

## **Procuraduría General de la República**

### **Respeto de los Derechos Humanos en el Proceso de Procuración de Justicia Federal**

Auditoría de Desempeño: 15-0-17100-07-0119

119-GB

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en la atención de las quejas por violaciones a los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal.

#### ***Alcance***

La revisión de la Procuraduría General de la República (PGR) corresponde al ejercicio fiscal 2015.

Respecto a la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados de la PGR en los cuatro componentes: garantía, promoción, protección y respeto; se analizaron con fines estadísticos y de comparación los datos del periodo 2011-2015, a fin de evaluar el desempeño de la dependencia sobre el respeto de los derechos humanos en la procuración de justicia federal.

La garantía está referida a la armonización de la normativa de la PGR con base en lo establecido en la reforma constitucional de 2011, a efecto de garantizar los derechos humanos.

La promoción comprende la capacitación y difusión de la cultura de los derechos humanos ante los servidores públicos de la PGR para actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y que estén enfocados en la reforma constitucional de 2011.

En el componente de protección, se evaluó el número de quejas que fueron recibidas en 2015 y la atención de la PGR a éstas; la oportunidad en la atención de los requerimientos de información realizados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por los organismos internacionales; así como la aplicación de medidas precautorias y cautelares dictaminadas por la CNDH y los organismos internacionales.

El componente de respeto se vincula con las recomendaciones y sanciones a los servidores públicos infractores de los derechos humanos.

Además, se incluyó la revisión de la implementación de la rendición de cuentas, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el control interno.

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

la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes 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 Procuraduría General de la República en el respeto de los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal.

### **Antecedentes**

El 30 de diciembre de 1974 se creó la Procuraduría General de la República (PGR), con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual establecía, entre otras funciones, la persecución de los delitos con el auxilio de la Policía y se integró a ésta la Policía Judicial Federal.

En 1991, la PGR creó la Supervisión General de Servicios a la Comunidad, a efecto de recibir, canalizar y vigilar el cumplimiento de las peticiones de informes y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2001-2006 se reconoció que, al inicio de la década de los noventa, se dio un incremento sustancial en la incidencia delictiva nacional, por lo que el 27 de abril de 2001 la PGR, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las procuradurías generales de justicia de los 31 estados integrantes de la Federación suscribieron un convenio de colaboración,<sup>4/</sup> con objeto de establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral, a fin de diseñar y ejecutar estrategias en la lucha contra la delincuencia, en el que se incluyeron acciones en materia de derechos humanos, las cuales se detallan a continuación:

- Fortalecer la relación de trabajo con la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.
- Fomentar la atención ágil y oportuna de las quejas y propuestas de conciliación y recomendaciones que formulen los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos cuando éstos sean aceptados y resulten procedentes.
- Fomentar entre los servidores públicos una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, tanto de los probables responsables de delitos como de las víctimas y ofendidos.
- Incentivar campañas de promoción y defensa de los derechos humanos dirigidas a todos los sectores de la población.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, se indicó que, a efecto de asignar recursos para atender la problemática en materia de derechos humanos, la PGR creó el Programa Presupuestario (Pp) E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos”, el cual

---

<sup>4/</sup> Diario Oficial, 17 de mayo de 2001.

incluía un indicador que se encargaba de medir el cumplimiento en la atención de los expedientes de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. No obstante que la PGR es una de las pocas entidades que cuentan con recursos específicos asignados para operar la política pública de los derechos humanos en la procuración de justicia federal, en la operación no se han visto resultados significativos.

Con la reforma realizada al Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, publicada el 20 de agosto de 2008 en el DOF, se cambió el nombre de la Supervisión General a Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, denominación actual, manteniendo las mismas facultades en su gestión.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se reconoció que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales. En el sistema de procuración de justicia permanecen graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.

En junio de 2011 se realizó una reforma constitucional <sup>2/</sup> a efecto de dar más peso al tema de los derechos humanos, en la cual se estableció para todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de garantizar, promover, respetar y proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,<sup>3/</sup> mediante la expresión del principio *pro persona* <sup>4/</sup> como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

No obstante, en el Programa Nacional de los Derechos Humanos 2014-2018 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 no existe un enfoque transversal de derechos humanos en la gestión administrativa, ya que aun cuando la reforma constitucional de 2011 representa el cambio más importante que se ha tenido en esta materia, la incipiente armonización del orden jurídico administrativo para que las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) cuenten con una normativa congruente y consistente con dicha reforma dificulta su aplicación por parte de los servidores públicos.

La mayoría de la población tiene bajos niveles de confianza en los servidores públicos. Esto genera que las personas no acudan a las instancias correspondientes en busca de una solución

---

<sup>2/</sup> **Diario Oficial**, 10 de junio de 2011.

<sup>3/</sup> **Ibid.**

<sup>4/</sup> El principio *pro persona* supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete deberá elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

a sus problemas, lo cual agrava su situación en materia de derechos humanos. En lo que respecta a los resultados obtenidos en los últimos años por la PGR, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE) se cometieron 27,769,447 delitos, de los que se denunció el 12.2% (3,387,873 delitos), y de éstos, el 64.7% inició averiguación previa en el Ministerio Público, por lo que se desprende que la cifra negra de delitos alcanzó un índice de 92.1% de los delitos ocurridos.

La ENVIPE 2013 concluyó que entre los motivos que llevó a la población que fue víctima de un delito a no denunciar están las deficiencias de la autoridad relacionadas con la pérdida de tiempo, la desconfianza en su actuación y los trámites largos y difíciles (61.9%); así como las causas diversas tales como delitos de poca importancia, falta de pruebas y miedo al agresor (37.7%).

Uno de los efectos más importantes de persistencia de las violaciones de los derechos humanos es que, a pesar de que la CNDH identifica en sus recomendaciones a los responsables de violaciones de derechos humanos y las acciones para que éstas cumplan con sus obligaciones en la materia, las autoridades infractoras son recurrentes, lo cual contribuye a que también sean reincidentes en los expedientes de queja que generan.

En un lapso de 8 años, la PGR tuvo un incremento de 230.8% en la reincidencia por violaciones a los derechos humanos en los expedientes de queja, ya que en 2007 la reincidencia en la presentación de las recomendaciones fue de 2.6% y en 2015 de 8.6%.

De 2007 a 2015, la PGR presentó un incremento de 13.8% en la reincidencia por violaciones a los derechos humanos en los expedientes de queja, al presentar 10.9% de los expedientes de queja en 2007 y 12.4% en 2015.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoce que una de las consecuencias de la inseguridad y la violencia ha sido el aumento de las violaciones a los derechos humanos que se cometen, en muchas ocasiones, por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad, toda vez que aumentaron los volúmenes de sus ganancias y con ello su capacidad para corromper autoridades y asegurar el tránsito por ciertas zonas del país.

En el periodo 2012-2014, la PGR asignó recursos al Pp E009, pero no reportaron resultados de los indicadores diseñados en la Cuenta Pública respectivas.

## **Resultados**

### **1. Armonización del marco jurídico**

Se le denomina garantía al sistema jurídico que permite el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, incluyendo los instrumentos para restituir a las personas en caso de haber sido víctimas de violaciones.

La armonización se refiere a hacer compatible las disposiciones federales, según corresponda, para adoptar las modificaciones a la normativa específica de la entidad, a fin de no causar conflictos en su aplicación cotidiana con los objetivos de la institución.

Con el propósito de verificar que la PGR armonizó su marco jurídico-normativo conforme a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos a fin de garantizar la protección de éstos, se solicitó a la entidad que proporcionara la evidencia de las acciones,

mecanismos o estrategias que ha implementado para armonizar su marco jurídico-normativo conforme a la reforma en materia de derechos humanos, de 2011 a 2015, y señalar la normativa que se encuentra pendiente de armonizar al cierre de 2015.

Para avanzar en la armonización de su normativa, la PGR realizó actividades en materia de derechos humanos mediante la elaboración de acuerdos y convenios, en los cuales se dan a conocer las acciones impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con motivo de violaciones graves a derechos humanos; mecanismos de protección de defensoras de derechos humanos; medidas preventivas y de protección a periodistas en situación de riesgo; bases de una política pública orientada a prevenir y eliminar la discriminación; el establecimiento de directrices que deben aplicar los agentes de la Policía Federal Ministerial en el uso de la fuerza; el protocolo de actuación que deben cumplir los servidores públicos de la PGR en el proceso de investigación y persecución de los delitos relacionados con las personas de comunicación, así como atención a víctimas que han sido afectadas a su integración física y emocional como resultado de la violencia de género y orientación sexual y se expide el protocolo de actuación para la búsqueda de personas desaparecidas y desaparición forzada.

Asimismo, la entidad fiscalizada acreditó contar con un diagnóstico sobre la armonización de su normativa derivada de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos al contar con un total de 32 documentos normativos de los cuales a 2015 se encuentran armonizados 9 y sobre las restantes 23 se están realizando acciones para su armonización; asimismo, creó la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y la Oficina de Investigación del Caso Iguala para dar atención a la violación de los derechos humanos y se elaboró un cronograma en el cual se identifica que se están realizando acciones para la actualización de la normativa pendiente, lo cual se concluirá en diciembre de 2016, con lo que se solventa lo observado.

## **2. Capacitación y difusión de los derechos humanos**

De acuerdo con la información proporcionada por la procuraduría, el componente de promoción se refiere a las acciones realizadas por la PGR para dar a conocer y difundir los contenidos de derechos humanos entre los servidores públicos a fin de fortalecer el nivel de su exigencia a las autoridades. La difusión es la transmisión de conocimientos sobre el respeto a los derechos humanos, principalmente dentro de la institución, a efecto de que los servidores públicos puedan identificar, prevenir y erradicar las conductas violatorias a sus derechos

A efecto de verificar que, en 2015, la PGR capacitó y difundió la cultura de los derechos humanos ante los servidores públicos para actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento en la materia, el presente resultado se desarrolló en dos apartados: a) Resultados de capacitación y b) Resultados de difusión, como se presentan a continuación:

### **a) Resultados de capacitación**

En el periodo 2011-2015, fueron capacitados 34,945 servidores públicos de la PGR en temas relacionados con los derechos humanos, como se detalla a continuación:

SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, 2011-2015  
(Personas)

Año	Servidores públicos	Incremento con relación al año anterior (%)
2011	5,901	
2012	5,179	(12.2)
2013	7,858	51.7
2014	8,239	4.8
2015	7,768	(5.7)
2011-2015	34,945	31.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la PGR por medio del oficio núm. núm. OM/DGA/SAMC/2329/2016 del 1 de agosto de 2016.

En la información proporcionada por la PGR sobre la plantilla de personal, vigente al 31 de diciembre de 2015, se observó que en la dependencia laboraron 20,794 servidores públicos, entre los que se encuentra: agentes de seguridad, analistas, auxiliares mecánicos de aeronaves, capitanes de vuelo, comandantes de vuelo, comisarios, comisarios jefes, delegados regionales, directores de área, directores generales, fiscales, inspectores, investigadores, oficiales, peritos, comandantes, subdelegados, subdirectores, jefes de departamento, técnicos de apoyo y técnicos supervisores.

De los 20,794 servidores públicos, en 2015, fueron capacitados 7,768 (37.4%), cifra que coincide con el resultado del indicador de actividad “Personas capacitadas en materia de derechos humanos” reportado en la MIR del Pp E009, y que representó más del doble de las 3,600 personas programadas para capacitar en el año, como se detalla a continuación:

META Y RESULTADO DEL INDICADOR “PERSONAS CAPACITADAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, 2015

Nombre del indicador	Unidad de medida	Meta anual	Resultado	Porcentaje de cumplimiento (%)
Personas capacitadas en materia de derechos humanos	Persona	3,600	7,768	215.8

La variación respecto de lo programado obedeció a la ampliación de servidores públicos derivada del Convenio suscrito en la XVII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia entre la PGR, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General del Distrito Federal y las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas.

El convenio tiene por objetivo establecer mecanismos para la coordinación y colaboración recíproca entre dichas instituciones, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como para adoptar una política integral para diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia. Asimismo, en la Cláusula sexta, fracción IV, se establece que en materia de derechos humanos se comprometerán a fomentar entre los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, de los probables responsables, así como de las víctimas u ofendidos de los delitos.

En 2015 fueron impartidos 102 cursos de capacitación en 23 temas<sup>5/</sup> relacionados con la protección de los derechos humanos.

El número de servidores públicos capacitados en el periodo 2011-2015, se incrementó en 31.6%, ya que la PGR capacitó a 5,901 servidores públicos en 2011 y a 7,768 en 2015. El mayor incremento se observó en 2014, toda vez que se capacitaron a 8,239 servidores públicos, 5.7% más que los capacitados en 2015.

La entidad fiscalizada no acreditó contar con la información sobre la evaluación de los trabajos de capacitación de la cultura de los derechos humanos en los servidores públicos de la institución que permita evaluar el efecto de la capacitación de los servidores públicos en la disminución del número de quejas, recomendaciones y sanciones interpuestas, en cumplimiento de lo que establece el Manual de Organización General de la PGR.

#### b) Resultados de difusión

La ASF verificó que en los cursos impartidos se distribuye material de difusión relacionado con derechos humanos, y se obtuvo la evidencia de documentos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores; el Conjunto de principios básicos para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; la Recomendación General número 10 sobre la práctica de la tortura; la Recomendación General número 12 sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego

---

<sup>5/</sup> **Cursos de Capacitación en 2015:** 1) Curso básico de derechos humanos; 2) Combate y prevención a la tortura; 3) Derechos humanos, detención legal y uso legítimo de la fuerza; 4) Derechos humanos y equidad de género; 5) Derechos humanos de las víctimas; 6) Detención legal y protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; 7) Derechos humanos de los grupos de población en condición de vulnerabilidad; 8) Derechos humanos de los migrantes y combate a la trata de personas; 9) Derechos humanos de las personas migrantes y refugiados; 10) Derechos humanos de las personas en lugares de detención; 11) Derechos humanos y desaparición forzada de personas; 12) Cumplimiento a las garantías de no repetición, señaladas en las sentencias de la Corte Interamericana; 13) Cumplimiento a la recomendación 80/2013 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 14) Cumplimiento a la recomendación 33/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 15) Cumplimiento a la recomendación 22/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 16) Foro internacional en materia indígena en la Ciudad de México; 17) La protección de justicia frente al respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas; 18) Reforma constitucional en materia de derechos humanos.; 19) El ministerio público y los derechos humanos en el sistema penal acusatorio; 20) Prevención y combate a la trata de personas; 21) Derechos humanos en el sistema procesal acusatorio; 22) Materia "Derechos humanos" en el curso de formación inicial para Policía Federal Ministerial; y 23) Combate y prevención a la tortura con apego a los lineamientos del protocolo Estambul.

por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley y la Recomendación General número 14 sobre los derechos de las víctimas de delitos.

Respecto de la capacitación, la entidad fiscalizada informó que el término “evaluación” que es usado en el Manual de Organización General de la PGR publicado en el DOF en 2009, se refiere a la evaluación del desarrollo de la actividad académica, que es aplicada al término de cada uno de los cursos que en materia de derechos humanos imparte la unidad administrativa, y está dirigida a los servidores públicos que asistieron a la capacitación y que para el Manual de Organización General publicado en enero de 2016 se ha suprimido del objetivo de la dirección general responsable el término “evaluación”.

Sin embargo, con el propósito de contribuir a las acciones enfocadas en la mejora continua en el desempeño de las funciones de capacitación en materia de derechos humanos, se propuso que para el ejercicio fiscal 2017 se implementará una evaluación de conocimientos a los servidores públicos de la institución.

Asimismo, la procuraduría elaboró un cronograma para la evaluación de conocimientos de los cursos en materia de derechos humanos en el que se observa que se tiene programado que de octubre a diciembre de 2016 se realizará el diseño y la elaboración de reactivos correspondientes al contenido temático de cada uno de los programas académicos de capacitación en materia de derechos humanos; en enero de 2017 se realizará la implementación de un proyecto piloto para la aplicación de la evaluación de conocimientos, en cada uno de los cursos de capacitación en materia de derechos humanos; y en febrero de 2017 se tiene programada la aplicación formal de la evaluación de conocimientos en materia de derechos humanos a los servidores públicos de la PGR.

Con la revisión del Manual de Organización General de la PGR vigente en 2016, se constató que se señala que el objetivo de la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección es “establecer políticas para fomentar y difundir una cultura de respeto de los derechos humanos en las y los servidores públicos de la institución; así como coordinar la intervención, investigación, resolución y seguimiento de las quejas que se haga del conocimiento a la CNDH, de acuerdo con la normativa aplicable”, y ya no se tiene la obligación de elaborar una evaluación, por lo que se solventa lo observado.

### **3. Atención de quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos**

De acuerdo con la información proporcionada por la procuraduría, la protección se refiere a los mecanismos para otorgar atención a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y a las acciones para investigar y sancionar las violaciones de estos derechos y reparar el daño ocasionado.

De acuerdo con la procuraduría, las quejas son una manifestación de voluntad, mediante la cual uno o varios ciudadanos hacen del conocimiento de la CNDH de actos u omisiones de las funciones de un servidor público, cometidas en su agravio o de terceras personas, que a su parecer vulneran sus derechos humanos. Dichas quejas se integran en expedientes y son clasificadas dependiendo de su estado de trámite el cual puede ser en trámite, integrado y concluido.

La atribución de la PGR se limita a la integración de la información para los expedientes que la CNDH solicita, y se da por terminada su actuación una vez que los expedientes se



encuentran integrados y son enviados a la comisión para su análisis. Para el presente resultado se tomarán como atendidas la suma de las quejas concluidas y las integradas.

A efecto de verificar que la PGR atendió las quejas recibidas en el periodo 2011-2015, el presente resultado se presenta en tres apartados: a) Atención de las quejas presentadas, b) Causas de violación de los derechos humanos y c) Causas de conclusión de los expedientes de violaciones de los derechos humanos.

a) Atención de las quejas presentadas

En 2015, la procuraduría reportó que se recibieron 1,583 quejas, como se detalla en el cuadro siguiente:

QUEJAS RECIBIDAS, CONCLUIDAS, INTEGRADAS Y EN TRÁMITE, 2011-2015

(Número de quejas)

Quejas	2011	Part. (%)	2012	Part. (%)	2013	Part. (%)	2014	Part. (%)	2015	Part. (%)	Total	Part. (%)
Recibidas	2,147	100.0	1,988	100.0	1,629	100.0	1,315	100.0	1,583	100.0	8,662	100.0
Concluidas	1,437	66.9	1,270	63.9	861	52.9	717	54.5	459	29.0	4,744	54.8
Integradas	710	33.1	718	36.1	768	47.1	598	45.5	987	62.3	3,781	43.6
En trámite	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	137	8.7	137	1.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la PGR por medio del oficio núm. OM/DGA/SAMC/2329/2016 del 1 de agosto de 2016.

n.a. No aplicable.

En 2015, del total de quejas recibidas, 459 fueron concluidas, 987 integradas pero pendientes por concluir por parte de la CNDH y 137 se encuentran en proceso de trámite; el índice de atención fue de 91.3% en ese año, porque las quejas atendidas fueron 1,446 (459 concluidas y 987 integradas), respecto de las 1,583 quejas recibidas en ese año.

En el periodo 2011-2015, se presentaron 8,662 quejas, de las cuales 8,525, el 98.4% (4,744 concluidas y 3,781 integradas) está atendida a 2015 y el restante 1.6% se encuentra en trámite a 2015.

El total de las quejas se integra por dos partes: las quejas donde la entidad es señalada como la presunta autoridad responsable o única responsable y las quejas en donde se le señala como responsable en colaboración.<sup>5/</sup> La desagregación se presenta a continuación:

<sup>5/</sup> De acuerdo con la PGR, las solicitudes de información en donde se señala a la dependencia como en colaboración son aquellas en donde CNDH sólo requiere el auxilio de la PGR para poder resolver quejas realizadas en contra de servidores públicos de otras instituciones, o bien para recabar cuantos datos sean necesarios para el buen desempeño de sus labores de investigación y no porque la PGR sea corresponsable del daño.

QUEJAS RECIBIDAS, CONCLUIDAS, INTEGRADAS Y EN TRÁMITE EN EL PERIODO 2011-2015  
POR AUTORIDAD PRESUNTAMENTE RESPONSABLE Y EN COLABORACIÓN

(Número de quejas)

Quejas	2011		2012		2013		2014		2015		Total		Total	Variación porcentual 2011-2015 (%)	
	PR	EC	PR	EC	PR	EC	PR	EC	PR	EC	PR	EC	2011-2015	PR	EC
Recibidas	755	1,392	754	1,234	764	865	494	821	785	798	3,552	5,110	8,662	4.0	(42.7)
Concluidas	592	845	520	750	532	329	339	378	262	197	2,245	2,499	4,744	(55.7)	(76.7)
Integradas	163	547	234	484	232	536	155	443	457	530	1,241	2,540	3,781	180.4	(3.1)
En trámite	0	0	0	0	0	0	0	0	66	71	66	71	137	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por medio del oficio núm. OM/DGA/SAMC/2329/2016 del 1 de agosto de 2016.

PR: Presunto responsable.

EC: En colaboración.

n.a. No aplicable.

En 2015, de las 1,583 quejas presentadas en 785 la PGR fue la presunta autoridad responsable, con un índice de 91.6%, ya que fueron atendidas 719 quejas (262 concluidas y 457 integradas), y el restante 8.4% estaban en trámite. Para las 798 quejas en colaboración se obtuvo un índice de 91.1% al atender 727 quejas (197 concluidas y 530 integradas).

En el periodo 2011-2015, el número de quejas, en donde la procuraduría fue la presunta responsable, fue de 3,552, el 41.0% de las 8,662 quejas presentadas en total y hubo un incremento de 4.0% en el número de quejas recibidas, ya que en 2015 se recibieron 785 quejas y en el año 2011 fueron 755 las quejas recibidas

Por lo que respecta a las quejas en donde la PGR actuó como colaborador para su integración en el periodo de revisión, se presentaron un total de 5,110 quejas, el 59.0% de las 8,662 quejas presentadas en total. En este rubro se registró una disminución de 42.7% en el número de las quejas presentadas, de 1,392 en 2011 a 798 en 2015.

b) Causas de violación de los derechos humanos

En el periodo de revisión se presentaron 21 causas de violación de los derechos humanos, de las que el 72.6% se concentró en detención arbitraria; ejercicio indebido de la función pública, lesiones, integración irregular de averiguaciones previas, así como cateos y visitas domiciliarias ilegales.

Cabe señalar que el total del número de violaciones de los derechos humanos proporcionado no coincide con el total de quejas presentadas porque en una queja pueden ser más de una las causas recurrentes de violación, toda vez que cuando se presenta la queja puede ser una la razón por la que se levantó; sin embargo, durante el proceso pueden presentarse más violaciones a los derechos humanos.

c) Causas de conclusión de los expedientes de violaciones de los derechos humanos

De las 4,744 quejas que se reportaron como concluidas en el periodo 2011-2015, en el 21.9%, 1,041 quejas, existió violación de los derechos humanos. De éstas, 1,013 sin materia porque la entidad responsable resolvió la violación de los derechos humanos a solicitud de la CNDH, 20 porque se dio solución al expediente de queja mediante una propuesta de conciliación y 8 porque derivaron en recomendación.

En el restante 78.1%, 3,703 quejas no se presentó violación de los derechos humanos, ya que en 2,894 quejas se otorgó orientación al agotar todas las posibilidades y no encontrar elementos para comprobar la violación, 686 quejas se resolvieron durante el trámite, 86 quejas fueron por acumulación, lo que significó que dos o más expedientes de queja versan sobre los mismos asuntos e involucran a las mismas autoridades, 20 quejas porque el quejoso hizo del conocimiento de la CNDH que ya no es su deseo continuar con el trámite, y 17 quejas porque después de analizar el expediente de queja se advierte que no hay elementos que permitan la intervención de la CNDH o que no se reúnen los requisitos legales o reglamentarios.

**4. Oportunidad en la atención de los requerimientos de información**

La PGR acreditó el procedimiento para la investigación de la queja, en la que la CNDH solicita a la procuraduría la información que considere pertinente. La entidad fiscalizada, por medio de la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección (DGPCDHQI), solicita información a las diversas Unidades Administrativas de la procuraduría y de ser necesario elabora los oficios recordatorios con el fin de obtener el informe correspondiente y, una vez recabada la información, elabora las respuestas a la CNDH.

A efecto de verificar la oportunidad con que la PGR atendió los requerimientos de información realizados por la CNDH, una vez que la víctima presenta la queja, se requirió a la entidad fiscalizada la base de datos de las quejas presentadas en 2015, que contenga los números de oficios y las fechas de solicitud y entrega de la información a la CNDH; sin embargo, la procuraduría no acreditó contar con la información sistematizada, y puso a disposición de la ASF los 1,583 informes de solicitudes de información atendidas en 2015.

Con la revisión y análisis de los informes de solicitudes de información, se determinó que la PGR tardó entre 2 y 425 días en atender todas las solicitudes de la CNDH, con un promedio de 50 días para dar respuesta.

De la revisión de los 1,583 expedientes, la ASF identificó que el 5.8% (92) de las solicitudes de información se atendió dentro de los 15 días naturales señalados por la ley de la CNDH y el 94.2% (1,491) de las solicitudes de información fueron casos excepcionales al ser atendidos: de 16 a 52 días el 67.9% (1,075) de las solicitudes; de 53 a 89 días el 14.6% (231); de 90 a 126 días el 4.4% (70); de 127 a 163 días el 3.2% (51); de 164 a 200 días el 2.0% (31) y de 201 a 425 días el 2.1% (33) de las solicitudes de información que por su gravedad fueron considerados violaciones de lesa humanidad y no contaron con plazo alguno.

Con el análisis anterior, se constató que, en 2015, la PGR atendió a todas las solicitudes de información de la CNDH, pero el tiempo para atender las solicitudes de 1,485 expedientes fue 99 veces más de lo señalado por la ley de la CNDH; asimismo, se determinaron deficiencias

en la integración de los informes y su sistematización la cual fue por mes y abogado responsable, por lo que la PGR acreditó que “derivado de las observaciones realizadas por la ASF para el seguimiento del trámite realizado en las quejas, se han hecho algunas mejoras para el ejercicio 2016 en el reporte de quejas en trámite, el cual conlleva un mecanismo de seguimiento en la atención de las solicitudes de información de la CNDH y que se basan en un semáforo, indicando aquellas solicitudes de información que se encuentran en tiempo para obtener respuesta las cuales se identifican en color verde, las solicitudes próximas a vencimiento son identificadas en color rojo; además, cuenta con los reportes de las acciones realizadas, como oficios recordatorios y llamadas telefónicas, fecha de recepción en la PGR, a fin de obtener la información requerida por la CNDH” y remitió a la ASF el reporte “Fecha de Integración de las Solicitudes de Información Recibidas” en el que se incluye el número de expediente que la CNDH le asigna, el número de control interno, el abogado responsable de cada queja, la fecha de recepción y la fecha de integración del expediente, con lo cual acreditó que cuenta con la sistematización de la información de las solicitudes de información de los expedientes de queja, por lo que se solventa lo observado.

#### **5. Atención de las medidas precautorias y cautelares**

De acuerdo con la entidad fiscalizada, las medidas cautelares son todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador solicita a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona el goce de sus derechos humanos; las medidas precautorias son actos procesales que pretenden asegurar el resultado práctico de la pretensión, garantizando la existencia de bienes sobre los cuales haya de cumplirse la sentencia judicial que se dicte en un proceso.

La PGR proporcionó el listado de las medidas cautelares emitidas por la CNDH en 2015 y las emitidas por los organismos internacionales de derechos humanos en el periodo 2011-2015.

La ASF constató que, en 2015, la CNDH emitió a la procuraduría ocho medidas cautelares y precautorias.

En el análisis de las medidas precautorias y cautelares emitidas en 2015, se verificó que las ocho se aceptaron; la PGR integró la totalidad de los expedientes pero para la CNDH cuatro están atendidas totalmente; tres se encuentran en investigación y/o averiguación previa y en una se reportó que no se aplicó medida alguna; de esas cuatro, el tiempo en el que la entidad las atendió fue de 13 días.

Para el caso de las medidas precautorias y cautelares solicitadas por los organismos internacionales de derechos humanos, en el periodo 2011-2015, se emitieron 23. De éstas la PGR no acreditó la información completa de 10 medidas precautorias y cautelares.

Sin embargo, la PGR acreditó que para mejorar la atención de las medidas precautorias y cautelares referidas debe coordinarse con las áreas correspondientes para su seguimiento, por lo que se elaboró el documento “Acuerdo por el que se establecen los criterios de coordinación, entre la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales y la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, en materia de Política Internacional de Derechos Humanos”. Con la revisión del documento se constató que se establecen plazos para la atención de las medidas precautorias y cautelares

y que se elaborarán programas de trabajo para su atención, por lo que se solventa la observación.

Asimismo, se verificó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió 22 de las 23 medidas cautelares, y el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1.

#### 6. Atención de las recomendaciones emitidas por violación de derechos humanos

El resultado se desarrolló en dos apartados: a) Atención de las propuestas de conciliación por violaciones de derechos humanos y b) Emisión y atención de las recomendaciones por violaciones de derechos humanos.

##### a) Atención de las propuestas de conciliación por violaciones de derechos humanos

A fin de constatar que la PGR promovió el respeto a los derechos humanos se solicitó a la procuraduría los reportes de los expedientes de quejas recibidas y las propuestas de conciliación que envía la CNDH, así como de los organismos internacionales de derechos humanos, en los que se observen los actos violatorios en el periodo 2011-2015. La PGR remitió el reporte del concentrado de propuestas de conciliación emitidas por la CNDH a la PGR en el periodo 2011-2015, la base de datos de los puntos conciliatorios que integran las conciliaciones, así como el número de víctimas involucradas y las autoridades responsables, del periodo 2011-2015. De su análisis, se obtuvieron los resultados siguientes:

#### CONCILIACIONES EMITIDAS EN RELACIÓN CON LAS QUEJAS RECIBIDAS POR LA PGR, 2011-2015

(Queja, propuesta de conciliación, víctima y servidor público)

Año	Quejas recibidas (a)	Propuestas de conciliaciones		Índice de atención (%) (d)=(c)/(b)*100	Puntos conciliatorios		Índice de atención (%) (g)=(f)/(e)*100	Núm. de víctimas (h)	Núm. de servidores públicos de la PGR involucrados (i)
		Emitidas (b)	Atendidas (c)		Emitidas (e)	Atendidas (f)			
Total	8,662	19	8	42.1	59	32	54.2	35	20
2011	2,147	1	0	0.0	3	2	66.7	10	n.d.
2012	1,988	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0
2013	1,629	2	0	0.0	5	0	0.0	2	2
2014	1,315	10	3	30.0	32	15	46.9	14	10
2015	1,583	6	5	83.3	19	15	78.9	9	8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la PGR mediante oficios núms. OM/DGA/SAMC/2329/-2016 del 1 de agosto de 2016; SDHPDSC/CA/DRF/3653/2016 y SDHPDSC/DGASRCMDH/01341/2016 ambos del 30 de agosto de 2016.

n.d. No disponible.

La ASF determinó que, en 2015, de las 1,583 quejas recibidas por presuntas violaciones a los derechos humanos, la CNDH emitió 6 propuestas de conciliaciones, de las cuales atendió el

83.3% (5). De las 6 propuestas de conciliación se derivaron 19 puntos conciliatorios,<sup>z/</sup> de los cuales se atendió el 78.9% (15).

En el periodo 2011-2015, la CNDH emitió 19 propuestas de conciliación, de las cuales se han atendido el 42.1%, lo que significa que el 57.9% de las propuestas de conciliación siguen en estado de trámite y 59 puntos conciliatorios, de los cuales se atendió al 54.2%, lo que significa que el 45.8% de los puntos siguen en estado de trámite.

b) Emisión y atención de las recomendaciones por violaciones de los derechos humanos

Con el propósito de verificar que la PGR promovió el respeto a los derechos humanos mediante la atención de recomendaciones, se solicitaron los reportes de los expedientes de quejas concluidos y de las recomendaciones emitidas por la CNDH, así como de los organismos internacionales de 2011 a 2015. La procuraduría remitió el reporte del concentrado de las recomendaciones emitidas por la CNDH a la PGR en el periodo 2011-2015, la base de datos de las recomendaciones, así como el número de víctimas y servidores públicos involucrados en los casos en ese lapso. Del análisis de la información, se obtuvieron los resultados siguientes:

RECOMENDACIONES EMITIDAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS, 2011-2015

(Recomendación y queja)

Año	Quejas concluidas (a)	Recomendaciones		Índice de atención (%) (d)=(c)/(b)*100	Puntos recomendatorios		Índice de atención (%) (g)=(c)/(b)*100	Núm. de víctimas (h)	Núm. de servidores públicos de la PGR involucrados (i)
		Emitidas (b)	Atendidas (c)		Emitidas (e)	Atendidas (f)			
Total	8,525	19	1	5.3	98	33	33.7	212	53
2011	2,147	4	1	25.0	19	10	52.6	31	8
2012	1,988	3	0	0.0	19	14	73.7	3	12
2013	1,629	5	0	0.0	25	5	20.0	134	12
2014	1,315	4	0	0.0	21	4	19.0	36	10
2015	1,446	3	0	0.0	14	0	0.0	8	11

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la PGR mediante oficios núms. OM/DGA/SAMC/2329/-2016 del 1 de agosto de 2016; SDHPDSC/CA/DRF/3653/2016 y SDHPDSC/DGASRCMDH/01341/2016, ambos del 30 de agosto de 2016.

De las 1,446 quejas concluidas, la CNDH emitió 3 recomendaciones a la PGR con 14 puntos recomendatorios que, al cierre de 2015, se encontraban en trámite.

En el periodo 2011-2015, la CNDH emitió 19 recomendaciones a la PGR para su atención, de las cuales la procuraduría atendió el 5.3% (1); por lo que el 94.7% de éstas se encuentran en estado de trámite; así como 98 puntos recomendatorios para su atención, de los cuales la PGR atendió el 33.6% (33).

<sup>z/</sup> Los puntos conciliatorios se refieren a las acciones que se deben realizar para que exista conciliación.

En el mismo lapso, se violaron los derechos humanos de 212 víctimas en las que intervinieron 53 servidores públicos de la PGR. Cabe destacar que el mayor número de víctimas en el periodo corresponden a 2013, con 63.2% (134 personas).

Las tres recomendaciones emitidas por la CNDH a la PGR en 2015, están relacionadas con violaciones graves de los derechos humanos, como desaparición forzada, tortura y privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro y trata de personas, en las que se violaron los derechos humanos de 8 víctimas y participaron 11 servidores públicos de la PGR.

Respecto de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos, la PGR informó que si bien es cierto que los organismos internacionales emiten recomendaciones y sentencias, éstas son dirigidas al Estado mexicano y no a la PGR; por lo que la procuraduría, en su ámbito de competencia, atiende y da seguimiento a sentencias, determinaciones e informes de fondo.

Al respecto, la PGR remitió la base de datos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2013, la base de datos del informe de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2015 y la Resolución del Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2015.

La ASF determinó que, a 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura de la ONU emitieron tres tipos de recomendaciones: sentencia, informe de fondo y resolución, respectivamente, a la PGR para su atención y conclusión de los hechos violatorios relacionados con la privación ilegal de la libertad, ejecución extrajudicial y tortura, las cuales aún se encuentran en estado de trámite.

Respecto de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la procuraduría implementó actividades para su atención como la impartición de cursos de capacitación en materia de derechos humanos, efectuó las averiguaciones previas, canceló los antecedentes judiciales, administrativos, penales y policiales que pudieran existir contra la víctima y realizó las gestiones para efectuar el seminario titulado “Aplicación de la inmediatez procesal”; sin embargo, la sentencia sigue en estado de trámite desde hace 12 años sin tener fecha de conclusión.

En relación con el Informe de Fondo, se identificó que este instrumento tiene 19 años en trámite, desde 1996, y se siguen realizando las investigaciones por parte de la PGR para su conclusión. Por último, la PGR proporcionó el número de las averiguaciones previas realizadas y el número de expedientes de la CNDH, para atender la resolución impuesta por el Comité contra la Tortura de la ONU.

Al respecto, la PGR proporcionó los oficios mediante los cuales solicitó información para atender las conciliaciones y recomendaciones, así como los oficios que emite la CNDH en los que informa la conclusión de las conciliaciones, por lo que se constató que la PGR realiza las gestiones necesarias para atender y dar seguimiento a las conciliaciones y recomendaciones.

Respecto del estado de trámite en los que se encuentran los 4 puntos conciliatorios y los 14 puntos recomendatorios de 2015, la PGR acreditó que se da cumplimiento a todos los puntos conciliatorios y recomendatorios desde el momento que colabora con la investigación para su atención; sin embargo, la procuraduría depende de instancias como la CNDH y el Ministerio

Público (MP), los cuales establecen los criterios de resolución, así como los tiempos de recolección de información para el enjuiciamiento contra los servidores públicos presuntamente responsables de las violaciones a los derechos humanos, por lo que sale del alcance y administración de los tiempos de la PGR.

En relación con los plazos de conclusión de las averiguaciones previas que solicita la CNDH a la PGR en los casos de recomendaciones, en el DOF del 17 de junio de 2016 se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se establecieron plazos para que se agilice la atención de las averiguaciones previas, lo cual tendrá como consecuencia que la atención de las recomendaciones sea más ágil.

#### **7. Servidores públicos sancionados por actos violatorios contra la sociedad**

De acuerdo con la información proporcionada por la procuraduría, el respeto se entiende como las acciones para vigilar y verificar que los servidores públicos cumplan con su obligación de no interferir, obstaculizar o impedir, ya sea por acciones u omisiones, el ejercicio de los derechos humanos de las personas

Se denomina sanción a la consecuencia o efecto de una conducta que constituye la infracción de una norma jurídica. Dependiendo del tipo de norma violada puede haber sanciones penales, civiles y administrativas.

A fin de verificar que la PGR logró avanzar en el respeto de los derechos de las víctimas mediante las sanciones impuestas a los servidores públicos por la violación de los derechos humanos de la población, se solicitó la evidencia documental de los servidores públicos que fueron sancionados,<sup>8/</sup> a petición de la CNDH como resultado de las recomendaciones, así como las averiguaciones previas que dieron lugar a la sanción, del periodo 2011-2015. La PGR remitió el reporte de averiguaciones previas en contra de sus servidores públicos por recomendación de la CNDH de 2011-2015, el registro de las recomendaciones, el número de víctimas y los servidores públicos involucrados en el periodo 2011-2015. Con la revisión y análisis de la información remitida por la entidad fiscalizada se determinó lo siguiente:

---

<sup>8/</sup> Respecto de las sanciones impuestas a los servidores públicos involucrados en violaciones de derechos humanos, la procuraduría es la encargada de intervenir en la integración de las averiguaciones previas, mismas que son enviadas a su área de Representación Social de la Federación de la PGR, quien tiene la obligación de investigar las conductas en las que incurran los servidores públicos de la procuraduría y no la de sancionar, ya que dicha función recae en los organismos jurisdiccionales cuando se trate de procesos penales y en el Órgano Interno de Control cuando sea por procesos administrativos.



AVERIGUACIONES PREVIAS Y SANCIONES, 2011-2015  
(Recomendación, averiguación previa y servidor público)

Año	Recomendaciones (a)	Averiguaciones previas (b)	Servidores públicos involucrados (c)	Servidores públicos sancionados (d)	Índice de sanciones impuestas (d)/(c)*100	Estatus (e)
Total	19	34	53	1	1.9	
2011	4	6	8	1	12.5	En trámite
2012	3	4	12	1	8.3	Consignado
2013	5	8	12	0	0.0	En trámite
2014	4	5	10	0	0.0	En trámite
2015	3	11	11	1	9.1	Sancionado

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la PGR mediante oficio núm. OM/DGA/SAMC/2329/2016 del 1 de agosto de 2016.

En 2015, de las 3 recomendaciones emitidas por la CNDH, ésta solicitó la intervención del Ministerio Público para iniciar 11 averiguaciones previas en contra el mismo número de los servidores públicos de la procuraduría que incurrieron en violaciones graves contra los derechos humanos, de las cuales desde 2014 se sancionó el 9.1% mediante procedimiento administrativo de remoción del puesto, en tanto, el 90.9% (10) de los funcionarios públicos siguen sin sancionarse.

En el periodo 2011-2015, se determinó que de las 19 recomendaciones emitidas a la PGR se originaron 34 averiguaciones previas en contra de 53 servidores públicos, de los cuales se ha sancionado al 1.9% (1) de los servidores públicos, mediante procedimiento administrativo de remoción del puesto y la consignación de los tribunales correspondientes, ello significó que siguen en estado de trámite el 98.1% (52) de los servidores públicos responsables de actos violatorios contra derechos humanos.

Al respecto, la PGR informó que si bien es cierto que en algunos puntos recomendatorios se advierte que debe colaborar ampliamente con la CNDH, a efecto de que se inicien las averiguaciones previas correspondientes y los trámites ante el OIC, con motivo de los procedimientos iniciados contra servidores públicos de la institución, no implica que la procuraduría tenga que sancionar penal o administrativamente a los servidores públicos involucrados, dado que la facultad de imponer penas o sanciones, es exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

La tarea de la PGR consiste en el agotamiento puntual a los puntos recomendatorios, que se actualiza en el momento que se inician los procedimientos y se aporta toda la información necesaria para el enjuiciamiento administrativo a los servidores públicos, y las fechas de pronunciamiento final y sanciones administrativas no tienen relación con el cumplimiento al punto recomendatorio; no obstante, la CNDH los tiene cumplidos hasta su culminación total.

También, la entidad fiscalizada señaló que para el ejercicio fiscal de 2016 se realizó una reforma al sistema penal acusatorio en el que se impusieron plazos para la atención de las

averiguaciones previas a los ministerios públicos con lo cual se dará mayor celeridad a la atención de las sanciones, toda vez que en la mayoría de los casos el motivo por el cual no se le da pronta atención a las sanciones es por la tardanza en la atención y desahogo de las averiguaciones previas.

En relación con los plazos de conclusión de las averiguaciones previas que solicita la CNDH a la PGR en los casos de recomendaciones, en el DOF el 17 de junio de 2016 se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se establecieron plazos para que se agilice la atención de las averiguaciones previas, lo cual tendrá como consecuencia que la atención de las recomendaciones sea más ágil.

## **8. Rendición de cuentas**

Con el propósito de evaluar el cumplimiento de esas disposiciones, la ASF consideró como elementos de análisis los objetivos de la estrategia programática y las líneas estratégicas de acción institucionales por desarrollar en materia de derechos humanos en la procuración de justicia federal establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 vinculados con la promoción y respeto de los derechos humanos; así como las acciones reportadas en la Cuenta Pública 2015 relacionadas con los elementos antes señalados.

Los resultados que a continuación se presentan se basaron en dos aspectos, la rendición de cuentas en términos presupuestarios y programáticos.

### **a) Análisis presupuestario**

La rendición de cuentas efectuada por la entidad fiscalizada en la Cuenta Pública 2015, analizó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015, a fin de identificar los objetivos y metas establecidas en materia de derechos humanos.

En el numeral 1.2 Prioridades del Gasto Público Federal 2013-2018, apartado “lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente” de la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2015, se señaló que se “(...) busca consolidar el Sistema de Procuración de Justicia (SPJ) del país, estableciendo las condiciones legales y estructurales para una procuración y administración de justicia por medio de la legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos”, identificándose que la PGR ha llevado a cabo diversas acciones para lograr una reestructuración integral.

Asimismo, en la Estrategia Programática del PEF 2015 se señala que “la PGR tiene como misión contribuir a garantizar el Estado Democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, con principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno”.

Para verificar el cumplimiento de objetivos y metas, en el apartado de Objetivos, Indicadores y Metas para resultados del PEF 2015, se definieron indicadores en materia de derechos humanos, para el Programa presupuestario E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, a cargo de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR.

En la revisión de la Cuenta Pública 2015, se identificó en el documento “Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” la alineación del Programa presupuestario con las metas, objetivos y estrategias de Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y del Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ) 2013-2018, como se indica a continuación:

ANÁLISIS DE LA CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS NACIONALES  
DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E009 “PROMOCIÓN DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A  
VÍCTIMAS DEL DELITO”, 2015

UR	Programa presupuestario	PND 2013-2018	PNPJ 2013-2018
Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad	E009 Promoción del respeto de los derechos humanos y atención a víctimas del delito.	Objetivo 1.4 Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.  Estrategia 1.4.2 Lograr una procuración de justicia efectiva.	Objetivo 1 Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia.  Estrategia 1.2 Promover el respeto a los derechos humanos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el “Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”, Cuenta Pública 2015.

De acuerdo con lo señalado en la Cuenta Pública 2015, el Programa presupuestario E009 se relaciona con la estrategia 1.4.2 y el objetivo 1.4 del PND 2013-2018, y la estrategia 1.2 y objetivo 1 del PNPJ 2013-2018, los cuales se relacionaron con asegurar el respeto de los derechos humanos y la atención integral a las víctimas del delito para la procuración de justicia.

Por lo anterior, se observó la alineación entre los objetivos y estrategias, los cuales buscan fortalecer el respeto de los derechos humanos, a fin de dar mayor seguridad a la población en sus derechos. En el PEF 2015, la PGR señaló que contribuyó al cumplimiento de la Meta Nacional "México en Paz", con el fortalecimiento de las investigaciones y persecución de delitos con el objetivo de obtener un mayor número de expedientes concluidos con sentencia condenatoria a favor de la sociedad, de tal forma que se garantice el fortalecimiento del marco institucional.

Asimismo, se identificó que en 2015, la SDHPDSC estuvo a cargo el Programa presupuestario E009 “Promoción del respeto de los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, al cual le asignaron 240,644.7 miles de pesos. En la Cuenta Pública 2015 se reportó un ejercicio

de recursos en la finalidad 1 "Gobierno" por 16,215,766.8 miles de pesos, de los cuales la función 2 "Justicia", ejerció el 99.5% (16,135,460.7 miles de pesos) de la finalidad.

Con la revisión del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en la Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública 2015, se identificó que el Programa presupuestario E009 presentó un ejercicio del gasto inferior al autorizado en el PEF, como se observa en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO EN EL RAMO 17 "PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA"  
EN LA FUNCIÓN 7 "JUSTICIA", 2015  
(Miles de pesos)

Función		Presupuesto			Participación aprobado respecto del ejercido (%)	Variación	
		Aprobado	Modificado	Ejercido		Absoluta	Relativa (%)
Subfunción		(a)	(b)	(c)	(d)=(c/total)	(e)=(c)-(a)	(f)=(e/a *100)
Actividad institucional (AI)							
Programa presupuestario (PP)		(a)	(b)	(c)	(d)=(c/total)	(e)=(c)-(a)	(f)=(e/a *100)
2	Justicia	16,947,071.8	16,136,059.0	16,135,460.7	100.0	(811,611.1)	(4.8)
02	Procuración de Justicia	16,947,071.8	16,136,059.0	16,135,460.7	100.0	(811,611.1)	(4.8)
004	Investigación del Delito Federal	15,955,015.4	14,929,058.0	14,928,646.5	92.5	(1,026,368.9)	(6.4)
E009	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	240,644.7	198,564.0	198,562.5	1.2	(42,082.2)	(17.5)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, Ramo 17 "Procuraduría General de la República".

En 2015, en la función 2 "Justicia" se ejercieron 16,135,460.7 miles de pesos, cuyo gasto fue inferior en 4.8% (811,611.1 miles de pesos) respecto de los 16,947,071.8 miles de pesos autorizados en el PEF 2015, de los cuales el 2.9% fue transferido al Ramo 05 "Secretaría de Relaciones Exteriores" por cuota de colaboración por inmuebles, el 1.2% correspondiente al Programa presupuestario E009 y el 0.7% del Pp E010.

En el Programa presupuestario E009 "Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito" se ejercieron recursos por 198,562.5 miles de pesos, lo que representó el 82.5% respecto de los 240,644.7 miles de pesos autorizados y el 99.9% de los 198,564 miles de pesos modificados, debido a incrementos salariales, transferencias al Ramo 23 "Previsiones Salariales y Económicas" y los gastos de operación de la transferencia de los recursos.

#### b) Análisis programático

En la revisión de la Cuenta Pública 2015, se identificó que en el Programa presupuestario E009 "Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito", se definieron indicadores para medir la operación de dicho programa, los cuales se muestran en el cuadro siguiente:

INDICADORES DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E009 “PROMOCIÓN DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO” REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA 2015

Indicadores	Meta anual programada	Meta anual modificada	Realizado al periodo	Diferencia Absoluta	Diferencia Relativa	Frecuencia de Medición
	(a)	(b)	(c)	(d)=c-b	(e)	
1. Índice de Percepción de confianza ciudadana	53.4	53.4	n.d.	n.a.	n.a.	Anual
2. Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se denota la promoción del respeto a los derechos humanos respecto a los expedientes recibidos.	70.7	70.7	72.7	2.0	2.8	Semestral
3. Porcentaje de expedientes de queja integrados respecto a los requerimientos de información en trámite	91.3	91.3	92.0	0.7	0.8	Trimestral
4. Requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos en la normatividad	1,627	1,627	1,583	(44)	(2.7)	Trimestral
5. Personas capacitadas en materia de derechos humanos.	3,600	3,600	7,768	4,168	115.8	Trimestral

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados del Programa presupuestario del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2015 y el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015.

n.d. No disponible.

n.a. No aplicable.

En la revisión de los informes trimestrales, objetivos y metas de los indicadores del Programa presupuestario E009, se identificó que el “Índice de Percepción de confianza ciudadana” no reportó resultados, ya que la PGR informó que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), no se ha dado a conocer a pesar de que su frecuencia de medición es anual, por lo que la PGR informó que el seguimiento del indicador se encuentra a cargo de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) quien informó para la Cuenta Pública 2015 que el resultado del indicador se conocería hasta el 2016 cuando el INEGI publicara los resultados de la ENVIPE 2016. Por lo que COPLADII informó que el INEGI publicó en su Boletín de Prensa Núm. 395/15 del 30 de septiembre de 2016 que la PGR tuvo un nivel de percepción sobre la Confianza ciudadana del 49.2%.

Los indicadores relativos a “Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se denota la promoción del respeto a los derechos humanos respecto a los expedientes recibidos”, “Porcentaje de expedientes de queja integrados respecto a los requerimientos de información en trámite” y “Personas capacitadas en materia de derechos humanos”, superaron la meta en 2.8%, 0.8% y 115.8%, respectivamente, lo cual, de acuerdo con las causas que señala la MIR, se debió a que las metas reportadas para los indicadores de expedientes concluidos y de queja integrados, fueron establecidas con base a su comportamiento histórico y en el caso del indicador de capacitación se debió a la ampliación de la participación de servidores públicos de otras instituciones relacionadas con la seguridad pública, derivado del Convenio celebrado en la XVIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia entre la Procuraduría General de la

República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados integrantes de la Federación, reportándose una participación de 7,768, de las cuales el 31.7% (2,465) correspondió a personal de la PGR y el 68.3% (5,303) a participantes de otras dependencias e instituciones gubernamentales.

En el indicador “Requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos en la normatividad”, la meta alcanzada fue 2.7% por debajo de lo programado, y se señaló que fue a causa del incremento presentado del 20.4% de los requerimientos de información respecto al año anterior, por lo que se realizaron las gestiones necesarias al interior de la PGR para su atención en tiempo y así integrar debidamente los expedientes para remitirlos a la CNDH para su determinación.

Sin embargo, no se reportó información en la Cuenta Pública 2015 relativa a los componentes de garantía y respeto de los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal.

Al respecto, la SDHPDSC solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto adicionar en la Cuenta Pública subsecuente la información reportada sobre garantía y respeto de los derechos humanos en la procuración de justicia federal, por lo que se da por solventada la observación.

## 9. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el propósito de verificar que la MIR del Programa presupuestario E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito” para 2015 se realizó con base en la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño se solicitó a la procuraduría la MIR vigente en 2015, así como las fichas técnicas de cada uno de los indicadores incluidos en dicha matriz.

En el análisis de la información que la PGR proporcionó, se identificó que la entidad fiscalizada dispuso del Programa presupuestario (Pp) E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, para atender las quejas por violaciones a los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal.

El resultado se desarrolló en tres apartados: a) Alineación con los objetivos de la planeación nacional; b) Lógica vertical de sus objetivos y c) Lógica horizontal de sus indicadores.

### a) Alineación con los objetivos de la planeación nacional

Del análisis de la MIR del Programa presupuestario E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, se identificó que la alineación del objetivo de Fin con los objetivos de la planeación nacional de mediano plazo es congruente, debido a que en el objetivo nacional y la estrategia de la política pública establecida en el PND 2013-2018 se señala la importancia de contar con un sistema de justicia eficaz, expedito, imparcial y transparente y para ello se requiere contar con instituciones públicas que garanticen una procuración de justicia efectiva y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, en el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PSPJ) 2013-2018 se señala que

se requiere fortalecer a las instituciones públicas encargadas de velar el Estado de derecho, a fin de generar confianza a la ciudadanía, para ello se necesita atender los requerimientos de información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de derechos humanos; promover y difundir una cultura de derechos humanos.

b) Análisis de la lógica vertical de sus objetivos

En la MIR del Programa presupuestario E009, se establecieron cinco indicadores, de los cuales uno fue clasificado en el nivel de Fin, uno en el nivel de Propósito, uno de Componente y dos de Actividad.

Del análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”, se determinó que el objetivo de nivel Fin permite verificar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico del PND 2013-2018 y el PSPJ 2013-2018 al que se encuentran alineados, referente a “Garantizar un sistema de justicia eficaz, expedito, imparcial y transparente” y “Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia”.

En relación con el objetivo de nivel Propósito, se permite identificar la razón de ser del programa y su contribución al orden superior, ya que mide los resultados de la promoción de los derechos humanos de la sociedad en su actuación. Respecto de los objetivos de nivel Componente y Actividad, éstos permiten verificar los productos y acciones realizadas por el programa, los cuales contribuyen a la consecución de los objetivos de nivel Propósito y Fin.

Se considera que en términos generales la lógica vertical de la MIR del programa permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos.

c) Análisis de la lógica horizontal de sus indicadores

A continuación se presenta el análisis de la lógica horizontal de la MIR del Pp E009 “Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito”.

- Indicador de fin

Frecuencia de medición: anual

Objetivo: Contribuir a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de Procuración de Justicia mediante la promoción y protección del respeto a los derechos humanos.

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Definición	Meta
Índice de Percepción de confianza ciudadana	Con base en el resultado de la encuesta llevada a cabo por el INEGI se hará el cálculo correspondiente	n.d.	53.5

n.d. No disponible.

El indicador de Fin “Índice de percepción de confianza ciudadana” es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo de Fin, ya que mide el índice de percepción de confianza ciudadana; sin embargo, no es posible identificar la congruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, porque no cuenta con una definición ni con una fórmula; asimismo, no se cuenta con la información que soporta al indicador, debido a que aún no se publican los resultados de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE).

- Indicador de Propósito

Frecuencia de medición: semestral

Objetivo: La Procuraduría General de la República promueve el respeto de los derechos humanos de la sociedad en su actuación.

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Definición	Meta
Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se denota la promoción del respeto a los derechos humanos respecto a los expedientes recibidos.	$(\text{Número de expedientes sobre presuntas violaciones de derechos humanos concluidos} / \text{Total de expedientes de presuntas violaciones de derechos humanos}) \times 100$	Es la relación porcentual del número de expedientes sobre presuntas violaciones de derechos humanos concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto del total de expedientes de presuntas violaciones de derechos humanos.	70.7

El indicador de propósito “Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se denota la promoción del respeto a los derechos humanos respecto a los expedientes recibidos” no es congruente para evaluar el cumplimiento del objetivo de nivel de Propósito, ya que el nombre del indicador se refiere al Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se denota la promoción del respeto a los derechos humanos respecto a los expedientes recibidos, lo cual está relacionado con el componente de promoción y la fórmula del indicador está relacionada con el número de expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos, lo cual pertenece al componente de protección.

Durante la ejecución de la auditoría la PGR, como parte del proceso de mejora de las Matrices de Indicadores para Resultados para el ejercicio fiscal 2017, modificó el objetivo y el nombre del indicador de propósito a fin de medir de manera específica el quehacer institucional con respecto al beneficio que obtiene la ciudadanía por medio de la conclusión de expedientes iniciados con motivo de las quejas que presenta ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que a su vez son integrados por la PGR al haberlos hecho del conocimiento de la misma.

Con la revisión de la MIR de 2017, se constató que el objetivo del indicador es “La ciudadanía es beneficiada a través de la conclusión de los expedientes iniciados con motivo de las quejas que presenta ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que a su vez son integrados por la Procuraduría General de la República al haberlos hecho del conocimiento de la misma”



y el nombre del indicador se refiere al “Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto de los expedientes de queja integrados por la Procuraduría General de la República”, con lo que acreditó y realizó las gestiones correspondientes para modificar el objetivo y nombre del indicador de propósito de la MIR del Pp E009, a fin de medir el quehacer de la procuraduría con respecto al beneficio que obtiene la ciudadanía por medio de la conclusión de expedientes iniciados.

- Indicador de Componente

Frecuencia de medición: trimestral

Objetivo: Expedientes de queja en materia de derechos humanos integrados.

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Definición	Meta
Porcentaje de expedientes de queja integrados respecto a los requerimientos de información en trámite.	$(\text{Número de expedientes de queja integrados} / \text{Total de requerimientos de información en trámite}) \times 100$	Es la relación porcentual de los expedientes de queja integrados respecto a los requerimientos de información en trámite que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	91.3

El indicador de componente “Porcentaje de expedientes de queja integrados respecto a los requerimientos de información en trámite” es congruente para medir el cumplimiento del objetivo de nivel de componente; ya que mide los expedientes de queja integrados, respecto de los requerimientos de información en trámite; asimismo, existe coherencia entre el método de cálculo, el nombre del indicador y la definición del indicador.

- Indicador de Actividad 1

Frecuencia de medición: trimestral

Objetivo: Atención a solicitudes de información planteadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Definición	Meta
Porcentaje de requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos en la normatividad.	$(\text{Número de requerimientos de información atendidos} / \text{Número de requerimientos recibidos}) \times 100$	Es la relación del número de requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos por la normativa vigente respecto a los requerimientos de información recibidos.	100.0

El indicador de actividad “Porcentaje de requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos en la normatividad” se considera adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo de actividad, ya que mide los requerimientos de información atendidos dentro de los plazos establecidos en la normativa respecto del total del

requerimiento de información solicitados; asimismo, existe coherencia entre el método de cálculo, el nombre del indicador y la definición del indicador.

- Indicador de Actividad 2

Frecuencia de medición: trimestral

Objetivo: Promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos en los servidores públicos.

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Definición	Meta
Personas capacitadas en materia de derechos humanos.	Número de personas capacitadas en materia de derechos humanos	Es el número de personas capacitadas con la finalidad de promover una cultura de respeto a los derechos humanos en relación a las personas programadas a capacitarse	3,600

El indicador de actividad “Personas capacitadas en materia de derechos humanos” es adecuado para medir el objetivo de actividad, relativo a la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos en los servidores públicos, toda vez que mide el número de personas capacitadas respecto a las personas programadas a capacitarse en materia de derechos humanos; asimismo, se observó que existe coherencia entre el método de cálculo, el nombre del indicador y la definición del indicador.

## 10. Control interno

Para el análisis del control interno, la ASF solicitó a la entidad fiscalizada describir los mecanismos utilizados para dar cumplimiento a cada una de las Normas de Control Interno en los niveles estratégico, directivo y operativo, por medio de la requisición de la Matriz de Control Interno y de la documentación soporte correspondiente.

Con la revisión del diseño del sistema de control interno que reguló las operaciones de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR cumplió con los 43 elementos de control señalados en las cinco Normas Generales de Control Interno en sus niveles estratégico, directivo y operativo.

La SDHPDSC acreditó que su misión, visión y objetivos están alineados al PND 2013-2018, al Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 y al Programa Nacional de los Derechos Humanos 2014-2018 y a su vez comprobó que cuenta con mecanismos para que los servidores públicos lo conozcan y comprendan, impulsado por la capacitación y sensibilización de la cultura de autocontrol y administración de riesgos y por medio de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional en la APF (ECCO) se identificaron las áreas de oportunidad, para determinar acciones y dar seguimiento y cuyos resultados fueron difundidos al personal invitándolos a participar en las acciones de mejora para fortalecer el clima y cultura organizacional de la subprocuraduría.

Asimismo, identificó los riesgos institucionales, llevó a cabo reuniones de COCODI a fin de impulsar el cumplimiento oportuno de los objetivos institucionales, elaboró la Matriz de

Riesgos e identificó las acciones a realizar para administrarlo; acreditó que las actividades relevantes y operaciones estuvieron autorizadas y ejecutadas por servidores públicos facultados con la cancelación oportuna de los accesos autorizados; se definieron las actividades para cumplir con las metas con base en el presupuesto asignado; contó con las MIR de los Programas presupuestarios; acreditó que las operaciones relevantes fueran registradas y soportadas con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta; además, contó con instrumentos y mecanismos establecidos para identificar y atender las causas raíz de las observaciones realizadas por las diversas instancias de fiscalización por medio del Sistema de Planeación Institucional, darles seguimiento con el Programa de Trabajo de Control Interno con el cual se estableció los instrumentos y mecanismos para identificar, priorizar, mitigar y evitar la recurrencia de los riesgos identificados.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2015, la PGR atendió 1,446 (91.3%) de las 1,583 quejas presentadas por violación de los derechos humanos; en las quejas donde la entidad es la presunta responsable se tuvo un índice de atención de 91.6% y en las quejas donde actúa en colaboración el índice fue de 91.1%; en consecuencia, la PGR avanzó en la garantía, promoción, protección y respeto de los derechos humanos de la población en materia de procuración de justicia federal.

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

Se determinó(aron) 8 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 1 de noviembre de 2016, 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 con el fin de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas en la atención de las quejas por violaciones a los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal, y con el alcance establecido. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del PND 2013-2018 y del PNPJ 2013-2018, se reconoce que una de las consecuencias de la inseguridad y la violencia ha sido el aumento de las violaciones a los derechos humanos que se cometen, en muchas ocasiones, por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad. Lo anterior es causado, principalmente, por la incipiente armonización del marco jurídico-normativo acorde a la reforma constitucional de 2011, lo que dificulta su aplicación por parte de los servidores públicos; no se tiene identificado el universo de servidores públicos que debe ser capacitado en la materia; y las sanciones impuestas a los servidores públicos no han tenido los efectos para inhibir este comportamiento.

A fin de atender esa problemática, el Gobierno Federal instrumentó el Programa Presupuestario E009 "Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito", cuyo objetivo es contribuir a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia mediante la promoción y protección del respeto a los derechos

humanos. Para su cumplimiento, se evaluaron los componentes establecidos en el artículo 1 Constitucional referidos a: 1) garantía; 2) promoción, 3) protección y 4) respeto.

En cuanto a la garantía, la PGR acreditó contar con un diagnóstico sobre la armonización de su normativa derivada de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos con 32 documentos normativos de los cuales a 2015 se encuentran armonizados 9 y sobre las restantes 23 se están realizando acciones para su armonización. En lo que se refiere al componente de promoción, la entidad fiscalizada capacitó, por medio de 102 cursos en 23 temas relacionados con la protección de los derechos humanos, a 7,768 personas, lo que representó más del doble de las 3,600 personas programadas a capacitar en el año y distribuyó material de difusión relacionado con el tema. En el componente de protección, la procuraduría atendió 1,446 (91.3%) de las 1,583 quejas presentadas por violación de los derechos humanos; en las quejas donde la entidad es la presunta responsable se tuvo un índice de atención de 91.6% y en las quejas donde actúa en colaboración el índice fue de 91.1%; el 5.8% (92) de las solicitudes de información realizadas por la CNDH se atendió en los 15 días naturales señalados por la ley de la CNDH y el 94.2% (1,491) de las solicitudes fue atendida de 16 a 425 días, con un promedio de 50 días para dar respuesta; y de las 8 medidas precautorias y cautelares emitidas por la CNDH la PGR integró la totalidad y la CNDH atendió la mitad. Finalmente, en materia de respeto, en 2015, la CNDH emitió 6 propuestas de conciliaciones, de las cuales la PGR atendió el 83.3% (5); de éstas 6 propuestas se establecieron 19 puntos conciliatorios, de los cuales la PGR atendió al 78.9% (15); asimismo, la CNDH emitió 3 recomendaciones a la PGR, con 14 puntos recomendatorios, los cuales se encuentran en proceso de atención; y solicitó la sanción de 11 servidores públicos de la procuraduría que incurrieron en presuntas violaciones contra los derechos humanos, de los cuales se sancionó a 1. La falta de conclusión de las conciliaciones, recomendaciones y sanciones se debe a que dependen de la atención de las averiguaciones previas que realizan los servidores públicos.

En opinión de la ASF, en 2015, la PGR avanzó en la garantía, promoción, protección y respeto de los derechos humanos de la población en materia de procuración de justicia federal debido, principalmente, a que contó con el avance en la armonización de su normativa con la reforma constitucional de 2011; demostró que capacitó a 7,768 servidores públicos y que difundió material en materia de derechos humanos; atendió al 91.6% de las quejas donde la entidad es la presunta responsable, al 83.3% de las propuestas de conciliación y las 6 recomendaciones emitidas se encuentran en proceso de trámite; para el caso de las sanciones interpuestas a los 11 servidores públicos de la PGR se demostró que su atención depende del Poder Judicial Federal.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Analizar el marco jurídico-normativo aplicable a la PGR en materia de derechos humanos, a efecto verificar que se implementaron acciones para armonizarlo conforme a la reforma constitucional de 2011.

2. Revisar la información relativa al programa de capacitación de 2015, los cursos de capacitación impartidos, los servidores públicos capacitados, así como los materiales de difusión implementados en el periodo 2011-2015, para verificar que la PGR capacitó y difundió la cultura de los derechos humanos ante los servidores públicos para actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y que dichos cursos estén enfocados en la reforma constitucional de 2011.
3. Examinar los reportes de quejas recibidas por cada uno de los estatus y determinar si la PGR atendió las quejas recibidas por presuntas violaciones de los derechos humanos en 2015 y de éstas cuántas se abrieron a investigación, así como seguimiento hasta su conclusión por la CNDH.
4. Revisar los expedientes de las quejas recibidas en 2015, a efecto de comprobar la oportunidad en la atención de los requerimientos de información solicitados por la CNDH y organismos internacionales de derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano para eficientar el proceso de investigación sobre las presuntas violaciones de los derechos humanos.
5. Analizar los reportes de las medidas precautorias y cautelares emitidas en el periodo 2011-2015 por la CNDH y los organismos internacionales de derechos humanos, para verificar que la PGR las atendió y les dio seguimiento, a fin de prevenir daños irreparables a las víctimas y con ello contribuir a asegurar el respeto de los derechos humanos.
6. Examinar los reportes sobre las conciliaciones y recomendaciones emitidas por la CNDH y los organismos internacionales de derechos humanos a 2015 y verificar que la PGR les dio atención, a fin de disminuir la recurrencia de las violaciones y cumplir con la protección de los derechos humanos, así como evaluar la sanción a los servidores públicos que incurrieron en actos violatorios de derechos humanos contra la sociedad para evitar su recurrencia.
7. Revisar las bases de datos de los servidores públicos sancionados, en el periodo 2011-2015, para determinar el número de los que fueron condenados por incurrir en actos violatorios de derechos humanos contra la sociedad, respecto de las quejas y recomendaciones presentadas en el mismo periodo.
8. Analizar la información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, la Cuenta Pública 2015 y los Informes de Rendición de Cuentas elaborados en ese mismo año por la PGR para verificar que la entidad rindió cuentas sobre los componentes de garantía, promoción, respeto y protección de los derechos humanos en el proceso de procuración de justicia federal.
9. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E009 Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito de 2015, así como las fichas básicas de cada uno de los indicadores, a efecto de establecer su utilidad como instrumento de evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas.
10. Examinar la información proporcionada respecto de las cinco normas de control interno, a efecto de evaluar si la entidad contó con las actividades, mecanismos y controles que permitan que los diferentes procesos de la operación de la política pública de los

derechos humanos se realicen con una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

*Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en materia de Derechos Humanos y la de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección; la Unidad de Ética y Derechos Humanos, pertenecientes a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como la Dirección General de Cooperación Internacional de la PGR.

*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.

Por medio del oficio núm. OM/DGA/SAMC/3356/2016 del 26 de octubre de 2016, la PGR emitió los siguientes comentarios:

## **MENSAJE FINAL AUDITORIA**

Uno de los cuatro ejes rectores que la maestra Arely Gómez González se comprometió adoptar ante el Senado de la República al protestar el cargo de Procuradora General de la República en marzo de 2015, es el respeto a los derechos humanos. Ello en cumplimiento al mandato contenido en los artículos 1 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convencida de que la procuración de justicia en el siglo XXI debe aspirar a los más altos estándares en la investigación de los delitos y fortalecer la atención a las víctimas, a través del mayor acompañamiento institucional que les brinde confianza, seguridad y certeza.

El trabajo realizado por la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR, está encaminado, principalmente, a reforzar el tema de los derechos humanos al interior de la institución y dar respuesta oportuna a todos y cada uno de los requerimientos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de otros organismos públicos. La Procuraduría General de la República, realiza un máximo esfuerzo para que los delitos que llegan al ámbito de su competencia no queden impunes, llevar a los responsables ante los tribunales y se reparen los daños a las víctimas; reiterando el compromiso adquirido por México, en la defensa de los derechos humanos.