

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Derechos Humanos

Auditoría de Desempeño: 14-0-35100-07-0047

GB-116

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la promoción y protección de los derechos humanos.

Alcance

La auditoría evaluó los resultados obtenidos por la CNDH en 2014, en los hilos conductores: 1) Protección, 2) Observancia, 3) Promoción y 4) Divulgación. Asimismo, se analizaron, con fines estadísticos y de comparación, los registros del periodo 2010-2013 para contar con parámetros para evaluar el desempeño de la CNDH en 2014.

La protección está referida a la recepción y atención de quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades federales, la persistencia de los hechos violatorios, así como la emisión y seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, y la emisión de las medidas precautorias y cautelares para evitar violaciones de los derechos humanos.

La observancia en cuanto a las acciones de vigilancia por medio de visitas de supervisión realizadas por la CNDH, a fin de reducir las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

En la promoción, a partir de la emisión de propuestas a las autoridades para realizar modificaciones a las disposiciones legislativas y prácticas administrativas que reduzcan las decisiones o conductas que pudiesen provocar violaciones a los derechos humanos, así como las acciones de capacitación para que los servidores públicos conozcan sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La divulgación, en cuanto a las acciones de difusión del conocimiento en materia de derechos humanos y su instrumentación y cobertura entre la sociedad y las autoridades, a fin de contribuir a consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos.

Además, se incluyó la revisión de los temas transversales como el Sistema de Evaluación del Desempeño y la rendición de cuentas.

Con estos resultados se obtuvo un pronunciamiento respecto de la gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por medio de las acciones de protección, observancia, promoción y divulgación de los derechos humanos.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de

la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política pública de los derechos humanos.

Antecedentes

Los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos, permiten que las personas diseñen y ejecuten un proyecto de vida digna, son inherentes e inalienables y corresponden a todas las personas sin distinción de sexo, género, preferencias sexuales, edad, discapacidades, condición social, condición de salud, religión, opiniones, estado civil, raza, color, idioma, linaje u origen nacional, social o étnico, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.^{1/}

En el contexto internacional, el movimiento para llevar al ámbito del derecho internacional la defensa de los derechos humanos surgió como consecuencia de los crímenes ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial y la aparición de los gobiernos totalitarios europeos. Así, en 1948 se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y meses más tarde la Declaración Universal de los Derechos Humanos,^{2/} la cual constituye el reconocimiento de la condición de universalidad de los derechos, por lo que se considera un documento básico en materia de derechos humanos y de referencia obligada para la comunidad internacional. En ella se consignó el ideal común por el que las naciones deben esforzarse para promover la enseñanza y la educación de los derechos humanos y libertades que en ella se señalan.

En 1969, con la finalidad de consolidar dentro de las instituciones democráticas del continente un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos del hombre, surgió el sistema de protección de los derechos humanos, con la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como “Pacto de San José de Costa Rica”, que entró en vigor en 1978,^{3/} en ella se estableció la obligación de los Estados miembros de respetar los derechos y definir los medios para protegerlos; además, se reconoció a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como los órganos competentes para custodiar su cumplimiento.^{4/}

^{1/} Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

^{2/} Aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y promulgada el 10 de diciembre de 1948.

^{3/} La Convención representa el tratado más importante en materia de derechos humanos en nuestro continente. A 2014 fue ratificada por 35 Estados miembros de la Organización de Estados Americano: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

^{4/} La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer denuncias o quejas por violación de los derechos de la Convención, sin necesidad de que el Estado miembro reconozca la competencia de la Comisión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es, por su naturaleza, un tribunal internacional competente para examinar las quejas o denuncias por violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana; sus fallos son definitivos e inapelables.

El sistema jurídico mexicano ha adoptado la cultura del respeto de los derechos humanos. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se consagraron las garantías individuales, consistentes en una serie de prerrogativas a favor de la persona que todas las autoridades están obligadas a respetar y proteger, por lo que se consideran equiparables al concepto de derechos humanos.^{5/}

En México, el primer antecedente de la adopción del ombudsman surgió en el ámbito estatal, en 1979 con la creación de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León, organismo dependiente del gobierno del estado, con las atribuciones de recibir e investigar las reclamaciones en contra de autoridades administrativas estatales y municipales, así como de elevar propuestas legislativas y realizar investigaciones sobre violaciones de los derechos consagrados en la constitución estatal.

En 1983, en el ámbito municipal, se instauró en la ciudad de Colima, la Procuraduría de Vecinos, cuya función fue investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presentaran los afectados por actividades de la administración pública municipal. Una vez realizada la investigación, la procuraduría tenía que formular las recomendaciones a las autoridades respectivas y podía emitir sugerencias para reformar procedimientos y leyes que regulaban la administración local.^{6/}

Durante el periodo de 1970-1980, en el territorio mexicano se vivían serios agravios en materia de derechos humanos, particularmente en casos de tortura, precaria procuración de justicia, desaparición forzada, e indígenas encarcelados por cuestiones políticas.^{7/} Los excesos cometidos por los miembros de las corporaciones policiacas no sólo iban en aumento, sino que incluso se hicieron más frecuentes y cotidianos. Ante esa situación, la ciudadanía fue cada día más consciente de sus derechos, por lo que exigió que la ley se cumpliera y reclamó una procuración de justicia a favor de sus derechos.^{8/}

En respuesta a las demandas de la sociedad y de las organizaciones civiles, así como de las presiones internacionales para establecer equilibrios y un sólido contrapeso a la arbitrariedad y excesos por parte de los servidores públicos, en 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos, que tenía encomendada la defensa, promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Su función principal fue recibir

^{5/} La Constitución de 1917 es precursora en lo relacionado con la inclusión en su texto de los derechos sociales y económicos del hombre, para garantizar no sólo la seguridad física, sino también los mínimos de bienestar de las clases campesinas y obreras que en su mayoría integraron los ejércitos victoriosos de la Revolución. En este contexto, las garantías individuales se encuentran consignadas en los artículos 1 al 29, y se clasifican en cuatro grandes grupos: igualdad, seguridad, propiedad y sociales.

^{6/} http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0008/0807/bols_pdf/Ponencia-De_la_Torre.pdf, Rosa María de la Torre Torres, Los Mecanismos de Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México, pág., 15.

^{7/} Erasmo Sáenz Carrete, El primer esbozo del ombudsman federal: la Dirección General de Derechos Humanos (1988-1990), En la revista Casa del Tiempo, marzo 2002, pág. 22

^{8/} Aguilar Cuevas, Magdalena. La revisión del régimen interno de la tortura. En Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2002. p. 3.

y atender quejas administrativas de los particulares o instituciones públicas y privadas, además de proponer las acciones necesarias para su inmediata resolución.^{9/}

Asimismo, en 1990, el gobierno instituyó por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como organismo desconcentrado de la SEGOB, la cual sería responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos y la encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para la prevención, atención y coordinación, para la correcta ejecución de los derechos humanos; elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales; asimismo, realizar y proponer programas preventivos en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la APF; representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales; en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, atender los temas relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos; así como formular programas y proponer acciones para el cumplimiento en el territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por México en materia de derechos humanos.^{10/}

En 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se elevó a rango constitucional a la CNDH como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y se estableció el sistema nacional de protección de los derechos humanos en los ámbitos federal y local, ya que se dispuso que también en las entidades federativas se debían establecer organismos públicos de protección de los derechos humanos. En la exposición de motivos, el Ejecutivo Federal expresó que el objetivo central de la propuesta fue establecer al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que promuevan y preserven los derechos humanos.^{11/}

De conformidad con dicha reforma, el 29 de junio de 1992, se promulgó la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la que se le otorgó a la CNDH el carácter de organismo descentralizado de la APF con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual fue sectorizado a la SEGOB.

De manera paralela a la evolución de la CNDH, en el seno de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en 1993 en Viena, Austria, México adquirió el compromiso de crear un Programa Nacional de Derechos Humanos, lo que motivó que años más tarde se desarrollara el primer programa federal en la materia y se estableciera una política de Estado para asegurar la defensa y promoción de los derechos humanos.^{12/}

En 1999, se expidió el decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se le otorgó autonomía de gestión y presupuestaria y, por tanto, adquirió total independencia del

^{9/} Carpizo, Jorge. Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano. En Revista Cuestiones Constitucionales, julio-diciembre, número 009, 2003. pp. 70.

^{10/} **Diario Oficial de la Federación**, 6 de Junio de 1990, Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

^{11/} **Diario Oficial de la Federación**, 28 de enero de 1992.

^{12/} Como resultado de dicha conferencia surgió la Declaración y Programa de Acción de Viena, el cual constituyó un esfuerzo de la comunidad internacional para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos. Uno de estos mecanismos fue la recomendación hecha a los Estados para que cada uno de ellos elaborara su propia estrategia para contribuir a la plena realización de los derechos humanos, mediante planes nacionales de derechos humanos.

Ejecutivo Federal o de cualquier otro poder o autoridad. La finalidad de esta reforma fue fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de la Comisión, a efecto de incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones.^{13/} Dicha reforma, además de dotar de autonomía constitucional a la CNDH, estableció un nuevo procedimiento de elección de su titular.

En 2001, se publicaron las reformas de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que en su artículo 2, vigente en 2010, establece que la CNDH “es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.

Asimismo, en 2011 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, la cual modificó 11 artículos,^{14/} con lo que se ampliaron las obligaciones para todas las autoridades del Estado mexicano y los tres órdenes de gobierno, al reconocer la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de la norma jurídica.

En conclusión, los derechos humanos pretenden resolver particularmente los casos de tortura, la precaria procuración de justicia, la desaparición forzada, asuntos relacionados con indígenas encarcelados por cuestiones políticas, los excesos cometidos por los miembros de las corporaciones policiacas hacia la ciudadanía, a fin de que se garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos.

Resultados

1. Protección de los derechos humanos

Acciones de protección de los derechos humanos

Los resultados para verificar que la CNDH contribuyó a disminuir las violaciones de los derechos humanos, se analizaron en tres apartados: a) Atención de presuntas violaciones a los derechos humanos; b) Emisión y seguimiento de recomendaciones, y c) Emisión de medidas precautorias o cautelares, como se muestra a continuación:

a) Atención de presuntas violaciones a los derechos humanos.

En el periodo de 2010 a 2014, las visitadurías generales clasificaron 45,782 expedientes de queja, de los cuales el 71.5% (32,756) derivaron en hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos y el 28.5% (13,026) fueron clasificados como expedientes de orientación, pendientes de calificar y de no competencia.

Se constató que dentro del periodo de revisión, los expedientes de queja calificados por las visitadurías generales tuvieron un incremento del 5.2% en promedio anual, al pasar de 6,916 expedientes de queja en 2010 a 8,455 en 2014, de igual forma, los hechos violatorios incrementaron en 11.3%, al pasar de 4,265 en 2010 a 6,550 en 2014.

Por lo que respecta a 2014, la CNDH calificó 8,455 expedientes de queja y de éstos el 77.5% (6,550) derivó como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, lo que

^{13/} Martínez Bullé, Víctor. La Reforma del Artículo 102 apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/cl/cl12.htm>

^{14/} **Diario Oficial de la Federación**, 10 de junio de 2011. Artículos 1, 3, 11, 15,18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105.

significó que de cada 100 expedientes de queja 80 resultaran en hechos presuntamente violatorios.

Asimismo, de los 6,550 hechos presuntamente violatorios, la CNDH comprobó la existencia de 457 autoridades que vulneraron los derechos humanos, con una recurrencia de 7,895 ocasiones; respecto de los hechos violatorios, la CNDH clasificó 196 distintos tipos, que tuvieron una frecuencia de 13,139 violaciones a los derechos humanos. En 2014, en promedio, una autoridad tuvo una recurrencia de 17 veces en hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y cada hecho violatorio se cometió en promedio 67 ocasiones.

b) Emisión y seguimiento de recomendaciones.

En la revisión de las bases de datos de las recomendaciones emitidas, se identificó que la CNDH emitió 415 recomendaciones^{15/}, las cuales disminuyeron en 10.6% en promedio anual, al pasar de 86 recomendaciones emitidas en 2010 a 55 en 2014, como se muestra en la tabla siguiente:

RECOMENDACIONES EMITIDAS Y NÚMERO DE AUTORIDADES A LAS QUE SE DIRIGIERON EN EL PERIODO 2010-2014.							
Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Total	TMCA ^{1/} (%)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		
Recomendaciones emitidas	86	95	93	86	55	415	(10.6)
Autoridades e instancias	57	59	68	53	33	178 ^{2/}	(12.8)
Promedio de recomendaciones emitidas por autoridad	1.5	1.6	1.4	1.6	1.7	2.3	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el oficio núm. 493/CNDH/OM/2015 del 19 de agosto de 2015.

^{1/} Tasa Media de Crecimiento Anual. $TMCA = \left[\left(\frac{(2014)}{(2010)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

^{2/} El número total de autoridades receptoras de las recomendaciones no coincide con la suma de cada uno de los años debido a que las autoridades pudieron recibir más de una recomendación en el periodo.

n.a.: No aplicable.

Las recomendaciones de este mismo periodo se dirigieron a un total de 178 autoridades, las cuales disminuyeron en 12.8% en promedio anual, de 57 en 2010 a 33 en 2014; siendo 2012 el año con mayor número de autoridades que recibieron recomendaciones con 68 en comparación con 2010 que registró 57. Asimismo, se constató que en 2014, disminuyó el número de recomendaciones, así como las autoridades a las que se les emitió, en promedio cada autoridad recibió 2 recomendaciones.

Se identificó que de las 178 autoridades e instancias, se le dio seguimiento a 557 expedientes en las que se registró el estado de las recomendaciones emitidas en el periodo 2010-2014, el 89.4% (498) fueron aceptadas, el 10.1% (56) no fueron aceptadas, y el 0.5% (3) de las instancias señaladas se encontraban en tiempo de responder. En el periodo analizado por

^{15/} Las recomendaciones pueden estar dirigidas a una o varias autoridades involucradas.

cada 100 recomendaciones emitidas por la CNDH se identificó que 10 no fueron aceptadas por las instancias que violentaron los derechos humanos.

Por lo que respecta a los hechos violatorios señalados en las recomendaciones, se constató que en el periodo de análisis, se cometieron 345 hechos violatorios de los que se tuvo una recurrencia de 1,346 ocasiones que se presentaron, dichos hechos tuvieron un incremento del 1.3% en promedio anual, al pasar de 59 violaciones en 2010 a 62 en 2014; en tanto que la recurrencia de los hechos violatorios tuvo una disminución del 3.4% en promedio anual, al pasar de 240 en 2010 a 209 en 2014, como se muestra en el cuadro siguiente:

HECHOS VIOLATORIOS SEÑALADOS EN LAS RECOMENDACIONES

Años	Hechos violatorios	Part. (%)	Recurrencia	Part. (%)
Total	345	100.0	1,346	100.0
2010	59	17.1	240	17.8
2011	67	19.4	309	23.0
2012	76	22.0	274	20.4
2013	81	23.5	314	23.3
2014	62	18.0	209	15.5
TMCA ^{1/}	1.3	n.a	(3.4)	n.a

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CNDH con oficio núm. 314/CNDH/OM/2015 del 22 de mayo de 2015.

^{1/} Tasa Media de Crecimiento Anual: $TMCA = \left[\left(\frac{(2014)}{(2010)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

n.a.: No aplicable.

La CNDH, en 2014, clasificó 62 hechos violatorios de los derechos humanos contenidos en las recomendaciones con una frecuencia de 209 ocasiones, lo que significó que cada hecho violatorio se presentó en promedio 3 ocasiones.

c) Emisión de medidas precautorias o cautelares.

Con la finalidad de frenar la recurrencia de una violación grave de los derechos humanos, la CNDH realizó la protección de tales derechos mediante la emisión de medidas precautorias o cautelares.

En el periodo de 2010 a 2014, la CNDH emitió 267 medidas precautorias o cautelares, por ámbito de gobierno, dichas medidas se comportaron como se muestra en el cuadro siguiente:

MEDIDAS PRECAUTORIAS O CAUTELARES EMITIDAS POR LA CNDH, 2010-2014

Órdenes de Gobierno	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Part. (%)	TMCA
Total de medidas precautorias o cautelares	63	39	54	28	83	267	100.0	7.1
Federal	43	22	43	15	27	150	56.2	(11.0)
Estatal	17	17	10	10	46	100	37.4	28.3
Municipal	3	n.a	1	3	10	17	6.4	35.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CNDH, mediante oficio núm. 493 del 19 de agosto de 2015.

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual: $TMCA = \left[\left(\frac{(2014)}{(2010)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

En el periodo de 2010 a 2014, las medidas precautorias y cautelares emitidas a las autoridades municipales fueron las que tuvieron un mayor incremento dentro de los tres órdenes de gobierno, al tener un crecimiento del 35.1% en promedio anual, al pasar de 3 en 2010 a 10 en 2014.

En 2014, la CNDH emitió 83 medidas precautorias o cautelares, de las que el 55.4% (46) fue a las autoridades estatales, el 32.5% (27) a federales, y el 12.1% (10) municipales. Cabe señalar que 2014 fue el año en que se emitieron más medidas precautorias o cautelares, a fin de evitar la recurrencia de violaciones graves a los derechos humanos.

2. Atención de quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos

Los resultados de las acciones de protección que realiza la CNDH, se basaron en 2 aspectos: a) Atención de los escritos de queja recibidos por la CNDH, y b) Emisión de las medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación de violaciones de los derechos humanos, los cuales se presentan a continuación:

a) Atención de los escritos de queja recibidos por la CNDH.

Con la revisión de los escritos de queja recibidos por la Dirección de Quejas y Orientación, así como de las 6 visitadurías generales del periodo 2010 a 2014, se identificó que la CNDH recibió 109,203 escritos de queja, de los que el 8.2% (8,914) fue atendido por la Dirección General de Quejas y Orientación al no determinar su procedencia como queja; y el 91.8% (100,289) fue admitido y turnado para su atención a las visitadurías generales para que determinaran su procedencia como expediente de queja.

De los 100,289 escritos admitidos y turnados a las visitadurías generales para el periodo, el 45.6% (45,782 escritos de queja) se clasificó como expediente de queja; el 27.9% (27,979 escritos de queja) se catalogó como expediente de remisión; el 24.4% (24,467 escritos de queja) se registró como expediente de orientación directa; y el 2.1% (2,061 escritos de queja) como expediente de inconformidad, como se observa en el cuadro siguiente:

ESCRITOS DE QUEJA RECIBIDOS Y CALIFICADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACIÓN Y LAS VISITADURÍAS GENERALES DE LA CNDH, 2010-2014

Tipo de escrito	2010 (a)	2011 (b)	2012 ^{1/} (c)	2013 (d)	2014 (e)	Total	Part. %	TMCA ^{3/} (%)
Total de escritos	16,066	21,185	23,347	23,716	24,889	109,203	100.0	11.6
Atendidos por la DGQyO ^{2/}	1,014	1,906	1,904	2,145	1,945	8,914	8.2	17.7
Expedientes de remisión	656	159	119	28	73	1,035	1.0	(42.2)
Expedientes de orientación directa	358	1,747	1,785	2,117	1,872	7,879	7.2	51.2
Calificados por visitadurías generales	15,052	19,279	21,443	21,571	22,944	100,289	91.8	11.1
Expedientes de queja	6,916	10,392	11,011	9,008	8,455	45,782	41.9	5.1
Expedientes de remisión	3,537	4,607	5,225	6,087	8,523	27,979	25.6	24.6
Expedientes de orientación directa	4,246	3,894	4,786	6,050	5,491	24,467	22.4	6.6
Expedientes de inconformidad	353	386	421	426	475	2,061	1.9	7.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CNDH con oficio núm. 314/CNDH/OM/2015 del 22 de mayo de 2015.

1/ El 18 de Julio de 2012 se crea la Sexta Visitaduría General.

2/ Dirección General de Quejas y Orientación.

3/ Tasa Media de Crecimiento Anual: $TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

Durante el periodo de revisión, los escritos de queja que recibió la CNDH presentaron un incremento anual del 11.6%, al pasar de 16,066 escritos de queja en 2010 a 24,889 en 2014. Por su parte los escritos de queja atendidos por la Dirección General de Quejas y Orientación aumentaron en promedio anual 17.7%, al pasar de 1,014 escritos de queja en 2010 a 1,945 en 2014; asimismo, los escritos atendidos por las visitadurías crecieron a una tasa media anual del 11.1%, al pasar de 15,052 escritos de queja en 2010 a 22,944 en 2014.

De los 24,889 escritos de queja atendidos en 2014 por la CNDH, las visitadurías generales calificaron 22,944 escritos (92.2%), de los cuales el 34.2% (8,523) se clasificó como expedientes de remisión; el 34.0% (8,455) fue expediente de queja; el 22.1% (5,491) expedientes de orientación directa, y el 1.9% (475) se registró como expedientes de inconformidad; los restantes 1,945 (7.8%) escritos, fueron atendidos por la Dirección General de Quejas y Orientación quien determinó su no procedencia.

Se constató que en el periodo de 2010 a 2014, de los 45,782 expedientes de queja que atendieron las visitadurías generales, se calificó el 71.5% (32,756 expedientes) como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos; el 24.7% (11,317) como expedientes de orientación; el 3.7% (1,669) como expedientes pendientes de calificar, y el 0.1% (40) como expedientes de no competencia para la CNDH. En 2014, de los 8,455 expedientes que atendieron las visitadurías generales, el 77.5% (6,550) se calificó como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos; el 18.1% (1,534) fue de expedientes de orientación; el 4.4% (368) estuvo pendiente de resolver, y menos del 0.1% (3) fueron de no competencia de la CNDH.

De acuerdo con la información proporcionada por la CNDH, en los 32,756 expedientes de presuntas violaciones de los derechos humanos^{16/} del periodo 2010-2014, se señaló a un total de 1,401 autoridades^{17/}, los cuales tuvieron una recurrencia que ascendió 54,614 ocasiones

^{16/} Un expediente puede tener más de una autoridad señalada como presunta responsable de violación a los derechos humanos.

^{17/} Una autoridad puede estar señalada por diferentes hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.

que fueron señaladas; asimismo, se identificó que 11 autoridades^{18/} fueron las que estuvieron de manera recurrente mencionadas en los expedientes de queja debido a que representaron en conjunto el 71.9% (39,252) de las autoridades señaladas en los expedientes de queja, como se muestra en el cuadro siguiente:

AUTORIDADES SEÑALADAS CON MAYOR FRECUENCIA EN LOS EXPEDIENTES DE QUEJA, 2010-2014

Autoridades presuntas responsables	2010	2011	2012	2013	2014 ^{4/}	Total	Part.	TMCA ^{4/}
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		(%)	(%)
Total	8,510	12,262	12,913	10,884	10,045	54,614	100.0	4.2
1. Instituto Mexicano del Seguro Social.	1,083	1,668	1,876	1,660	1,542	7,829	14.3	9.2
2. Secretaría de la Defensa Nacional.	1,415	1,695	1,503	811	642	6,066	11.1	(17.9)
3. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación*	480	799	1,012	1,292	1,185	4,768	8.7	25.3
4. Procuraduría General de la República.	537	769	742	735	487	3,270	6.0	(2.4)
5. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación.	389	1,301	481	454	450	3,075	5.6	3.7
6. Secretaría de Educación Pública.	343	656	852	599	530	2,980	5.5	11.5
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	343	583	699	536	538	2,699	4.9	11.9
8. Comisión Federal de Electricidad.	229	262	934	432	312	2,169	4.0	8.0
9. Policía Federal*	595	767	802	619	580	3,363	6.2	(0.6)
10. Secretaría de Marina.	198	495	418	385	374	1,870	3.4	17.2
11. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	224	171	134	328	326	1,183	2.2	9.8
Otras ^{2/}	2,674	3,096	3,460	3,033	3,079 ^{3/}	15,342	28.1	3.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CNDH con oficio núm. 314/CNDH/OM/2015 del 22 de mayo de 2015.

* Hasta 2013 estos organismos pasaron a formar parte de la SEGOB.

^{1/} Dos presuntos hechos violatorios no se identificaron a que autoridades se dirigieron.

^{2/} 1,390 autoridades de los tres niveles de gobierno.

^{3/} 551 autoridades de los tres órdenes de gobierno.

^{4/} Tasa Media de Crecimiento Anual: $TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

Por lo que respecta al ejercicio fiscal 2014, en los 6,550 expedientes de quejas con hechos presuntamente violatorios se señalaron 562 autoridades, las cuales tuvieron una recurrencia en su conjunto de 10,045 señalamientos; asimismo, se identificó que las 11 autoridades con el mayor número de señalamientos concentraron el 69.3% (6,966); mientras que las restantes 551 autoridades integraron el 30.7% (3,079) de los señalamientos en su conjunto.

En 2014, entre las 11 principales autoridades señaladas en los expedientes de queja, el 56.7% (3,949) se concentró en cuatro autoridades: el 22.2% (1,542) fueron dirigidos al Instituto Mexicano del Seguro Social; el 17.0% (1,185) para el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; el 9.2% (642) para la Secretaría de la Defensa Nacional, y el 8.3% (580) para la Policía Federal.

En el periodo de 2010 a 2014, se identificó que los hechos de presunta violación de los derechos humanos denunciados ante la CNDH que se derivaron de los 32,756 expedientes de quejas en las que se vieron involucradas 1,401 autoridades, con una recurrencia de 54,614 ocasiones, fueron clasificados por este organismo en 257 tipos, de los cuales su reincidencia fue de 99,246 veces. Se identificó que 10 hechos presuntamente violatorios de los derechos

^{18/} Las 1,390 autoridades restantes fueron señaladas con menos de 1,000 presuntas violaciones a los derechos humanos.

humanos^{19/} presentaron una mayor recurrencia, debido a que representaron en conjunto el 57.1% (56,626) de los mismos.

En 2014, de los 10 presuntos hechos violatorios de los derechos humanos 3 concentraron el 33.2% (5,426): prestar indebidamente el servicio público, con el 15.2% (2,481); faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, con el 10.5% (1,715); y omitir proporcionar atención médica, con el 7.5% (1,230).

De los 42,194 expedientes concluidos, el 43.8% (18,500) fue por orientación; el 34.6% (14,591) se resolvió durante el procedimiento de conciliación; el 13.0% (5,483) se concluyó por no existir materia; el 4.2% (1,768) se solventó por acumulación; el 2.4% (1,004) se finalizó por falta de interés; el 1.0% (434) por desistimiento del quejoso; el 0.8% (337) por la emisión de recomendación; y el 0.2% (77) por no competencia de la CNDH, cabe mencionar que en el periodo de revisión no se registró expediente concluido por no responsabilidad de la autoridad.

De los 42,194 expedientes de quejas concluidos en el periodo de análisis, se realizó una clasificación en tres categorías, la primera es por conclusiones de acciones directas de la CNDH, dentro de las cuales se encuentran orientación jurídica; resuelto durante el procedimiento de conciliación, por no existir materia; la emisión de recomendaciones, y la no responsabilidad de la autoridad, que sumaron en conjunto 38,911 (92.2%) expedientes de quejas; la segunda categoría se refiere a los expedientes concluidos por acciones indirectas de la CNDH, que incluye la no competencia de la CNDH, que sumó en el periodo mencionado 77 (0.2%) expedientes de quejas; y la tercera categoría es por expedientes concluidos por factores externos, dentro de los que se encuentra la acumulación de expedientes, la falta de interés procesal y el desistimiento del quejoso, que sumaron 3,206 (7.6%) expedientes de quejas.

Se identificó que en 2014, de los 8,455 expedientes de queja iniciados, la CNDH concluyó el 83.0% (7,021) y el 17.0% (1,434) quedó en proceso de conclusión. En ese año, el 47.0% (3,304) se concluyó por resolverse durante el proceso de conciliación; el 41.4% (2,905) por orientación jurídica al quejoso, el 7.0% (489) por no existir materia; el 0.6% (41) por haberse dictado la recomendación; y el 4.0% (282) restante fue por acuerdo de acumulación, falta de interés del quejoso, por desistimiento del quejoso y por no competencia de la CNDH.

b) Emisión de las medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación de violaciones de los derechos humanos.

Con la revisión de las medidas precautorias o cautelares proporcionadas por la CNDH, se constató que en el periodo de 2010 a 2014, derivado de la intervención que realizó la CNDH para evitar la consumación de violaciones de los derechos humanos, se emitieron 267 medidas precautorias o cautelares.

En 2014, se emitió una mayor cantidad de medidas precautorias o cautelares con 83, lo que significó el 31.1% de las emitidas durante el periodo 2010-2014, le siguieron los años: 2010 con 63 (23.6%), 2012 con 54 (20.2%), 2011 con 39 (14.6%) y 2013 con 28 (10.5%).

^{19/} Los 247 hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos restantes tuvieron una recurrencia menor de 2,500 ocasiones.

En el periodo de 2010 a 2014, se identificó que 15 autoridades se negaron a aceptar las medidas precautorias o cautelares emitidas por la CNDH y destaca que, en 2014, fueron 7 las autoridades que no las aceptaron, lo que representó la mayor negativa registrada de parte de las autoridades, en el periodo de análisis.

Las 267 medidas precautorias o cautelares emitidas, en el periodo 2010-2014, se dirigieron a 126 autoridades, dentro de las cuales 11 recibieron entre 5 y 36 medidas precautorias o cautelares.

En 2014, se identificó que de las 83 medidas precautorias o cautelares emitidas, la autoridad a la que se le dirigió el mayor número fue el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social con 5.

3. Emisión y seguimiento de las recomendaciones emitidas por violaciones de los derechos humanos

Los resultados de la emisión de las recomendaciones por violaciones de los derechos humanos, se basaron en 2 aspectos: a) Recurrencia de las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades y b) Recomendaciones emitidas por la CNDH por violaciones de los derechos humanos, los cuales se presentan a continuación:

a) Recurrencia de las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades.

Con la revisión in situ de los registros de las autoridades que vulneraron los derechos humanos en 2014, se identificó que la CNDH comprobó la existencia de 457 autoridades que violaron los derechos humanos, con una recurrencia de 7,895 ocasiones.

En 2014, se verificó que de las 457 autoridades que vulneraron los derechos humanos 10 tuvieron una frecuencia en ese ejercicio fiscal de entre 272 y 1,338 ocasiones en que incurrieron en actos de dicho tipo; asimismo, esas autoridades en su conjunto tuvieron una recurrencia del 70.3% (5,549) de las violaciones presentadas en el año: el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el 17.0% (1,338); el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, con el 14.5% (1,142); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el 6.1% (484); la Policía Federal, con el 5.8% (459); la Secretaría de la Defensa Nacional, con el 5.5% (435); la Secretaría de Educación Pública, con el 5.0% (394); la Procuraduría General de la República, con el 4.8% (381); el Instituto Nacional de Migración, con el 4.7% (367); la Secretaría de Marina, con el 3.5% (277), y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, con el 3.4% (272) restantes.

De acuerdo con la información de la CNDH, las 457 autoridades que vulneraron los derechos humanos^{20/} en 2014 cometieron 196 actos violatorios, que tuvieron una recurrencia de 13,139 violaciones. Asimismo, se identificó que los 196 actos violatorios que se realizaron, fueron cometidos a 11,171 sujetos pertenecientes a 16 grupos vulnerables.

b) Recomendaciones emitidas por la CNDH por violaciones de los derechos humanos.

La ASF Identificó que en el periodo 2010-2014, la CNDH emitió 415 recomendaciones^{21/} que fueron dirigidas a 178 autoridades, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{20/} Una autoridad puede estar señalada por uno o más hechos violatorios de los derechos humanos.

^{21/} Una recomendación puede estar dirigida a una o más autoridades

RECOMENDACIONES EMITIDAS Y NÚMERO DE AUTORIDADES A LAS QUE SE DIRIGIERON, 2010-2014

Autoridad/Recomendación	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	2014 (e)	Total	TMCA ^{1/} (%)
Recomendaciones emitidas	86	95	93	86	55	415	(10.6)
Autoridades	57	59	68	53	33	178 ^{2/}	(12.8)
Promedio de recomendaciones emitidas por autoridad	1.5	1.6	1.4	1.6	1.7	2.3	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CNDH, mediante oficio núm. 493/CNDH/OM/2015 del 17 de agosto de 2015.

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual: $TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

2/ El número total de autoridades receptoras de las recomendaciones no coincide con la suma de cada uno de los años debido a que las autoridades pudieron recibir más de una recomendación en el periodo.

n.a.: no aplicable.

En el periodo de revisión, las recomendaciones emitidas por la CNDH disminuyeron en 10.6% en promedio anual, al pasar de 86 recomendaciones en 2010 a 55 recomendaciones en 2014. Cabe señalar que el año en que se emitió el mayor número de recomendaciones fue 2011 con 95, lo que significó que para 2014 las recomendaciones fueran decreciendo en 42.1%.

Situación similar a la presentada en las recomendaciones, se identificó con las autoridades destinatarias de recomendaciones, que decrecieron en 12.8% en promedio anual, al pasar de 57 autoridades en 2010 a 33 en 2014. El año 2012 se registró el mayor número de autoridades a las que se les emitió recomendaciones por parte de la CNDH con 68 autoridades, por lo que de 2012 a 2014 se registró una disminución de autoridades de 51.5%.

El año 2014 fue en el que se emitieron menos recomendaciones (55), así como en el que las autoridades destinatarias de las mismas fue menor en el periodo de análisis (33), pero fue el año que en promedio se recibió el mayor número de recomendaciones por autoridad con 1.7.

Para el mismo año, las 10 principales autoridades destinatarias de recomendaciones tuvieron una recurrencia del 52.2% (35 señalamientos), ya que estuvieron involucradas en 1 y hasta en 8 recomendaciones.

En relación con las 415 recomendaciones emitidas por la CNDH en el periodo de 2010 a 2014, se identificó que se dio seguimiento de 557 expedientes en los que se registró el estado de las recomendaciones.

Los 557 expedientes de recomendaciones tuvieron un cumplimiento a 2014 del 89.4% (498) como aceptadas, el 10.1% (56) como no aceptadas; y el 0.5% (3) se encontraron en tiempo de ser contestadas. Lo que evidenció que de cada 10 instancias que se vieron involucradas en las recomendaciones, 9 las aceptaron y 1 no la aceptó.

Por lo que respecta a 2014, de las 55 recomendaciones emitidas, se dio un seguimiento a 67 expedientes, de éstos, el 74.6% (50) fue aceptadas y contaron con pruebas de cumplimiento parcial; el 10.4% (7) se aceptó pero no se contaba con pruebas de su cumplimiento; el 4.5% (3) se encontraba en tiempo de contestar; el 7.5% (5) no fue aceptado, y el 3.0% (2) fue aceptado en tiempo para presentar pruebas.

De las 5 recomendaciones no aceptadas por las autoridades, se constató que, en los expedientes, en el apartado de observaciones, se identificaron las causas que las autoridades fundaron y motivaron de la negación.

4. Observancia

Observancia del respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades

Los resultados de las acciones de observancia realizadas por la CNDH para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los servidores públicos, se basaron en siete aspectos: a) Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; b) Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; c) Visitas de supervisión y evaluación a los centros de reclusión del país para la elaboración del Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria; d) Evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y atender asuntos de la mujer; e) Visitas de supervisión a centros de reclusión con población indígena; f) Protección de los derechos humanos de las personas migrantes, y g) Observancia de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, así como de periodistas y defensores de los derechos humanos, como se detalla a continuación:

a) Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Se identificó que en 2014 como parte de las acciones de observancia de los derechos humanos de las personas con discapacidad, la CNDH realizó la supervisión del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para lo cual, la comisión programó 2,107 acciones de supervisión de la aplicación del marco jurídico nacional e internacional en materia de los derechos humanos de las personas con discapacidad y realizó en ese ejercicio fiscal un total de 2,109 acciones con lo que superó en 0.1% (2 acciones de supervisión) la meta programada.

Asimismo, la CNDH informó que para la evaluación de México ante el Comité de Expertos de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC), en 2014 se elaboró un informe con las aportaciones de México en materia de Discapacidad.

b) Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Se identificó que como parte de las acciones de supervisión del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 2014, la comisión programó, por medio de la Tercera Visitaduría General, realizar 539 visitas de supervisión a lugares de detención, de acuerdo con la relación de visitas efectuadas, en 2014 cumplió la meta en 100.0% al realizar las 539 visitas.

En el análisis de la relación de las visitas de supervisión a lugares de detención o de internamiento, se identificó que las 539 visitas se realizaron a 10 lugares de detención e internamiento y, que el 25.0% (135) fueron iniciales y 75.0% (404) de seguimiento, siendo los lugares visitados los siguientes:

VISITAS DE SUPERVISIÓN REALIZADAS POR LA CNDH EN FACULTADES DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA, 2014
(Visitas)

Lugares de detención e internamiento	Visitas		Total	% de participación en el total
	Iniciales	Seguimiento		
Total	135	404	539	100.0
% de participación en el total	25.0	75.0	100.0	n.a.
1. Agencias del ministerio público, fiscalías, centros de arraigo y otros	0	179	179	33.2
2. Separos de seguridad pública o de juzgados	0	129	129	23.9
3. Centros penitenciarios para adultos	73	55	128	23.7
4. Centros de Tratamiento en Internación para adolescentes	57	7	64	11.9
5. Cárceles municipales o distritales	0	21	21	3.9
6. Albergues para atención de víctimas de delitos y/o asistencia social	0	8	8	1.5
7. Instituciones psiquiátricas	0	5	5	0.9
8. Prisiones militares	3	0	3	0.6
9. Centros Federales de Readaptación Social	2	0	2	0.4
10. Áreas de detención en hospitales	0	0	0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la CNDH con el oficio núm. 314/CNDH/OM/2015 del 22 de mayo de 2015.

n.a. No aplica.

De los 10 lugares de detención e internamiento considerados para ser evaluados por la CNDH en 2014, las agencias del ministerio público, fiscalías, centros de arraigo y otros fueron las más concurridas, toda vez que una de cada tres de las 539 visitas de supervisión se realizaron en estos lugares y todas fueron de seguimiento; una de cada cuatro visitas se efectuó a centros penitenciarios para adultos, iniciales y de seguimiento, o a separos de seguridad pública o de juzgados, todas de seguimiento; y, en contraste, de las 539 visitas, menos de 2.0% en conjunto se realizaron a Centros Federales de Readaptación Social, prisiones militares e instituciones psiquiátricas, sin que se presentaran inspecciones a áreas de detención en hospitales.

De acuerdo con los registros de las visitas realizadas por la CNDH, las 539 visitas a los lugares de detención e internamiento visitados tuvieron cobertura en las 32 entidades federativas. Asimismo, a partir de las 539 visitas a los lugares de detención e internamiento, se registraron 174 quejas en 2014.

Se identificó que las entidades que registraron un mayor número de visitas a lugares de detención e internamiento fueron Chiapas y Oaxaca, con 86 (16.0%) y 80 (14.8%) de las 539 visitas realizadas. La importancia de mantener la vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos humanos en los lugares de detención de esos estados es consecuencia de que en 2013, con las visitas realizadas por la CNDH, se detectaron 916 irregularidades en Chiapas y 864 en Oaxaca, por lo que en 2014 se emitieron cuatro informes en que constan dichas irregularidades, los cuales, como se verificó, se encuentran publicados en el portal de la CNDH. Asimismo, las entidades con menor número de visitas fueron Durango, Tlaxcala y Aguascalientes con 2 (0.4%) visitas de las 539, cada una.

c) Visitas de supervisión y evaluación a los centros de reclusión del país para la elaboración del Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria.

Se identificó que como parte de las acciones de observancia de los derechos humanos de las personas en reclusión, en 2014, la comisión programó por medio de la Tercera Visitaduría General realizar 150 visitas y evaluación a centros de reclusión, de acuerdo con la relación de

visitas y evaluaciones efectuadas se identificó que se cumplió la meta en 99.3% al realizar las 149 visitas.

A partir de los resultados de las visitas y evaluación a los centros de reclusión la CNDH realiza un Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria, al respecto, informó que la publicación de la evaluación es retroactiva un año, por lo que en 2014 se publicó el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013, y el correspondiente a 2014 se publicó en 2015.

De las 149 visitas y evaluaciones realizadas por la CNDH, el 87.3% (130) fue a centros de reclusión del fuero común con la mayor concentración de población penitenciaria en las 32 entidades federativas; el 10.7% (16) a establecimientos carcelarios del sistema federal; y el 2.0% (3) en prisiones militares.

Se identificó que en el diagnóstico elaborado por la comisión, se incluyen los resultados obtenidos de las 149 visitas a centros penitenciarios en ese año y las condiciones de una población de 220,045 internos, de los cuales el 94.7% (208,345) eran hombres y el 5.3% (11,700) mujeres.

En cuanto a las quejas presentadas ante la CNDH, en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria 2014, de acuerdo con dicho documento, fueron 1,542, en las que los derechos presuntamente vulnerados incluían la ausencia de condiciones para garantizar la seguridad jurídica, salud, legalidad, integridad y seguridad personal, de petición, libertad y trato digno, las cuales derivaron en cinco recomendaciones.

d) Evaluar y monitorear la política nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres, y atender asuntos de la mujer.

En la revisión, se identificó que como parte de las acciones de observancia de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en 2014 la comisión por medio de la Cuarta Visitaduría General programó realizar 5 actualizaciones a la página del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH) 2014, de acuerdo con la relación de actualizaciones a dicha página, se identificó que la meta se superó en 200.0% al realizar 15 actualizaciones.

A partir de la información integrada en el sistema de información a la página del PAMIMH, la CNDH elabora el Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres y, de acuerdo con el Informe de Actividades de la CNDH, en 2014 se publicaron el Sexto y Séptimo Informes Especiales sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres, correspondientes a la evaluación hecha por la Comisión Nacional a las políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres en 2012 y 2013, respectivamente, cuya publicación fue verificada por la ASF.

e) Visitas de supervisión a centros de reclusión con población indígena.

Como parte de las acciones de observancia de los derechos humanos de los indígenas en reclusión, en 2014, la comisión programó por medio de la Cuarta Visitaduría General realizar 50 visitas a centros de reclusión de población indígena, la meta fue superada en 16.0%, ya que se realizaron 58 visitas.

Las 58 visitas realizadas por la comisión a los centros de reclusión de población indígena tuvieron una cobertura en las 19 entidades federativas, de las que destaca Veracruz con 10

visitas y Sonora con 6 visitas; mientras que, a las entidades federativas de Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco y Guerrero, se les realizó una visita a cada una.

De acuerdo con la información de la CNDH, durante las visitas realizadas a los centros de reclusión, la Comisión recabó 1,080 escritos de internos indígenas, los cuales ameritaron la apertura de expedientes por presuntas violaciones de los derechos humanos, que se refirieron a diversos aspectos, tales como su situación jurídica; aclaración sobre el cumplimiento de las penas de prisión; requisitos para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada; asesoría para promover recursos en sus causas penales; y asesoría sobre la defensa pública.

f) Protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Se verificó que la Comisión Nacional efectuó 2,740 vistas que, en conjunto con 303 acciones de atenciones específicas y personalizadas, contabilizaron 3,043 visitas que representaron un cumplimiento de 96.6% de la meta de 3,149 visitas.

Por medio de las visitas que la CNDH realizó para verificar el cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes en los lugares destinados para su alojamiento temporal, proporcionó asistencia a 90,507 personas, y recibió 303 quejas en el 66.7% (1,827) de los 2,740 lugares visitados.

De los 2,740 lugares visitados por la CNDH en 2014 para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, en las estaciones migratorias se concentró la atención que brindó la CNDH a las personas migrantes, ya que las visitas a dichas estaciones representaron el 52.0% (1,426), con una atención a 56,075 personas, que representan el 62.0% de las 90,507 personas asistidas por la entidad fiscalizada en el año de revisión.

g) Observancia de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, así como de periodistas y defensores de los derechos humanos.

En 2014, como parte de la evidencia de las acciones de observancia de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas, así como de periodistas y defensores de los derechos humanos, la CNDH programó como meta asistir a 501 reuniones de trabajo, eventos y acciones de seguimiento a convenios en materia de trata de personas, agravios a periodistas y defensores de los derechos humanos, la cual, de acuerdo con los registros de eventos, se cumplió en 100.2% al participar en 502 eventos.

Asimismo, en 2014 publicó en el marco del Programa contra la Trata de Personas el Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México.

5. Promoción

Promoción para fomentar una cultura en materia de derechos humanos

Las acciones en materia de promoción se presentan a partir de dos aspectos: a) promoción de cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos; y b) dar a conocer a los servidores públicos sus obligaciones en materia de derechos humanos, los resultados respecto de 2014 se presentan en ese orden.

a) Promoción de cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Se identificó que en 2014, la comisión promovió seis acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la impugnación de diversos ordenamientos jurídicos.

En 2014, una de las seis acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH ante la SCJN fue en contra de una ley de carácter federal (el Código Nacional de Procedimientos Penales); cuatro en contra de leyes de carácter estatal (Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, y el Código Penal para el Estado de Michoacán), y una en contra de leyes del Distrito Federal (Ley de Movilidad del Distrito Federal). De estas acciones de inconstitucionalidad, la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se consideró procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad; y las de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo y el Código Penal para este estado se dictaminaron como procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad, lo que acredita las acciones de la comisión por promover las acciones de inconstitucionalidad de las disposiciones que contravienen los preceptos constitucionales en materia de derechos humanos.

En cuanto a las propuestas hechas en 2014 por la CNDH a diversas autoridades del país para la realización de cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos, remitió la información correspondiente en función de las actividades realizadas por cada una de las seis visitadurías generales.

En el caso de la Primera Visitaduría General de acuerdo con la información proporcionada, no se registró alguna propuesta relacionada con modificaciones de disposiciones legislativas o reglamentarias, así como de prácticas administrativas en materia de derechos humanos para esos temas.

Por lo que respecta a la Segunda Visitaduría General, se identificó que en 2014 se emitieron cuatro recomendaciones que se derivaron de "(...) solicitudes de reformas a leyes y propuestas a prácticas y procedimientos administrativos (...)". Las recomendaciones emitidas por la Segunda Visitaduría fueron emitidas a las autoridades siguientes: una al Ayuntamiento de Chihuahua, Chihuahua; una a la Secretaría de Educación Pública; y dos al Gobierno del Estado de Oaxaca; asimismo, de acuerdo con la información de la CNDH todas estas recomendaciones fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial.

Asimismo, se verificó que en octubre de 2014 la CNDH emitió la Recomendación General No. 21 "Sobre la prevención atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y niños en centros educativos".

La Tercera Visitaduría General, la cual, como se establece en el Manual de Organización General de la CNDH, conoce quejas principalmente de las personas que se encuentran internas en los centros de reclusión del país, de los menores infractores y de los sentenciados a la pena de muerte, para 2014, no reportó acciones relacionadas con propuestas de modificaciones legislativas o administrativas.

En cuanto a la Cuarta Visitaduría General se identificó que en 2014 publicó el Séptimo Informe Especial sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, correspondiente a las acciones de evaluación de la política nacional en materia de igualdad entre hombres y mujeres llevadas a cabo por la CNDH en 2013, en el cual se incluyeron 26 propuestas de adecuaciones legislativas.

Para la Quinta Visitaduría General, que principalmente atiende quejas relacionadas con los migrantes, periodistas y defensores civiles de derechos humanos, y la Sexta Visitaduría General, que conoce, investiga y concluye sobre quejas, recursos de queja e impugnación por presuntas violaciones a Derechos Humanos, así como aquellas que le sean encomendadas, para violaciones graves, no se identificaron propuestas de cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, para procurar una mejor protección de los derechos humanos.

b) Dar a conocer a los servidores públicos sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La CNDH, mediante conferencias, cursos, diplomados, exposiciones en reuniones de trabajo, foros, paneles, presenciales, reuniones, seminarios y talleres, capacitó a 442,101 servidores públicos sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos: 84.0% (371,231) de las fuerzas armadas; 4.7% (20,651) de instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, principalmente personal administrativo; 7.3% (32,171) encargados de la procuración de justicia; 1.9% (8,456) pertenecientes al sector de seguridad pública; 1.8% (7,827) del sector salud, y 0.3% (1,765) de organismos públicos de derechos humanos, en el sistema penitenciario y en el sector laboral, con lo cual contribuyó a la formación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

6. Divulgación

Divulgación de los derechos humanos en la sociedad

Los resultados de las acciones de divulgación de los derechos humanos realizadas por la CNDH, así como los principales hallazgos se basaron en dos aspectos: a) cumplimiento de las metas de divulgación de los derechos humanos realizados por la CNDH y b) cobertura de las acciones de divulgación.

a) Cumplimiento de las metas de divulgación de los derechos humanos realizados por la CNDH.

En 2014, la CNDH operó 12 programas presupuestarios para el cumplimiento de la actividad institucional denominada "Promover y Divulgar la Cultura de los Derechos Humanos Eficiente y Ampliamente", la cual fue desarrollada para el cumplimiento del objetivo de "Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional".

Asimismo, en los 12 programas presupuestarios se identificaron 26 indicadores relacionados con las actividades de divulgación de los derechos humanos, para el 15.4% (4) se cumplió su meta en 100.0%, los cuales consistieron en acciones de divulgación de los derechos humanos en materia de VIH y/o SIDA, derecho internacional en materia de derechos humanos, y promoción académica en la materia; para el 50.0% (13) se superó su meta entre un 0.2% y 195.3%, en cuanto a las acciones de divulgación de los derechos humanos en materia de asuntos de la mujer e igualdad entre hombres y mujeres, trata de personas y agravios a defensores de derechos humanos, productos académicos especializados en la materia, derechos humanos económicos, culturales y ambientales; para el 30.8% (8) se cumplió entre

el 23.8% y el 95.8%, los cuales consistieron en acciones de divulgación de los derechos humanos de la niñez, la familia, los adolescentes y adultos mayores, derechos humanos de las personas con discapacidad y los derechos humanos laborales y sociales, de los cuales acreditó las razones del incumplimiento de las metas; y para el 3.8% (1) no se acreditaron avances en el cumplimiento de la meta establecida referente a la elaboración de materiales de difusión para la promoción de los derechos humanos económicos, culturales y ambientales, respecto del incumplimiento de la meta establecida, la CNDH indicó que se debió a que el material sigue en proceso de impresión, toda vez que se tenía previsto para el último trimestre de 2014; sin embargo, debido a la transición y nombramiento de los Titulares correspondientes, se retrasó la impresión, y se reprogramó para el primer trimestre de 2015.

b) Cobertura de las acciones de divulgación.

Con la auditoría, se constató que de las 8 unidades administrativas, la Primera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General, Quinta Visitaduría General, Sexta Visitaduría General, Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, Secretaría Ejecutiva, la Coordinación General de Comunicación y Proyectos; y la Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos realizaron la divulgación de los derechos humanos con una cobertura nacional, al efectuar acciones de divulgación en las 32 entidades federativas del país.

Asimismo, respecto de las acciones de divulgación que realizaron 8 unidades administrativas de la CNDH que acreditaron su cobertura, se refieren a las siguientes:

Por lo que respecta a la Primera Visitaduría General, realizó un total de 530 eventos y 86 materiales para la divulgación de los Derechos Humanos; de los cuales, para el tema de la niñez, la familia, adolescentes y personas adultas mayores, realizó 161 eventos en las 32 entidades federativas con la participación de 40,359 personas, y de los 31 materiales de difusión elaborados, se distribuyeron 1,640,053 en 24 entidades federativas. Asimismo, de los asuntos relacionados con personas que viven con VIH y/o sida, se identificó la impartición de 162 eventos de capacitación en 21 entidades federativas con la participación de 10,888 personas y la distribución de 90,500 materiales de difusión en 6 entidades federativas. Respecto de las acciones de divulgación de los derechos de las personas con discapacidad, se realizaron 207 eventos con la participación de 21,826 personas en 28 entidades federativas y se realizaron 11 materiales de difusión de los que se distribuyeron 194,616 materiales en las 32 entidades federativas del país.

Asimismo, de acuerdo con la información proporcionada por la Comisión, la Cuarta Visitaduría General realizó un total de 862 eventos y 131,922 materiales para la divulgación de los Derechos Humanos; de los que, para la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, realizó 368 eventos donde participaron 38,426 personas en 19 entidades federativas, así como la realización de 18 materiales de difusión que fueron distribuidos en las 32 entidades federativas; y respecto el tema de los pueblos y las comunidades indígenas, se realizaron 494 eventos de divulgación en 29 entidades federativas con la participación de 39,070 personas, así como la distribución de 131,904 materiales de difusión en 29 entidades federativas.

La Quinta Visitaduría General, realizó 686 eventos de divulgación para promover el respeto de los Derechos Humanos de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, periodistas y personas defensores de Derechos Humanos, de los cuales, se identificó que 220 eventos fueron realizados en las 32 entidades federativas, donde se distribuyeron 56,899 materiales

y los 466 eventos donde se capacitó o sensibilizó a 25,923 personas, se realizaron en las 32 entidades federativas.

La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, brindó servicios de capacitación presencial y a distancia en las 32 entidades federativas del país con 4,655 eventos donde participaron 1,881,000 personas.

Además, para la ejecución del programa de comunicación social, la Coordinación General de Comunicación y Proyectos realizó 5,589 servicios de divulgación institucional, información y divulgación interna; 4,707 de ellos fueron realizados en 20 campañas y otras acciones en las 32 entidades federativas; y los 882 servicios restantes se realizaron en 6 campañas con cobertura en las 32 entidades federativas del país.

La Sexta Visitaduría General en asuntos relacionados con los derechos humanos económicos, culturales y ambientales, realizó 15 eventos que tuvieron una asistencia de 1,820 personas en 2 entidades, 8 instituciones, 3 entes públicos y 7 entes privados; asimismo, realizó actividades en 2 entidades, 14 instituciones, 5 entes públicos y 8 entes privados; esta realizó 26 eventos y 1 material para divulgación sobre los Derechos Humanos de ámbito laboral y social; sólo fue posible verificar la cobertura de los 11 eventos realizados, donde participaron 740 personas, los cuales se impartieron en 6 instituciones, 2 entes públicos y 1 ente privado; en el caso de los 200,000 materiales distribuidos, se verificó que la cobertura fue en 2 Entidades, 14 entes públicos y 11 Instituciones.

Asimismo, la Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos realizó actividades de divulgación en la que atendió 16,350 consultas por 924 personas en 7 instituciones; así como la realización de 22 eventos con la participación de 1,829 personas en una institución. Se identificó que dirigió la coordinación de publicaciones, investigaciones, acciones de formación académica y servicios bibliohemerográficos en materia de derechos humanos, mediante 33 productos académicos especializados, así como, 9 productos cuya distribución fue de 7,697,763 materiales en 32 entidades federativas.

La Secretaría Ejecutiva brindó 5,043 servicios de promoción, divulgación y difusión internacionales y emitió 300 documentos en 169 eventos como acciones de divulgación para mantener relaciones de colaboración internacional con organismos afines nacionales e internacionales, realizar estudios y administrar el archivo institucional; con una cobertura en 58 organizaciones no gubernamentales, 282 instituciones particulares, 41 entidades federativas y 80 países.

7. Mecanismos de seguimiento, evaluación y control

Sistema de Evaluación del Desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Los programas presupuestarios se dividieron en dos grupos de acuerdo con los objetivos: 1) Proteger y Observar los derechos humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables, y 2) Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Se identificó que de las 24 matrices de indicadores para resultados contaron en conjunto con un total de 206 indicadores relacionados con la materia por auditar.

Con el análisis de las MIR de los 24 programas presupuestarios vinculados con la materia por auditar se identificaron 206 indicadores, de los cuales, el 45.1% (93) se distribuyó en 10 programas presupuestarios para el objetivo de Proteger y Observar los Derechos Humanos

de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables; y el 54.9% (113) se distribuyó en 14 programas presupuestarios para el objetivo de Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

Respecto de la lógica vertical, de los 191 objetivos establecidos para los 206 indicadores, el 100.0% se consideró adecuado ya que cumplieron con su lógica vertical, respecto de la relación causal entre los objetivos de los diferentes niveles de las matrices.

Para los 84 objetivos establecidos en los 93 indicadores de los programas presupuestarios implementados para “Proteger y Observar los Derechos Humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables”, el 100 % (84) se consideró adecuado con la lógica vertical.

En el caso de los 107 objetivos establecidos para los 113 indicadores de los programas presupuestarios implementados para “Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional”, el 100% (107) se identificó que cumplieron con la lógica vertical.

Por lo que respecta a la lógica horizontal, del análisis de los 206 indicadores, se identificó que cumplieron con los criterios establecidos^{22/} para controlar y medir el logro de cada nivel de objetivos y obtener la información necesaria para ello, de acuerdo con el Marco Normativo para el Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Asimismo, de los 93 indicadores de los programas presupuestarios implementados para “Proteger y Observar los Derechos Humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables”, y de los 113 indicadores para “Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional”, se identificó que controló y midió el logro de cada nivel de los objetivos , por lo que cumplieron con la lógica horizontal, conforme a los criterios establecidos por la comisión.

Por lo que respecta al reporte de los programas presupuestarios, se identificó que la CNDH programó metas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales y reportó su alcance en el “Avance físico por programa presupuestario”, bajo el siguiente criterio: que el del primer trimestre, comprendiera lo realizado de enero a marzo; el del segundo trimestre, de enero a junio; el del tercer trimestre, de enero a septiembre y el del cuarto trimestre, de enero a diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, por lo que se identificó que los resultados publicados en los informes trimestrales coinciden con la meta anual programada y alcanzada.

Asimismo, la CNDH reportó avances trimestrales que permitieron verificar que la información de los 206 indicadores de los 24 programas presupuestarios del ramo 35, se actualizaron en el trimestre correspondiente; y que la información reportada en el avance físico financiero por programa presupuestario se corresponde con los registros y metas programadas y alcanzadas de los programas presupuestarios de la CNDH.

^{22/} Se refiere a que los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores; y que los indicadores definidos permitan hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de los programas.

8. Rendición de cuentas en materia de derechos humanos.

Con el propósito de evaluar el cumplimiento de esa disposición, la ASF consideró como elementos de análisis dos objetivos de la estrategia programática y los dieciséis indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 vinculados con la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos; así como las acciones reportadas en la Cuenta Pública 2014 relacionadas con los elementos antes señalados.

Los resultados de la rendición de cuentas respecto de las acciones de protección, observancia, promoción y divulgación se basaron en dos aspectos: a) rendición de cuentas en términos presupuestarios y b) rendición de cuentas en términos de resultados, los cuales se presentan a continuación:

a) Rendición de cuentas en términos presupuestarios.

Con base en el Análisis Funcional Programático Económico del PEF 2014 y lo reportado en la Cuenta Pública 2014, se identificó que los 1,335,803.5 miles de pesos ejercidos en 2014 en el ramo 35 "Comisión Nacional de los Derechos Humanos" fueron inferiores en 5.7% (80,577.5 miles de pesos) respecto de los 1,416,381.0 miles de pesos del presupuesto autorizados para dicho ramo, se identificó que dicha variación se debió principalmente al menor ejercicio presupuestario en los rubros de Gastos de Operación (11.4% menos de lo aprobado) y de Inversión Física (65.6% menos de lo aprobado). El presupuesto ejercido se distribuyó en cinco actividades institucionales.

De acuerdo con la Cuenta Pública de los recursos ejercidos en 2014 (1,335,803.5 miles de pesos), el 42.8% (571,052.7 miles de pesos) se erogaron en la actividad 003 "Proteger los derechos humanos eficaz y eficientemente"; el 22.4% (299,599.1 miles de pesos) se erogaron en la actividad 004 "Promover y divulgar la cultura de los derechos humanos eficiente y ampliamente", y el 34.8% (465,151.7 miles de pesos) se erogaron en las tres actividades restantes.

De los 11 programas presupuestarios de la actividad institucional 003 "Proteger los derechos humanos eficaz y eficientemente", el 18.2% (2) concentró el 82.2% (469,210.10 miles de pesos) de los 571,052.7 miles de pesos ejercidos en 2014 para el cumplimiento de esta actividad. Asimismo, de los 14 programas presupuestarios de la actividad institucional 004 "Promover y divulgar la cultura de los derechos humanos eficiente y ampliamente", el 35.7% (5) concentró el 74.6% (223,568.2 miles de pesos) de los 299,599.1 miles de pesos ejercidos en 2014 para el cumplimiento de esta actividad.

De los 14 programas presupuestarios de la actividad institucional 004 "Promover y divulgar la cultura de los derechos humanos eficiente y ampliamente", el 35.7% (5) concentró el 74.6% (223,568.2 miles de pesos) de los 299,599.1 miles de pesos ejercidos en 2014 para el cumplimiento de esta actividad, los programas son los siguientes: E015 Impartir capacitación en Derechos Humanos y establecer vínculos de colaboración interinstitucional; E018 Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de Derechos humanos; E017 Ejecutar el programa de comunicación social; E016 Mantener relaciones de colaboración internacional con organismos afines nacionales e internacionales, realizar estudios y administrar el archivo institucional; y E013 Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política

nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y atender asuntos relacionados con la Mujer.

b) Rendición de cuentas en términos de resultados.

Con el análisis, se constató que la CNDH informó mediante 16 indicadores PEF sobre las acciones realizadas para el cumplimiento de los objetivos relacionados con la protección, observancia, promoción y divulgación de los derechos humanos: el 50% (8) de los indicadores informaron sobre las acciones para el cumplimiento del objetivo de “Proteger y Observar los Derechos Humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables” y el 50% (8) de los indicadores sobre las acciones para el cumplimiento del objetivo de “Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional”.

De los 8 indicadores definidos en el PEF para dar seguimiento al cumplimiento del objetivo de “Proteger y Observar los Derechos Humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables”, se identificó que en 6 acreditó el cumplimiento de las metas y en el caso de variaciones presentó las justificaciones correspondientes.

Asimismo, en un indicador correspondiente al tema de personas reportadas como desaparecidas, extraviadas, ausentes, fallecidas no identificadas y víctimas de secuestro, hubo un cumplimiento superior en 49.8% de la meta programada de 42,678 acciones; y en otro relacionado con la gestión de beneficios de libertad anticipada, traslados penitenciarios y contra la pena de muerte de nacionales en el extranjero se informó de un cumplimiento inferior en 17.2% de la meta aprobada de 1,214 servicios.

En el caso de los 8 indicadores sobre las acciones para el cumplimiento del objetivo de “Promover, Estudiar y Divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional”, se identificó que en 4 acreditó el cumplimiento de las metas y en el caso de variaciones presentó las justificaciones correspondientes.

Para el caso de 4 indicadores correspondientes a los asuntos de la niñez, la familia, adolescentes y personas adultas mayores, se reportó un cumplimiento mayor en 58.6% respecto de la meta aprobada de brindar 26,007 servicios; el referente a los asuntos relacionados con personas que viven con VIH y/o SIDA, se informó un cumplimiento mayor en 64.2% respecto de la meta aprobada de 6,994 servicios para promover, vincular y difundir los derechos de las personas que viven con VIH y/o SIDA; el del tema de víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, así como periodistas y personas defensores de derechos humanos, se cumplió con un 134.8% la meta aprobada, al realizarse 83,530 servicios; y el correspondiente a los derechos humanos de las personas con discapacidad, que se cumplió en 134.5% de la meta aprobada, resultado de 27,061 acciones realizadas.

Consecuencias Sociales

Las acciones de protección de los derechos humanos que realizó la CNDH contribuyeron a que las 74,016 personas que determinó que fueron víctimas de violaciones por parte de la autoridad federal fueran atendidas, recibieran la orientación correspondiente, y en su caso, les fuera restituido el daño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la promoción y protección de los derechos humanos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

La política de los derechos humanos es trascendental para el Estado mexicano, ya que en los últimos años la recurrencia en la violación de estos derechos derivó en un incremento de las quejas que recibió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): de 16,066 en 2010 a 24,889 en 2014, lo que significó un crecimiento de 11.6% en promedio anual. De acuerdo con los diagnósticos de la planeación nacional de mediano plazo, los fenómenos problemáticos en la materia consisten en la falta de armonización de la legislación local con la reforma constitucional en la materia; el desconocimiento del alcance de las reformas entre los servidores públicos de la APF para que éstos las apliquen en el desempeño de sus funciones, así como una incorrecta atención de dichas recomendaciones.

Para atender esa problemática, la CNDH tiene bajo su responsabilidad proteger los derechos humanos por medio de la atención de quejas, observar la aplicación del marco normativo en la materia, promover modificaciones al marco normativo, capacitar a los servidores públicos, y divulgar el conocimiento de los derechos humanos en la sociedad.

En cuanto a la protección de los derechos humanos, consistente en conocer e investigar las presuntas violaciones de tales derechos de las que tuvo conocimiento, se determinó que la comisión atendió los escritos de queja que le fueron presentados, los cuales en el periodo 2010-2014 presentaron un incremento de 11.6%, al pasar de 16,066 escritos de queja en 2010 a 24,889 en 2014. De las quejas presentadas en 2014, el 34.0% (8,455) fueron de expedientes de queja, de los cuales el 77.5% (6,550) se calificaron como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, el 18.1% (1,534) fueron de expedientes de orientación, el 4.4% (368) se calificaron como pendientes de atención y menos de 0.1% (3) fueron de no competencia de la CNDH. Asimismo, de los 8,455 expedientes de queja iniciados, la CNDH concluyó el 83.0% (7,021) y el 17.0% (1,434) quedó en proceso de conclusión.

Con la auditoría se determinó que en el periodo 2010-2014, la CNDH emitió 415 recomendaciones que fueron dirigidas a 178 autoridades que, en conjunto, tuvieron una recurrencia de 557 señalamientos en los expedientes de recomendaciones, con un cumplimiento a 2014 de 89.4% (498) como aceptadas, el 10.1% (56) como no aceptadas; y el 0.5% (3) se encontraron en tiempo de ser contestadas. En 2014, se emitieron 55 recomendaciones, lo que originó un seguimiento a 67 expedientes, de éstos el 74.6% (50) fueron aceptadas y contaron con pruebas de cumplimiento parcial; el 10.4% (7) se aceptó pero no se contaba con pruebas de su cumplimiento; el 4.5% (3) se encontraba en tiempo de contestar; el 3.0% (2) fueron aceptadas en tiempo de presentar pruebas, y el 7.5% (5) no fue aceptado y la CNDH contó con los argumentos fundados y motivados de la negativa por parte de la autoridad.

En el caso de la observancia para verificar el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades, se determinó que, en 2014, la comisión supervisó la aplicación del marco

jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad, en materia de igualdad entre hombres y mujeres, trata de personas, agravios a periodistas y defensores de los derechos humanos, personas en lugares de detención o de internamiento, centros de reclusión, a fin de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los servidores públicos mediante el seguimiento y evaluación que involucran a personas que, por su condición, son más vulnerables de sufrir violaciones de sus derechos humanos.

En cuanto a la promoción de las distintas autoridades de la modificación de disposiciones normativas, con la finalidad de lograr una mejor protección de los derechos humanos, así como dar a conocer a los servidores públicos sus obligaciones en la materia, en 2014, la CNDH promovió seis acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales tres se encontraban en estado procesal de trámite y las tres se resolvieron, las cuales fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial. Asimismo, el órgano autónomo realizó 26 propuestas de adecuaciones legislativas, como acciones de promoción relacionadas con la modificación de disposiciones legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas, con la finalidad de lograr una mejor protección de los derechos humanos.

Con las acciones de protección, observancia, promoción y divulgación de los derechos humanos, la CNDH promovió reformas a diferentes disposiciones normativas en busca de una armonización legislativa que contribuya al respeto de los derechos humanos de las personas; capacitó a servidores públicos respecto de sus obligaciones y alcances en la materia, para coadyuvar a crear una cultura de respeto de los derechos humanos; difundió entre la sociedad el conocimiento en la materia para fortalecer su nivel de exigencia de respeto ante las autoridades; supervisó la aplicación y respeto de los derechos humanos de las personas pertenecientes a diferentes grupos vulnerables, y atendió las quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos, que en caso de confirmarse la presencia de hechos violatorios y su recurrencia, emitió las recomendaciones correspondientes, las medidas precautorias y cautelares, y promovió su adopción y cumplimiento, con todo ello, procuró la protección de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y restituir a los ofendidos sus derechos.

Con la fiscalización, se comprobó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos procuró la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo que coadyuvó a contribuir a asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el orden jurídico mexicano, ya que atendió las quejas por presuntas violaciones, y en los casos confirmados, emitió las recomendaciones correspondientes.

Las acciones de protección de los derechos humanos que realizó la CNDH contribuyeron a que las 74,016 personas que determinó que fueron víctimas de violaciones por parte de la autoridad federal fueran atendidas, recibieran la orientación correspondiente, y en su caso, les fuera restituido el daño.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que la CNDH coadyuvó a la protección de los derechos humanos mediante la atención de los expedientes de queja, así como constatar que de los hechos violatorios con mayor recurrencia se emitieran las recomendaciones pertinentes.
2. Verificar que la CNDH protegió a las víctimas de violaciones de derechos humanos por medio de la atención de quejas y que en el caso de una violación grave de los derechos humanos, se emitió la medida precautoria o cautelar para evitar la consumación de la violación.
3. Evaluar que la CNDH protegió a las víctimas de violaciones a los derechos humanos por medio de la emisión de recomendaciones ante la persistencia de los hechos violatorios por parte de las autoridades, así como verificar el seguimiento de las mismas.
4. Evaluar que la CNDH realizó acciones de vigilancia de los derechos humanos por parte de los servidores públicos mediante los mecanismos nacionales de: Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como las visitas de supervisión y evaluación a los centros de reclusión del país y a centros de reclusión con población indígena; asimismo, se verificaron las acciones de protección de los derechos humanos de las personas migrantes y de las acciones de igualdad entre mujeres y hombres, y los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, así como de periodistas y defensores de los derechos humanos.
5. Evaluar que la CNDH promovió a las distintas autoridades modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas, así como las recomendaciones y propuestas que derivan de las solicitudes a reformas y leyes; asimismo, se verificó la capacitación de medios efectivos para arraigar en las autoridades valores en materia de derechos humanos.
6. Evaluar que la CNDH realizó acciones de divulgación respecto de los derechos humanos entre las autoridades, así como su cobertura en las entidades federativas.
7. Evaluar la utilidad de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios relacionados con la protección, divulgación, promoción y observancia de los derechos humanos, a cargo de la CNDH, como instrumento de evaluación del cumplimiento de dicha política.
8. Verificar que la CNDH rindiera cuentas sobre el mandato relativo a la operación de la política de derechos humanos establecida en el PEF 2014 y su contrastación con la información que se presentó en la Cuenta Pública 2014.

Áreas Revisadas

Las áreas revisadas de la CNDH fueron: la Dirección General de Quejas y Orientación, las visitadurías generales, las Direcciones Generales de Seguimiento de Recomendaciones, de Planeación y Análisis, del Centro Nacional de Derechos Humanos, y la Coordinación General de Comunicación y Proyectos.

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.