

## **Secretaría de Gobernación**

### **Derechos Humanos**

Auditoría de Desempeño: 14-0-04100-07-0049

GB-010

#### ***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 coordinación para la protección y defensa de los derechos humanos.

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 2014, en los hilos conductores de: coordinación, protección, promoción y 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 SEGOB en 2014.

La coordinación referida a las funciones para definir estrategias integrales y vinculatorias que articulen las acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), órganos constitucionalmente autónomos, los poderes de la unión, los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en general, bajo un enfoque transversal, así como realizar el seguimiento de dichas acciones y evaluar sus resultados. Asimismo, se incluyen los mecanismos de colaboración entre la SEGOB y los gobiernos estatales y municipales para impulsar mejores prácticas en materia de derechos humanos.

La protección está relacionada con las acciones de coordinación de la SEGOB con la APF para la atención de las recomendaciones emitidas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como la atención de las recomendaciones y sentencias emitidas por organismos internacionales. Además, como parte de la protección, se consideran las acciones de coordinación de la secretaría con las instancias responsables para atender las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la CNDH y por organismos internacionales de derechos humanos.

En cuanto a la promoción se refiere a las actividades para impulsar entre las dependencias y entidades de la APF y en los gobiernos estatales y municipales la adopción de un enfoque de derechos humanos en su marco normativo, a fin de que sean congruentes con los preceptos constitucionales y con los compromisos asumidos por el Estado mexicano respecto de las reformas constitucionales en la materia.

La divulgación se refiere a las acciones para compartir el conocimiento en materia de derechos humanos entre la población y servidores públicos de la APF y los tres niveles de gobierno, a fin de que las autoridades conozcan los resultados de la operación de la política y la obligación de respeto de los preceptos constitucionales durante el desarrollo de sus funciones.

Además, se incluyó la revisión de los temas transversales como el control interno, el Sistema de Evaluación del Desempeño y la rendición de cuentas. Con estos resultados se obtuvo un pronunciamiento respecto de la coordinación de la política de derechos humanos de la SEGOB por medio de las acciones de la coordinación, protección, promoción y divulgación de la política de 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 establecido. 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.<sup>1/</sup>

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,<sup>2/</sup> 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 la Declaración Universal de los Derechos Humanos 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.

---

<sup>1/</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

<sup>2/</sup> Aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y promulgada el 10 de diciembre de 1948.

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 (CADH), conocida también como “Pacto de San José de Costa Rica”, que entró en vigor en 1978,<sup>3/</sup> 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 (CORTE IDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como los órganos competentes para custodiar su cumplimiento.<sup>4/</sup>

El sistema jurídico mexicano ha adoptado la cultura del respeto a 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.<sup>5/</sup>

En 1979, en México el primer antecedente de la adopción del ombudsman surgió en el ámbito estatal, 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.

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.<sup>6/</sup> Los excesos cometidos por los miembros de las corporaciones policiacas no sólo iban en aumento, sino que se hicieron más frecuentes y cotidianos. Ante esa situación, la ciudadanía, cada día más

---

<sup>3/</sup> La Convención representa el tratado más importante en materia de derechos humanos en nuestro continente. Al 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, Granada, 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.

<sup>4/</sup> 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.

<sup>5/</sup> La Constitución de 1917 es precursora en lo relacionado con recoger en su texto 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.

<sup>6/</sup> 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.

consciente de sus derechos, exigió que la ley se cumpliera y reclamó una procuración de justicia a favor de sus derechos.<sup>7/</sup>

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 y atender quejas administrativas que presentaran los particulares o instituciones públicas y privadas, además de proponer las acciones necesarias para su inmediata resolución.<sup>8/</sup>

Asimismo, en 1990, el gobierno instituyó por decreto presidencial a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, así como 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 y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 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.<sup>9/</sup>

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 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 el de establecer al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que promuevan y preserven los derechos humanos.<sup>10/</sup>

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

---

<sup>7/</sup> 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.

<sup>8/</sup> Carpizo, Jorge. Algunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano. En Revista Cuestiones Constitucionales, julio-diciembre, número 009, 2003. pp. 70.

<sup>9/</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 6 de Junio de 1990, Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

<sup>10/</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 28 de enero de 1992.

organismo descentralizado de la APF con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual fue sectorizado a la SEGOB.

En 2002, en la Secretaría de Gobernación se creó la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, con objeto de consolidar una instancia de coordinación al interior de la APF, que se encargue del diseño y ejecución de la política de los derechos humanos del Estado.

Asimismo, en 2011 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, la cual modificó 11 artículos,<sup>11/</sup> para ampliar las obligaciones a 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.

Posteriormente, en 2013 se emitió el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,<sup>12/</sup> donde se modificó el nombre de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos a Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos con la atribución principal de coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con estas medidas se ha pretendido 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 garantizar que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos.

Asimismo, en 2013, con la emisión del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,<sup>13</sup> se buscó “(...) hacer frente a los retos que existen en distintas áreas de la política pública, mediante la ampliación y reforzamiento de sus atribuciones y competencias enfocadas a los derechos humanos”, con lo cual a la Subsecretaría de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos se le quitaron los “Asuntos Jurídicos” y se concentró en Derechos Humanos, ampliando sus facultades en la conducción de una política con enfoque integral y transversal de derechos humanos: la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos adquirió la atribución principal de coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; a la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos le fue asignada la obligación de elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como el diseño de políticas para la implementación de la Reforma Constitucional de 2011 y la capacitación de servidores públicos respecto de esta reforma; y a la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos, principalmente, se le dio el encargo de formular estrategias y coordinar acciones en atención a víctimas u

---

<sup>11/</sup> **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.

<sup>12/</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 02 de abril de 2013.

<sup>13/</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 02 de abril de 2013.

ofendidos del delito, y participar en el desarrollo del sistema de atención y proponer la instrumentación de protocolos de atención a víctimas y de capacitación en la materia.

En 2015, con la reestructuración administrativa de la Subsecretaría de Derechos Humanos de abril de 2013 y con la publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 en abril de 2014, se establecieron como prioridades para la política en la materia el respeto y comunicación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como estrechar relaciones con organizaciones de la sociedad civil y seguir los trabajos con instituciones internacionales para garantizar los derechos humanos.

### **Resultados**

#### **1. Acciones de coordinación en la reducción de víctimas de violaciones de derechos humanos**

Los resultados para verificar el efecto de las acciones de coordinación de la SEGOB en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública nacional de derechos humanos para reducir el número de víctimas de violaciones de derechos humanos se presentan en los dos apartados siguientes: a) Objetivos, metas y resultados de la coordinación de la política pública de derechos humanos; y b) Recomendaciones emitidas por la CNDH a autoridades de la APF.

a) Objetivos, metas y resultados de la coordinación de la política pública de derechos humanos.

Del análisis del Programa Anual de Trabajo 2014, se extrajo que en éste no se definieron resultados asociados a las líneas de acción del PSG 2013-2018 y del PNDH 2014-2018 que permitieran determinar el efecto de las acciones de coordinación de la SEGOB en su contribución a la política pública de derechos humanos, ni se incluyeron indicadores y metas para evaluar el avance de las actividades de coordinación enlistadas, por lo que la ASF determinó que en ese año la secretaría no definió indicadores y metas que permitieran evaluar el efecto de las acciones realizadas en términos de los avances en la coordinación y contribución de ésta en la ejecución de la política pública de derechos humanos.

En cuanto a las acciones de coordinación realizadas por la SEGOB para promover, orientar y dar seguimiento a políticas públicas de derechos humanos de las dependencias y entidades de la APF en sus programas, con la revisión, se verificó que la SEGOB presentó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, definió a las autoridades de la APF responsables de ejecutar cada una de las estrategias de éste y les requirió información sobre las actividades que realizaron en atención a las líneas de acción que seleccionaron en función de sus atribuciones, a fin de integrar el Informe de logros 2014 del PNDH. Asimismo, durante los trabajos de auditoría la SEGOB acreditó que en octubre de 2015 remitió a las dependencias y entidades de la APF sus observaciones sobre las líneas de acción que seleccionaron y de los resultados de las actividades realizadas con base en ellas en 2014, con objeto de que sean consideradas para el envío de la información que se integrará en el Informe de logros 2015, cuya publicación se hará en el primer bimestre de 2016.

Además, con el fin de incorporar el enfoque de derechos humanos en la planeación, programación y asignación del presupuesto, la SEGOB coordinó la elaboración del Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas conforme a los Nuevos Principios Constitucionales, el cual envió a las dependencias y entidades de la APF en septiembre de

2014; y con el objetivo de sensibilizar a los servidores públicos de la importancia de elaborar políticas de derechos humanos, brindó el Taller sobre la elaboración, monitoreo y análisis de presupuestos con enfoque de derechos humanos el 29 y 30 mayo de 2014.

b) Recomendaciones<sup>14/</sup> emitidas por la CNDH a autoridades de la APF.

Con el fin de verificar la meta alcanzada a 2014 para el indicador “Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012” del PNDH 2014-2018 y del PSG 2013-2018, así como de evaluar su pertinencia para cuantificar la eficacia de las políticas públicas en materia de derechos humanos dirigidas a reducir las violaciones de esos derechos por parte de los servidores públicos de la APF, se identificó que para el indicador se estimaba un descenso anual de una a dos recomendaciones, a fin de que las 63 recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF en 2012 se redujeran en 4.0% en 2014. En la revisión, se verificó que la reducción fue de 61.9% (39), al pasar de 63 recomendaciones en 2012 a 24 en 2014, lo que significó que la meta se superó en 57.9 puntos porcentuales.

Asimismo, del análisis de las recomendaciones dirigidas a la APF de 2010 a 2014, proporcionadas por la SEGOB, respecto de las emitidas por la CNDH en ese periodo, se verificó que la CNDH emitió 415 recomendaciones, de las que el 64.8% (269) fue para las dependencias y entidades de la APF, en tanto que a las autoridades estatales y municipales se dirigió el 35.2% (146), como se muestra en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES\* EMITIDAS POR LA CNDH Y AUTORIDADES A LAS QUE SE DIRIGIERON, 2010-2014

Concepto	Año					Total	Part. (%)
	2010	2011	2012	2013	2014		
Recomendaciones emitidas	86	95	93	86	55	415	100.0
Administración Pública Federal	56	67	63	59	24	269	64.8
% de variación anual	n.a.	19.6	(6.0)	(6.3)	(59.3)	n.a.	n.a.
Estatales y municipales	30	28	30	27	31	146	35.2
% de variación anual	n.a.	(6.7)	7.1	(10.0)	14.8	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB y la CNDH mediante oficios núms. CA/SDH/047/2015 y 493/CNDH/OM/2015, respectivamente, del 19 de agosto de 2015.

\* Incluye las recomendaciones y las recomendaciones graves emitidas a la APF

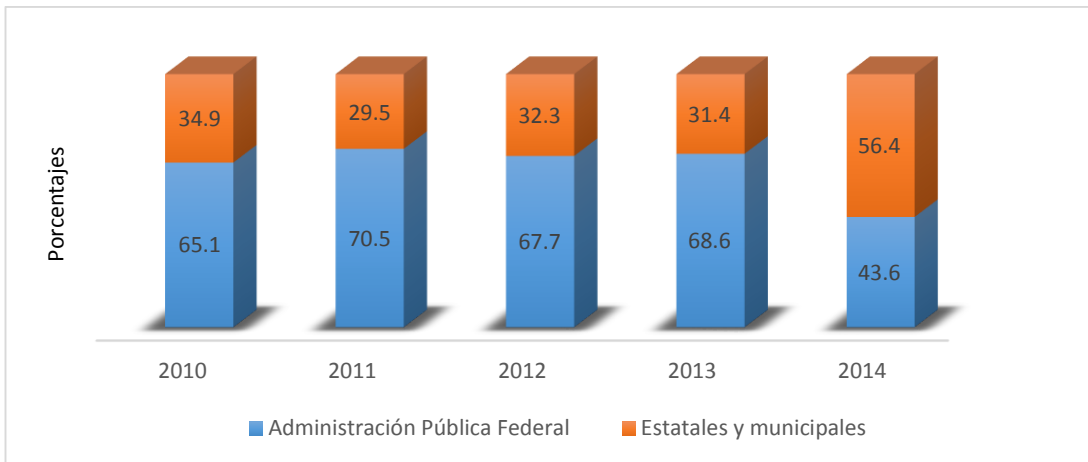
n.a. No aplica.

Se verificó que de 2010 a 2011 las recomendaciones de la CNDH a la APF tuvieron un incremento de 19.6% (11), al pasar de 56 a 67, y de 2011 a 2014 la tendencia fue en descenso: de 2011 a 2012 hubo una disminución de 6.0% (4), de 2012 a 2013 de 6.3% (4), y de 2013 a 2014 de 59.3% (35). Es así que en el periodo de análisis, 2010-2014, las recomendaciones a la APF se redujeron en 57.1% (32), al pasar de 56 en 2010 a 24 en 2014.

<sup>14/</sup> Es la resolución que emiten los organismos protectores de derechos humanos que determina la violación de los derechos humanos. Con esta resolución se señala a la autoridad su responsabilidad en la violación a los derechos humanos; se le indica a la autoridad la manera en que deberá restituir o reparar el daño al afectado y podrá solicitar a las autoridades correspondientes, el inicio de los procedimientos para, en su caso, sancionar a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite.

En la participación anual por nivel de gobierno de las autoridades que recibieron las recomendaciones emitidas por la CNDH de 2010 a 2014, se identificó que a las autoridades de la APF se adjudicó entre el 43.6% y 70.5% de aquéllas, en tanto que a las autoridades de las entidades federativas y municipios se dirigieron entre el 29.5% al 56.4%. En 2014, la participación de las autoridades de la APF como receptoras de recomendaciones de la CNDH se redujo y, por vez primera en el periodo de análisis, tuvo una menor cantidad de recomendaciones respecto de las recibidas por las autoridades estatales y municipales, con el 43.6% y 56.4%, respectivamente, como se muestra en la gráfica siguiente:

AUTORIDADES A LAS QUE FUERON DIRIGIDAS LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH, 2010-2014



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB y la CNDH mediante oficios núms. CA/SDH/047/2015 y 493/CNDH/OM/2015, respectivamente, del 19 de agosto de 2015.

De 2010 a 2013, la CNDH en promedio dirigió 7 de cada 10 de sus recomendaciones a autoridades de la APF y 3 a autoridades estatales y municipales y, para 2014, esta relación cambió: en promedio 4 de cada 10 recomendaciones para las autoridades de la APF y 6 a autoridades estatales y municipales.

A pesar de que de 2010 a 2014 el número de recomendaciones emitidas por la CNDH dirigidas a la APF se redujo en 57.1% (32); de que en 2014 cambió la tendencia de participación anual de las autoridades de la APF que recibieron recomendaciones de la CNDH; y a que el indicador “Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012” se superó en 57.9 puntos porcentuales, las autoridades señaladas en los expedientes de queja de la CNDH como presuntas infractoras por violaciones de derechos humanos son recurrentes y el comportamiento de la cantidad de señalamientos a aquéllas no es proporcional a la reducción de recomendaciones en el periodo ni a la obtenida por el indicador del PNDH 2014-2018 y del PSG 2013-2018.

En la revisión, se identificó que en los 32,756 expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos<sup>15/</sup> que registró la CNDH en el periodo 2010-2014, se refirieron 1,401

<sup>15/</sup> Un expediente puede tener más de una autoridad señalada como presunta responsable de violación a los derechos humanos.



autoridades<sup>16/</sup> con una recurrencia de 54,614 señalamientos, y se identificó que 11 autoridades de la APF<sup>17/</sup> fueron mencionadas en los expedientes de queja de forma recurrente ya que, en conjunto, representaron el 71.9% (39,252) de autoridades señaladas durante el periodo, como se muestra en el cuadro siguiente:

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

Autoridades presuntas responsables	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	2014/1/ (e)	Total	Part. (%)	TMCA4/ (%)
<b>Total</b>	<b>8,510</b>	<b>12,262</b>	<b>12,913</b>	<b>10,884</b>	<b>10,045</b>	<b>54,614</b>	<b>100.0</b>	<b>4.2</b>
1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	1,083	1,668	1,876	1,660	1,542	7,829	14.3	9.2
2. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Órgano Administrativo Desconcentrado	1,415	1,695	1,503	811	642	6,066	11.1	(17.9)
3. Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación* (OADPRS).	480	799	1,012	1,292	1,185	4,768	8.7	25.3
4. Procuraduría General de la Republica (PGR).	537	769	742	735	487	3,270	6.0	(2.4)
5. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación (INM).	389	1,301	481	454	450	3,075	5.6	3.7
6. Secretaría de Educación Pública (SEP).	343	656	852	599	530	2,980	5.5	11.5
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	343	583	699	536	538	2,699	4.9	11.9
8. Comisión Federal de Electricidad (CFE).	229	262	934	432	312	2,169	4.0	8.0
9. Policía Federal* (PF).	595	767	802	619	580	3,363	6.2	(0.6)
10. Secretaría de Marina (SEMAR).	198	495	418	385	374	1,870	3.4	17.2
11. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).	224	171	134	328	326	1,183	2.2	9.8
Otras2/	2,674	3,096	3,460	3,033	3,0793/	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:  $TMCA = \left[ \left( \frac{(2014)}{(2010)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$

En el periodo de análisis, se identificó que el Instituto Mexicano del Seguro Social recibió el mayor número de señalamientos como presunta transgresora de los derechos humanos, con el 14.3% (7,829) de los 54,614 señalamientos registrados por la CNDH, ya que aun cuando de 2012 a 2014 se redujeron los señalamientos que tuvo, no fueron suficientes para revertir la cantidad de los recibidos de 2010 a 2012.

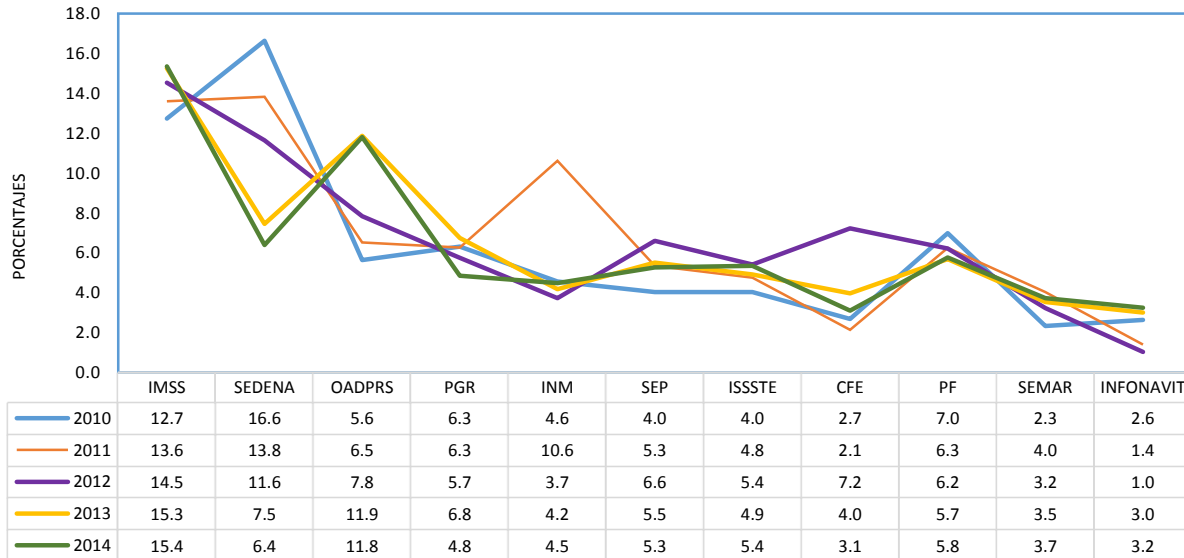
De las 11 autoridades que fueron señaladas con mayor frecuencia en los expedientes de queja, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social presentó el mayor incremento en promedio anual, con el 25.3%, al pasar de 480 señalamientos en los expedientes de queja en 2010 a 1,185 señalamientos en 2014 en dichos expedientes.

<sup>16/</sup> Una autoridad puede estar señalada por diferentes hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.

<sup>17/</sup> Las 1,390 autoridades restantes fueron señaladas con menos de 1,000 presuntas violaciones a los derechos humanos.

Sobre la representatividad anual de las 11 autoridades señaladas con mayor frecuencia en los expedientes de queja, se identificó que a pesar de que de 2012 a 2014 hubo una tendencia de descenso en el número de señalamientos para cuatro (IMSS, INM, CFE y SEMAR) de las 11 autoridades que fueron referidas con mayor frecuencia en los expedientes de queja de la CNDH, su representatividad en el total de los señalamientos de 2014, con excepción de la CFE, fue similar o mayor respecto de los señalamientos de 2012, como se presenta en la gráfica siguiente:

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



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

En 2014, el IMSS tuvo una participación de 15.4% en los señalamientos de los expedientes de queja de la CNDH, la cual constituyó su mayor representatividad de 2010 a 2014, aun cuando de 2012 a 2014 dichos señalamientos disminuyeron en 17.8%, al pasar de 1,876 a 1,542; el INM participó con el 4.5% de los señalamientos en el año de revisión, cuando en 2012 lo había hecho con el 3.7% y en 2013 con el 4.2%, a pesar de que presentó un descenso de 6.4% en los expedientes de queja de 2012 a 2014, al pasar de 481 a 450; y la SEMAR tuvo una representatividad de 3.7% en los señalamientos en los expedientes de queja de 2014, en 2012 había sido de 3.2% y en 2013 el 3.5%, con una reducción de 10.5% de señalamientos en los expedientes de queja, de 418 en 2012 a 374 en 2014.

En cuanto a la relación entre el número de recomendaciones emitidas por la CNDH a autoridades de la APF y los señalamientos a éstas en los expedientes de queja generados por la comisión, se determinó que en promedio, de 2010 a 2014, por cada recomendación hubo 203 señalamientos, como se observa en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES\* EMITIDAS Y SEÑALAMIENTOS EN LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE LA CNDH A AUTORIDADES  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2010-2014

Concepto	Año					Total
	2010	2011	2012	2013	2014	
Señalamientos en los expedientes de queja por recomendación	152	183	205	184	419	203
% variación anual	n.a.	20.4	12.0	(10.0)	127.7	n.a.
Recomendaciones emitidas	56	67	63	59	24	269
% de variación anual	n.a.	19.6	(6.0)	(6.3)	(59.3)	n.a.
Señalamientos en los expedientes de queja	8,510	12,262	12,913	10,884	10,045	54,616
% de variación anual	n.a.	44.1	5.3	(15.7)	(7.7)	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la CNDH y por la SEGOB, mediante oficios núms. 314/CNDH/OM/2015 y CA/SDH/047/2015 del 22 de mayo y 19 de agosto de 2015, respectivamente.

\* Incluye las recomendaciones y las recomendaciones graves emitidas a la APF.

n.a. No aplica.

En 2014, por cada recomendación hubo 419 señalamientos a autoridades de la APF en los expedientes de queja, el mayor número de éstos por recomendación de 2010 a 2014 y, aun cuando, de acuerdo con los resultados del indicador “Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012”, las recomendaciones de 2012 a 2014 se redujeron en 61.9% (39), de 63 a 24, los señalamientos lo hicieron en una menor proporción: 22.2% (2,868), de 12,913 a 10,045.

La ASF considera que el indicador “Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012”, no es suficiente para evaluar la eficacia de las políticas públicas en materia de derechos humanos instrumentadas para reducir las violaciones de tales derechos por parte de los servidores públicos de la APF, toda vez que en el indicador antes referido no se incluyen variables que permitan identificar y cuantificar la recurrencia y la representatividad de las autoridades de la APF que cometen violaciones de derechos humanos, a fin de atender este problema de manera focalizada y hacer un seguimiento oportuno de los resultados de la política pública.

#### 14-0-04100-07-0049-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que en los programas anuales de trabajo de las Unidades Administrativas encargadas de la coordinación de la política de derechos humanos no se definen indicadores y metas para medir el cumplimiento de sus atribuciones de coordinación de la política de derechos humanos y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de conocer los avances logrados en la coordinación de la política en la materia, y dar cumplimiento al artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

**14-0-04100-07-0049-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que se desconocen los resultados esperados y obtenidos de la coordinación de la operación de la política de derechos humanos y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de evaluar el efecto de la política en materia de derechos humanos y su congruencia con los preceptos constitucionales en los términos establecidos en el artículo 25, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el artículo cuarto del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, la línea de acción 3.1.1. "Implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos como instrumento rector de las políticas públicas en la materia" del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, así como de los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 27, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

**14-0-04100-07-0049-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de definir indicadores que permitan evaluar la eficacia de las políticas en materia de derechos humanos y el grado en que los servidores públicos de la APF cumplen con los preceptos constitucionales y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de contar con instrumentos que reflejen la reducción de las violaciones a los derechos humanos y su imputabilidad a la operación de política pública en la materia, y conocer el cumplimiento del artículo 1, párrafo tres, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

**2. *Mecanismos de coordinación para la ejecución de la política pública de derechos humanos***

El análisis de los resultados de las estrategias integrales y vinculatorias de la SEGOB con las instituciones del Estado mexicano responsables de la ejecución de la política de derechos humanos se basó en dos aspectos: a) Mecanismos de coordinación para la instrumentación de la política nacional de derechos humanos y b) Metas y resultados de las acciones de coordinación realizadas por la SEGOB con enfoque transversal, como se presenta a continuación:

a) Mecanismos de coordinación para la instrumentación de la política nacional de derechos humanos.

En 2014, la SEGOB refirió que para articular sus acciones con los distintos actores del Estado involucrados en la política de derechos humanos operó los siguientes mecanismos de coordinación:

MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA SEGOB PARA COORDINAR UNA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS  
CON ENFOQUE TRANSVERSAL, 2014

Mecanismo de coordinación	Integrantes	Objetivo
Red de Entidades y Dependencias de la Administración Pública (RED-DH).	53 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, órganos autónomos (INEGI y la CNDH) e invitados como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Contribuir y dar seguimiento al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del PNDH.
Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH).	Ocho dependencias de la APF como miembros permanentes, ocho invitados permanentes: siete dependencias de la APF y la CNDH, y podrán tomar parte en sus sesiones como invitados con voz pero sin voto representantes de otras dependencias o entidades de la APF, representantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, de los gobiernos de las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones de carácter privado. <sup>1/</sup>	Coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la APF en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.
Grupos Especializados para dar respuesta a recomendaciones de organismos internacionales: Examen Periódico Universal (EPU).	42 instituciones y dependencias de la APF y 44 organizaciones de la sociedad civil.	Analizar la postura que México asumiría frente a las recomendaciones recibidas el 23 de octubre de 2013 en el marco del Examen Periódico Universal de Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB con minuta del nueve de octubre de 2015.

1/ Acuerdo por el que se crea con carácter de permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, publicado en el DOF el 11 de marzo de 2003.

En el análisis, se identificó que los objetivos de los mecanismos de coordinación se dirigen al cumplimiento de los preceptos constitucionales de derechos humanos por parte de las autoridades de la APF, así como de las acciones realizadas por el gobierno para dar respuesta a las recomendaciones de la evaluación 2013 hecha por medio del Examen Periódico Universal de la ONU respecto de la situación de derechos humanos en México. Para el logro de los objetivos señalados, la SEGOB en sus mecanismos de coordinación incluyó la participación de las dependencias y entidades de la APF, de la sociedad civil y de la CNDH, con la cual, además, tiene un convenio de colaboración vigente desde junio de 2013.

Como mecanismo de coordinación con las entidades federativas, la SEGOB refirió el Acuerdo 21 de la XLVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores del 10 de octubre de 2014, en la que participó la secretaría, cuyos acuerdos incluyeron la realización de acciones para la defensa de los derechos humanos.

b) Metas y resultados de las acciones de coordinación realizadas por la SEGOB con enfoque transversal.

En 2014, para las metas de coordinación de una política transversal de derechos humanos del PSG 2013-2018, se identificó que la SEGOB coordinó la elaboración y publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018; integró el Informe de logros 2014, en el cual se incluyen los resultados de las acciones de derechos humanos que las dependencias de la APF realizaron en atención a las estrategias y líneas de acción del PNDH que les corresponden; realizó un taller para el diseño de un Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PNDH y remitió a distintas instituciones de la APF el Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas conforme a los Nuevos Principios Constitucionales para la mejora de políticas en materia de derechos humanos.

Asimismo, en conjunto con la sociedad civil y los Poderes Legislativo y Judicial, la SEGOB, como representante del Poder Ejecutivo Federal, elaboró la “Respuesta de México a las recomendaciones del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos” en relación a la evaluación de 2013; además, durante los trabajos de auditoría, la SEGOB acreditó que en 2015 con las Cámaras de Senadores y de Diputados, así como con la CNDH, como parte de las acciones relacionadas con el seguimiento de la instrumentación de la reforma constitucional de 2011, presentó el documento “Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, en el cual se incluyen los avances que en la materia se tuvieron de mayo de 2014 a abril de 2015.

Para las metas del PNDH 2014-2018, referidas a la coordinación con entidades federativas y municipios, para las primeras la SEGOB acreditó acciones para el fomento de los programas estatales de derechos humanos e informó que para los municipios aún no se reportan actividades, toda vez que “(...) primero se busca contar con programas de derechos humanos a nivel estatal para de esta manera establecer una base que permita crear vínculos a nivel municipal”; y, para mejorar las acciones de la CPGMDH se presentó la propuesta del diagnóstico de Evaluación y Fortalecimiento de la misma, la cual, como se corroboró durante los trabajos de auditoría mediante minutas de trabajo, fue remitida por la Secretaría Técnica en febrero de 2015 a las subcomisiones de esa comisión a fin de realizar observaciones para su perfeccionamiento.

Para las labores de coordinación relacionadas con la APF, la entidad fiscalizada mediante oficio núm. CPGMDH/ST/10/2014, remitido el 27 de enero de 2014, sugirió a las dependencias de la APF las estrategias del PNDH 2014-2018 que, de acuerdo con los programas sectoriales y especiales que les competen, deben llevar a cabo; en el PNDH se incluyó la alineación de los programas sectoriales con él; solicitó a las dependencias sus acciones a realizar y realizadas con base en las líneas de acción del PNDH seleccionadas por las dependencias e informó que remitió sus observaciones sobre dichas acciones a las dependencias; y les requirió información sobre el proceso de seguimiento e implementación de los programas especiales. Asimismo, como seguimiento de las acciones de coordinación con la APF, la SEGOB informó que, en 2015, remitió a las dependencias sus observaciones respecto de la información de 2014 relativa a las líneas de acción sobre las cuales reportaron actividades, en tanto que para los programas especiales no definió el objeto de su recopilación en términos de sus atribuciones relacionadas con la política de derechos humanos y, en consecuencia, el universo de programas especiales solicitados y los enviados.

Del análisis de la información proporcionada por la SEGOB, se obtuvo que las metas de coordinación para una política transversal de derechos humanos consideradas por la SEGOB en los programas Sectorial de Gobernación y Nacional de Derechos Humanos se refieren a actividades de gestión que no incluyen objetivos e indicadores, ni plazos para su implementación, por lo que no es posible determinar el cumplimiento de las mismas, ni hacer un seguimiento de ellas, tampoco evaluar su pertinencia en el diseño y contribución en la operación de la política con un enfoque de transversalidad.

#### 14-0-04100-07-0049-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que las metas de coordinación de la política transversal de derechos humanos no permiten

evaluar su pertinencia en el diseño y su contribución en la operación y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de que sea posible evaluar la contribución de la secretaría en la operación de la política con un enfoque de transversalidad, y dar cumplimiento al artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al artículo 25, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

**3. *Coordinación para la atención de las recomendaciones por violaciones a los derechos humanos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal***

Los resultados de las acciones de atención y coordinación que realiza la SEGOB se basaron en los aspectos siguientes: a) Sistematización y difusión de información referente al seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH; b) Coordinación de acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH y c) Atención de recomendaciones y sentencias emitidas por organismos internacionales, los cuales se presentan a continuación:

a) Sistematización y difusión de información referente al seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

La SEGOB informó que contó con el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones (SISER), el cual fue creado en 2008 con el objetivo de “servir como una herramienta informática que permita realizar la captura y actualización de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la APF por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Esta plataforma, de acuerdo con la SEGOB, permite conocer el cumplimiento, estado general, tipo de recomendación, tema, autoridad a la que está dirigida la recomendación y el folio de ésta.

Con la información proporcionada por la SEGOB se acreditaron avances a 2014 en la definición del SISER, pero no evidenció que dicha herramienta permitiera sistematizar y difundir información relativa al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, ni contó con los plazos para su implementación y operación por parte de las dependencias y entidades de la APF.

Durante los trabajos de auditoría, la SEGOB proporcionó información referente a los avances en la conclusión del SISER, lo cual acreditó mediante la minuta de trabajo firmada el 7 de abril de 2015 por personal de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en la cual se estableció que dicha unidad “valida que la funcionalidad del SISER está completa (...) por lo que se autoriza sea puesto bajo el carácter de Productivo”.

Como parte de las acciones de coordinación con la APF para el funcionamiento del SISER, la SEGOB proporcionó los oficios con los cuales en julio de 2015 solicitó a las entidades y dependencias de la APF la designación de un enlace a fin de generar un certificado para su acceso al sistema, así como su presencia a un curso de capacitación para el uso de éste; y en septiembre de 2015 les remitió el Manual para el uso del Sistema de Seguimiento a Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, la ASF revisó *in situ* la operación y funcionamiento del SISER, con lo que se verificó que la SEGOB ingresa en el sistema la información pública de las recomendaciones emitidas en 2015 por la CNDH, a fin de requerir a la dependencia responsable de su atención respuesta sobre su aceptación, así como el ingreso de documentación que acredite su seguimiento y estado de trámite y atención. Además, se corroboró que al momento de la elaboración del presente informe, las dependencias y entidades que de enero a octubre de 2015 recibieron recomendaciones por parte de la CNDH ya habían iniciado la carga de la información referente a su aceptación y de las medidas para su atención.

Si bien aun cuando la Subsecretaría de Derechos Humanos remitió el 23 de noviembre de 2015 el oficio núm. UDDH/911/3084/2015 a la Dirección de Tecnologías de la Información para solicitar que ésta “revise el estatus y acciones pendientes por realizar, que permita contar con la última fase del SISER”, referente a la publicación de la información de la aplicación en un sitio WEB, la SEGOB no acreditó contar con una versión pública del sistema, ni con plazos para su instrumentación, a fin de para dar a conocer a la sociedad los avances en la atención de las recomendaciones emitidas por las instancias encargadas de la protección de los derechos humanos.

b) Coordinación de acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

En 2014, la CNDH emitió 55 recomendaciones a autoridades de los tres órdenes de gobierno, de las que el 43.6% (24) fueron dirigidas a dependencias y entidades de la APF; se emitió una recomendación general a la APF; y se constató que no se dirigieron recomendaciones por violaciones graves a autoridades de la APF. Es así que en el año de revisión, la APF recibió 25 recomendaciones por parte de la CNDH.

Las 24 recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF estuvieron dirigidas a 8 dependencias y entidades; asimismo, una de estas dependencias, la Secretaría de Educación Pública, también fue destinataria de la recomendación general, como se muestra en el cuadro siguiente:



DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A LAS QUE FUERON  
DIRIGIDAS LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH, 2014

Autoridad	Recomendaciones emitidas	Recurrencia de señalamientos	Part. (%)	Estado de cumplimiento
Total	25	27	100.0	n.a
Frecuencias de recomendaciones <sup>2/</sup>				
Subtotal	241/	26	96.3	
1. Instituto Mexicano del Seguro Social	8	8	29.6	En trámite
2. Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad	8	8	29.6	En trámite
3. Procuraduría General de la República	4	4	14.9	En trámite
4. Secretaría de Educación Pública	2	2	7.4	En trámite
5. Hospital General de México	1	1	3.7	En trámite
6. Instituto Nacional de Migración	1	1	3.7	En trámite
7. Secretaría de la Defensa Nacional	1	1	3.7	En trámite
8. Secretaría de Marina	1	1	3.7	En trámite
Frecuencia de recomendaciones generales				
3/				
Subtotal	1	1	3.7	
1. Secretaría de Educación Pública	1	1	3.7	En trámite

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, mediante oficio núm. CA/SDH/047/2015, del 19 de agosto de 2015.

1/ Debido a que una recomendación puede estar dirigida a más de una autoridad, las recomendaciones y recurrencias son coincidentes. En 2014, dos recomendaciones se dirigieron a dos autoridades cada una: la recomendación 51 a la PGR y a la SEDENA, y la recomendación 28 incluyó la PGR y al CNSP, lo cual explica que para 25 recomendaciones se presentaron 27 recurrencias.

2/ Las recomendaciones son resoluciones que emiten los organismos protectores de derechos humanos que determina la violación a los derechos humanos. Con esta resolución se señala a la autoridad su responsabilidad en la violación a los derechos humanos; se le indica a la autoridad la manera en que deberá restituir o reparar el daño al afectado y podrá solicitar a las autoridades correspondientes, el inicio de los procedimientos para, en su caso, sancionar a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite.

3/ Las recomendaciones generales son propuestas a las diversas autoridades del país para que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como la aplicación de prácticas administrativas que a juicio de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, redundan en una mejor protección de los derechos humanos.

Se verificó que en 2014, de las 24 recomendaciones que la CNDH emitió a la APF, 8 fueron al Instituto Mexicano del Seguro Social y 8 a la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, equivalentes al mismo número de señalamientos, que en conjunto representaron el 61.5% (16) de las 26 recurrencias asociadas con las 24 recomendaciones, las restantes 6 autoridades fueron señaladas entre una y cuatro ocasiones. En el caso de la única recomendación general emitida, ésta fue dirigida a la Secretaría de Educación Pública.

En el año de fiscalización, 2 de las 24 recomendaciones se dirigieron a 2 autoridades cada una, para aquellas se presentaron 26 señalamientos que, adicionados al señalamiento de la recomendación general (no requiere de aceptación debido a su carácter de general), dieron lugar a 27 evaluaciones de nivel de cumplimiento de las 25 recomendaciones de la CNDH a la APF.

Respecto del nivel de cumplimiento de las 25 recomendaciones emitidas por la CNDH en 2014 a la APF, se identificó que en 13 ocasiones las autoridades aceptaron las recomendaciones y enviaron información parcial a la CNDH, en 12 ocasiones las autoridades estuvieron en tiempo

para contestar la aceptación o no de la recomendación; en 1 caso la autoridad aceptó la recomendación pero no envió información de su cumplimiento; y de la recomendación general, de acuerdo con la CNDH, debido a que no requiere de aceptación por parte de las autoridades a quienes va dirigida, la verificación de su cumplimiento se hace mediante estudios generales.

Se verificó que, en 2014, la SEGOB emitió opiniones no vinculatorias sobre la reparación del daño para dos autoridades que se lo solicitaron en cuatro ocasiones, se constató que tres expedientes contienen el oficio en que la SEGOB contestó ante la solicitud de la opinión, en el expediente restante no se pudo comprobar la colaboración de la secretaría, debido a que estaba en elaboración la opinión, no se registró.

En cuanto a las acciones de coordinación de la SEGOB para el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF, la secretaría no acreditó contar con mecanismos de vinculación con la CNDH para que le sean notificadas las recomendaciones que se emitieron a la APF, a fin de dar seguimiento a su atención. La SEGOB señaló que “actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no notifica a esta Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos la emisión de sus recomendaciones, por lo que ésta, toma conocimiento mediante la información publicada por la CNDH en su página web” y, en el caso de las dependencias, la Unidad “recaba la información con las áreas competentes, mediante oficio y en algunas ocasiones, llamadas telefónicas que recuerden las respuestas correspondientes pendientes o la revisión de las mismas”.

Al respecto, la SEGOB proporcionó oficios de 2014 y 2015, mediante los cuales acreditó que la APF, comisiones estatales y del Distrito Federal de derechos humanos y gobiernos municipales y estatales, a solicitud de la secretaría, le remitieron información respecto del seguimiento que hacen en relación a la documentación que proporcionan a la CNDH para la atención de las recomendaciones que ésta les dirigió de 2008 a 2014.

De 2010 a 2014, la CNDH emitió 415 recomendaciones a los tres órdenes de gobierno, de las cuales el 64.6% (268) se dirigieron a dependencias de la APF; asimismo, se identificó que las 268 recomendaciones dirigidas a las autoridades federales presentaron una disminución del 19.1% en promedio anual, al pasar de 56 en 2010 a 24 en 2014; y con 67 recomendaciones, 2011 fue el año con mayor cantidad de recomendaciones en el periodo. Asimismo, de 2010 a 2014 cada año la APF, con excepción de 2012, tuvo una recomendación general, y en 2012 fue receptora de una recomendación por violaciones graves.

En ese periodo, las 268 recomendaciones que la APF recibió de la CNDH involucraron en su conjunto a 28 autoridades de las dependencias y entidades de la APF, con una recurrencia de 294 ocasiones; las 4 recomendaciones generales señalaron a 9 autoridades, con una recurrencia de trece ocasiones, y la recomendación por violaciones graves a los derechos humanos se dirigió a una autoridad, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURRENCIA DE AUTORIDADES SEÑALADAS EN LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA FEDERAL, 2010-2014

Autoridades	2010	Part. (%)	2011	Part. (%)	2012	Part. (%)	2013	Part. (%)	2014	Part. (%)	Total	Part. (%)	TMCA
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>100.0</b>	<b>81</b>	<b>100.0</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>	<b>65</b>	<b>100.0</b>	<b>27</b>	<b>100.0</b>	<b>308</b>	<b>100.0</b>	<b>(19.1)</b>
<b>Recomendaciones</b>													
<b>Subtotal</b>	<b>60</b>	<b>95.2</b>	<b>75</b>	<b>92.6</b>	<b>71</b>	<b>98.6</b>	<b>62</b>	<b>95.4</b>	<b>26</b>	<b>96.3</b>	<b>294</b>	<b>95.5</b>	<b>(18.9)</b>
1. Secretaría de la Defensa Nacional	22	34.9	25	30.9	15	20.8	3	4.6	1	3.7	66	21.5	(53.8)
2. Instituto Mexicano del Seguro Social	2	3.2	10	12.3	3	4.0	9	13.9	8	29.6	32	10.4	41.4
3. Secretaría de Seguridad Pública	7	11.0	15	18.6	9	12.5	0	n.a	0	n.a	31	10.1	n.a
4. Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad	1	1.6	0	n.a	0	n.a	20	30.8	8	29.6	29	9.5	68.2
5. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	8	12.6	3	3.7	13	18.0	4	6.2	0	n.a	28	9.1	(20.6)
6. Secretaría de Marina	6	9.5	6	7.4	6	8.3	7	10.8	1	3.7	26	8.5	(36.1)
7. Procuraduría General de la República	2	3.2	6	7.4	3	4.2	5	7.7	4	14.9	20	6.6	18.9
8. Secretaría de Educación Pública	1	1.6	1	1.2	1	1.4	7	10.8	2	7.4	12	3.9	18.9
9. Instituto Nacional de Migración	2	3.2	2	2.5	3	4.2	2	3.1	1	3.7	10	3.3	(15.9)
10. Secretaría de Salud	2	3.2	2	2.5	2	2.8	1	1.5	0	n.a	7	2.4	(20.6)
11. Comisión Nacional del Agua	1	1.6	2	2.5	1	1.4	0	n.a	0	n.a	4	1.3	n.a
12. Secretaría de Economía	1	1.6	1	1.2	1	1.4	0	n.a	0	n.a	3	1.0	n.a
13. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1	1.6	1	1.2	1	1.4	0	n.a	0	n.a	3	1.0	n.a
14. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0	n.a	0	n.a	1	1.4	1	1.5	0	n.a	2	0.6	n.a
15. Hospital General de México	1	1.6	0	n.a	0	n.a	0	n.a	1	3.7	2	0.6	0
16. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	0	n.a	0	n.a	1	1.4	1	1.5	0	n.a	2	0.6	n.a
17. Junta de Conciliación y Arbitraje	0	n.a	0	n.a	2	2.8	0	n.a	0	n.a	2	0.6	n.a
18. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0	n.a	0	n.a	2	2.8	0	n.a	0	n.a	2	0.6	n.a
19. Comisión Federal de Electricidad	0	n.a	1	1.2	1	1.4	0	n.a	0	n.a	2	0.6	n.a
20. Secretaría de Gobernación	0	n.a	0	n.a	2	2.8	0	n.a	0	n.a	2	0.6	n.a
21. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	0	n.a	0	n.a	1	1.4	1	1.5	0	n.a	2	0.6	n.a
22. Petróleos Mexicanos	1	1.6	0	n.a	0	n.a	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
23. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	0	n.a	0	n.a	1	1.4	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
24. Instituto Nacional de Pediatría	1	1.6	0	n.a	0	n.a	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
25. Hospital Juárez de México	1	1.6	0	n.a	0	n.a	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
26. Instituto Nacional de Antropología e Historia	0	n.a	0	n.a	0	n.a	1	1.5	0	n.a	1	0.3	n.a
27. Secretaría de Desarrollo Social	0	n.a	0	n.a	1	1.4	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
28. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	0	n.a	0	n.a	1	1.4	0	n.a	0	n.a	1	0.3	n.a
<b>Recomendaciones generales</b>													
<b>Subtotal</b>	<b>3</b>	<b>4.8</b>	<b>6</b>	<b>7.4</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>3</b>	<b>4.6</b>	<b>1</b>	<b>3.7</b>	<b>13</b>	<b>4.2</b>	<b>(24.0)</b>
1. Secretaría de Seguridad Pública	1	1.6	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.7	n.a
2. Secretaría de Educación Pública	1	1.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.7	2	0.7	n.a
3. Procuraduría General de la República	0	0.0	1	1.2	0	0.0	1	1.5	0	0.0	2	0.7	n.a
4. Secretaría de Gobernación	0	0.0	1	1.2	0	0.0	1	1.5	0	0.0	2	0.6	n.a
5. Secretaría de Salud	1	1.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	n.a
6. Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.5	0	0.0	1	0.3	n.a
7. Procuraduría General de Justicia Militar	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	n.a
8. Secretaría de la Defensa Nacional	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	n.a
9. Secretaría de Marina	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	n.a
<b>Recomendaciones graves por violaciones a los derechos humanos</b>													
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>1</b>	<b>1.4</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>1</b>	<b>0.3</b>	<b>n.a</b>
1. Secretaría de Seguridad Pública	0	0.0	0	0.0	1	1.4	0	0.0	0	0.0	1	0.3	n.a

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEGOB, mediante oficio núm. CA/SDH/047/2015 del 19 de agosto de 2015.

n.a No aplica.

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

En los ítems que no tuvieron información para todo el periodo se calculó con base en los años reportados, ajustando la fórmula.

Con la revisión de los registros de la recurrencia de las recomendaciones emitidas en el periodo se identificó que las 28 autoridades de la APF a las que se dirigieron las

recomendaciones emitidas por la CNDH de 2010 a 2014 tuvieron una disminución de recurrencia del 18.9% en promedio anual, al pasar de 60 señalamientos en las recomendaciones en 2010 a 26 en 2014; y el año en el que se señalaron a más autoridades en las recomendaciones fue 2011, con 75 ocasiones.

Por lo que se refiere a las recomendaciones generales emitidas de 2010 a 2014, las 9 autoridades involucradas tuvieron una disminución de señalamientos en las recomendaciones del 24.0% en promedio anual, al pasar de 3 ocasiones señaladas en los expedientes a 1 autoridad en 2014. Además, el año con mayor cantidad de autoridades señaladas en las recomendaciones generales, fue 2011, con 6 autoridades.

En cuanto a la aceptación o negativa de aceptación de las recomendaciones emitidas por parte de las autoridades a las que se dirigieron esas recomendaciones, se identificó que de 2010 a 2014, de las 308 ocasiones que se señalaron a las autoridades, en 10 (3.3%) ocasiones éstas no aceptaron la recomendación y 298 (96.7%) sí la aceptaron.

En el periodo de análisis, las recomendaciones con pruebas de cumplimiento total han disminuido en 37.0% en promedio anual, de 28 veces en que las autoridades presentaron pruebas de cumplimiento total en 2010 a siete ocasiones en 2013. En el periodo, 2011 fue el año en que en que las autoridades prestaron más ocasiones de pruebas de cumplimiento total con 31.

En lo que se refiere a las recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos, la recomendación que se emitió en 2012 ha presentado pruebas de cumplimiento parcial.

En el caso de la coordinación para la atención de las recomendaciones emitidas por la CNDH, en el periodo de 2011 a 2014, tres autoridades solicitaron a la SEGOB en 25 ocasiones su opinión no vinculatoria, éstas fueron: la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, la Secretaría de Seguridad Pública y el Hospital General de México, de las cuales el 96.0% (24) de la recomendaciones de dichas autoridades continúan en estado de trámite y el 4.0%(1) fue concluida.

Se identificó que en relación con las 268 recomendaciones emitidas por la CNDH y dirigidas a autoridades de la APF de 2010 a 2014, para el 9.3% (25) se solicitó a la SEGOB su opinión no vinculatoria. De las 25 recomendaciones en las que se requirió la opinión no vinculatoria a la SEGOB, una fue concluida.

#### c) Atención de recomendaciones y sentencias emitidas por organismos internacionales.

Por lo que se refiere a la atención de las recomendaciones y sentencias dirigidas al Estado mexicano por organismos internacionales<sup>18/</sup> en materia de derechos humanos, se verificó que en 2014 no se emitieron recomendaciones ni sentencias por parte de los organismos internacionales en la materia.

En el periodo de 2010 a 2013, se identificó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió cuatro sentencias, en tanto que la Comisión Interamericana de Derechos

---

<sup>18/</sup> Como parte de Organización de los Estados Americanos en el que México forma parte, se establecen dos órganos que cumplen con la defensa y protección de los derechos humanos los cuales son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH).

Humanos (CIDH) emitió dos recomendaciones al Estado mexicano. En las tres sentencias emitidas en 2010, así como la sentencia emitida en 2013 al Estado mexicano, con la revisión de los informes sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las sentencias, que la SEGOB realizó las siguientes acciones ordenadas por la Corte IDH: la investigación de los hechos, el proceso de estandarización de un protocolo, cursos de capacitación a los servidores públicos y el pago de indemnización. Al 31 de diciembre de 2014, dichas sentencias se encontraban en un estado de cumplimiento parcial.

En lo referente a las recomendaciones emitidas por la CIDH, se identificó, mediante los informes de fondo para el cumplimiento de las recomendaciones, que la acción de la SEGOB para atender la recomendación de 2011 fue referente a la incitativa de reforma a la Ley de Seguridad Social para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual consistió en la no discriminación a personas con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA); y para la recomendación de 2012, la secretaría realizó las acciones siguientes: indemnización, investigación e informes mensuales. Ambas recomendaciones, al 31 de diciembre de 2014, tenían un estado de cumplimiento parcial.

Las acciones realizadas por la SEGOB para dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias dictadas por la CIDH y la Corte IDH no han sido suficientes para que estos organismos den por concluidas dichas medidas emitidas.

#### **14-0-04100-07-0049-07-005 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no se cuenta con la versión pública del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones emitidas por la CNDH que debe ser publicado en la página web de la secretaría y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de dar a conocer a la ciudadanía, las recomendaciones emitidas por la CNDH, la autoridad responsable, los actos violatorios de derechos humanos, la aceptación o no y el estatus de cumplimiento de la recomendación, y demás información que la SEGOB considere necesaria para cumplir con los objetivos de la transparencia focalizada en materia de derechos humanos, y con ello dar cumplimiento al artículo Décimo segundo del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

#### **14-0-04100-07-0049-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de instrumentar mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin conocer de las recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF y coordinar el cumplimiento de aquellas que fueron aceptadas, así como de las recomendaciones y sentencias emitidas por los organismos internacionales en la materia, para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 24, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, las estrategias 4.3. "Garantizar la efectividad de los mecanismos para atender sentencias, resoluciones o recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos" y 5.6. "Establecer mecanismos de colaboración con órganos constitucionales autónomos" del PNDH 2014-2018, y la estrategia 3.3. "Coordinar el cumplimiento de recomendaciones y sentencias en materia

de derechos humanos" de PSG 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

#### **4. Atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares**

Los resultados de las acciones de la SEGOB en la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares se basaron en dos aspectos: a) Atención y coordinación para atender las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la CNDH, y b) Atención y coordinación de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por organismos internacionales de derechos humanos, los cuales se presentan a continuación:

a) Atención y coordinación para atender las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la CNDH.

La SEGOB proporcionó el listado de medidas precautorias que la CNDH le solicitó a las dependencias y entidades de la APF de 2010 a 2013, e indicó que, debido a que las medidas cautelares "(...) son notificadas directamente a la autoridad responsable y no a través de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos", la Secretaría "coordina todas aquellas acciones en las que es competente para implementar acciones y en aquellos casos en que las autoridades competentes para atenderlas se lo solicitan", por lo que, de aquellas que no le son notificadas, no genera registros informáticos o documentales.

Asimismo, la SEGOB proporcionó datos de las medidas cautelares que la CNDH le solicitó a las dependencias y entidades de la APF en 2014, y señaló que la información la obtuvo del Informe de Actividades de la comisión, el cual se encuentra disponible al público.

De acuerdo con la información proporcionada por la SEGOB, en 2014, la CNDH solicitó medidas precautorias o cautelares a cuatro entidades del ramo y un área jurídica que dependen de la secretaría, con 11 acciones para su cumplimiento, sin que en ninguno de los casos le fuera notificada directamente a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, por lo que la SEGOB aclaró que la información proporcionada la obtuvo del Informe de Actividades de la CNDH.

En cuanto a la participación de la SEGOB como coordinadora de otras autoridades de distintos órdenes de gobierno para la ejecución de medidas precautorias o cautelares de 2010 a 2014, la secretaría indicó que de 2010 a 2013, coordinó 25 medidas precautorias o cautelares en las que se vieron involucradas 19 autoridades: 6 federales, incluyendo a la SEGOB, 12 estatales, y 1 municipal, las cuales en conjunto estuvieron señaladas en las solicitudes de las medidas 68 ocasiones. Respecto de 2014, de ninguna de las medidas emitidas por la CNDH a las dependencias y entidades de la APF, registró solicitud de parte de las autoridades competentes de instrumentar las medidas, por lo que, no se requirió realizar acciones de coordinación para su implementación

La SEGOB informó que sus acciones de coordinación para la ejecución de medidas precautorias o cautelares de 2010 a 2013 consistieron en "envío de oficios y coordinación con autoridades competentes para implementar medidas de seguridad", las cuales consistieron en gestiones con distintas autoridades para la prestación de infraestructura de seguridad, servicios de protección integrales, y de diversas medidas de protección, a fin de garantizar la integridad física y psicológica de los beneficiarios.

Se identificó que en el periodo de análisis, las medidas precautorias o cautelares concluidas han presentado un descenso de 41.5% en promedio anual, al pasar de cinco medidas concluidas en 2010 a una en 2013.

Al 31 de diciembre de 2014, las 25 medidas precautorias o cautelares coordinadas por la SEGOB de 2010 a 2013 presentaron los siguientes estados de cumplimiento: el 52.0%(13) fueron concluidas, el 28.0%(7) fueron atendidas, pero la CNDH no había emitido la notificación sobre su conclusión, y el 20.0%(5) restante estuvo en trámite. Con base en lo anterior, se identificó que si bien, la SEGOB coordinó acciones para la instrumentación de las medidas cautelares solicitadas por la CNDH a las dependencias y entidades de la APF en el periodo 2010 a 2014, el 48.0% (12) de las solicitudes se encontraban en trámite al cierre de 2014.

b) Atención y coordinación de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por organismos internacionales de derechos humanos.

En 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó 6 medidas precautorias o cautelares al Estado mexicano, de las cuales la SEGOB se coordinó para su ejecución con 10 autoridades; 4 federales, 5 estatales y una municipal, como se muestra en el cuadro siguiente:

MEDIDAS PRECAUTORIAS O CAUTELARES SOLICITADAS POR CIDH DE DERECHOS HUMANOS AL ESTADO MEXICANO, 2014

Autoridad	Medidas precautorias <sup>1</sup>	Recurrencia	Part. (%)	Estado de la medida
Total	6	13	100.0	En trámite
Federal	5	5	38.5	En trámite
1. Procuraduría General de la República*	2	2	15.4	En trámite
2. Policía Federal	1	1	7.7	En trámite
3. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	1	1	7.7	En trámite
4. Consejo Nacional de Fomento Educativo	1	1	7.7	En trámite
Estatal	6	6	46.2	En trámite
1. Policía Estatal de Guerrero*	2	2	15.4	En trámite
2. Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua	1	1	7.7	En trámite
3. Procuraduría General de Justicia Estado de México	1	1	7.7	En trámite
4. Fiscalía de Chihuahua	1	1	7.7	En trámite
5. Procuraduría General de Justicia de Oaxaca	1	1	7.7	En trámite
Municipal	2	2	15.3	En trámite
1. Presidente municipal de Iguala*	2	2	15.3	En trámite

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SEGOB, mediante oficio núm. CA/SDH/047/2015, del 19 de agosto de 2015.

<sup>1</sup> Las medidas precautorias o cautelares pueden estar dirigidas a una o más autoridades.

n.a No aplica.

\* Las siguientes autoridades aparecen mencionadas en dos expedientes de las medidas precautorias o cautelares: la policía estatal del Guerrero, la PGR y el presidente municipal de Iguala, por lo que al sumar sus las señalamientos en las medidas precautorias dan 13 ocasiones.

En el año de fiscalización, de las 10 autoridades con las que la SEGOB se coordinó para atender medidas precautorias o cautelares, tres fueron señaladas en dos ocasiones, dichas autoridades fueron la Procuraduría General de la República, la policía estatal de Guerrero y el presidente municipal de Iguala, en tanto que a las 7 autoridades restantes se les solicitó una medida precautoria.

Con la revisión de los expedientes correspondientes a las seis medidas cautelares solicitadas por la CIDH en 2014, se identificó que la SEGOB, de acuerdo a sus atribuciones, efectuó las acciones de coordinación con las instituciones del Estado mexicano responsables de su instrumentación, las cuales consistieron en reuniones periódicas de trabajo para la implementación de las medidas precautorias, así como el seguimiento de acciones con base en oficios enviados a las autoridades competentes para solicitar su actuación dentro del marco de sus atribuciones, minutas de trabajo e informes de cumplimiento de acuerdos, dichas actividades se realizan desde que se notifica la medida cautelar a la SEGOB o a la autoridad responsable de su instrumentación le solicita apoyo para la implementación o conclusión según corresponda.

Asimismo, se identificó que la SEGOB solicita la baja de las medidas precautorias o cautelares en las que no existe riesgo o interés de los beneficiarios por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores como vinculo de la SEGOB y la CIDH, dicha solicitud no implica que estas medidas se vayan a dar de baja, ya que es decisión que corresponde de manera exclusiva a la CIDH.

De 2010 a 2014, se identificó que se solicitaron 32 medidas precautorias o cautelares por la CIDH, las cuales fueron dirigidas a 62 autoridades de los tres órdenes de gobierno: 24 de la APF, 32 estatales, y 6 municipales.

Las 32 medidas precautorias o cautelares solicitadas por la CIDH al Estado mexicano de 2010 a 2014, al 31 de diciembre de 2014, estaban en trámite y para 5 de ellas, requeridas entre 2006 y 2012, la SEGOB solicitó su baja a la CIDH por medio de la SRE, toda vez que, de acuerdo con la entidad fiscalizada, los beneficiarios no se encontraban en situación de gravedad, urgencia e irreparabilidad. Para las restantes 27, la SEGOB no presentó evidencia respecto del seguimiento de su estado, por lo que no se identificó cuáles de ellas seguían vigentes por su pertinencia para proteger a los beneficiarios, y cuáles se mantenían en razón de que la CIDH no había publicado su baja a petición de esta secretaría.

#### 14-0-04100-07-0049-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de instrumentar mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que las medidas precautorias y cautelares que solicite la CNDH a las dependencias y entidades de la APF, se hagan del conocimiento de la SEGOB, conozca de la aceptación, instrumentación y conclusión, a fin de generar un registro de las medidas aceptadas, instrumentadas y concluidas, así como, aquellas en las que participa a petición de las autoridades responsables como coordinadora para atender dichas medidas, en los términos del artículo 24, fracciones VII y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y procurar lo establecido en el artículo 1, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencias determinadas.

#### **5.** *Promoción de la adopción de los derechos humanos en la administración pública federal, estatal y municipal*

La revisión se basó en dos aspectos: a) Atención de las propuestas de reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos y b) Cumplimiento del indicador de avance en la



elaboración de propuestas de armonización administrativa, los cuales se presentan a continuación:

a) Atención de las propuestas de reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos.

De acuerdo con la información proporcionada por la SEGOB, en materia de promoción de la adopción de derechos humanos por parte de la Administración Pública Federal, la secretaría realizó dos actividades: reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos de las dependencias y entidades, y participar en la actualización y armonización de los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para que se armonicen con la reforma constitucional.

Respecto de las recomendaciones de reforma al marco jurídico, en 2014, la SEGOB emitió una opinión acerca del proyecto de la Ley General de Aguas, en el cual se realizaron comentarios referentes al derecho humano de acceso al agua, preceptos legales a luz de los contenidos constitucionales y de los instrumentos internacionales en la materia, que se relacionan con dicho derecho.

En cuanto a su participación en la actualización y armonización de normas internas con la reforma constitucional, se identificó que en 2014 la SEGOB organizó cinco grupos de trabajo con 58 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración de propuestas de armonización de normas administrativas, por lo que se realizaron cinco mesas de trabajo en: Economía<sup>19/</sup>, Seguridad<sup>20/</sup>, Fuerzas Armadas<sup>21/</sup>, Gobernación<sup>22/</sup> y Desarrollo Social<sup>23/</sup>.

Con la revisión de los expedientes de las mesas de trabajo, se constató que las dependencias representantes de los sectores participantes en dichas acciones reportaron a la SEGOB el universo de 61,879 normas con que contaron a 2014, así como la revisión de 61,293 ordenamientos normativos, como se muestra a continuación:

---

<sup>19/</sup> Economía: comprende las siguientes entidades SE, CONDUSEF, INEGI, PRODECON, SENER, SECTUR.

<sup>20/</sup> Seguridad: comprende las siguientes entidades CNS, PGR, PF, SPF.

<sup>21/</sup> Fuerzas Armadas: comprende las siguientes entidades SEDENA Y SEMAR.

<sup>22/</sup> Gobernación: comprende las siguientes entidades CEAV, COMAR, CONAPO, CONAPRED, CONAVIM, INM, PC, SETEC, UPDDH

<sup>23/</sup> Desarrollo social: comprende las siguientes entidades CDI, CONACULTA, CONADIS, CONAFOR, CONAGUA, CONAMED, CONANP, CONEVAL, DIF, IMJUVE, INALI, INAPAM, INEA, INMUJERES, ISSSTE, LICONSA, PA, PROFEDET, PROFEPA, SAGARPA, SCT, SEDATU, SEDESOL, SEMARNAT, SEP, SS y STPS.

## ANÁLISIS DE PROPUESTAS DE REFORMAS AL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, 2014

Normativa	Sectores										Otras dependencias o entidades *		Total	
	Economía		Seguridad		Fuerzas Armadas		Gobernación		Desarrollo Social		NRR	A	NRR	A
	NRR	A	NRR	A	NRR	A	NRR	A	NRR	A				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m)=a+c+e+g+i+k	(n)=b+d+f+h+j+l
Total de normas reportadas a la SEGOB	n.e.	n.e.	14	n.e.	7	n.e.	37	n.e.	1,733	n.e.	60,088	n.e.	61,879	n.e.
Total de normas reportadas como revisadas a la SEGOB	266	n.e.	72	n.e.	7	n.e.	27	n.e.	819	n.e.	60,102	n.e.	61,293	n.e.
Leyes	12	n.e.	22	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	8	n.e.	0	n.e.	42	n.e.
Reglamentos	33	n.e.	16	n.e.	0	n.e.	10	n.e.	101	n.e.	22	n.e.	182	n.e.
Estatuto	4	n.e.	1	n.e.	0	n.e.	1	n.e.	5	n.e.	0	n.e.	11	n.e.
Manuales	2	n.e.	9	n.e.	4	n.e.	3	n.e.	195	n.e.	629	n.e.	842	n.e.
Reglas de operación	6	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	19	n.e.	0	n.e.	25	n.e.
Reglas	0	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	16	n.e.	4	n.e.	20	n.e.
Acuerdos	27	n.e.	2	n.e.	0	n.e.	3	n.e.	151	n.e.	58,927	n.e.	59,110	n.e.
POBALINES	4	n.e.	12	n.e.	0	n.e.	8	n.e.	76	n.e.	5	n.e.	105	n.e.
NOM	167	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	86	n.e.	68	n.e.	321	n.e.
Programas	2	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	0	n.e.	16	n.e.	2	n.e.	20	n.e.
Otros	9	n.e.	10	n.e.	3	n.e.	2	n.e.	146	n.e.	445	n.e.	615	n.e.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los formatos para la dictaminación de la normativa de la APF para su armonización con la reforma constitucional de derechos humanos de las 58 dependencias y entidades de la APF.

NRR Normas reportadas revisadas por las dependencias.

A Normas reportadas por las dependencias como armonizadas.

Otras Otras disposiciones normativas: Códigos, Avisos, Autorizaciones, Formatos, Medidas, Anexos, Guías, Instructivos.

\* SRE, SHCP, SFP, PEMEX, CFE, DICONSA, IMSS, INFONAVIT, SEPOMEX.

n.e. No especificado.

De las 61,879 normas reportadas por las dependencias y entidades a la SEGOB, el 99.1% (61,293) se reportó como revisadas, de éstas 1,191 (1.9%) correspondieron a los sectores con los que se realizaron las mesas de trabajo y 60,102 (98.1%) fueron disposiciones de otras dependencias y entidades que no formaron parte de dichas mesas.

Por tipo de ordenamiento, de los 1,191 ordenamientos reportados como revisados a la SEGOB, las Normas Oficiales Mexicanas tuvieron el mayor número de revisiones, con el 21.2% (253), seguidas por los manuales con el 17.9% (213), acuerdos con el 15.4% (183), otros con el 14.3% (170), reglamentos con el 13.4% (160), POBALINES con el 8.4% (100), leyes con el 3.5% (42), reglas de operación el 2.1% (25), programas con el 1.5% (18), reglas con el 1.4% (16), y estatutos con el 0.9% (11).

Por lo que respecta al universo de disposiciones normativas que se encontraron armonizadas con la reforma constitucional o que se armonizaron a partir de las acciones realizadas por la SEGOB con las dependencias y entidades de la APF, no se contó con registros ni mecanismos que le permitieran determinar el análisis de las propuestas de reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos por dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, tipo de norma, universo y revisadas, debido a la falta de registros claros, y confiables que permitan la adecuada rendición de cuentas.

Como parte de las acciones realizadas, en 2015, en materia de armonización, la SEGOB proporcionó el decreto por el cual se establece la estrategia integral de mejora regulatoria

del gobierno federal y de simplificación de trámites y servicios, del 05 de enero de 2015, así como copia de las bases de colaboración firmadas entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la SEGOB, el 14 de octubre de 2015. El primer documento tiene el objeto de establecer la estrategia integral de mejora regulatoria del gobierno federal y de simplificación de trámites y servicios.

El cual establece en su artículo primero, fracción IV, que las directrices que prevean la regulación se emitan bajo criterios de claridad, simplicidad, no duplicidad, administración de riesgos, armonización con los derechos humanos, entre otras, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades en la materia. Asimismo, la COFEMER en coordinación con la Secretaría de Economía y la SEGOB podrán llevar a cabo conferencias, encuentros o convenios a nivel estatal y municipal, a fin de impulsar la mejora regulatoria en todo el país.

En tanto que, el segundo tiene por objeto establecer los mecanismos de colaboración, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, para que la ejecución de acciones permitan la eficiente coordinación y articulación de las políticas públicas en materia de derechos humanos y de mejora regulatoria. Como parte de los compromisos de las bases, se definió que dichas entidades deberán formular mecanismos ágiles y oportunos de comunicación para intercambiar información; emitir una guía para elaborar disposiciones administrativas armonizadas con la reforma constitucional de derechos humanos 2011, diseñar un programa de capacitación, sensibilización y actualización para los servidores públicos de la COFEMER y SEGOB. Lo cual evidenció que la SEGOB sentó las bases para coordinar el proceso de armonización en materia de derechos humanos en la Administración Pública Federal, mismas que comenzarán a operar una vez que se cuenten asentados los mecanismos por la comisión y la secretaría.

Asimismo, durante la auditoría, la SEGOB proporcionó dos bases de datos que contienen la información cualitativa y cuantitativa, así como el soporte documental de los trabajos realizados, en 2015, en el marco de la mesa permanente de revisión de la normatividad administrativa para su armonización con la reforma constitucional de derechos humanos, en dichos sistemas se incluye el análisis de la normativa, su universo, estado de armonización y observaciones de las 17 dependencias del gobierno federal.

Sin embargo, con el análisis de la documentación proporcionada por la SEGOB se identificaron diferencias entre las bases de datos de información cualitativa, cuantitativa y la documentación soporte, lo cual evidenció debilidades en los registros de las actividades que realizó en materia de armonización.

b) Cumplimiento del indicador de avance en la elaboración de propuestas de armonización administrativa.

En el objetivo 1. “Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos del PNDH 2014-2018” se estableció el indicador “Porcentaje de avance en la elaboración de propuestas de armonización de la normatividad administrativa de las dependencias del gobierno de la república conforme a la reforma constitucional”, el cual reportó que se superó en 2.6 puntos porcentuales la meta programada consistente en que el 15.0% de las dependencias de la APF contaran con propuestas de armonización de su normativa administrativa, ya que el porcentaje en el año en revisión alcanzó el 17.6% y, de acuerdo con el informe, se contó con propuestas en 3 de 17 dependencias de la APF.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la SEGOB proporcionó la evidencia documental de tres dependencias que entregaron resultados en materia de armonización; la SCT indicó que no se identificaron disposiciones que requieran ser armonizadas; para la SENER se señalan 13 documentos normativos, en los cuales se indicó la inconsistencia identificada, las actividades a realizar para subsanarlas y la acción con la cual se atendió, y por último, la SE indicó las normas administrativas que fueron armonizadas en 2014 y que entrarían en vigor a partir del 1 de enero de 2015. Con base en lo anterior, se observa que la SEGOB identificó las propuestas de armonización de la normativa administrativa por parte de las dependencias que le remitieron información, las cuales se refieren a tres dependencias que contaron con propuestas de armonización.

#### 14-0-04100-07-0049-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que existen diferencias entre el cumplimiento del indicador con la información de las actividades realizadas en la materia y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de contar con información que proporcione una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas, en términos del Artículo Tercero, numeral 14, inciso a. Normas Generales de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

#### **6.** *Divulgación de los contenidos de derechos humanos entre la población y las autoridades*

La revisión se basó en dos aspectos: a) cumplimiento del indicador índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos y b) promoción y divulgación de la reforma constitucional de derechos humanos, los cuales se presentan a continuación:

a) Cumplimiento del indicador índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Para medir los avances en la capacitación de los servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, en el objetivo 1 “Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos”, se definió el indicador “Índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, para el cual se estableció la meta de lograr un índice de capacitación del 48.0%, como se muestra en el cuadro siguiente:

ÍNDICE DE CAPACITACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Método de cálculo	Análisis	Aplicación de la fórmula	Meta		Cumplimiento
			Programada	Alcanzada	
ICDH: $[0.3(\text{SPC}/20,000)+0.7(\text{BN}/\text{SPC})]*100$ SPC= Número de servidores públicos capacitados en la reforma constitucional en materia de derechos humanos (acumulados en el sexenio) BN= Servidores Públicos capacitados que obtuvieron un nivel medio o alto en su capacitación	SEGOB	ICDH: $[0.3(10,306/20,000)+0.7(6,933/10,306)]*100$ SPC=10,306 servidores públicos 2013 = 1,640 servidores públicos 2014 = 8,666 servidores públicos Acumulado = 10,306 servidores. BN= 6,933 servidores públicos	48.0%	62.5%	130.2%
	ASF 1/	ICDH: $[0.3(9,936/20,000)+0.7(6,636.8/9,936)]*100$ SPC=9,936 servidores públicos 2013=1,640 servidores públicos 2014=8,296 servidores públicos Acumulado = 9,936 servidores públicos  BN=6,637 servidores públicos	48.0%	61.7%	128.5%

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en lo reportado en el Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018; Logros 2014, del Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018 e información proporcionada por la SEGOB con oficio CA/SDH/900/060/2015 del 9 de noviembre de 2015.

1/ Análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SEGOB con oficio CA/SDH/900/060/2015 del 9 de noviembre de 2015.

Los resultados del indicador “Índice de capacitación a servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, reportados en el informe de logros 2014 del PNDH 2014-2018, se señala un cumplimiento de la meta superior en 30.2%, al registrar al 62.5% de los servidores públicos capacitados en 2014, para su cálculo se consideró la capacitación de 8,666 servidores públicos en 2014, de los cuales se proporcionó el reporte de capacitados por tipo de curso. Sin embargo, con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, con motivo de la presentación de resultados preliminares, se identificó que en 2014 la SEGOB capacitó a 8,296 servidores públicos de la APF, equivalente a un índice del 61.7% en ese año, lo que representó un cumplimiento del 128.5%.

b) Promoción y divulgación de la reforma constitucional de derechos humanos.

En cuanto a las acciones de difusión a la población, se identificó que en 2014 la SEGOB programó nueve actividades y un foro, sin acreditar información de la población objetivo y la cobertura que se pretendía alcanzar con estas acciones. De las actividades programadas, se realizaron siete sesiones y un foro.

Se verificó que con las acciones de divulgación realizadas por la SEGOB, se difundieron los aspectos que consideró la reforma constitucional en materia de derechos humanos a 2,600 personas, de las cuales, el 92.3% (2,400) fue por medio de sesiones itinerantes y el 7.7% (200) en un foro llevado a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con la documentación de las 7 sesiones itinerantes, éstas se realizaron en: Michoacán, Coahuila, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Chiapas y Tamaulipas; las previstas a realizarse en Querétaro y Guanajuato no se llevaron a cabo debido a que no se lograron acordar fechas con los gobiernos estatales. Respecto de las 2,600 personas sensibilizadas en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos el 25.0% (650) fue en Puebla, el 17.3% (450) fue en Hidalgo, en tanto que en Michoacán, Coahuila y Oaxaca registraron el 11.5% (300) en cada entidad, así como Chiapas y Tamaulipas el 7.7% (200).

Asimismo, de las 23 entidades federativas restantes, no se identificó la programación de acciones, ni en otras instituciones públicas, privadas o en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que permitieran difundir los derechos humanos a la sociedad en general, así como los aspectos considerados en la reforma constitucional.

Durante la auditoría, la SEGOB indicó que a fin de atender la observación relativa a programar acciones con entes públicos, privados u organizaciones civiles para informar a la población respecto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como de las acciones para mejorar los mecanismos de control y registro de las actividades de capacitación se emitieron los oficios núms. DGPPDH/913/OC/417/2015 y DGPPDH/913/OC/416/2015 del 27 de noviembre de 2015, por parte de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos con el cual se instruye a los Directores Generales Adjuntos y Directores de Área de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos que en los Programas Anuales de Trabajo 2016-2018 se considere la programación de acciones de difusión de dicha reforma en las 23 entidades federativas restantes, asimismo, se integre una base de datos como parte de los mecanismos de control y registro de actividades.

Sin embargo, con el análisis de la documentación proporcionada por la SEGOB no se identificó la propuesta de programación de las acciones de difusión con entes públicos, privados u organizaciones civiles en las 23 entidades federativas para informar a la población respecto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos ni la base de datos que permitirá dar seguimiento a las acciones para mejorar los mecanismos de control y registro de las actividades de promoción y divulgación de la reforma constitucional de derechos humanos.

En cuanto a la promoción y capacitación de los servidores públicos sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de acuerdo con la información proporcionada por la SEGOB, se identificó que en 2014 dicha dependencia llevó a cabo 36 actividades de capacitación, 27 dirigidas al gobierno federal, 8 a los gobiernos estatales, y 1 dirigida a gobiernos municipales. De las 36 actividades, 1 corresponde a sesiones permanentes, 4 a talleres regionales, 2 a seminarios regionales, 7 a talleres de inducción y 22 a cursos de capacitación.

Se identificó que la SEGOB no contó con una programación específica de capacitación por tipo de actividad, nivel de gobierno, órdenes de gobierno, dependencia o entidad, tipo y nivel de servidores públicos, por lo que la ASF realizó el análisis de las listas de asistencia para determinar los servidores públicos previstos a ser capacitados, con las cuales se contabilizaron a 7,286 servidores públicos, 1,469 fueron en sesiones permanentes, 205 en talleres regionales, 237 a seminarios regionales, 595 en talleres de inducción y 4,780 en cursos de capacitación.

Respecto del total de servidores públicos capacitados, la SEGOB reportó la capacitación de 8,296 servidores públicos, 1,010 más de los previstos en las listas de asistencia. De los 8,296 capacitados, 1,629 servidores fueron en sesiones permanentes, 195 en talleres regionales, 549 a seminarios regionales, 868 en talleres de inducción y 5,055 en cursos de capacitación. En sesiones permanentes cumplió con las asistencia de personas en 110.9%, al registrar a 1,629 servidores públicos; en talleres regionales con 95.1%, al registrar a 195 servidores públicos; en seminarios regionales con el 231.6% al registrar a 549 servidores públicos; en

talleres de inducción en 145.9%, con 868 servidores públicos, en tanto que en cursos de capacitación se registró al 105.7%, con 5,055 servidores públicos.

Por lo anterior, se identificó que la SEGOB programó sesiones, seminarios, talleres y cursos en su Programa Anual de Trabajo 2014, pero careció de una programación específica para capacitar a servidores públicos en los tres niveles y órdenes de gobierno, por nivel y tipo de puesto.

#### 14-0-04100-07-0049-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que en los programas anuales de trabajo de las Unidades Administrativas encargadas de las tareas de promoción y capacitación a las instituciones públicas, privadas y sociales en materia de derechos humanos no se definen las acciones por nivel de gobierno, órdenes de gobierno y ámbito público, privado y social y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de que se determinen las actividades programadas, por ámbito, población objetivo, metas y cobertura según estén dirigidas las actividades, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 27, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 25, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

#### 14-0-04100-07-0049-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que se identifican diferencias entre la información reportada respecto de las actividades de difusión y capacitación en materia de derechos humanos y, a partir de sus resultados, instrumente las acciones necesarias, a fin de contar con información clara, confiable, que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública en términos del Artículo Tercero, numeral 14, inciso a. Normas Generales de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

### **7. *Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Gobernación en materia de Derechos Humanos***

El análisis se basó en dos aspectos: elaboración, seguimiento y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados, y el Análisis de la Lógica Horizontal y Vertical, los cuales se presentan a continuación:

#### a) Elaboración, seguimiento y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En 2014, la SEGOB tuvo a su cargo 5 programas presupuestarios relacionados con la materia por auditar: P004 “Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos”, P015 “Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas”, P017 “Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos” y P022 “Conducción de la política en materia de Derechos Humanos”, los cuales acreditaron la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados en 2014, al estar obligados por ser

programas de categoría P) Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; en el caso del programa presupuestario L001 “Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la comisión y/o la corte interamericana de derechos humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos”, al ser un programa de modalidad L “Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional”, no se encontró obligado a contar con una MIR.

Se verificó que las MIR de dichos programas presupuestarios quedaron actualizadas en sus metas, objetivos e indicadores de desempeño en 2014; asimismo, se constataron las modificaciones realizadas para la captura de las fichas técnicas definitivas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), las cuales se refieren a cambios en los indicadores, por lo que la estructura de la lógica horizontal y vertical de las MIR registradas en el PASH para 2013, fue distinta a la definida por la SEGOB para 2014. La modificación de las matrices se debió al proceso de actualización y mejora de las MIR, así como su alineación con el PND 2013-2018 y al Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 conforme a la metodología del marco lógico.

b) Análisis de la Lógica Horizontal y Vertical.

#### **P004 “Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos”**

##### Lógica vertical

En la revisión de la MIR del programa presupuestario P004 “Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos” se identificaron 4 indicadores, de los cuales 1 es de nivel fin, 1 de propósito, 1 de componente y 1 de actividad.

Se determinó que no se guarda lógica vertical dentro de la MIR del Pp P004, ya que no es posible verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, toda vez que el objetivo establecido en el nivel Actividad no se relaciona con el indicador de Componente. Asimismo, el cumplimiento del objetivo en el indicador de nivel Componente, contribuye al logro del objetivo establecido en el Propósito. Finalmente, el objetivo de nivel Propósito no permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de nivel Fin, sin embargo este último mantiene correspondencia con la planeación nacional.

##### Lógica horizontal

Se determinó que el indicador definido para el nivel de Fin, así como el establecido en el nivel de Propósito son adecuados, permitiendo evaluar el logro del objetivo planteado al ser congruentes en su lógica horizontal y con un método de cálculo con una relación adecuada entre variables. El indicador definido para el nivel Componente es adecuado en su uso para medir el grado de cumplimiento del objetivo establecido y la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo; sin embargo, su dimensión no lo es.

En el indicador del nivel Actividad, se consideran acciones para generar algún Componente y la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo; no obstante, la dimensión del indicador se considera inadecuada.



**P015 “Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas”**

## Lógica vertical

Con la revisión de la MIR del programa presupuestario P015 “Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas” se identificaron 4 indicadores, de los cuales 1 es de nivel fin, 1 de propósito, 1 de componente y 1 de actividad.

Se determinó que se guarda lógica vertical dentro de la MIR del Pp P015, ya que resulta posible verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, toda vez que el objetivo en el nivel Actividad se relaciona con lo establecido en el indicador de Componente. Asimismo, el cumplimiento del objetivo en el indicador de nivel Componente contribuye al logro del objetivo en el Propósito. Finalmente, el objetivo de nivel Propósito permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de nivel Fin, y este último mantiene correspondencia con la planeación nacional.

## Lógica horizontal

El indicador definido para el nivel de Fin se considera inadecuado, toda vez que el objetivo planteado no se encuentra vinculado con el indicador establecido.

El indicador establecido en el nivel de Propósito permite evaluar el logro del objetivo planteado al ser congruente en su lógica horizontal; sin embargo, el método debe ser modificado para establecer una relación entre variables.

El indicador definido para el nivel Componente mide el grado de cumplimiento del objetivo establecido, así como la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo.

El indicador del nivel Actividad se refiere a las acciones para generar el Componente, y la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo es adecuada.

**P017 “Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos”**

## Lógica vertical

En la revisión de la MIR del programa presupuestario P017 “Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos” se identificaron 4 indicadores: 1 es de nivel fin, 1 de propósito, 1 de componente y 1 de actividad.

Se determinó que se guarda lógica vertical dentro de la MIR del Pp P017, ya que resulta posible verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, toda vez que el objetivo establecido en el nivel Actividad se relaciona con el del indicador de Componente. Asimismo, el cumplimiento del objetivo en el indicador de nivel Componente, contribuye al logro del objetivo en el Propósito. Finalmente, el objetivo de nivel Propósito permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de nivel Fin, y este último mantiene correspondencia con la planeación nacional.

## Lógica horizontal

Se determinó que el indicador definido para el nivel de Fin, así como el establecido en el nivel de Propósito son adecuados, permitiendo evaluar el logro del objetivo planteado al ser

congruentes en su lógica horizontal y con un método de cálculo que establece una relación adecuada entre variables.

El indicador definido para el nivel Componente mide el grado de cumplimiento del objetivo establecido, y la relación entre variables es adecuada; no obstante, el tipo de indicador es inadecuado.

El indicador del nivel Actividad refiere las acciones para generar el Componente, y la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo en forma correcta.

### **P022 “Conducción de la política en materia de Derechos Humanos”**

#### Lógica vertical

En la revisión de la MIR del programa presupuestario P022 “Conducción de la política en materia de Derechos Humanos” se identificaron 6 indicadores: 1 es de nivel fin, 1 de propósito, 2 de componente y 2 de actividad.

Se determinó que se guarda lógica vertical dentro de la MIR del Pp P022, ya que resulta posible verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos, toda vez que el objetivo en el nivel Actividad se relaciona con el indicador de Componente. Asimismo, el cumplimiento del objetivo en el indicador de nivel Componente contribuye al logro del objetivo en el Propósito. Finalmente, el objetivo de nivel Propósito permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de nivel Fin, y este último mantiene correspondencia con la planeación nacional.

#### Lógica horizontal

Se determinó que el indicador definido para el nivel de Fin, así como el establecido en el nivel de Propósito son adecuados, permitiendo evaluar el logro del objetivo planteado al ser congruentes en su lógica horizontal y con un método de cálculo que establece una relación adecuada entre variables.

Los indicadores definidos para el nivel Componente miden el grado de cumplimiento del objetivo establecido, en la relación entre variables para evaluar el grado de consecución del objetivo se identificó que uno de ellos presenta un error matemático.

Los indicadores del nivel Actividad y la relación entre sus variables se consideran adecuados, ya que se refieren a acciones para generar algún Componente y evaluar el grado de consecución del objetivo; sin embargo, la frecuencia de medición de uno de los indicadores se considera inadecuada.

Si bien, en 2014 los programas presupuestarios P004, P015, P017 y P022 tuvieron deficiencias en su lógica vertical y horizontal, la SEGOB proporcionó información de 2015, del documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2016 se integrara bajo los siguientes escenarios: eliminación o modificación de programas en términos de su vinculación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (...); fusión de programas complementarios o duplicados; resectorización de programas y estructuras para una mejor vinculación institucional, y eliminación de

estructuras organizacionales cuyas funciones sean similares o complementarias con otras estructuras.

Asimismo, la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, indica que los programas de Derechos Humanos a cargo de la Secretaría de Gobernación, se fusionaron en un programa, el “P022 Programa de Derechos Humanos”, a fin de alinear la política pública del Gobierno Federal en esta materia, bajo un enfoque integral por medio de un instrumento que fortalezca la implementación de una Política de Estado que garantice el respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los individuos.

Derivado de los ajustes realizados en la Estructura Programática 2016, la SEGOB realizó el proceso de registro de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios; el diagnóstico que justifica la modificación sustancial de los programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016; los árboles del problema; fichas técnicas, así como, el análisis de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados correspondiente al ejercicio fiscal 2016.

Con el análisis de la MIR del programa presupuestario P022 “Programa de Derechos Humanos”, se identificó que la versión que al momento de la elaboración del presente informe se encuentra registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) cumple con la lógica vertical y horizontal de acuerdo a lo siguiente:

#### Lógica Vertical

Con la revisión de la MIR del programa presupuestario P022 “Programa de Derechos Humanos” se identificaron 12 indicadores: 1 de nivel fin, 1 de propósito, 4 de componente y 6 de actividad.

Se verificó que guarda lógica vertical, ya que resulta posible verificar la relación que existen entre los diferentes niveles de objetivos, toda vez que el objetivo de nivel de Actividad se relaciona con el indicador componente; el cumplimiento del objetivo en el indicador de nivel de Componente contribuye al logro del objetivo en el Propósito; el objetivo de nivel Propósito permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo de nivel Fin, y este último mantiene correspondencia con la planeación nacional.

#### Lógica Horizontal

Se verificó que el indicador definido para el nivel de Fin, así como el establecido en el nivel de Propósito son adecuados, permiten evaluar el logro del objetivo planteado al ser congruentes con su lógica horizontal, ya que se considera correcto su método de cálculo, la dimensión del indicador, los supuestos y los medios de verificación.

Los indicadores definidos para el nivel Componente, se consideran adecuados ya que realiza acciones para generar un Propósito, y miden el grado de cumplimiento del objetivo establecido, asimismo, los indicadores del nivel Actividad, se consideran adecuados por que se refiere a acciones para generar el Componente, y evaluar el grado de consecución del objetivo, y se considera correcto su método de cálculo, la dimensión de los indicadores, los supuestos y los medios de verificación.

## 8. Rendición de cuentas en materia de derechos humanos

Los resultados se basaron en dos aspectos, la rendición de cuentas en términos presupuestarios y la rendición de cuentas en términos de resultados.

### a) Análisis presupuestario.

Con base en el Análisis Funcional Programático Económico del PEF 2014 y lo reportado en la Cuenta Pública 2014, se identificó que los recursos ejercidos en 2014 para el ramo 04 “Gobernación” (488,314.9 miles de pesos) de la subfunción 4 “Derechos Humanos”, fue menor en 23.6% (151,034.8 miles de pesos) respecto de los 639,349.7 miles de pesos del presupuesto autorizado para dicho ramo, el cual se distribuyó en una actividad institucional y en seis programas presupuestarios.

Se identificó que los recursos ejercidos en 2014 para el ramo 04 “Gobernación” (3,193,459.2 miles de pesos) de la subfunción 2 “Política Interior”, fue superior en 24.9% (636,969.7 miles de pesos) respecto de los 2,556,489.5 miles de pesos del presupuesto autorizado para dicho ramo, el presupuesto ejercido, se distribuyó en cinco actividades institucionales, de las cuales el 11.4% (364,654.7 miles de pesos) se gastó en la actividad 017 “Apoyo jurídico a la Secretaría de Gobernación” que, a su vez, se distribuyó en dos programas presupuestarios.

De los recursos ejercidos en 2014 para el ramo 04 “Gobernación” de la subfunción 4 “Derechos Humanos” (488,314.9 miles de pesos); el 100.0% (488,314.9 miles de pesos) se erogaron en la actividad institucional 008 “Derechos Humanos y prevención de la discriminación”, que a su vez se distribuyó en 6 programas presupuestarios: el 28.7% (140,144.5 miles de pesos) en el E015 “Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres”, 26.8% menos respecto del presupuesto aprobado en el PEF 2014; el 6.2% (30,435.6 miles de pesos) en el P004 “Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos”, 11.6% menos respecto del presupuesto original; el 0.5% (2,424.6 miles de pesos) en el P015 “Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas”, 76.8% menos respecto del presupuesto aprobado en el PEF 2014; el 24.3% (118,551.8 miles de pesos) en el P017 “Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos”, 11.8% menos de lo aprobado en el presupuesto original; el 18.0% (87,930.5 miles de pesos) en el P022 “Conducción de la política en materia de Derechos Humanos”, 30.6% menos respecto del presupuesto original; el 22.3% (108,827.90 miles de pesos) en el P024 “Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación”, 23.3% menos respecto del presupuesto original, sin que se identificaran las razones de sus variaciones.

Asimismo, los recursos ejercidos para el ramo 04 “Gobernación” de la subfunción 2 “Política Interior” (3,193,459.2 miles de pesos); el 11.4% (364,654.7 miles de pesos) se erogaron en la actividad institucional 017 “Apoyo jurídico a la Secretaría de Gobernación”, que a su vez se distribuyó en 2 programas presupuestarios, el 69.4% (253,000.0 miles de pesos) en el L001 “Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la comisión y/o la corte interamericana de derechos humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos” 396.1% más respecto del presupuesto aprobado en el PEF 2014, sin que se identificaran las razones de sus variaciones; y el 30.6% (111,654.7 miles de pesos) en el P009 “Defensa jurídica de la Secretaría de Gobernación y compilación jurídica nacional y testamentaria ciudadana” 0.7% menos respecto del presupuesto original

b) Análisis programático.

Con el análisis de la Cuenta Pública 2014 no se constataron avances en el cumplimiento de lo establecido por la SEGOB en la estrategia programática del PEF 2014 respecto del objetivo de “Garantizar el respeto de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, consolidando una política en la materia que promueva, defienda y garantice los derechos y libertades civiles, sociales, políticas y económicas de la sociedad”; y de las líneas estratégicas de acción institucionales a desarrollar en 2014 en materia de derechos humanos: atención al Programa Nacional de Derechos Humanos; generar un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país para conocer los avances y dificultades en el ejercicio de los derechos humanos; elaborar con los Poderes Legislativo y Judicial, un diagnóstico sobre los avances en la implementación de la reforma constitucional en la materia; coordinar a las dependencias de la APF para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; garantizar el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones emitidas Corte Interamericana y Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y asistir a los familiares de las personas desaparecidas para facilitarles la obtención del apoyo que requieran.

14-0-04100-07-0049-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que en la Cuenta Pública no se informó de los objetivos, estrategias, y líneas de acción incluidas en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación y, a partir de sus resultados, defina las acciones que considere necesarias, a fin de informar respecto del mandato incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias determinadas.

**9. Sistema de Control Interno Institucional**

El análisis se basó en cada una de las Normas de Control Interno, en los niveles estratégico, directivo y operativo, en materia de derechos humanos.

**Norma Primera “Ambiente de Control”**

La Secretaría de Gobernación cumplió con el 87.5% (14) de los 16 elementos de control interno que integran la primera norma, ya que remitió evidencia que acredita las acciones consistentes en dar a conocer la misión y visión institucional, Programas Sectoriales Institucionales y Especiales; que el personal de la institución conozca y comprenda la misión, visión, objetivos y metas institucionales; la actualización de un Código de Conducta, acorde con el Código de Ética de la APF; de los controles acordes al Código de Conducta; promovió e impulsó la capacitación de autocontrol y administración de riesgos; una planeación estratégica institucional como un proceso sistemático con mecanismos de control y seguimiento; actualizó y difundió políticas de operación al logro de resultados; el uso de las TIC’s; la actualización de la estructura organizacional, contar con un perfil de puestos que estén definidos, alineados a sus funciones y actualizados; aplicó encuestas de clima organizacional, identifica áreas de oportunidad, da seguimiento y evalúa los resultados obtenidos; los manuales de organización son acordes con la estructura orgánica autorizada;

los manuales de organización y de procedimientos están actualizados, y las funciones se realizan en cumplimiento al manual de organización. En el 12.5% (2) señaló las acciones que realiza para dar cumplimiento a los elementos de control, pero no remitió evidencia que respaldara las acciones consistentes en el uso de sistemas de información integrales y automatizados, y de las operaciones conforme a los manuales de procedimiento.

#### Norma Segunda “Administración de Riesgos”

La SEGOB cumplió con la Norma Segunda, toda vez que presentó evidencia de la administración de riesgos mediante el seguimiento y actualización del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, conforme a lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### Norma Tercera “Actividades de Control Interno”

La SEGOB cumplió con el 84.6% (11) de los 13 elementos de control interno, debido a que, en 2014, contó con instrumentos y mecanismos para medir los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y se analizaron las variaciones; los Comités institucionales funcionaron en los términos de la normativa que resultara aplicable; se realizó el análisis y seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales, la administración de riesgos, la auditoría interna y externa; definió las actividades para cumplir con las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado del ejercicio fiscal, midió los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; de las operaciones y actividades relevantes que estuvieran autorizadas y ejecutadas por el servidor público facultado conforme a la normatividad; contó con controles para que los bienes y servicios se brinden con estándares de calidad; contó con mecanismos efectivos de control para las distintas actividades que se realizan en el ámbito de su competencia; registrar las operaciones con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta; contar con espacios y medios necesarios para asegurar y salvaguardar los bienes, y garantizar que los bienes y servicios se brindan con calidad. En el 15.4% (2) de los elementos de control no remitió evidencia que respaldara las acciones señaladas en las operaciones de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, están registradas y soportadas con la documentación pertinente y suficiente, así como, de operar los controles necesarios en materia de TIC's.

#### Norma Cuarta “Información y Comunicación”

La SEGOB cumplió con el 71.4% (5) de los 7 elementos de control interno, debido a que, en 2014, contó con mecanismos que permitan que la información generada cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables; con información periódica de los avances en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales (COCODI), y con un registro de acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, incluyendo al COCODI; con un sistema que proporcione información contable y programático presupuestal oportuna, suficiente y confiable, y de tener un mecanismo para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias. En 28.6% (2) si bien señaló las actividades y mecanismos instrumentados para dar cumplimiento a los elementos de control, no remitió evidencia que respaldara contar con un sistema de información que permita conocer si se cumplen los

objetivos y metas institucionales; tener un mecanismo para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias, así como, de información que genera y registra, en el ámbito de su competencia, es oportuna, confiable, suficiente y pertinente.

#### Norma Quinta “Supervisión y Mejora Continua”

La SEGOB cumplió con la Norma Quinta “Supervisión y Mejora Continua”, a razón de que remitió evidencia que realizó acciones para cada uno de los cuatro elementos de control siguientes: contar con actividades de control con supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; verificar y evaluar a los servidores públicos responsables de cada nivel de Control Interno; avances en la atención de la causa raíz de las debilidades de control interno identificadas, con prioridad en las de mayor importancia; identificar la causa de las debilidades de control interno determinadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia e integrarlas al PTCI para su atención y seguimiento.

#### 14-0-04100-07-0049-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de realizar un diagnóstico de las razones por las que el sistema de control interno presenta debilidades de control en cuatro de las cinco normas de control interno al no contar con evidencia para acreditar las acciones para cumplir con los elementos de control de las normas y, a partir de sus resultados, defina e instrumente las acciones necesarias para fortalecerlo, a fin dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo Tercero, numeral 14, inciso a Normas Generales de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2014, las debilidades en la coordinación de la política integral de derechos humanos, por parte de la SEGOB, limitaron que se sumaran los esfuerzos de las dependencias y entidades de la APF, a fin de disminuir la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades federales y atender las recomendaciones emitidas por los organismos nacionales e internacionales, así como de sentencias, en materia de derechos humanos, asimismo, las deficiencias de la promoción y divulgación en los tres niveles de gobierno para la implementación de la reforma constitucional de 2011, evidencian la vulnerabilidad de la población que, en particular, hace uso de los servicios de seguridad y salud proporcionados por autoridades de la APF: el 58.3% (14) de las 24 recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF en conjunto se dirigieron al CNS, a la PGR, a la SEDENA y a la SEMAR, y el 37.5% (9) al IMSS y al Hospital General de México. Asimismo, las cuatro sentencias y dos recomendaciones emitidas de 2010 a 2013 por organismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano, al 31 de diciembre de 2014, seguían en trámite.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 9 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 8 restante(s) generó(aron): 12 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen**

El presente se emite el 30 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el propósito de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la coordinación para la protección y defensa de los derechos humanos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar 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 2001-2018, los fenómenos problemáticos en la materia consisten en la falta de armonización de la legislación local con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011; 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; la incorrecta atención de las recomendaciones, así como de una deficiente coordinación entre las autoridades para instrumentar una política transversal.

La atención de la problemática de derechos humanos fue considerada como fundamental en la reestructuración de la SEGOB en 2013, ya que con la emisión del nuevo reglamento interior de la secretaría, la Subsecretaría de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos se transformó en la Subsecretaría de Derechos Humanos, con lo cual se ampliaron y reforzaron sus atribuciones y competencias en derechos humanos, a fin de articular una política de Estado con enfoque integral y transversal en la materia, encaminada a la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y lograr mayor efectividad en las políticas públicas y su efecto en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

La SEGOB tiene la responsabilidad de coordinar la política nacional de derechos humanos, mediante el seguimiento de la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, y la vinculación de acciones de todos los actores del Estado responsables de la ejecución de la política; proteger los derechos humanos con la atención de las recomendaciones y medidas precautorias de los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales; promover modificaciones al marco normativo para que se armonice con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011; y divulgar el conocimiento de los derechos humanos en la sociedad y los servidores públicos por medio de la capacitación, a fin de garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

En cuanto a la coordinación, los resultados de la auditoría evidenciaron que, en 2014, la SEGOB realizó acciones de gestión para difundir el PNDH en los tres niveles de gobierno; sin embargo, no diseñó indicadores ni metas para evaluar el efecto de dichas acciones en términos de los avances en la coordinación y contribución de ésta en la ejecución de la política pública de derechos humanos transversal, por lo que no fue posible determinar la imputabilidad de la SEGOB en los resultados obtenidos.

Asimismo, de 2010 a 2014, las autoridades señaladas en los 32,756 expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos en el periodo fueron 1,401, con una recurrencia de



54,614 señalamientos, en los cuales 11 autoridades de la APF fueron recurrentes ya que, en conjunto, tuvieron el 71.9% (39,252) de los señalamientos. En ese periodo, los señalamientos se redujeron en 22.2% (2,868), de 12,913 a 10,045, en tanto que las recomendaciones a la APF se redujeron en 57.1%, al pasar de 56 a 24, por lo que la ASF considera que el indicador “Porcentaje de reducción de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Administración Pública Federal con respecto al año 2012”, no es suficiente para evaluar la eficacia de las políticas públicas en materia de derechos humanos instrumentadas para reducir las violaciones de tales derechos por parte de los servidores públicos de la APF, toda vez que en él no se incluyen variables que permitan identificar y cuantificar la recurrencia y la representatividad de las autoridades de la APF que cometen violaciones de derechos humanos, a fin de atender este problema de manera focalizada y hacer un seguimiento oportuno de los resultados de la política pública.

En materia de protección, en 2014, la CNDH emitió 24 recomendaciones a la APF y una recomendación general, en las que se identificaron como responsables de violaciones de derechos humanos a 8 dependencias, señaladas en 27 sucesos, de los cuales 13 (48.1%) se aceptaron enviando información parcial a la CNDH, 12 (44.5%) estuvieron en tiempo para contestar la aceptación o no de la recomendación, en un caso (3.7%) la autoridad aceptó la recomendación, pero no envió información de su cumplimiento, en tanto que la recomendación general fue notificada sin requerir, por su carácter de general, de pruebas de aceptación (3.7%). Aun cuando la SEGOB realizó acciones de coordinación con las dependencias y entidades de la APF para que le remitieran información respecto de la documentación que proporcionan a la CNDH para la atención de las recomendaciones que ésta les dirigió, no contó con mecanismos de vinculación con la comisión ni operó el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones (SISER).

La SEGOB acreditó que para 2015 se finalizó e inicio operación el SISER, con lo cual las dependencias y entidades que de enero a octubre de dicho año recibieron recomendaciones por parte de la CNDH ya habían iniciado la carga de la información referente a su aceptación y de las medidas para su atención; no obstante, aún no existe una versión pública del sistema, para que la sociedad conozca la atención que se da a las recomendaciones emitidas por el órgano garante de los derechos humanos.

De 2010 a 2014, la CNDH emitió 268 recomendaciones a la APF que involucraron a 28 autoridades con 308 señalamientos, de los cuales en 298 (96.8%) ocasiones las autoridades aceptaron la recomendación y en 10 (3.2%) no la aceptaron. De las 298 autoridades que aceptaron la recomendación, 30.5% (91) presentaron pruebas de cumplimiento total, con lo cual, en promedio, 3 de cada 10 autoridades que recibieron una recomendación de la CNDH en el periodo cumplieron con el 100.0% de lo solicitado.

Por lo que corresponde a las medidas precautorias o cautelares, en 2014, la CNDH le solicitó a cuatro órganos desconcentrados y un área jurídica que dependen de la SEGOB 11 acciones relacionadas con medidas precautorias o cautelares de su competencia, sin que se le notificara ninguna a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, por lo que no contó con información respecto de su instrumentación; y para las 6 medidas precautorias o cautelares que le solicitó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado mexicano, la SEGOB realizó acciones de coordinación para su instrumentación y cumplimiento

pero al término de 2014 aún se registran en trámite, ya que el estado de las mismas lo determina la CIDH.

En el caso de la promoción, la SEGOB instaló una mesa de trabajo en el marco de armonización con la reforma constitucional de 2011 en la materia, de la cual, realizó dos actividades: reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos de las dependencias y entidades, y participar en la actualización y armonización de los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para que se armonicen con la reforma constitucional, asimismo, reportaron el universo de 61,879 normas y la revisión de 61,293 ordenamientos normativos en 2014. Para 2015, a fin de contribuir y coordinar acciones para la armonización en materia de derechos humanos se emitió el decreto por el cual se establece la estrategia integral de mejora regulatoria del gobierno federal y de simplificación de trámites y servicios, así como copia de las bases de colaboración firmadas entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la SEGOB, el 14 de octubre de 2015.

En lo referente a divulgación, en 2014, la SEGOB capacitó a 8,296 servidores públicos en los tres niveles de gobierno, sin identificar su tipo de actividad, nivel de gobierno, entidad federativa y nivel de servidor público, y por medio de siete sesiones itinerantes en materia de derechos humanos y un foro con una cobertura de 2,600 personas, sin que se acreditara contar una programación específica para capacitar a servidores públicos en sus tres niveles de gobierno, entidad federativa y nivel de puesto referente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

En conclusión: la SEGOB acreditó acciones para la coordinación de la instrumentación de la política de derechos humanos, que le permitieron promover, orientar y dar seguimiento a ésta, no así para evaluar su efecto y congruencia con los preceptos constitucionales en la materia, ni contó con objetivos, indicadores y plazos para evaluar la contribución de la secretaría en la operación de la política con un enfoque de transversalidad; en materia de protección acreditó la operación para 2015 del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones (SISER), así como la coordinación con las dependencias y entidades de la APF para su implementación, pero no contó con una versión pública del sistema para la difusión de información respecto del seguimiento y atención de las recomendaciones; y para el cumplimiento de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por organismos de derechos humanos, no se acreditaron acciones de seguimiento para las requeridas por la CNDH debido a que no le fueron notificadas, y para las de la CIDH no se identificó cuáles de ellas seguían vigentes por su pertinencia para proteger a los beneficiarios, y cuáles se mantenían en razón de no se había publicado su baja a petición de la SEGOB; en materia de promoción, se recibió el análisis normativo de 58 entidades de la APF, de las cuales, se realizó reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos, actualizó y armonización los manuales, reglamentos y demás disposiciones internas para que se armonicen con la reforma constitucional; y en cuanto a las acciones de divulgación no se identificó una programación específica para capacitar a servidores públicos en sus tres niveles de gobierno, entidad federativa y nivel de puesto referente a la reforma constitucional en esta materia.

Con objeto de mejorar el desempeño de la SEGOB, la ASF recomendó que la secretaría defina estrategias, indicadores y metas para coordinar y evaluar la política transversal de derechos humano, así como instrumentación de la reforma constitucional; que cuente con una versión pública del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones emitidas por la CNDH; atender y

hacer el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH a la APF, así como de las medidas precautorias o cautelares que le sean solicitadas; promover un registro que proporcione seguridad razonable sobre las propuestas de armonización; e implementar mecanismos de capacitación para los servidores públicos en sus tres niveles de gobierno en materia de derechos humanos.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el efecto de las acciones de coordinación de la política pública de derechos humanos realizadas por la SEGOB en 2014, a fin de reducir las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de la autoridad federal.
2. Verificar que la SEGOB en 2014 instrumentó estrategias integrales y vinculatorias de coordinación con las instituciones responsables de la ejecución de la política pública de derechos humanos, con el fin de contar con una política integral que contribuyera a reducir las víctimas de violaciones de los derechos humanos por parte de la autoridad federal.
3. Evaluar que la SEGOB en 2014 constató que la APF cumplió las recomendaciones emitidas por la CNDH y las recomendaciones y sentencias emitidas por organismos internacionales de derechos humanos reconocidas por el Estado mexicano, a fin de contribuir a disminuir la recurrencia de los actos violatorios de los derechos humanos.
4. Verificar que en 2014 la SEGOB se coordinó con las instancias responsables de garantizar la protección de las víctimas de violaciones a los derechos humanos para ejecutar las medidas precautorias o cautelares solicitadas por organismos nacionales e internacionales, a fin de prevenir daños irreparables a las víctimas y contribuir a asegurar el respeto a los derechos humanos.
5. Verificar que en 2014 la SEGOB promoviera la adopción de un enfoque de derechos humanos en el interior de la APF y de los gobiernos estatales y municipales mediante la inclusión de los preceptos constitucionales y de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales en sus programas, políticas y normas institucionales, a fin de modificar, introducir o eliminar las disposiciones pertinentes para proteger los derechos humanos y contribuir a asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el orden jurídico mexicano.
6. Evaluar que la SEGOB realizara en 2014 acciones de divulgación de los contenidos de derechos humanos entre la población y entre las autoridades, así como de la obligación que estas últimas tienen de desarrollar sus funciones observando los preceptos constitucionales, a fin de contribuir a consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos.
7. Evaluar la utilidad de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios relacionados con la coordinación, protección, promoción y divulgación de los derechos humanos, a cargo de la SEGOB, como instrumento de evaluación del cumplimiento del objetivo de dicha política.

8. Verificar que la SEGOB rindió cuentas sobre el mandato relativo a la operación de la política de derechos humanos establecida en PEF 2014 y su contrastación con la información que se presenta en la Cuenta Pública 2014.

9. Evaluar el Sistema de Control Interno de la SEGOB, a fin de determinar si contó con los planes, métodos y procedimientos para ofrecer una seguridad razonable del cumplimiento de la operación de la política de derechos humanos.

#### *Áreas Revisadas*

Las áreas revisadas de la SEGOB fueron: la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos; la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, y la Dirección General de Estrategias para la Atención de los Derechos Humanos.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 1, párrafos primero y tercero.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 27, fracción XI.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 45, párrafo primero.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 54.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018, estrategias 4.3 y 5.6; Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, estrategia 3.3, línea de acción 3.1.1; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación artículos 24, fracciones VII y IX; y 25, fracciones III y XIV; Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo décimo segundo; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, inciso a. Normas Generales de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación; Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, artículo cuarto.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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