orientación directa: asesora al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Remisión: cuando envía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Consejo de la Judicatura Federal un escrito de queja por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por una autoridad o servidor público del Poder Judicial de la Federación, y notifica al quejoso a fin de que pueda darle el seguimiento respectivo.

Cuando es de su competencia, técnicamente la denomina “queja”, las cuales pueden ser concluidas, entre otras causas:

Por desistimiento del quejoso: cuando el quejoso informa sobre la decisión de abandonar el proceso iniciado.

Durante el trámite respectivo: cuando se atiende en el proceso de investigación.

Por falta de interés procesal del quejoso: cuando el quejoso no contesta dentro de los 15 días siguientes a la fecha del acuse de recibo del segundo requerimiento, se enviará la queja sin más trámite al archivo por falta de interés del propio quejoso.

Por orientación: cuando en el proceso de investigación de la queja la CNDH concluye que no existió violación de derechos humanos y asesora al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Por no existir materia: cuando no existen elementos de prueba de una violación de derechos humanos.

Por conciliación: se refiere a la propuesta que la CNDH presenta a la autoridad o servidor público presunto responsable de las violaciones de derechos humanos, que se consideran afectados, a fin de lograr una solución inmediata.

Por recomendación: es la restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Por acumulación: cuando se reciben dos o más escritos de queja por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público. El acuerdo respectivo será notificado a los quejosos.

---

<sup>4/</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por no competencia: cuando la Comisión Nacional no tiene las atribuciones para conocer de la queja planteada.

El estatus de los expedientes es el siguiente:

Expedientes registrados: escritos que la CNDH recibe de los ciudadanos por presuntas violaciones a los derechos humanos.

Expedientes en trámite: cuando se realizan investigaciones a efecto de solucionar la queja por presunta violación de derechos humanos.

Expedientes concluidos: en los que existe un acuerdo suscrito por el visitador en el cual especifica la causal de conclusión de la queja. El proceso de conclusión no tiene plazo perentorio, ya que la CNDH puede requerir a la presunta autoridad responsable, cuantas veces lo requiera, información para el desahogo de la investigación, en términos de lo establecido en el artículo 39 de la Ley de la CNDH.

Los escritos de queja de la CNDH registrados, en trámite y concluidos en el periodo 2007-2011, fueron los siguientes:

Año	En trámite al 31 de diciembre del año anterior	Registrados en el año	Total	Concluidos en el año	En trámite al 31 de diciembre del año que concluye
	a	b	a+b=c	d	c-d=e
2007	1,381	12,931	14,312	12,666	1,646
2008	1,646	14,959	16,605	14,919	1,686
2009	1,686	14,644	16,330	14,579	1,751
2010	1,751	15,713	17,464	15,063	2,401
2011	2,401	20,799	23,200	19,144	4,056

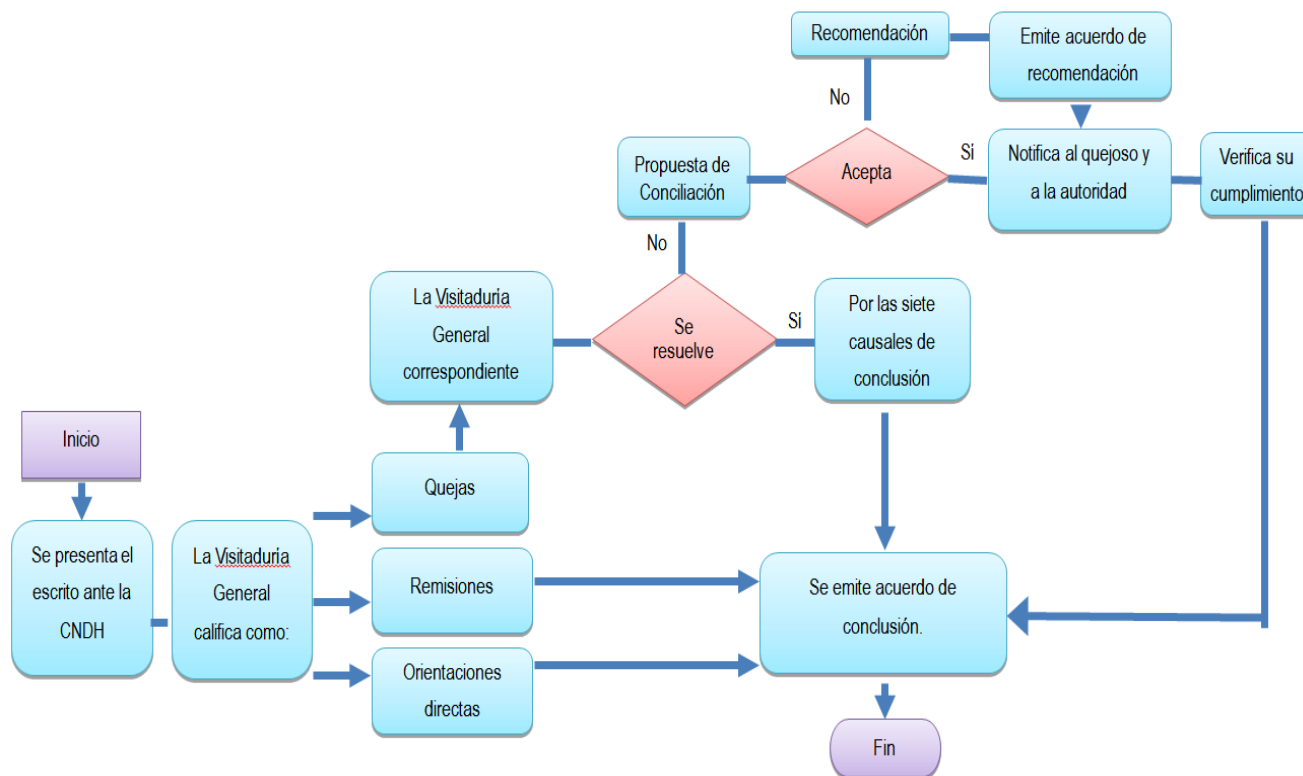
FUENTE: Elaborado por la ASF con la información de la CNDH relativa al "Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la CNDH 2007 - 2011".

En relación con la administración de expedientes, la CNDH contó con un sistema de gestión institucional; mediante el cual, realizó el registro y clasificación de los escritos de queja, asignó números de folios y fechas de recepción; dicho sistema fue alimentado por las Visitadurías Generales y la Dirección General de Quejas y Orientaciones, sirvió para controlar el registro y despacho de toda la documentación destinada a los quejosos, a las autoridades y a los organismos locales de protección a los derechos humanos. Asimismo, en el sistema se actualizaron los seguimientos de las conciliaciones y recomendaciones que la Comisión emitió en 2012.

En 2012, la CNDH contó con el Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" para realizar su actividad de atender y solucionar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, en el cual erogó 348,503.4 miles de pesos, lo que representó el 28.0%, de los 1,246,565.6 miles de pesos ejercidos por la institución.

El esquema general de operación de solución de quejas cuya competencia es de la CNDH, por presuntas violaciones a los derechos humanos, es el siguiente:

ESQUEMA DE OPERACIÓN DE SOLUCIÓN DE QUEJAS COMPETENCIA DE LA CNDH



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del Marco Legal Normativo de la CNDH.

**Resultados**

**1. Evaluación del diseño del sistema de control interno**

En términos generales, el diseño del sistema de control interno de la CNDH contó con una seguridad razonable para cumplir con la atención y solución de expedientes por presuntas violaciones a los derechos humanos, al tener manuales de organización y procedimientos generales y específicos por Visitaduría General; con un área encargada de la administración de riesgos; con un sistema informático en el cual registra, da seguimiento y digitaliza el proceso de atención y resolución de los expedientes de quejas, orientaciones y remisiones; estableció controles de acceso al sistema informático en el cual se registran los movimientos y actividades de los usuarios; y porque el OIC concluyó que no se observaron situaciones que denotaran debilidades y deficiencias de control en los procesos desarrollados derivado de la auditoría practicada a la Tercera Visitaduría.

## 2. Consistencia vertical y horizontal de la MIR

La CNDH elaboró la MIR del Programa presupuestario E004 “Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones”, y se verificó que el objetivo del nivel fin, relativo a contribuir a la protección de los derechos humanos mediante el incremento en la cobertura de atención a presuntas violaciones, fue congruente con el objetivo estratégico de la entidad fiscalizada de desarrollar las acciones que permitan proteger y observar los derechos humanos de la población.

Respecto de la lógica vertical, se constató que el Sistema de Evaluación del Desempeño implementado por la CNDH permitió evaluar la congruencia en la construcción de la MIR 2012 del Programa presupuestario E004, debido a que los objetivos que integran la matriz se vinculan con el objetivo estratégico de la Comisión; por lo que existió una relación causa-efecto entre los cuatro niveles establecidos en la MIR.

Respecto de la lógica horizontal, se constató que los indicadores de los cuatro niveles, su método de cálculo y denominación son adecuados para contribuir al cumplimiento de sus objetivos.

## 3. Expedientes de escritos de queja concluidos

La CNDH reportó un cumplimiento de 108.0% del indicador “porcentaje de expedientes concluidos con relación a los registrados” al registrar 20,438 expedientes en 2012 y concluir 22,066. Se verificó que de éstos, 3,693 correspondieron a expedientes que quedaron en trámite al cierre del ejercicio anterior, y 18,373 correspondieron a 2012.

Con la revisión de las bases de datos de la CNDH se constató que de 22,066 expedientes, se resolvieron 6,564 por orientación directa; 5,265 por remisión a instancias del poder judicial, y 10,237 por quejas, de las cuales 3,448 correspondieron a quejas de ejercicios anteriores y 6,789 a 2012.

De las 6,789 quejas registradas y concluidas en 2012 por la CNDH, 616 (9.1%) fueron por acumulación; 100 (1.5%) por desistimiento del quejoso, 308 (4.5%) por falta de interés procesal del quejoso; 2,405 (35.4%) se resolvieron durante el proceso de investigación; 2,506 (36.9%) por orientación jurídica que la CNDH dio a los quejosos para que aportaran los elementos adicionales de prueba a las autoridades competentes que estuvieron llevando sus casos; 730 (10.8%) por no existir materia sobre derechos humanos, 101 (1.5%) por conciliación; 10 (0.1%) por no competencia, y 13 (0.2%) recomendaciones. Además, emitió 62 recomendaciones correspondientes a quejas de ejercicios anteriores a 2012.

Se identificó que en la conclusión de expedientes de 2007 a 2012 la tendencia fue en promedio de 96.0%; haciendo notar que en 2012 el número de expedientes registrados (20,438) fue inferior a los concluidos (22,066), lo que refleja un cumplimiento superior al de los expedientes registrados en el ejercicio, debido a que se van concluyendo los de años anteriores.

## 4. Conclusión de expedientes en 2012 respecto de 2011

La CNDH cumplió en 30.0% el indicador “porcentaje de incremento en la conclusión de expedientes en 2012 con relación a 2011”, lo que significó un incremento de 25.0 puntos porcentuales de la meta programada del 5.0% al concluir 22,066 expedientes en 2012, lo que significó 5,092 expedientes más, respecto de los 16,974 concluidos en 2011.

## 5. Seguimiento de recomendaciones y recomendaciones

En 2012, la comisión realizó 642 seguimientos a fin de verificar el avance de las acciones realizadas por las autoridades federales infractoras para reparar o restituir los daños causados a los agraviados por violaciones a los derechos humanos, con lo cual superó en 122.9% la meta programada del 100.0% (288 seguimientos) establecida en el indicador “porcentaje de cumplimiento de la programación de expedientes de recomendación y conciliación en seguimiento”. El incremento se debió a una mayor incidencia de violaciones por parte de las autoridades.

## 6. Expedientes digitalizados y archivados

La CNDH cumplió el 100.5% del indicador “porcentaje de expedientes de concluidos digitalizados y archivados realizados, con relación a los expedientes concluidos digitalizados y archivados programados”, lo que representó un incremento de 0.5%, respecto de la meta programada de 100.0%, ya que digitalizó y archivó 20,073 expedientes de queja, orientación y remisión de los 19,968 programados.

## 7. Cumplimiento de metas con asignación presupuestaria

En 2012, la CNDH ejerció 348,503.6 miles de pesos en el Programa presupuestario E004 “Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos: Quejas, Orientaciones Directas y Remisiones”, cifra inferior en 2.2% al presupuesto aprobado; lo que reflejó un 89.9% de cumplimiento en la atención de escritos de quejas concluidos de 18,373, respecto de los 20,438 registrados.

### **Consecuencias Sociales**

En 2012, la CNDH contribuyó a promover el respeto de los derechos humanos al atender y solucionar 18,373 (89.9%) escritos de queja, de los 20,438 recibidos.

### **Dictamen: limpio**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, 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.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cumplió con el objetivo de resolver oportunamente las quejas recibidas por presuntas violaciones a los derechos humanos ya que solucionó el 89.9% de las quejas y dio seguimiento a los acuerdos de conciliación y recomendación que emitió a las dependencias y entidades federales infractoras a efecto de reparar o restituir los daños causados a los agraviados por violaciones a los derechos humanos por autoridades y servidores públicos.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno de la CNDH en 2012.

2. Revisar y analizar la alineación de los objetivos establecidos en la MIR del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones", con los de la planeación nacional, así como la consistencia de la lógica vertical y horizontal.
3. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de expedientes concluidos con relación a los registrados" establecido en la MIR del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de 2012.
4. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de incremento en la conclusión de expedientes en 2012 con relación a 2011" establecido en la MIR del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de 2012.
5. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de cumplimiento de la programación de expedientes de recomendación y conciliación en seguimiento" establecido en la MIR del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de 2012.
6. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de expedientes concluidos y digitalizados y archivados realizados con relación a los expedientes concluidos digitalizados y archivados programados" establecido en la MIR del Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de 2012.
7. Verificar que con los recursos ejercidos por la CNDH en el Programa presupuestario E004 "Solucionar expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos: quejas, orientaciones directas y remisiones" de 2012, se dio cumplimiento a las metas establecidas referentes a la solución de escritos de quejas.

#### *Áreas Revisadas*

Las Visitadurías Generales y la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

#### *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.