

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Prevención, Investigación y Persecución del Delito de Tortura

Auditoría de Desempeño: 2020-0-35100-07-0107-2021

107-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar que la prevención realizada por la CNDH y la FGR, la investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por parte de la FGR, así como la coordinación de ambos entes con las instancias de los tres ámbitos de gobierno para dichos fines, les permitió garantizar que las personas en detención, encarcelamiento o custodia no sufran violaciones a su integridad y seguridad personal, a fin de contribuir al cumplimiento del precepto constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Alcance

Se fiscalizó la conducción y la coordinación establecida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Fiscalía General de la República (FGR) para la elaboración del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PNPST) y la colaboración que tuvieron dichos entes con las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, las Comisiones y Fiscalías Especiales locales, para la armonización de la normativa con la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (LGPIST), así como para la implementación de protocolos homologados en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura y la incorporación de información completa y actualizada al Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET). En la prevención se revisó la capacitación otorgada a los servidores públicos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) y de la FGR en materia de prevención de la tortura y la proporcionada a personas externas a dichos entes. También se revisaron las visitas de supervisión realizadas por el MNPT a los centros de privación de la libertad, la emisión y seguimiento de recomendaciones, la presentación de quejas y la emisión de denuncias ante las autoridades competentes. En la investigación y persecución se fiscalizó a la FGR mediante la verificación de los procedimientos utilizados para llevar a cabo investigaciones sobre el delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el total

de carpetas de investigación y averiguaciones previas iniciadas y la determinación de las mismas. Para evaluar la atención del problema público se verificó la eficiencia de las acciones realizadas para la supervisión de los lugares de privación de la libertad, así como la investigación y persecución del delito de tortura, a efecto de determinar en qué grado se garantizó la seguridad e integridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia. En cuanto a los mecanismos de supervisión y control, se revisó el funcionamiento e implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, la Rendición de Cuentas, el Control Interno y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se verificó la participación de ambas entidades en el cumplimiento del objetivo 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”.

Se revisaron los resultados del periodo 2017-2020 para verificar el desempeño de la CNDH y la FGR, respecto del grado con el que lograron prevenir, investigar y perseguir el delito de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes en los lugares de privación de la libertad, a fin de garantizar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia y con ello contribuir a promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos, a partir de la entrada en vigor de la LGPIST.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por los entes fiscalizados 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 prevención, investigación y persecución del delito de tortura.

Antecedentes

En México, durante los años sesenta y setenta del siglo XX, la tortura tuvo como propósito la obtención de información para que las instituciones de seguridad pudieran localizar a guerrilleros y saber qué acciones planeaban, por lo que era considerada una práctica aceptada y realizada con consentimiento del Estado Mexicano. En dicho contexto, el 27 de diciembre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR);^{1/} con la que se buscaba contar con una institución procuradora de justicia que diera investigación a los diferentes delitos; sin embargo, al no considerarse la tortura como uno de ellos, no garantizó la protección de los derechos de la ciudadanía, víctimas de este delito.

En 1984, se estableció la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, la cual se convirtió en el primer instrumento internacional, en materia de tortura, vinculante para el Estado Mexicano, seguida de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en 1985;

^{1/} Fiscalía General de la República, **Historia de la Procuraduría General de la República**. México, 2015.

ambas consideraban la adopción de medidas para prevenir y sancionar la tortura y su establecimiento como delito, conforme al derecho penal, así como la implementación de medidas legislativas administrativas, judiciales o de cualquier índole que fueran eficaces para impedir actos de tortura.^{2/}

El 27 de mayo de 1986, se incorporó el concepto de tortura en la legislación mexicana al tipificarse en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (LFPST) en los términos siguientes: “Comete el delito de tortura, cualquier servidor público de la Federación o del Distrito Federal que, por sí, o valiéndose de un tercero y en el ejercicio de sus funciones, inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves o la coacción física o moralmente, con el fin de obtener de ella o de un tercero, información o una confesión, de inducir a un comportamiento determinado o de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido” y precisó que “no se considerarán tortura las penalidades o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a éstas.”^{3/}

El 13 de febrero de 1989, en la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos, la cual el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial cambió su nombre por el de Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual se constituyó como un organismo desconcentrado de dicha secretaría.^{4/} Como parte de sus funciones, en noviembre de 1991, presentó ante el representante del Poder Ejecutivo y los miembros de su Consejo Consultivo, el anteproyecto de reformas a la LFPST, en el que se proponía entre otras cosas, que el marco normativo fuera de observancia general en toda la República; ^{5/} sin embargo, dicha propuesta no prosperó.

Durante este mismo periodo, ministros de la Suprema Corte emitieron criterios donde manifestaron que la confesión de cualquier persona, rendida ante el Ministerio Público, debería de tener pleno valor probatorio en cualquier circunstancia; por lo que se suscitaron violaciones al debido proceso de las personas, al asumirse que “la primera declaración tenía mayor valor probatorio, que la rendida ante un juez porque era más espontánea”,^{6/} lo que limitó la eficacia en la prevención del delito de tortura. El 28 de enero de 1992 la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional con la publicación en el DOF del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999, se reformó dicho artículo, señalando que la CNDH cuenta con autonomía de

^{2/} **Oficio 74-CNDH-OM-DGF-2021, de fecha 25 de febrero de 2021**, emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2021.

^{3/} Diario Oficial de la Federación, **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura**, publicada el 27 de mayo de 1986.

^{4/} Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **Antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>.

^{5/} Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Gaceta**, Ciudad de México, noviembre de 1991, 91/16.

^{6/} **Ibid.**

gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propio,^{7/} con las atribuciones de: recibir quejas; conocer e investigar presuntas violaciones de derechos humanos, e impulsar la observancia de los mismos en el país.

Mediante la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y su Protocolo Facultativo, el 11 de abril de 2005 y su publicación en el DOF el 15 de julio de 2006, se desarrolló una estrategia de prevención, por medio de visitas periódicas a lugares de privación de la libertad por parte de los Mecanismos internacionales y nacionales creados para ello. Para esto, el Estado Mexicano invitó a la CNDH a fungir como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México, y el 11 de julio de 2007 la Comisión aceptó tal asignación y nombró a la Tercera Visitaduría General como la designada para su operación.^{8/}

En cuanto a la procuración de justicia, el 18 de junio de 2008 se modificaron más de 10 artículos constitucionales con el objetivo de transitar de un sistema mixto-inquisitivo hacia un modelo acusatorio y oral, gracias a esta reforma, el debido proceso consistiría en otorgarle al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos.^{9/} Asimismo, la reforma constitucional del 6 y 10 de junio de 2011 afirmó el carácter inderogable, aún en estados de emergencia, de la prohibición de la tortura y del recurso de amparo; lo que otorgó rango constitucional a las normas de derechos humanos incluidas en tratados internacionales, considerando la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones, y ordenó una interpretación Pro persona de las obligaciones de derechos humanos.^{10/}

No obstante, fue hasta el 26 de junio de 2017, con la publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (LGPIST), que se estableció la descripción del tipo penal del delito de tortura y del correspondiente a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con base en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, como se muestra en el esquema siguiente:

^{7/} Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Funciones**. México, 2018.

^{8/} Comisión Nacional de Derechos Humanos, **¿Qué es el MNPT?** México, 2018.

^{9/} Cámara de Diputados, **DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008; Gobierno Federal, **Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto Constitucional comparado: antes y después de la reforma, 2008**. Cámara de Diputados y Senado de la República LX Legislatura, México, 2008.

^{10/} Diario Oficial de la Federación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado el 5 de febrero de 1917, art. 1.

Tipificación del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes establecido en la LGPIST

Artículo 24	Artículo 29
<ul style="list-style-type: none"> Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona; cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, y/o realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo. 	<ul style="list-style-type: none"> Comete delito de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes el servidor público que, en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona.

Para la prevención de dichos delitos, la LGPIST estableció la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), adscrito a la CNDH como un área independiente de las visitadurías que la integran, para la supervisión de los lugares de privación de libertad en todo el territorio nacional. Asimismo, se estableció que el delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia, noticia o vista de la autoridad judicial, en donde, las Fiscalías Especiales deberán iniciar de manera inmediata la investigación e integrarán el expediente correspondiente. Además, la PGR (ahora FGR) establecería las bases para garantizar la coordinación nacional en el diseño, elaboración, instrumentación y aplicación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PNPST), y se dispuso la conformación del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET) como la herramienta de investigación e información estadística en la materia, el cual estará integrado por las bases de datos de las Instituciones de Procuración de Justicia, de la CNDH, de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Atención a Víctimas; así como de los casos que se tramiten ante organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Por lo que para dar cumplimiento a la LGPIST, el 22 de diciembre de 2017, se aprobó el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y en la XXXVIII Asamblea Plenaria de Conferencia Nacional de Procuración de Justicia fue aprobado el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, el cual tiene como objetivo definir las políticas de actuación y procedimientos de las Procuradurías y Fiscalías, así como sus Agentes del Ministerio Público o Fiscales en todo el país en la investigación de estos delitos.

Como resultado de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, el Congreso de la Unión aprobó el otorgamiento de autonomía Constitucional a la PGR, a partir de la cual recibiría la denominación de Fiscalía General de la República.^{11/} Sin embargo, fue

^{11/} La Reforma Político-Electoral de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, incluyó una amplia variedad de componentes, desde aspectos electorales, hasta el otorgamiento de autonomía constitucional a órganos de Estado, pasando por la ampliación de derechos ciudadanos y modificaciones a los mecanismos de construcción

hasta el 14 de diciembre de 2018 que se publicó la Ley Orgánica de la FGR y el 20 de diciembre del mismo año, entró en vigor su autonomía Constitucional. Asimismo, el 26 de enero de 2018, mediante el Acuerdo A/006/18, se creó la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT) y mediante Acuerdo A/013/19, del 15 de julio de 2019, se definió que la FEIDT se integraría a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH) de la FGR.

Resultados

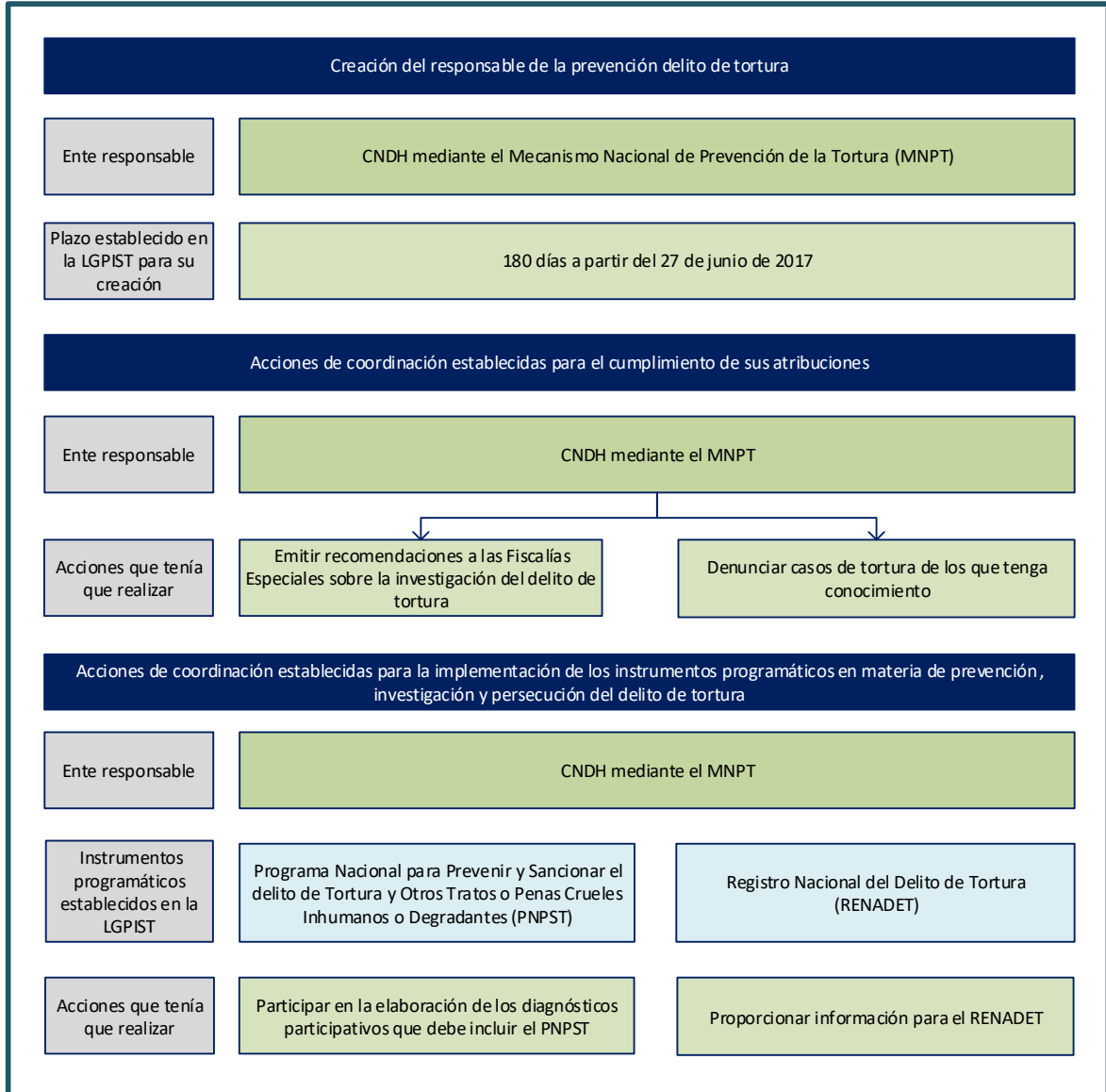
1. Conducción y coordinación

En este resultado se analizó la conducción y coordinación establecida entre la CNDH y la FGR para estructurar y operar acciones en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura, mediante la evaluación de los elementos normativos y programáticos establecidos para dicho fin, así como su operación con base en el cumplimiento de las atribuciones que les fueron conferidas en la materia y las acciones que realizaron para coadyuvar a la implementación de los elementos programáticos establecidos. Además, se analizaron las acciones de coordinación que dichos entes implementaron de manera individual con autoridades de los tres ámbitos de gobierno; organismos nacionales e internacionales y con organizaciones de la sociedad civil interesados en la protección de los derechos humanos para cumplir con sus atribuciones relacionadas con la prevención, investigación y persecución del delito de tortura, lo anterior con el propósito de verificar el grado de consolidación de la estructura y la operación de dichas acciones, a fin de que permitieran su implementación integral para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho que toda persona tiene de que se respete su integridad personal.

En el aspecto normativo, se identificó que la CNDH contó con las siguientes atribuciones establecidas en la LGPIST:

de gobierno que alteran el perfil del régimen político. (Castellanos Cereceda, Roberto, **La Reforma Político-Electoral de 2014 Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos**. Instituto Belisario Domínguez, México, 2016, pp. 44 y 45).

ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN LA LGPIST PARA LA CNDH EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DE TORTURA



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Con la revisión del cumplimiento de las atribuciones que en la LGPIST se le confirieron a la CNDH para la prevención del delito de tortura, se constató que el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se emitió dentro de los 90 días posteriores al 27 de junio de 2017, fecha de la entrada en vigor de la LGPIST y estableció que éste sería una instancia encargada de la

supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de libertad en todo el territorio nacional y estaría adscrito a la CNDH como un área independiente de las Visitadurías Generales; no obstante, requiere, como acción de mejora, actualizar su Reglamento Interno a efecto de que especifique su estructura, la integración de las áreas que lo conforman y las atribuciones que les competirá realizar para la prevención del delito de tortura.

En cuanto a las actividades que realizó el MNPT para coadyuvar con la elaboración de los instrumentos programáticos definidos en la materia, se constató que, en 2019, se coordinó con la FGR para proporcionar insumos que sirvieron para integrar los diagnósticos participativos que debería incluir el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar el Delito de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (PNPST), aunado a que le remitió sugerencias y propuestas respecto de las líneas de acción que le competían.

Para la operación coordinada, en 2020, el MNPT no tuvo conocimiento de la comisión de actos de tortura por lo que no presentó denuncias en la materia, ni emitió recomendaciones a las Fiscalías Especializadas, además, en ese año dio seguimiento a las recomendaciones emitidas en 2019.

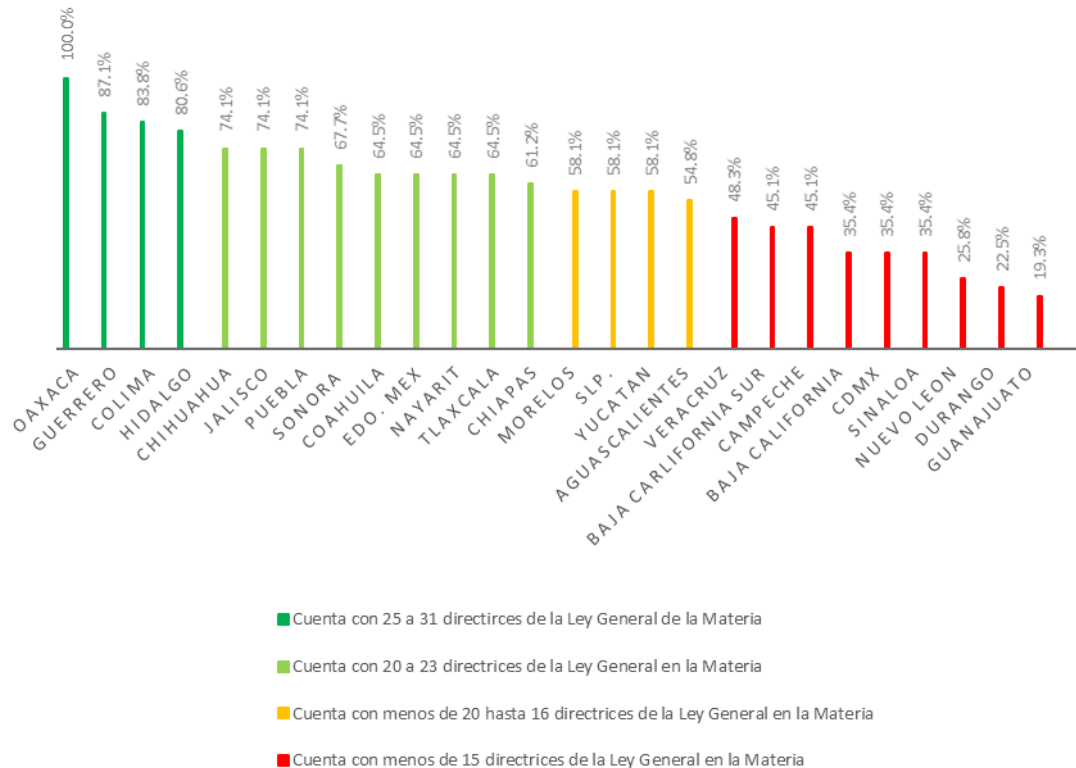
Aunado a lo anterior, se constató que, en 2020, la CNDH, por medio del MNTP, realizó 124 actividades de coordinación y colaboración con Organismos Locales de Derechos Humanos; entidades o autoridades nacionales e internacionales; Visitadurías Generales y otras áreas de la CNDH; instituciones, representantes de la sociedad civil o de la academia; autoridades de los tres ámbitos de gobierno y Congresos Federales y Estatales, para coadyuvar al cumplimiento de sus atribuciones en materia de prevención del delito de tortura.

En ese año, el MNPT también realizó un estudio sobre el avance que las entidades federativas^{12/} registraron en cuanto a la armonización de su normativa con la LGPIST, obteniendo los resultados siguientes:

^{12/} Únicamente se consideraron 26 entidades federativas debido a que, en 2020, los estados de Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas contaron con lineamientos en los que establecieron que las actividades que tenían que realizar en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura se llevarían a cabo con base en lo establecido en LGPIST adoptando las directrices establecidas en ésta.

RESULTADOS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, 2020

(Porcentaje)

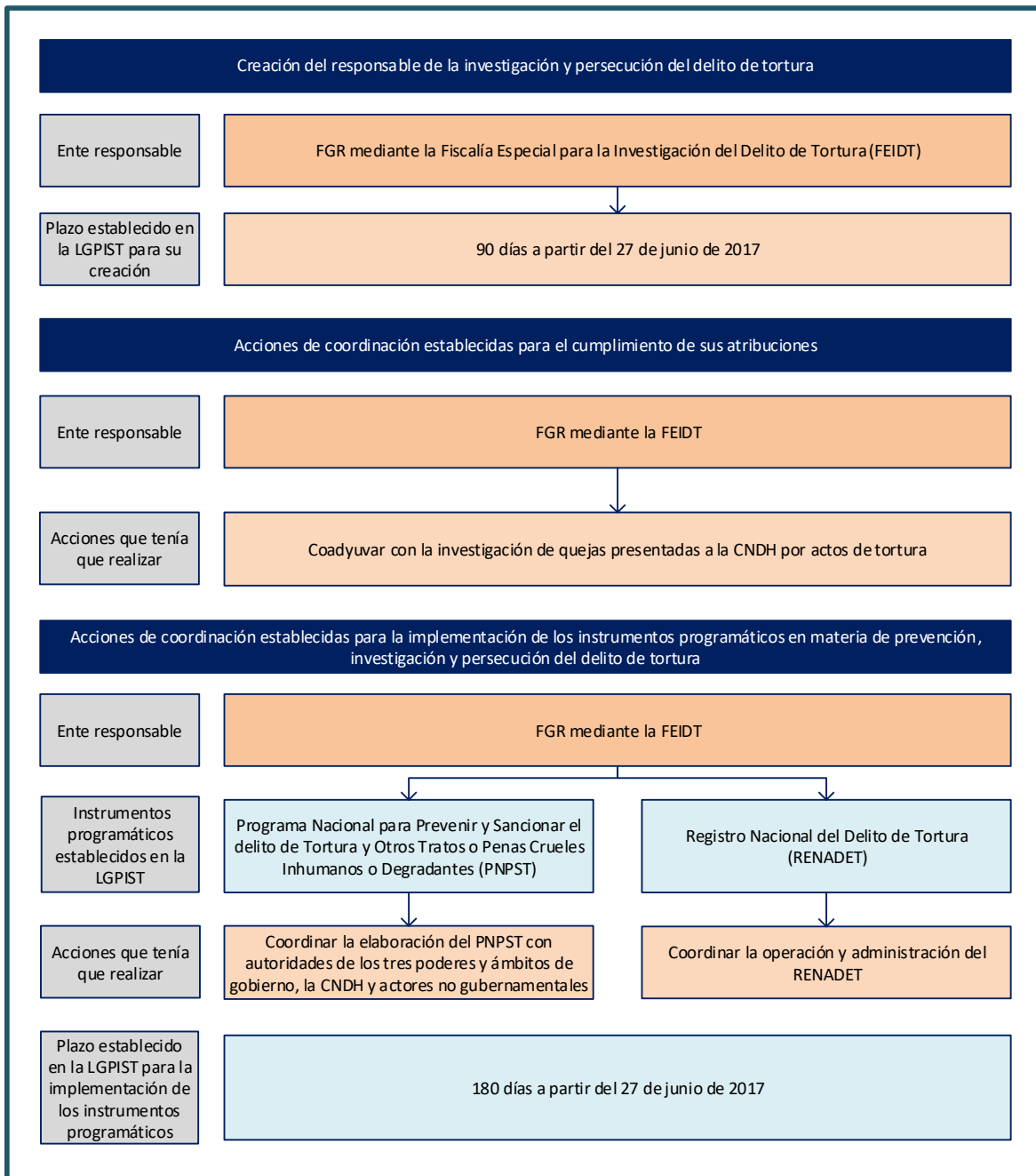


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Informe Anual de Actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 2020 y en el estudio de armonización legislativa en materia de prevención, investigación y sanción de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes realizado por el MNPT en 2020.

En los resultados del estudio realizado por el MNPT se identificó que, en 2020, el 78.1% (25) de las 32 entidades federativas requirieron ajustar sus disposiciones normativas para que se alinearan con las 31 directrices establecidas en la LGPIST, por lo que a tres años de la promulgación de la LGPIST aún se encuentra en proceso de consolidación la armonización normativa a nivel nacional.

En cuanto al aspecto normativo establecido para la FGR en la LGPIST se identificó que contó con las siguientes atribuciones:

ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN LA LGPIST PARA LA FGR EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TORTURA



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Con la revisión del cumplimiento de las atribuciones que se le confirieron a la FGR en la LGPIST, para la investigación y persecución del delito de tortura, se constató que creó la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT) el 26 de enero de 2018, cuatro meses después del plazo de 90 días posteriores a la fecha de entrada en vigor de la LGPIST, debido a que no contaba con los recursos financieros que permitieran su operación, pero explicó que la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura, creada desde 2015, continuó operando con el presupuesto que disponía a efecto de cumplir con las atribuciones que en la LGPIST se le confirieron en la materia.

Asimismo, en el análisis del acuerdo por el que se creó la FEIDT, se identificó que incluyó las facultades de su titular; no obstante, para fortalecer su autonomía técnica y efectiva operación, se requiere que emita su Manual de Organización en el que se especifique de forma clara y precisa las áreas que la integran y sus atribuciones para la investigación y persecución del delito de tortura.

En cuanto a las actividades que realizó la FGR para coordinar la elaboración de los instrumentos programáticos definidos en la materia, se identificó que, desde 2017 y hasta 2019 realizó acciones para incluir la participación de actores gubernamentales como la CNDH, así como de actores no gubernamentales en la elaboración del PNPST y, con base en ello, en 2019, remitió a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) un oficio con el proyecto que elaboró y le propuso que para no vulnerar su autonomía dicha Secretaría lo ejecutara. Al respecto y como parte de sus atribuciones relacionadas con requerir información a terceros para la realización de auditorías, la ASF solicitó información a la SEGOB, a fin de conocer su posicionamiento sobre el tema, y ésta informó que participó en el diseño y elaboración del PNPST mediante 24 reuniones de trabajo que se desarrollaron en 2019 y 2020, y que con base en la legislación vigente a la fecha de realización de la presente auditoría corresponde a la FGR la emisión del PNPST.

Con base en ello, la FGR señaló que considerando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció que el PNPST debía emitirse como un Programa Especial debido a que tendría que estar alineado al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Derechos Humanos, se firmaría un convenio de colaboración en el que se incluiría a las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia del país para asumir la emisión del PNPST con dicha característica.

En cuanto la implementación del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET), la FGR debió contar con la infraestructura tecnológica necesaria para su operación en un plazo de 180 días posterior a la entrada en vigor de la LGPIST, para ello, explicó que estableció tres fases para su operación,^{13/} a 2020, culminó la primera con la implementación de una

^{13/} La primera fase consistía en la implementación de la plataforma tecnológica diseñada para la operación de la aplicación; la segunda en la generación de convenios entre la FGR y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la CNDH para su implementación, y la tercera en la implementación de un módulo para generar reportes estadísticos, validar información y administrarla.

plataforma tecnológica para la operación de la aplicación que incluyó un certificado de seguridad y una liga en internet para su mejor desempeño, así como para asegurar el acceso de los usuarios desde cualquier punto, por lo que a ese año el RENADET se encontró en el desarrollo de la segunda fase, correspondiente a la generación de convenios con fiscalías locales y con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que tendrá como resultado la inclusión de información sobre investigaciones realizadas por las entidades federativas en materia de tortura, así como datos de las víctimas y los presuntos responsables.

Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la FGR instruyó acciones de control consistentes en hacer de conocimiento el RENADET a las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas en la 1a Sesión Ordinaria Virtual de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) celebrada en mayo de 2021 y acordar con éstas que proporcionarían información para incluirla en el mismo, aunado a que acreditó realizar reuniones de trabajo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para dicho fin con lo que concluiría la segunda fase; además, para la tercera fase, la FGR acreditó que incluyó en el RENADET la información que le habían enviado las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y que exhortó mediante el envío de correos electrónicos a aquellas que aún no habían proporcionado información para que lo hicieran, con el propósito de que éste contara con datos sobre investigaciones correspondientes al fuero común que se realicen por el delito de tortura, así como datos de las víctimas y los presuntos responsables, con lo que se solventó lo observado.

En 2020, para fortalecer la operación coordinada, la FGR requirió contar con el registro de los casos en los que remitió a la CNDH copia de los resultados de los Dictámenes Médico-Psicológicos Especializados basados en el Protocolo de Estambul^{14/} que le fueron requeridos por la Comisión y realizados por peritos, médicos y/o psicólogos que pertenecieron a la FGR, y cuyas investigaciones se relacionaron con quejas presentadas ante la CNDH. Al respecto, la fiscalía explicó que como acción de mejora en futuros requerimientos que realice la CNDH, la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección adscrita a la FEMDH de la FGR solicitará a las unidades investigadoras que le informen la entrega del citado dictamen para contar con una constancia de ello en los expedientes que se tramiten.

Asimismo, la FGR, por medio de la FEIDT, explicó que estableció acciones de colaboración con Instituciones de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia mediante oficios de requerimientos de información en materia de investigación del delito de tortura que se

^{14/} El Protocolo de Estambul es un manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes aprobado por la ONU en 1999 para proporcionar el primer conjunto de directrices reconocidas internacionalmente, a fin de determinar si una persona ha sido torturada y documentar los síntomas para que puedan servir como prueba válida ante un tribunal.

solicitaron formalmente; sin embargo, como acción de mejora, prevalece la necesidad de que la FGR cuente con un registro de los requerimientos enviados.

Además, en 2018, se publicó en el DOF el Extracto del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura (PDHIDT) a nivel nacional, por lo que la FGR no tuvo la necesidad de establecer nuevos parámetros para la investigación y persecución del delito analizado, ni de realizar acciones de coordinación para la implementación del PDHIDT en 2020. Adicionalmente, la fiscalía acreditó la colaboración y coordinación con autoridades de los tres ámbitos de gobierno para realizar actividades de capacitación en materia de derechos humanos y prevención de actos de tortura, cuyos detalles se especifican en el resultado núm. 2 “Capacitación” del presente informe.

Con base en lo anterior, se constató que, en 2020, la CNDH y la FGR presentaron áreas de mejorar que requieren ser atendidas para fortalecer la conducción y la coordinación de sus acciones, lo que coadyuvará al cumplimiento de sus atribuciones en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura y que ello consolide las acciones de promoción y la protección del derecho que toda persona tiene de que se respete su integridad personal.

2020-0-35100-07-0107-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos especifique, en el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, su estructura, integración y funcionamiento, mediante la inclusión de las áreas que lo conforman, las atribuciones que les competirá realizar para la prevención del delito de tortura y las características que éstas deberán tener en cuanto a procesos específicos que se realicen en la materia, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-0-49100-07-0107-07-001 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República emita el Manual de Organización de la FEIDT en el que especifique su estructura, integración y funcionamiento, mediante la inclusión de las áreas que lo conforman, las atribuciones que les competirá realizar para la investigación y persecución de los delitos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y las características que éstas deberán tener en cuanto a procesos específicos que se realicen en la materia, a fin de que se asegure su autonomía técnica y permita su efectiva operación, en términos de lo dispuesto en los artículos 55 y 59, fracción I, de la Ley

General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-0-49100-07-0107-07-002 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República emita el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes que incluya diagnósticos, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores para medir su cumplimiento e instrumentos para su seguimiento y evaluación, y realice las actividades de coordinación que la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes le confirió respecto de su instrumentación y aplicación, a fin de que se cuente con las directrices de las acciones a realizar en la materia y se señale a los responsables de su implementación, en términos de lo dispuesto en los artículos 69, 70 y los transitorios primero y quinto, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Capacitación

En este resultado se verificó que, en 2020, la CNDH y la FGR hayan elaborado el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación para determinar los cursos que serían otorgados para prevenir el delito de tortura y el número de servidores públicos que serían susceptibles de cursarlos; así como que cuenten con un programa de capacitación en el que se establecieran los cursos a otorgarse por perfil y nivel de puesto, a fin de que los cursos estuvieran debidamente focalizados; el total de cursos impartidos en el año y personal capacitado, de conformidad con lo establecido en su programa de capacitación y que hayan contado con indicadores que les permitieran evaluar los resultados de las acciones de capacitación en los servidores públicos y público en general.

En 2020, la CNDH elaboró el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2020 e incluyó 2 cursos relacionados con las actividades que desarrolla el MNPT y ofertó 3 cursos en línea; sin embargo, para fortalecer dichas acciones, la CNDH requiere elaborar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación (DNC) en materia de prevención de la tortura y otros tratos o

penas crueles, inhumanos o degradantes, para asegurar que los cursos de capacitación solicitados por el MNPT se incluyan en el PAC y sean acordes con las necesidades de capacitación de los servidores públicos.

En cuanto a los cursos otorgados, se constató que, en 2020, la CNDH capacitó a 530 de sus servidores públicos en temas relacionados con la prevención del delito de tortura, lo que representó el 31.0% de los 1,710 que estuvieron adscritos a la CNDH en ese año, los cursos otorgados se muestran a continuación:

CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS POR LA CNDH Y SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DE TORTURA EN 2020
(Número de servidores públicos capacitados)

Nombre del curso	Total de servidores públicos capacitados ^{1/} (a)	Servidores Públicos de otras UR (d)	Part. % (e)=d/a*100	Servidores Públicos del MNPT (b)	Part. % (c)=b/a*100
Prevención de la Tortura	103	101	98.1	2	1.9
Documentación sobre casos de tortura	47	32	68.1	15	31.9
Victimología	456	446	97.8	10	2.2

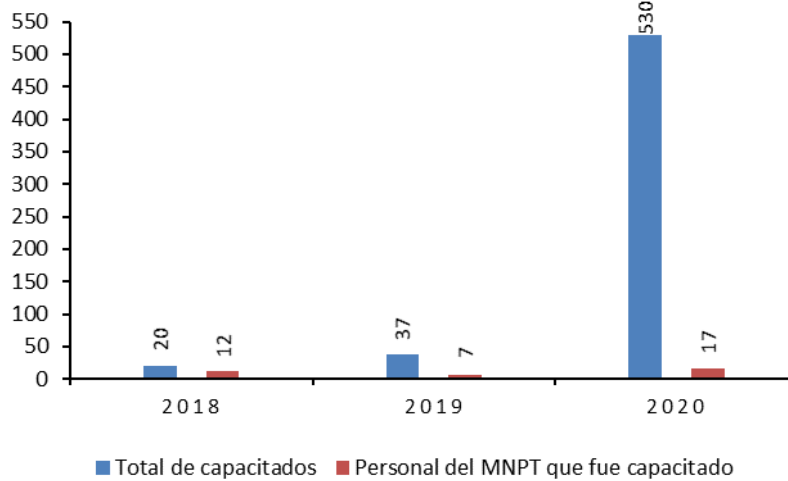
FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por la CNDH.

^{1/} El total de servidores públicos capacitados por curso no coincide con los 530 capacitados en materia de prevención de la tortura, debido a que un mismo servidor público tomó más de un curso.

Se constató que el mayor número de capacitados se concentró en el curso de Victimología con 456 servidores públicos, de los que el 2.2% perteneció al MNPT; seguido del curso Prevención de la tortura, en el cual participaron 103 servidores públicos, de los que el 1.9% perteneció al MNPT, en tanto que del curso Documentación sobre casos de tortura se capacitaron 47 servidores públicos, de los que el 31.9% perteneció al MNPT. Aunado a ello, con la revisión de los registros de capacitación de la CNDH, se identificó que, del total de capacitados, 3.2% (17) pertenecieron al MNPT, lo que significó el 68.0% de los 25 que pertenecieron a dicha UR, lo que representa un área de oportunidad para el MNPT, ya que si bien la CNDH otorgó capacitación en temas que se relacionaron directamente con sus atribuciones, requiere incrementar la cobertura de capacitación de sus servidores públicos, a fin de fortalecer su desempeño.

Respecto del periodo 2018-2020, se observó un incrementó en el número de servidores públicos de la CNDH capacitados en la materia, como se muestra en la gráfica siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CNDH CAPACITADOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DE TORTURA,
2018-2020
(Número de servidores públicos)



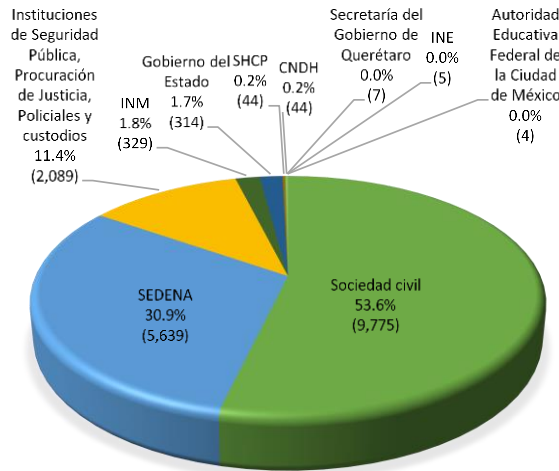
FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por la CNDH.

El aumento de servidores públicos capacitados pasó de 20 en 2018 a 530 en 2020, por lo que en ese año, el total de capacitados fue 26.5 veces más que en 2018; asimismo, con la revisión de los registros de capacitación de la CNDH se constató que, en el periodo, aumentaron los cursos ofertados en la materia de 1 a 3; sin embargo, en ninguno de esos años el MNPT solicitó cursos de capacitación, lo que limitó que el aumento en la oferta de cursos y el número de servidores públicos capacitados se relacionara con las necesidades de capacitación de dichos servidores, para los que debieron desarrollarse programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente.

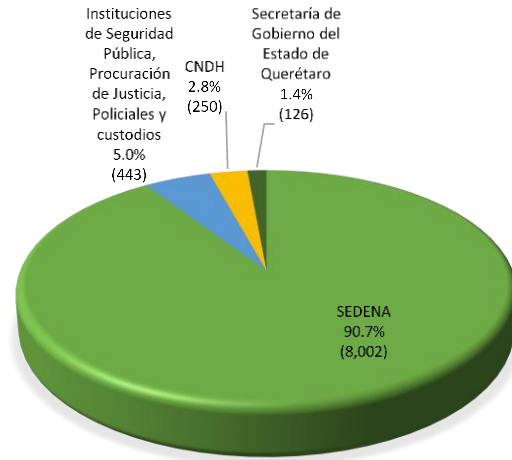
En cuanto a la capacitación que proporcionó la CNDH a externos, se identificó que contó con el Portal Educa, por medio del cual impulsó con instituciones públicas y privadas actividades de capacitación en materia de derechos humanos, como se muestra en las gráficas siguientes:

CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS POR LA CNDH A INSTITUCIONES PÚBLICAS, ASÍ COMO DE LA SOCIEDAD CIVIL, 2020
(Porcentaje y número de personas capacitadas)

CURSO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y PREVENCIÓN DE LA TORTURA



CURSO DECLARACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONTRA LA TORTURAY OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES



SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.
CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
INE: Instituto Nacional Electoral.

Instituciones de Seguridad Pública:

Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Fiscalía General de la República, Fiscalía General del Estado, Fiscalía de Justicia del Estado de México, Fiscalía de Justicia del Estado de Nuevo León, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Federal de la Defensoría Pública, Poder judicial del Estado de México y el Servicio de Protección Federal.

INM: Instituto Nacional de Migración.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Instituciones de Seguridad Pública:

Fiscalía General del Estado de Guerrero, Instituto de Formación Profesional de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en Chiapa, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por la CNDH.

Se constató que, en 2020, la CNDH capacitó a 27,071 personas de 23 instituciones públicas diferentes y de la Sociedad civil, en materia de prevención de la tortura; el mayor número de capacitados en ese año, se concentró en la SEDENA con 13,641 servidores públicos, seguida de la Sociedad Civil con 9,775; en tanto, que el 9.4% (2,532) se concentró en las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia, Policiales y custodios, los cuales están encargados de investigar, perseguir y sancionar los delitos; así como de tratar con las personas privadas de su libertad en centros penitenciarios, por lo que la oferta de capacitación de la CNDH tuvo un mayor alcance en la Sociedad Civil que en las instancias que debieron capacitarse en materia de prevención de los delitos, entre ellos el de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, y el 4.1% (1,123) restante, lo representaron servidores públicos de distintas entidades gubernamentales, que no estuvieron vinculados directamente con el trato de las PPL.

Aunado a lo anterior, en 2020, el MNPT impartió 18 cursos en materia de prevención del delito de tortura a 1,588 personas provenientes de instituciones públicas y privadas, de la sociedad civil y público en general, como se muestra a continuación:

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN IMPARTIDAS POR EL MNPT A INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS, PERSONAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PÚBLICO EN GENERAL, EN 2020

(Número y porcentaje de personas capacitadas)

Actividad impartida (a)	Número de veces que se impartió (b)	Nombre de la institución o dependencia (c)	Personal que participó de la actividad (d)	Part. % (e)=d/Total d*100
Total	18	Total	1,588	100.0
Manejo y uso de las salvaguardias en el ámbito académico	5	Colegio 1	684	43.0
	2	CCH-Vallejo	270	17.0
Prevención de la Tortura en la población estudiantil	5	Colegio 2	317	20.0
Retos por atender frente a la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes en México	1	Secretaría de Gobernación y FGR	212	13.4
Revisión de las Directrices del Manual para la investigación y documentación eficaces de la Tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	3	Organismos públicos de derechos humanos, Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas	55	3.5
Introducción a las directrices de la investigación eficiente de la tortura	1	Organismos públicos de derechos humanos - Segunda Visitaduría General - Comisión Nacional de los Derechos Humanos	16	1.0
Iniciativas para prevenir la tortura: La tarea del MNPT	1	Sociedad Civil y público en general - Documenta	34	2.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por la CNDH.

De las 1,588 personas capacitadas por el MNPT en 2020, el 80.0% (1,271) perteneció a colegios, 4.5% (71) a organismos públicos de derechos humanos, incluido personal de la CNDH, el 13.4% (212) a la Secretaría de Gobernación y FGR, y el 2.1% (34) a la Sociedad Civil y Público en General; no obstante, se identificó como área de oportunidad tanto para la CNDH como para el MNPT disponer de indicadores y metas sobre el número de servidores públicos y personas de la sociedad civil que prevé capacitar anualmente, a efecto de disponer de parámetros que les permitan valorar los resultados de la capacitación impartida y fortalecer la cobertura de dichas acciones.

La FGR contó con un DNC en 2020, en el que incluyó como población objetivo a 21 UR y detectó 650 necesidades de capacitación, de las cuales, se identificaron 0.8% (5) en materia de tortura en 5 UR diferentes, una de ellas, la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH) a la que perteneció la Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT). Asimismo, la FGR contó con el Programa de Profesionalización 2020, para formular la Agenda de Capacitación y Profesionalización de ese año, en la que incluyó 77 cursos, de los cuales 2 se relacionaron con el tema de tortura.

En cuanto a los cursos otorgados, se identificó que, en 2020, la FGR impartió 38 cursos en materia de derechos humanos, de los que 7.9% (3) se relacionaron con la tortura, los cuales derivaron de recomendaciones de la CNDH y se enfocaron en la investigación, violaciones a los derechos humanos y casos de detenciones arbitrarias, como se muestra en el cuadro siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS POR LA FGR EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA, EN 2020
(Número y porcentaje de servidores públicos capacitados)

Nombre del curso	Nivel de Puesto de los servidores públicos capacitados								Total de servidores públicos (i)	Part. % (j)=i/i*100
	Administrativo (a)	Part. % (b)=a/i*100	Ministerial (c)	Part. % (d)=c/i*100	Pericial (e)	Part. % (f)=e/i*100	Policial (g)	Part. % (h)=g/i*100		
Total	189	41.0	99	21.5	79	17.1	94	20.4	461	100
Curso 1	70	15.2	43	9.3	43	9.3	28	6.1	184	39.9
Curso 2	22	4.8	10	2.2	12	2.6	5	1.1	49	10.6
Curso 3	97	21.0	46	10.0	24	5.2	61	13.2	228	49.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la FGR.

Curso 1: Procuración de justicia en investigaciones relacionadas con actos de tortura; recomendación 7/2019 de la CNDH.

Curso 2: Violaciones a los derechos humanos por actos de tortura y al acceso a la justicia y a la verdad. recomendación 19/2020 de la CNDH.

Curso 3: Violaciones graves a los derechos humanos en los casos de tortura, detenciones arbitrarias y cateos ilegales. recomendación 13VG/2018.

Se constató que, en 2020, la FGR capacitó a 461 servidores públicos en la materia, de los que 41.0% (189) fue nivel administrativo, el 21.5% (99) Ministerial, 17.1% (79) pericial y 20.4% (94) policial; asimismo, con la revisión de los registros de capacitación de la FGR, se constató que, en dichas capacitaciones participaron 37 UR y 22 delegaciones estatales, con lo que superó en 18.2% la población objetivo de 390 personas, prevista en su programa. Asimismo, se observó que el área de Formación Profesional de la FGR promovió y difundió los cursos en la materia a todo el personal de la Fiscalía, de los que se capacitaron 10 servidores públicos de la FEIDT, lo que representó el 11.2% de los 89 que pertenecieron a dicha fiscalía en 2020; no obstante, para avanzar en la consolidación institucional de la fiscalía, se requiere que la capacitación impartida por la FGR abarque al total del personal adscrito a la FEIDT.

Además de la capacitación impartida a sus servidores públicos, se constató que, en 2020, la FGR llevó a cabo acciones de cooperación con la CEAV, la CNDH, la Guardia Nacional y con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la SEGOB, para la implementación de cursos relacionados con la atención a las víctimas, derechos humanos y de prevención de la tortura, a efecto de capacitar tanto al personal de la FGR como de los servidores públicos adscritos a dichas entidades, para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hacia toda persona y, especialmente, hacia personas sujetas a cualquier régimen de privación de la libertad.

Aunado a lo anterior, la FGR contó con una metodología para evaluar el impacto de la capacitación, de conformidad con los procesos y particularidades de la Fiscalía, para lo cual diseñó instrumentos e indicadores, los cuales buscan determinar “En qué grado las y los participantes aplican en el desempeño de sus funciones, lo que aprendieron en la capacitación” e “Identificar posibles factores que están influyendo en la transferencia-aplicación del aprendizaje”, por medio de la evaluación de la percepción de los servidores públicos. La construcción de dichos indicadores se muestra a continuación:

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE IMPACTO DE LA CAPACITACIÓN IMPLEMENTADO POR LA FGR EN 2020

Indicador	Conceptualización	Rangos
Eficacia-Eficiencia	Grado en que la aplicación de los aprendizajes obtenidos en la capacitación ha generado mejoras en los procesos y o resultados laborales.	-Totalmente de acuerdo 100.0% a 90.0% Excelente. -De acuerdo 80.0% a 60.0% Aceptable.
Transferencia	Grado en que las condiciones del puesto faciliten u obstaculicen la aplicación de los aprendizajes.	-Ni de acuerdo, ni desacuerdo Nulo. -En desacuerdo 60.0% a 40.0% Riesgo.
Diseño de la instrucción	Se refiere al grado en que el diseño institucional de la capacitación está hecho de forma que estimula la aplicación del conocimiento en el desempeño de las labores.	-Totalmente en desacuerdo 40.0% a 20.0% Crítico.
Aplicabilidad	Valoración del grado de aplicabilidad que los conocimientos-habilidades obtenidos en la capacitación son posibles de aplicar.	
Demográfico	Datos estadísticos sobre las características de la población encuestada y procesos de la capacitación.	Medida: Porcentajes

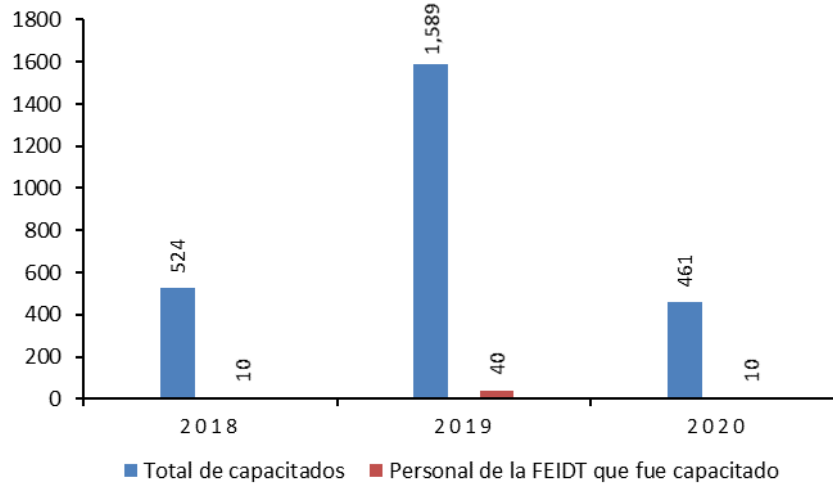
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la FGR.

Al respecto, la FGR proporcionó la relación de 23 evaluaciones relativas a la percepción de los servidores públicos en cuanto a la utilidad de los conocimientos adquiridos mediante los cursos relacionados con la prevención de la tortura, para el cumplimiento de sus atribuciones y se identificó que de las 23 evaluaciones, el 82.6% (19) calificaron con “Excelente” la utilidad del curso en el cumplimiento de sus atribuciones, en tanto que en el 17.4% (4) no se respondió nada; por lo que los cursos incidieron positivamente en la mayoría de los servidores públicos.

En cuanto al periodo 2018-2020, se identificó que, los servidores públicos capacitados en 2019 fueron 3.0 veces más que los capacitados en 2018 y 3.4 veces más que los capacitados en 2020, como se muestra a continuación:

SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FGR CAPACITADOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DE TORTURA, 2018-2020

(Número de servidores públicos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la FGR.

Se constató que, del periodo, 2020 fue el año en que se capacitó el menor número de servidores públicos en la materia; asimismo, en lo que respecta a la FEIDT, en 2018, representó el 1.9% del total de capacitados, en 2019 el 2.5% y en 2020 el 2.2% del total de servidores públicos capacitados; además, de las plazas con las que contó (89), el total de capacitados de 2018 a 2020, estuvo por debajo del 50.0%; aunado a lo anterior, de la revisión de los registros de capacitación de la FGR, se constató que, en 2018, se ofertaron 4 cursos en la materia, en 2019, 9 cursos y en 2020 se impartieron 3, lo que representó una disminución en la oferta de cursos. Lo anterior, representa un área de oportunidad para que la FGR avance en el desarrollo de programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente para la FEDIT en materia de prevención del delito de tortura, a efecto de coadyuvar a que los servidores públicos desarrollen adecuadamente el proceso de investigación de los delitos de su competencia.

Con base en lo anterior, se constató que, en 2020, la CNDH y la FGR cumplieron con impartir cursos en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tanto a sus servidores públicos como a personas externas; sin embargo, ambos presentaron oportunidades de mejora para que, tanto la totalidad del personal del MNPT como el de la FEIDT, sea capacitado de forma permanente en la materia, así como, en el caso del MNPT, disponer de indicadores y metas que les permitan evaluar el avance en el cumplimiento de dichas actividades.

2020-0-35100-07-0107-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, realice el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación

del personal adscrito a dicha Unidad Responsable, a efecto de que se programen actividades de capacitación de acuerdo con las necesidades de su personal, en materia de prevención del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y se asegure que se capacite el 100.0% del personal adscrito al MNPT; asimismo, diseñe indicadores que le permitan medir la incidencia de la capacitación en el desempeño de los servidores públicos del MNPT; así como indicadores de resultados que le permitan evaluar las capacitaciones que imparte a las instituciones públicas y privadas, Sociedad Civil y Público en General, en términos de lo dispuesto en los artículos 27, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 60, fracciones II y VI, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y de los numerales 6, 6.2, 6.6 y 6.7, de los Lineamientos Generales de Capacitación de la CNDH, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-0-49100-07-0107-07-003 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República establezca mecanismos de control para asegurar que el personal de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura participe en actividades de capacitación que se implementen en materia de prevención de la tortura, a fin de que el personal adscrito a dicha Fiscalía Especial se encuentre en capacitación constante y se fomente su especialización en la materia, en términos de lo dispuesto en el numeral quinto del Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. Supervisión

En este resultado se analizó la alineación de las disposiciones jurídicas que rigen al MNPT con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante Protocolo Facultativo); asimismo, se valoró la metodología para programar las visitas de supervisión a centros de privación de la libertad; la cobertura de visitas realizadas, las entrevistas a las personas privadas de la libertad y al personal que labora en los lugares visitados, los informes de supervisión y las recomendaciones emitidas a las autoridades competentes, así como las visitas de seguimiento y el estatus de atención de las recomendaciones que emitió el MNPT, lo

anterior con el fin de identificar el grado de consolidación de los mecanismos de supervisión de que dispone para garantizar la integridad y la seguridad de las personas privadas de su libertad.

En cuanto a la alineación de las disposiciones jurídicas que rigen al MNPT con el Protocolo Facultativo, se analizó la normativa aplicable al MNPT en el proceso de supervisión y se comparó con 9 características establecidas en el Protocolo Facultativo, relacionadas con las visitas de supervisión, de su revisión se identificó lo siguiente:

ALINEACIÓN DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE RIGEN AL MNPT CON EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Documento normativo Del MNPT		
	LGPST	RMNPT	Lineamientos Generales
Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención (...) con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	✓	✓	✓
Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas.	✓	✓	✓
Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención (...) y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento.	✓	X	X
Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención.	✓	✓	✓
Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.	✓	✓	✓
Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente.	✓	✓	✓
Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar.	✓	✓	X
La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.	✓	✓	X
Las disposiciones del presente Protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.	✓	✓	✓

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Ley General Para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (LGPST), y el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (RMNPT) y los Lineamientos Generales relativos a las modalidades y procedimientos que deberán seguirse durante las visitas a los lugares de privación de la libertad y elaboración de informes.



Contó con los criterios analizados, pero se incluyeron de manera general.

No contó con los criterios analizados.

De los 9 elementos identificados en el Protocolo Facultativo, la CNDH contó con disposiciones específicas en 5 de éstos, en 3 de forma parcial, debido a que no se consideraron los medios para implementar mecanismos para proteger a las Personas Privadas de la Libertad (PPL) contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y

degradantes, y en 1 requirió de normativa específica debido a que aun cuando en la LGPIST se consideró de forma general que el MNPT tendrá acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento, se presentó un área de mejora relativa a establecer los medios que le permitan identificar el total de centros de privación de la libertad y la población que hay en ellos, así como la metodología para seleccionar los centros a visitar y las personas a entrevistar.

Como parte del proceso para realizar las visitas de supervisión, se verificó la capacidad operativa del MNPT y se identificó que, en 2020, se conformó por 25 servidores públicos, quienes contaron con el perfil profesional requerido en materia de derechos humanos. Al respecto, el MNPT explicó que, con las capacidades institucionales actuales, las visitas se realizan de manera general a las condiciones materiales de los lugares de privación de la libertad,^{15/} ya que se omite la revisión de las condiciones estructurales que permitan atacar de fondo el problema de la tortura.^{16/} Por lo que para cumplir con mayor eficiencia con lo establecido en la LGPIST relativo a garantizar de manera integral la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes mediante la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de libertad en todo el territorio nacional,^{17/} el MNPT argumentó que sería importante contar con mecanismo locales de prevención de la tortura en las 32 entidades federativas.

En relación con los criterios para programar las visitas de supervisión, la ASF analizó la Guía Práctica para la “Prevención de la Tortura, el papel de los mecanismos nacionales de prevención”,^{18/} emitida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, como parte de las mejores prácticas, a efecto de compararlas con las acciones ejecutadas por el MNPT. En la revisión de dichos documentos, se observó que, para programar las visitas de supervisión es importante recolectar datos sobre el contexto de los lugares a visitar y posteriormente establecer criterios claros y transparentes para seleccionar los lugares de detención que serán seleccionados, teniendo en cuenta que todos los centros de privación

^{15/} Se relaciona con lo que establece el artículo 45, fracción I, del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, relativo a la revisión de las condiciones de las instalaciones visitadas, higiene, alimentación y población.

^{16/} Se relaciona con lo que establece el artículo 45, fracciones II a la IX, del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura relativo a verificar la separación y clasificación en las áreas de detención, la aplicación de las sanciones disciplinarias, que PPL conozcan su derecho a saber el motivo de su internamiento, que el CPL cuente con el personal médico suficiente, equipo médico adecuado, medicamentos suficientes y aplicación de examen médico, que se cuenta con el personal de seguridad y custodia requerido, así como que se les otorga la capacitación correspondiente, verificar si cuentan con programas para combatir la violencia y situaciones de emergencia, y adecuada supervisión de las autoridades responsables en los lugares de detención, así como la atención que se brinda a personas con discapacidad física y/o psicosocial, programas contra las adicciones.

^{17/} **Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el delito de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**, artículo 72. “Para garantizar de manera integral la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, se crea el Mecanismo Nacional de Prevención como la instancia encargada de la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de libertad en todo el territorio nacional, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.”

^{18/} **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas**, Prevención de la Tortura, el papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención, Guía Práctica, Nueva York, 2018, Serie de capacitación profesional N° 21.

de la libertad sean visitados regularmente. Sobre el particular, la CNDH argumentó que para programar las visitas de supervisión, el MNPT lleva a cabo una investigación de los lugares de privación de la libertad a visitar, y que para la planeación de las visitas se priorizan factores de riesgo detectados por Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos, se revisa la información disponible sobre quejas de actos posiblemente constitutivos de tortura, malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el lugar a visitar, además de ajustarse a lo establecido en la LGPIST, el RMNPT y en los Lineamientos Generales relativos a las modalidades y procedimientos que deberán seguirse durante las visitas a los lugares de privación de la libertad y elaboración de informes. Sin embargo, para fortalecer su operación, el MNPT requiere establecer mecanismos para documentar la investigación previa que realiza a los centros de privación de la libertad (CPL), contar con el registro del total de CPL; así como de la población reclusa en dichos centros, que sirvan como insumos para programar las visitas de supervisión y disponer de criterios específicos para seleccionar los centros a visitar en el año, por lo que aun cuando programó 256 visitas en las 32 entidades federativas, se necesita cuantificar los centros a visitar por cada una de ellas y distinguirlos de las visitas de seguimiento, lo que reflejó la necesidad de contar con criterios para determinar sus visitas año con año y con indicadores para evaluar la cobertura de todos los centros de privación de la libertad y su supervisión en un corto periodo y continuamente.

En relación con las entrevistas, la ASF analizó la “Compilación, Instrumentos Internacionales en Materia de Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”,^{19/} emitida por la Tercera Visitaduría de la CNDH, como parte de las mejores prácticas, en la cual se señala que, para seleccionar un número representativo de Personas Privadas de su Libertad (PPL) para ser entrevistadas en las visitas, se considera como un medio eficiente la muestra aleatoria y muestra aleatoria refinada. En el caso del MNPT informó que previo al ejercicio fiscal 2020, en el proceso para la selección de personas a entrevistar, los visitantes elegían un número limitado de personas privadas de la libertad con quienes hablar, a partir de tres criterios: las PPL que buscaron contacto con los visitantes; las que fueron propuestas por el personal del lugar de privación de la libertad visitado y las que, de manera aleatoria, fueron elegidas por los visitantes; sin embargo, a partir del año 2020 el criterio que se privilegió fue el relacionado con la selección que hace el personal del MNPT de las personas a entrevistar, tomando en cuenta el contexto de los lugares y las personas que se encuentren en ellos, circunstancias que se constatan en las visitas in situ, con el fin de que las entrevistas sean lo más objetivas y acercadas a la realidad. No obstante, los criterios implementados por el Mecanismo en la selección de PPL entrevistadas, durante el periodo 2018-2020, requieren fortalecerse mediante la elaboración de metodologías que permitan que la selección de personas a entrevistar sea representativa en cada centro, en relación con el total de personas que se encuentran en dichos lugares.

^{19/} **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, *Compilación, Instrumentos Internacionales en Materia de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, México, 2016, Tercera Visitaduría.

En relación con las visitas de supervisión que se realizaron en 2020, el MNPT contó con tres insumos para llevar a cabo dichas visitas, éstos son: entrevistas a PPL, entrevistas a los titulares de los lugares de privación de la libertad y Guías de seguimiento del recorrido por las instalaciones, para asegurar que se respetaran los cinco derechos fundamentales de las PPL.^{20/} Al respecto, en 2020, llevó a cabo 292 visitas de supervisión a distintos CPL en 31 Entidades Federativas, excepto Sonora. Se observó que el mayor número de visitas, ese año, se concentró en casas hogar, centros de asistencia social, centros de niñas, niños y adolescentes; así como a las Fiscalías Generales de los estados; no obstante, el mayor número de población alcanzada se concentró en los centros de readaptación social y centros de reinserción social con el 82.6% (66,384) de las 80,395 PPL, que estuvieron en los centros visitados.

En cuanto a las entrevistas llevadas a cabo, del total de población visitada, el MNPT entrevistó al 1.6% (1,310); asimismo, entrevistó a 472 personas que laboraron en los centros de privación de la libertad. Mediante la revisión de los registros de las entrevistas realizadas por el MNPT a las PPL, los titulares y personal que labora en los centros de privación de la libertad, se identificó que: las preguntas fueron sistematizadas, pero requirieron relacionarse con los derechos fundamentales de las PPL que fueron verificados, a efecto de llevar un control sobre los derechos que fueron revisados por medio de las entrevistas; además, la mayoría de las preguntas son abiertas, lo que resultó en respuestas heterogéneas, lo que presentó una área de oportunidad referente a establecer una correspondencia entre la pregunta con la percepción del entrevistado.

En el caso de las entrevistas al personal que laboró en los centros, se incluyeron distintos reactivos para un mismo tipo de centro; no obstante, para fortalecer este proceso se requiere distinguir a qué tipo de personal va dirigida la entrevista; asimismo, la mayoría de las preguntas se relacionaron con la implementación de las medidas sanitarias por COVID-19, por lo que se identificó, como área de oportunidad, la necesidad de incluir preguntas que abarquen los cinco derechos fundamentales de las PPL, a fin de identificar si estuvieron expuestas a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y se considera necesario que la sistematización de la información facilite la identificación de los CPL en los que se encontraron violaciones a los derechos fundamentales de las PPL y generar datos estadísticos relacionados con indicios de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de determinar la percepción de las PPL sobre la protección y respeto de sus derechos, debido a que de conformidad con las mejores prácticas la entrevista es el insumo principal para conocer de primera mano desde el “interior” si se están respetando los derechos de las personas en detención.

Como resultado de las visitas de supervisión, en 2020, el MNPT emitió 7 informes de supervisión, de las visitas realizadas ese año, dirigidos a Centros penitenciarios, Delegaciones de la FGR, Fiscalías Estatales, Centros de asistencia social y privados,

^{20/} Recibir un trato humano y digno, a la legalidad y seguridad jurídica, a la protección de la salud, a la integridad personal y los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Hospitales Psiquiátricos, Centros de adicciones, estaciones, estancias y oficinas del Instituto Nacional de Migración, pero requiere publicar los informes relativos a las visitas realizadas en Fundaciones, Centros de Adultos Mayores y otras instancias de Seguridad Pública, a fin de presentar las medidas de prevención de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes para las PPL que se implementaron en esos lugares.

En la revisión de los informes del MNPT, se observó que en las visitas que realizó verificó que se respetaran los cinco derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad: “recibir un trato humano y digno”, “a la legalidad y seguridad jurídica”, “a la protección de la salud”, “a la integridad personal” y los “derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad”; además, en su mayoría, las revisiones las vinculó con las condiciones de cada centro y el trato de las PPL, ante la emergencia sanitaria por el COVID-19; se observó que los factores de riesgo identificados en cada derecho los agrupó de forma cualitativa de manera general, por lo que se identificó como acción de mejora, la necesidad de disponer de datos estadísticos que permitan cuantificar los riesgos por centro visitado; también reportó haber revisado distintos aspectos en los diferentes centros, pero es necesario contar con evidencia de que en las visitas tuvo acceso a todos los lugares y servicios; así como de identificar los centros que presentaron un mayor número de deficiencias.

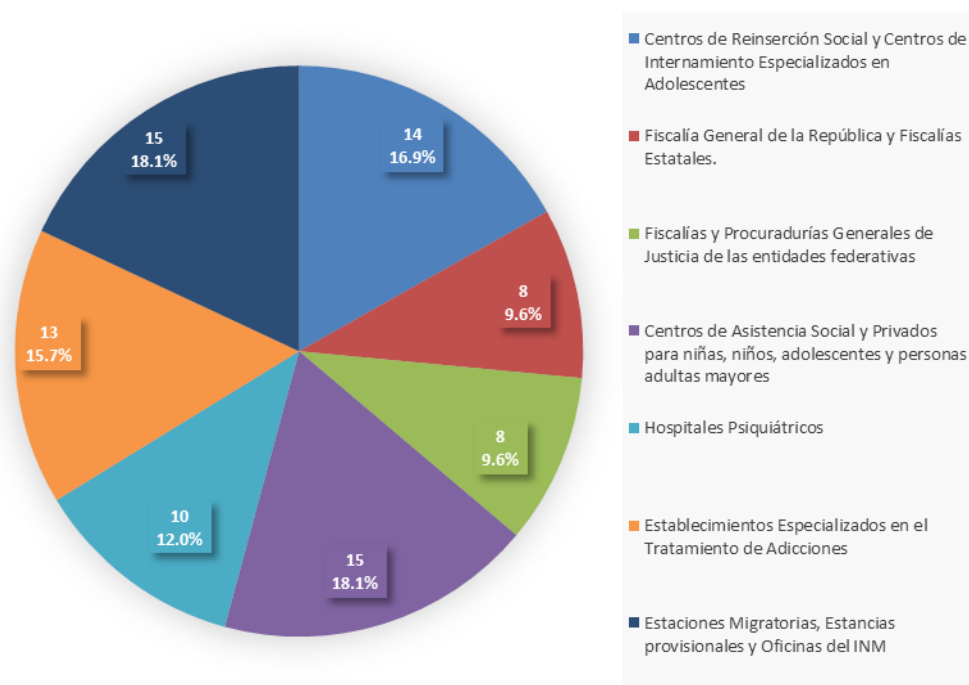
De los factores de riesgo identificados, en 2020, el MNPT incluyó en sus informes los relativos a la falta de un lugar para dormir, la poca higiene en la alimentación, las dificultades para asegurar el agua y la falta de medidas para la protección de la salud, lo que mostró indicios de la presunta comisión del delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al ser causales de vejación, maltrato y humillación; por lo que la CNDH señaló que como acción preventiva, en ese año, el MNPT envió 63 oficios dirigidos a Presidentes de las Comisiones Estatales, Fiscalías Generales y Procuradurías, de distintas Entidades Federativas, de los cuales, en el 74.6% (47) se solicitó información sobre quejas relacionadas con casos de fallecimientos, presunta tortura, tratos inhumanos o degradantes, detención arbitraria, desaparición forzada y casos de infección por COVID-19; en el 19.1% (12) solicitó información sobre denuncias relacionadas con casos de fallecimiento, presunta tortura, trato cruel, inhumano o degradante, presunta detención arbitraria y desaparición forzada, y en el 6.3% (4) solicitó información sobre medidas precautorias relacionadas con medidas de resguardo. Sin embargo, se observó, como área de mejora, la necesidad de que el MNPT disponga de criterios o protocolos en los que se establezcan los casos en que deben presentarse quejas, denuncias o solicitarse medidas precautorias, a fin de proteger los derechos de las PPL que están en riesgo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Además de las visitas de supervisión, se identificó en los informes que el MNPT llevó a cabo supervisión de gabinete, por medio del envío de 160 oficios a las autoridades responsables de las PPL en toda la República Mexicana, en los cuales se incluyó un cuestionario sobre las medidas adoptadas para la prevención y atención del COVID-19, de los oficios enviados el 93.1% (149) de las autoridades dio respuesta. Se constató que el total de reactivos contenidos en los cuestionarios de los oficios sumaron 18,037, de los que en el 46.4% (8,364) se respondió que, sí se aplicaron las medidas, en el 19.5% (3,515) que no fueron

aplicadas, en tanto que en el 34.1% (6,158) no se dio respuesta. Lo anterior permitió tener una percepción sobre la protección de los derechos de las PPL en el contexto de la pandemia, en aquellos centros que no fueron visitados.

Como resultado de la supervisión, en 2020, se emitieron 83 recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables en cada Estado y tipo de centro, quienes respondieron durante los 30 días naturales posteriores al envío de los informes. El detalle de recomendaciones por CPL, se muestra a continuación:

RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL MNPT A LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, 2020
(Número de recomendaciones)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes de Supervisión ISP-09/2020- ISP-15/2020 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

El mayor número de recomendaciones se concentró en los Centros de Reinserción Social y Centros de Internamiento Especializados en Adolescentes con el 16.9% (14), Centros de Asistencia Social y Privados para niñas, niños, adolescentes con 18.1% (15) y personas adultas mayores y estaciones migratorias, estancias provisionales y Oficinas del INM con 18.1% (15); en tanto que el menor número se concentró en la Fiscalía General de la República y Fiscalías Estatales y Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas con 9.6% (8) recomendaciones respectivamente. Asimismo, se identificó en los informes que, del total de recomendaciones el 68.7% (57) se relacionó con los factores de riesgo identificados; no obstante, prevalece la necesidad de que el 31.3%

(26) estén asociadas a éstos y se identifiquen las acciones sugeridas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Con el fin de verificar que de 2018 a 2020, el MNPT haya examinado periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, se revisaron las visitas realizadas; así como el total de PPL alcanzadas en esos años, se analizó su comportamiento y se identificó la Tasa Media de Crecimiento Anual y el promedio de visitas por entidad federativa, con base en el promedio tanto de visitas como de PPL alcanzadas por año, la ASF incluyó una semaforización con la finalidad de resaltar aquellos estados que alcanzaron o rebasaron el promedio de visitas, así como del promedio de PPL visitadas por Entidad Federativa en el periodo. El análisis se muestra a continuación:


COMPORTAMIENTO DE LAS VISITAS A LOS CENTROS DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2018-2020


(Número de visitas, porcentaje y promedio)

Entidad federativa	2018	2019	2020	Tasas medias de crecimiento	Promedio de visitas en el periodo	Semaforización conforme al promedio nacional
Total	86	179	292	84.3	5.8	
Aguascalientes	1	10	9	200.0	6.7	
Baja California	12	4	7	(23.6)	7.7	
Baja California Sur	1	3	8	182.8	4.0	
Campeche	1	3	8	182.8	4.0	
Chiapas	1	3	8	182.8	4.0	
Chihuahua	2	17	9	112.1	9.3	
Ciudad de México	18	6	10	(25.5)	11.3	
Coahuila	2	3	9	112.1	4.7	
Colima	1	10	7	164.6	6.0	
Durango	1	3	8	182.8	4.0	
Estado de México	2	6	13	155.0	7.0	
Guanajuato	1	3	8	182.8	4.0	
Guerrero	1	3	9	200.0	4.3	
Hidalgo	1	9	12	246.4	7.3	
Jalisco	2	10	10	12.6	7.3	
Michoacán	1	3	10	216.2	4.7	
Morelos	1	10	8	182.8	6.3	
Nayarit	0	10	8	(20.0)	6.0	
Nuevo León	3	3	11	91.5	5.8	
Oaxaca	1	3	10	216.2	4.7	
Puebla	23	3	13	(24.8)	13.0	
Querétaro	0	10	8	(20.0)	6.0	
Quintana Roo	0	3	8	166.7	3.7	
San Luis Potosí	1	12	9	200.0	7.3	
Sinaloa	1	3	17	312.3	7.0	

Entidad federativa	2018	2019	2020	Tasas medias de crecimiento	Promedio de visitas en el periodo	Semaforización conforme al promedio
Sonora	1	3	0	(100.0)	1.3	
Tabasco	1	3	9	200.0	4.3	
Tamaulipas	2	3	7	87.1	4.0	
Tlaxcala	0	8	11	37.5	6.3	
Veracruz	2	3	9	112.1	4.7	
Yucatán	1	3	9	200.0	4.3	
Zacatecas	1	3	10	216.2	4.7	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH.

 Estados en los que se realizó un promedio de 5.8 en adelante visitas de supervisión en el periodo.

 Estados en los que se realizaron menos de 5.8 visitas de supervisión en el periodo.

En el periodo 2018-2020, las visitas realizadas incrementaron en 84.3% en promedio anual, al pasar de 86 visitas en 2018 a 292 en 2020; asimismo, el MNPT realizó, en promedio, 5.8 visitas por entidad federativa en dicho periodo; al respecto, en el 50% (16) de las entidades federativas a pesar de que se incrementó el número de visitas, no les fue posible alcanzar o superar el promedio nacional; además, como resultado del análisis de la información proporcionada por el MNPT, se identificó que 63 lugares de privación de la libertad fueron visitados más de una vez en esos años, los cuales corresponden a los siguientes tipos de centros: Hospitales psiquiátricos y de salud mental; Centros de reinserción social; Subprocuradurías Regionales de Procedimientos Penales; Fiscalías Generales de los Estados; Direcciones de Seguridad Pública; Delegaciones de la Fiscalía General de la República en los Estados; Centros de adicciones; asilos, Centro de atención integral juvenil; Comisarias de sentenciados; Casas hogar; Instituto Geriátrico; Ministerios Públicos y Fiscalías para el Combate al Secuestro y la Extorsión; no obstante, para fortalecer este proceso, se requiere que el MNPT disponga de criterios para programar las visitas de supervisión, a efecto de disponer de elementos que le permitan priorizar los sitios que requieran ser visitados.

En relación con las PPL visitadas se constató que, en promedio, de 2018 a 2020, el MNPT visitó a 1,136 PPL por entidad federativa, como se muestra a continuación:

COMPORTAMIENTO DE LAS PPL VISITADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2018-2020

(Número de visitas, porcentaje y promedio)

Entidad federativa	2018	2019	2020	Tasas medias de crecimiento	Promedio de personas visitadas por entidad en el periodo	SemafORIZACIÓN conforme al promedio nacional
Total	24,220	4,427	80,395	82.0	1,136	
Aguascalientes	52.0	499.0	1,580.0	451.2	710.3	
Baja California	8,210.0	275.0	4,304.0	(27.6)	4,263.0	
Baja California Sur	20.0	10.0	592.0	444.1	207.3	
Campeche	32.0	14.0	484.0	288.9	176.7	
Chiapas	11.0	14.0	1,723.0	1,151.5	582.7	
Chihuahua	133.0	671.0	3,233.0	393.0	1,345.7	
Ciudad de México	5,944.0	257.0	10,295.0	31.6	5,498.7	
Coahuila	104.0	110.0	283.0	65.0	165.7	
Colima	44.0	262.0	1,031.0	384.1	445.7	
Durango	63.0	70.0	3,826.0	679.3	1,319.7	
Estado de México	224.0	98.0	4,794.0	362.6	1,705.3	
Guanajuato	93.0	32.0	314.0	83.7	146.3	
Guerrero	1,879.0	2.0	2,844.0	23.0	1,575.0	
Hidalgo	83.0	309.0	2,304.0	426.9	898.7	
Jalisco	351.0	348.0	4,858.0	272.0	1,852.3	
Michoacán	47.0	22.0	3,345.0	743.6	1,138.0	
Morelos	41.0	128.0	2,567.0	691.3	912.0	
Nayarit	0.0	271.0	2,091.0	671.6	787.3	
Nuevo León	142.0	54.0	6,571.0	580.3	2,255.7	
Oaxaca	49.0	28.0	1,014.0	354.9	363.7	
Puebla	6,191.0	40.0	5,519.0	(5.6)	3,916.7	
Querétaro	0.0	472.0	375.0	(20.6)	282.3	
Quintana Roo	0.0	16.0	1,149.0	7,081.3	388.3	
San Luis Potosí	75.0	187.0	1,885.0	401.3	715.7	
Sinaloa	32.0	2.0	5,116.0	1,164.4	1,716.7	
Sonora	79.0	20.0	0.0	(100.0)	33.0	
Tabasco	56.0	4.0	2,576.0	578.2	878.7	
Tamaulipas	41.0	0.0	1,219.0	445.3	420.0	
Tlaxcala	0.0	176.0	522.0	196.6	232.7	
Veracruz	131.0	6.0	1,030.0	180.4	389.0	
Yucatán	72.0	22.0	1,429.0	345.5	507.7	
Zacatecas	21.0	8.0	1,522.0	751.3	517.0	

FUENTE:

Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNDH.



Estados en los que se visitó un promedio de 1,136 personas en adelante, durante el periodo.

Estados en los que se visitó menos de 1,136 PPL durante el periodo.

En el caso del número de PPL visitadas se constató que, se incrementó en 82.0% en promedio cada año, al pasar de 24,220 PPL en 2018 a 80,395 en 2020, y se observó que en el 65.6% (21) de las entidades federativas a pesar de que se incrementó el número de PPL visitadas, no les fue posible alcanzar o superar el promedio nacional (1,136 PPL). Si bien lo anterior permite comprobar que la cobertura del MNPT, en cuanto a visitas a lugares de privación de la libertad y a PPL, se ha ampliado, prevalece la necesidad de que el MNPT fortalezca su proceso de supervisión, mediante la disposición de datos sobre el total de centros de privación de la libertad y de PPL en el territorio nacional, que le permita determinar la cobertura de centros y de población privada de su libertad supervisada por el Mecanismo, así como para realizar la programación de inspecciones en aquellos CPL que no hubieran sido visitados y asegurar que las visitas sean periódicas, frecuentes y regulares.

En cuanto a las recomendaciones emitidas por el MNPT en 2018 y 2019, se constató que se emitieron 455 en total y se comprobó que, en 2020, llevó a cabo 14 seguimientos de gabinete, relacionados con el Informe Especial 1/2019,^{21/} el cual incluyó 16 recomendaciones. En relación con el resto de las recomendaciones de 2019, se comprobó que, en 2020, dio seguimiento de gabinete a tres de sus informes; en tanto que quedaron pendientes de seguimiento 8 informes de supervisión y un informe especial. En cuanto al estatus de atención de las recomendaciones de 2018, los registros proporcionados por el MNPT presentan áreas de oportunidad para ser más claros en cuanto al nivel de avance de éstas, ya que se requiere que exista una vinculación directa de los factores de riesgo con el total de las recomendaciones emitidas. Al respecto, el Mecanismo informó que la metodología utilizada a 2020 para determinar recomendaciones y su seguimiento no permitían una clara distinción entre recomendaciones y factores de riesgo, dado que ello implicaba que se manejara indistintamente el seguimiento a una u otra variable y al momento de plantear los indicadores el número establecido como meta resultaba superior al número de recomendaciones emitidas en informes de supervisión publicados previamente, lo que representó la necesidad de fortalecer el seguimiento que dio el MNPT a las recomendaciones emitidas en 2018, a efecto de eliminar el riesgo de que, en ejercicios posteriores, no existan las medidas para proteger de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes a las PPL visitadas en ese año.

En lo que refiere a las recomendaciones emitidas en 2020, el MNPT argumentó que, a 2021, se encontraron en la fase de recepción y análisis de los avances respecto de las recomendaciones emitidas, por lo que durante 2022 se tendrán que realizar las visitas de seguimiento para la verificación de los avances reportados.

En cuanto al cumplimiento de metas relativas al número de visitas de supervisión y recomendaciones atendidas, que debieron realizarse, en 2020, se constató que, en los indicadores del Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura”, en el

^{21/} El informe Especial 1/2019, se emitió en 2019 como resultado de visitas de supervisión realizadas en ese año a lugares de privación de la libertad que dependen de la Fiscalía General de la República y de las Procuradurías y/o Fiscalías Generales de los Estados y de la Ciudad México.

denominado “Porcentaje de visitas a lugares de privación de la libertad que han recibido visitas de supervisión, seguimiento o especiales, en relación con las visitas a los lugares de privación de la libertad programadas”, se programaron 256 visitas a 2020, y se reportó la realización de 306; no obstante, con la revisión de la información del MNPT en ese año, se constató que se llevaron a cabo 292 visitas de supervisión y 14 seguimientos de gabinete, que no constituyeron visitas, por lo que aun cuando reportó haber rebasado la meta en 19.0 puntos porcentuales, el cumplimiento del indicador reflejó diferencias con lo asentado en los registros del MNPT, por lo que se identificó que, para fortalecer la evaluación de las acciones que realiza, es necesario que el MNPT disponga de mecanismos de control sobre el seguimiento de los registros de las actividades que lleva a cabo. En lo que respecta al indicador que mide el “Porcentaje de Recomendaciones emitidas por el MNPT con avance en relación con las Recomendaciones emitidas por el MNPT”, se programó dar seguimiento, en 2020, a 453 recomendaciones de 1,132 que se emitieron en 2019; al respecto, se reportó el seguimiento de 166, lo que representó 25.4 puntos porcentuales por debajo de la meta. Sin embargo, lo reportado presentó diferencias con los registros del MNPT, debido a que, en 2019, se emitieron 320 recomendaciones y en 2020, se dio seguimiento a 16 de ellas; lo que representó un área de mejora para el perfeccionamiento de los datos que permiten medir la contribución del MNPT para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

En 2020, existieron oportunidades de mejora para fortalecer la supervisión de las condiciones de las PPL que se encontraron recluidas, ya que, en ese año el MNPT requirió disponer de una metodología que le permita que la selección de personas a entrevistar sea representativa en cada centro, en relación con el total de personas que se encuentran en dichos lugares así como para definir protocolos de actuación a efecto de establecer las directrices a seguir cuando ubique casos en que deben presentarse quejas, denuncias o solicitarse medidas precautorias, a fin de proteger los derechos de las PPL.

2020-0-35100-07-0107-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, incluya en las disposiciones normativas que lo regulan, los procedimientos específicos e indicadores necesarios para la programación de sus visitas, en los que se detalle la selección de los centros por tipo y por entidad federativa en relación con el total de centros y PPL a nivel nacional; se establezca la metodología para determinar el número de Personas Privadas de su Libertad (PPL) que serán entrevistadas por centro visitado, los criterios para su selección y la sistematización de las entrevistas a efecto de que éstas permitan elaborar datos estadísticos para conocer la percepción de las PPL en relación con la protección a sus derechos; asimismo, elabore la metodología para vincular los factores de riesgo con las recomendaciones emitidas y las sistematice para que éstas sean cuantificables y las incluya en sus informes de supervisión; además, implemente mecanismos de control que le permitan el seguimiento oportuno de las recomendaciones emitidas, a fin de que se establezca un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura y eficiencia, y se asegure que se examine periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, con

miras a fortalecer su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conforme a los más altos estándares, en términos de lo dispuesto en los artículos 19, incisos a) y b), 20, incisos c), d) y e), del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 72, 78, fracciones II y V, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 27, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3 y 33, del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y de los numerales II.1, segundo párrafo, III.3.2, párrafos primero y último, III.3.3, III.3.4 y III.5.3, del Acuerdo del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales relativos a las modalidades y procedimientos que deberán seguirse durante las visitas a los lugares de privación de la libertad y elaboración de informes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-0-35100-07-0107-07-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, establezca mecanismos de control para asegurar que en los casos en que se identifiquen indicios de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, se establezcan medidas de protección para las personas privadas de su libertad y se presenten las quejas y denuncias correspondientes, con la finalidad de garantizar la protección y respeto de las PPL en los centros de privación de la libertad, en términos de lo dispuesto en los artículos 19, inciso a), del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; 78, fracciones IX y X, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y de los numerales II.1, párrafo segundo y III.6.1, del Acuerdo del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales relativos a las modalidades y procedimientos que deberán seguirse durante las visitas a los lugares de privación de la libertad y elaboración de informes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de

Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. *Investigación y persecución*

En este resultado se analizó que la FGR dispusiera de una fiscalía especializada para la investigación y persecución del delito de tortura, así como los procesos que realizó para dicho fin desde la recepción de denuncias, noticias o vistas de la autoridad judicial; la implementación de actos de investigación para el trámite de averiguaciones previas o carpetas de investigación que demostraran la ocurrencia de actos de tortura implementando estándares internacionales, y su despacho o determinación con base en las pruebas obtenidas, así como las diligencias que realizó para fortalecer ejercer la acción penal mediante la consignación o judicialización de expedientes a los órganos jurisdiccionales competentes, lo anterior con el propósito de fiscalizar el grado de consolidación de los procesos de investigación y persecución del delito de tortura, así como su incidencia en la disminución de expedientes, en los que aún no se ha realizado un esclarecimiento de los hechos y por tanto la identificación, captura, procesamiento y sanción de los responsables del daño.

Al respecto, se constató que, en 2020, la Fiscalía General de la República (FGR) dispuso de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT), la cual requiere fortalecer su operación, lo que hace necesario que elabore un diagnóstico sobre la capacidad operativa requerida para contar con los policías de investigación y peritos especializados que le permitan realizar sus actividades de forma efectiva.

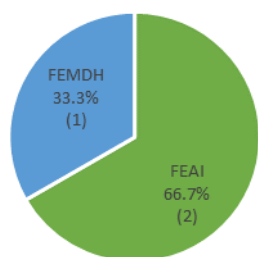
En cuanto a la recepción de los medios por los que se comunicaron posibles actos de tortura, la FEIDT explicó que a 2020, se identificó la necesidad de mejorar las bases de datos sobre denuncias, querellas o vistas emitidas por jueces, debido a que en el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE) implementado para concentrar información de averiguaciones previas, así como en la herramienta Justici@.net diseñada para concentrar información de carpetas de investigación, únicamente aparecen datos del inicio de las investigaciones.

Al respecto, la FGR señaló que, en 2020, comenzó la operación del Modelo Colaborativo de Operación Institucional (MCI) el cual, mediante el Sistema de Ventanilla Única Nacional (VUA), recibiría denuncias, querellas y demás documentación para analizar si su atención es competencia de la FGR; no obstante, se constató que, en 2020, la VUA correspondiente a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH), a la que se encontró adscrita la FEIDT, sólo contuvo información relativa al inicio de investigaciones de probables actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que para fortalecer sus reportes y disponer de los registros sobre el análisis de todos los hechos que le son informados para determinar si son o no constitutivos de delitos, la FGR requiere incluir en sus sistemas informáticos los medios por los que se comunicó la posible comisión de dichos actos, a fin de que se identifique el medio que dio origen a las investigaciones, ya sea de oficio, por denuncias o por vistas de la autoridad judicial.

En cuanto a los actos de investigación realizados, se observó que, en 2020, se iniciaron 3 averiguaciones previas (AVP) y 429 carpetas de investigación (CI) por la posible comisión de los delitos analizados, como se muestra en las gráficas siguientes:

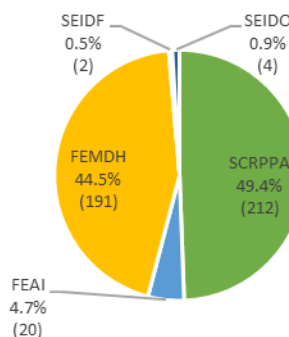
AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS POR EL DELITO DE TORTURA EN LA FGR, 2020

(Número y porcentaje de averiguaciones previas)



CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL DELITO DE TORTURA EN LA FGR, 2020

(Número y porcentaje de carpetas de investigación)



SEIDO: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

SCRPPA: Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo.

FEAI: Fiscalía Especializada en Asuntos Internos.

FEMDH: Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.

SEIDF: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la FGR.

Con base en lo anterior, se identificó que, el 33.3% (1) de las averiguaciones previas, así como el 44.5% (191) de las carpetas de investigación estuvieron a cargo de la FEMDH, a la que estuvo adscrita la FEIDT, en tanto que el 66.7% (2) de las averiguaciones previas y el 55.5% (238) carpetas de investigación relacionadas con los delitos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, fueron iniciadas por otras áreas de la FGR, debido a que estuvieron asociados con delitos conexos; no obstante, a efecto de fortalecer la coordinación entre las áreas que aperturan investigaciones en la materia, la fiscalía requiere disponer de un instrumento normativo en el que se definan las competencias de las áreas que por algún motivo tengan que iniciar averiguaciones previas o carpetas de investigación relacionadas con los delitos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la coordinación que deberán tener con la FEIDT para el registro, orden, clasificación, sistematización y análisis de toda la información relacionada con las investigaciones de los delitos de su competencia.

Asimismo, se identificó que, en 2020, además de los expedientes iniciados, se retomaron los que quedaron pendientes de despacho en 2019 y en años anteriores, así como los que

fueron reactivados o reingresados para que las áreas de la FGR que investigaron los delitos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes continuaran con el esclarecimiento de 4,091 averiguaciones previas y 1,246 carpetas de investigación. Al respecto, la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) de la FGR informó que recibió 1,334 solicitudes para practicar el Dictamen Médico Psicológico Especializado (DMPE) a 3,295 personas como una de las pruebas fundamentales para detectar actos de tortura; por lo que, a efecto de consolidar la oportunidad con que se practican los DMPE, así como los registros que se generan derivado de los mismos, prevalece la necesidad de que la FGR establezca una relación entre dichas solicitudes y las víctimas de los expedientes que se encontraron en trámite, lo anterior a fin de que los procesos de investigación se ajusten a estándares internacionales emitidos en la materia.^{22/}

En cuanto a la conclusión de expedientes vinculados con la posible comisión de actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se identificó que, en 2020, las áreas de la FGR despacharon el 7.8% (319) de las 4,091 averiguaciones previas y determinaron el 42.0% (523) de las 1,246 carpetas de investigación que estuvieron en trámite, de las cuales el 1.6% (5) de las averiguaciones previas y el 0.2% (1) de las carpetas de investigación fueron consignadas y judicializadas a los tribunales, respectivamente, debido a que éstas contaron con los elementos necesarios para presumir la comisión de los delitos con los que se vincularon, como se muestra en el esquema siguiente:

^{22/} El capítulo III, Numeral 104 del Protocolo de Estambul señala que "Es particularmente importante que ese examen (refiriéndose al DMPE) se haga en el momento más oportuno. De todas formas, debe realizarse independientemente del tiempo que haya transcurrido desde el momento de la tortura, pero si se sostiene que ésta ha tenido lugar durante las seis últimas semanas, será urgente proceder al examen antes de que desaparezcan los indicios más palmarios (...)".

RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TORTURA
REALIZADOS POR LA FGR, 2020

(Número de averiguaciones previas y carpetas de investigación)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la FGR.

* Corresponde a aquellas averiguaciones previas que fueron despachadas y a las carpetas de investigación que fueron determinadas por las áreas de la FGR que investigaron el delito de tortura.

Respecto de la eficiencia y la oportunidad de los resultados obtenidos por la FGR en materia de investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, con la información proporcionada por las áreas de la FGR encargadas de dichos procesos, no fue posible determinar el tiempo en el que las AVP y las CI fueron despachadas y determinadas, respectivamente, por lo que para fortalecer la eficiencia y oportunidad de las acciones de investigación y persecución, la FGR requiere definir parámetros para evaluar la oportunidad en la impartición de justicia, así como implementar mejoras en sus registros, a efecto de incluir la información que permita identificar las AVP o CI que se iniciaron y se concluyeron el mismo año, a fin de que este en posibilidad de valorar su avance en la disminución del rezago de las AVP y CI que han quedado pendientes de años anteriores.

En cuanto a las investigaciones que no fueron concluidas en 2020, se identificó que el 92.2% (3,772) de las 4,091 averiguaciones previas y el 58.0% (723) de las 1,246 carpetas de investigación que estuvieron en trámite en ese año quedaron pendientes de despacho, ya que la FEIDT explicó que el rezago en la conclusión de expedientes se debe a obstáculos relacionados con la localización de las víctimas, la declaración de su consentimiento para la aplicación del DMPE, así como a la falta de policías de investigación y peritos especializados debido a que no son suficientes por las cargas de trabajo en la FGR, por lo que la atención de las áreas de oportunidad identificadas en esta auditoría, relativas a establecer una relación entre las solicitudes recibidas para la aplicación del DMPE con las víctimas de los expedientes relacionados con los delitos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; en el registro de información que permita identificar las AVP o CI iniciadas y concluidas el mismo año, así como en la elaboración de un diagnóstico de la capacidad operativa que la FEIDT requiere para su efectiva operación, permitirán resolver

los obstáculos manifestados por la fiscalía especial, avanzar en el esclarecimiento de los hechos y a que se contribuya a la captura, procesamiento y sanción de los responsables del daño.

2020-0-49100-07-0107-07-004 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República realice un diagnóstico de su capacidad operativa a fin de que la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura cuente con los policías de investigación y los peritos especializados que se requieran para su efectiva operación; implemente mecanismos para el registro de denuncias, querellas, partes informativos, Informes Policiales Homologados o vistas que emitan los órganos jurisdiccionales sobre la posible comisión del delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de tener un control de los medios por los que se comunican dichos hechos, analizarlos para determinar si son constitutivos de delitos y en caso de que si lo sean, vincularlos con el inicio de las investigaciones correspondientes; ordene, clasifique, sistematice y analice la información de los procesos que implementa en materia de investigación y persecución del delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes para identificar el tipo de delito analizado, la oportunidad en la obtención de datos de prueba correspondientes a los expedientes que estuvieron en trámite, la eficiencia de su despacho o determinación y los resultados que obtuvo al promover el ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes, con el propósito de que se identifiquen los expedientes con pruebas faltantes y se agilicen las diligencias para su respectivo despacho o determinación, a fin de que la investigación realizada sea pronta y efectiva para el esclarecimiento de los hechos y contribuya a la captura, procesamiento y sanción de los responsables del daño, así como a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 55 de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 7, párrafo segundo, fracción XXVI, de la Ley General de Víctimas, y de los apartados "Recepción de la noticia criminal", párrafo primero, y "Dictamen Médico Psicológico Especializado", subapartado "Plazo para realizar el dictamen", párrafo primero, del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2020-0-49100-07-0107-07-005 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República establezca criterios específicos que regulen los procesos que realiza para la investigación y persecución del delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con base en el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura en los que se precisen las competencias y mecanismos de

coordinación de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT) y las demás áreas que por algún motivo tengan que iniciar averiguaciones previas o carpetas de investigación relacionadas con dichos delitos; las características de los procesos que deberán implementar para obtener los datos de prueba que acrediten la realización de dichos actos; la inclusión de parámetros que les permitan definir la oportunidad y la eficiencia con la que se realizarán dichos procesos, y la coordinación que dichas áreas deberán establecer con la FEIDT para que le proporcionen la información de que dispongan, a fin de que la investigación y persecución del delito de tortura se realice de manera homologada en la FGR con base en parámetros internacionales; que las investigaciones realizadas sean prontas y efectivas para el esclarecimiento de los hechos y con ello se contribuya a disminuir el rezago en su atención, así como a la captura, procesamiento y sanción de los responsables del daño, y que la FEIDT registre, ordene, clasifique, sistematice y analice toda la información relacionada con el delito que le compete, en términos de lo dispuesto en los artículos 59, fracción IV, y el transitorio cuarto, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; 7, párrafo segundo, fracción XXVI, de la Ley General de Víctimas, y en el numeral cuarto, fracción VIII, del Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. *Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño*

En este resultado se analizó la eficiencia de la FGR y la CNDH en la implementación del PbR-SED para la presupuestación, ejercicio y evaluación de las acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanos, mediante cuatro apartados, en el primero se exploró el establecimiento de disposiciones para regular el PbR-SED en estos dos Organismos Constitucionalmente Autónomos; en el segundo se analizó la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación; en el tercero se evaluó la calidad de los mecanismos para medir los resultados de la aplicación de los recursos y en el cuarto se analizó la relación entre el cumplimiento de los objetivos y metas con el ejercicio de los recursos en el periodo 2017-2020.

En el primer aspecto, se verificó que, en 2020, la CNDH contó con los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la CNDH” y las “Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño de la CNDH” mediante los cuales reguló la operación del PbR-SED. Con motivo de la auditoría 96-GB “Presupuesto basado en Resultados -Sistema de Evaluación del Desempeño en Organismos Constitucionalmente Autónomos”, de la revisión de la Cuenta Pública 2019, la CNDH se encuentra en proceso de atención de recomendaciones al desempeño tendientes a mejorar la estructura de dicha normativa.

En cuanto a la FGR, señaló que, a 2020, se ajustó a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2020” y los “Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores del Desempeño de los Programas presupuestarios 2020”; no obstante, debido a su reciente caracterización como Organismo Constitucional Autónomo, la fiscalía requiere fortalecer su ciclo programático-presupuestario, lo que hace necesario que elabore un documento normativo en el que, atendiendo a su naturaleza, defina los criterios y parámetros para realizar la programación, presupuestación, ejercicio y control de sus recursos.

Se comprobó que, en 2020, para efectos de la concertación ante la SHCP de los indicadores de Desempeño y sus respectivas metas en el proceso de integración del Proyecto de Presupuesto, solicitó a las Unidades Responsables la definición de objetivos, metas e indicadores mediante el formato denominado “Cuaderno de trabajo” en el que se establecieron las características a considerar para el diseño de los indicadores y del informe de avance de los indicadores de Desempeño del periodo enero a mayo, lo anterior a efecto de considerarse para la programación de metas del ejercicio 2020; no obstante, si bien acreditó que realiza estas acciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para fortalecer su ciclo programático presupuestario, es necesario que establezca en el documento normativo que considere pertinente, las actividades y productos que deberán realizar sus Unidades Administrativas para tomar en cuenta los resultados del desempeño en la programación y presupuestación de los recursos.

En cuanto al ejercicio de los recursos se identificó que para la implementación de las atribuciones de la CNDH en materia de prevención de la tortura ésta contó con el Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” cuyo monto aprobado, modificado y ejercido se presenta en el cuadro siguiente:

RECURSOS APROBADOS, MODIFICADOS Y EJERCIDOS POR LA CNDH EN EL PP E008 “OPERAR EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA”, 2020

(Miles de pesos y porcentaje)

Aprobado	Modificado	Ejercido	Modificado/Ejercido	Ejercido/ Aprobado
(a)	(b)	(c)	$((c)/(b)-1)*100$	$((c)/(a)-1)*101$
37,530.8	31,702.0	20,810.1	(34.4)	(44.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos de la CNDH, así como el analítico del presupuesto por programa presupuestario proporcionado por la CNDH.

En 2020, la CNDH mediante el Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” ejerció 20,810.1 miles de pesos, que fue 44.6% menor que los 37,530.8 miles de pesos del presupuesto aprobado y 34.4% menor que los 31,702.0 miles de pesos del presupuesto modificado.

Con base en el Estado Analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, se identificó que para 2020, la CNDH realizó 33 ampliaciones compensadas y 34 reducciones compensadas, 1 reducción líquida y no registró ampliaciones de este tipo. El detalle se muestra en el cuadro siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS REALIZADAS POR LA CNDH EN EL PP E008 "OPERAR EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA", 2020

(Número de adecuaciones y miles de pesos)

Presupuesto aprobado	Ampliación compensada		Ampliación líquida		Reducción compensada		Reducción líquida		Presupuesto modificado	Presupuesto ejercido
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto		
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	$(j)=((a)+((c)+(e)))-((g)+(i))$	(k)
37,530.80	33	7,854.5	0	0.0	34	9,927.4	1	3,755.9	31,702.0	20,810.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos de la CNDH, así como el analítico del presupuesto por programa presupuestario proporcionado por la CNDH.

Las 33 ampliaciones compensadas cubrieron un monto de 7,854.5 miles de pesos, las 34 reducciones compensadas por un monto de 9,927.4 miles de pesos y la reducción líquida por 3,755.9 miles de pesos, cuyas causas obedecieron a la adquisición de material para protección y seguridad del personal adscrito a la DEMNPT necesario para las visitas que realizaron en septiembre de 2020; así como para la no adquisición de los servicios de telecomunicaciones, acceso a internet, conectividad de área local y servicios de voz derivados de la emergencia sanitaria por COVID-19.

En cuanto a la FGR, con la revisión del Estado Analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, proporcionado por la FGR, se comprobó que, a 2020, para las labores de investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles o inhumanos ejerció recursos mediante el Pp E009 "Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos", cuyo detalle se presenta en el cuadro siguiente:

RECURSOS APROBADOS, MODIFICADOS Y EJERCIDOS POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL E009 “INVESTIGAR Y PERSEGUIR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS” Y POR LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA, 2020

(Miles de pesos y porcentaje)

Concepto	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Aprobado/Modificado (((b)/(a)-1)*100)	Modificado/Ejercido (((c)/(b)-1)*100)
E009 “Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos”	370,571.1	370,549.2	370,549.2	0.0	0.0
Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura	750.0	6,142.2	6,142.2	719.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado Análítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos de la FGR, así como el analítico del presupuesto por programa presupuestario proporcionado por la FGR.

En 2020, la FGR, por medio de la FEIDT, contó con un recurso aprobado de 750.0 miles de pesos que representó el 0.2% de los 370,571.1 miles de pesos del Pp E009 “Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos”, cuyo presupuesto se incrementó en 719.0%, al pasar a 6,142.2 miles de pesos cifra que fue igual que el presupuesto ejercido y 4.5% (291.9 miles de pesos) menor a lo reportado en Cuenta Pública (6,434.1 miles de pesos). El presupuesto modificado y ejercido de la FEIDT, reportados en estos registros, representaron el 1.7% de los 370,549.2 miles de pesos del Pp E009.

Con base en la revisión de la base de datos de las adecuaciones presupuestarias, se comprobó lo siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS REALIZADAS POR LA FEIDT EN EL PP E009 “INVESTIGAR Y PERSEGUIR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, 2020

(Número de adecuaciones y miles de pesos)

Presupuesto aprobado	Ampliaciones		Reducciones		Presupuesto modificado	Presupuesto ejercido
	Número	Monto	Número	Monto		
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=((a)+((c)-(e)))	(g)
750.0	46	9,059.1	56	3,445.5	6,363.6	6,142.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado Análítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos de la FGR, así como el analítico del presupuesto por programa presupuestario proporcionado por la FGR.

Para 2020, la FGR realizó 46 ampliaciones, éstas cubrieron un monto de 9,059.1 miles de pesos y las 56 reducciones por un monto de 3,445.5 miles de pesos, dichas adecuaciones se efectuaron para cubrir las necesidades del capítulo 1000 “Servicios Personales”, viáticos para el trabajo en campo, adquisición de materiales y de productos de sanitización y de protección como medida de prevención para evitar contagios por COVID 19; sin embargo, no se identificó si éstas fueron compensadas o líquidas; asimismo, las adecuaciones

presupuestarias contenidas en los registros de la FEDIT es menor en 1.1% (70.5 miles de pesos) al presupuesto modificado, que fue reportado en Cuenta Pública, por lo que para mejorar el proceso de integración de la Cuenta Pública, requiere establecer mecanismos de control sobre los registros en los que asienta los cambios en el estado del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cuanto a la calidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación, en 2020, los Pp implementados por la CNDH y la FGR para prevenir, investigar y perseguir el delito de tortura formaron parte de su estructura programática y estuvieron alineados a sus objetivos institucionales. Se identificó que el 37.5% (3) de las 8 líneas de acción relacionadas con el Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” tuvo una relación directa con actividades en materia de prevención de la tortura. En cuanto a las 11 acciones del Plan de Persecución Penal Provisional de la FGR, el 54.5% (6) tuvo una relación directa con actividades sustantivas en materia de investigación y persecución de delitos y se vinculó con el Pp E009 “Investigar y Perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos”.

En ese año, el Pp E008 de la CNDH contó con 8 indicadores de los cuales el 100.0% fue de eficacia, por lo que, para consolidar sus instrumentos de evaluación, la CNDH requiere definir y establecer indicadores que midan las dimensiones de eficiencia, economía y calidad. Adicionalmente se identificó que, de los 8 indicadores del programa presupuestario, 5 (62.5%) correspondieron a tipo gestión y 3 (37.5%) al tipo estratégico. En el Pp E009 correspondiente a la FGR, los 8 (100.0%) indicadores con los que contó midieron la dimensión eficacia, pero requirió de indicadores que evaluaran las dimensiones de eficiencia, economía. Aunado a esto, se identificó que, de los 8 indicadores establecidos, 4 (50.0%) indicadores se agruparon al tipo gestión y 4 (50.0%) correspondieron al tipo estratégico.

En la calidad de los 8 indicadores del Pp E008 a cargo de la CNDH, el 100.0% fue claro, relevante y económico, adecuado y con aportación marginal, el 75.0% (6) fue monitoreable y el 25.0% (2) indicadores presentó limitantes para cumplir con este criterio, debido a que no fueron ubicados en la MIR del Pp E008 de la CNDH ni se identificó la existencia de fichas técnicas, por lo que para que se fortalezca el proceso de evaluación, requiere contar la línea base y los medios de verificación para dichos indicadores, ubicados en la Cuenta Pública 2020. En cuanto a los atributos “específico” y “relevante” el 100.0% (8) de los indicadores cumplieron, pues contaron con la información específica que contribuyó a conocer el objetivo a medir del indicador y tuvieron una medición sencilla, con metas coherentes con el sentido del indicador y con una dimensión adecuada de acuerdo con la Matriz de Marco Lógico (MML). En cuanto a los atributos “medible” y “realizable”, el 75.0% (6) cumplieron con los elementos evaluados, mientras que el 25.0% (2) de los indicadores, contaron con un valor de 0.5 (cumplimiento parcial) lo que evidenció la necesidad de mejorar la calidad de los medios de verificación y de las líneas base, a fin de contar con indicadores que permitieran el adecuado examen del Presupuesto de Egresos de la Federación. La observación de este hallazgo se encuentra en proceso de atención por la CNDH, resultado de la auditoría 96-GB correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2019.

Respecto de la calidad de los indicadores del Pp E009, a cargo de la FGR, el 100.0% cumplieron con los criterios de claridad, económicos, monitoreables y con aportación marginal; en cuanto al criterio “relevancia” el 25.0% (2) cumplió con los 3 criterios a valorar, ya que contaron con metas específicas y con la frecuencia de su medición acorde con su dimensión, no obstante, el 75.0% (6) requirió mejorar la relación con los objetivos que pretendían medir. Respecto al criterio “adecuado”, el 100.0% (8) cumplió con 2 criterios valorados ya que, si bien contaron con metas anuales y sexenales establecidas en sus fichas técnicas, persistió la necesidad de contar con información para medir los resultados asociados a las labores que desempeña la Fiscalía. Respecto de los atributos “específico”, “medible”, “realizable”, y “relevante” el 100.0% (8) de los indicadores cumplieron, pues contaron con la información específica que contribuyó a conocer el objetivo a medir del indicador, se identificaron elementos para valorar el alcance de las metas y líneas base, así como el establecimiento de medios de verificación congruentes y se contó con información referente a las metas establecidas por los indicadores, así como dimensiones adecuadas y una fácil lectura y medición de los indicadores.

Adicionalmente, se identificó que la FEIDT contó con 8 indicadores para medir su desempeño adicional al programa presupuestario E009, de los cuales el 100.0% cumplió con los criterios de claridad, relevancia, económico, monitoreable y aportación marginal. Respecto del criterio “adecuado”, el 75.0% (6) de los 8 indicadores cumplió con los 3 criterios valorados, ya que su medición resulta sencilla, además de establecer metas específicas y una dimensión bien identificada. Respecto de los 2 restantes, se identificó que se incluyó dentro de las variables para alcanzar la meta los No Ejercicio de la Acción Penal, que, si bien es un criterio para la determinación de las averiguaciones previas y carpetas de investigación, debido a que se presentaron áreas de oportunidad en los procesos para recabar las pruebas para demostrar la existencia del delito^{23/}, es preciso que dicha variable no se incluya como parte de los indicadores. Respecto de los atributos, el 100.0% (8) de los indicadores de la FEIDT cumplieron con ser específicos, medibles y realizables. Para el atributo “relevante” el 75.0% (6) de los indicadores cumplió debido a que se contó con información referente a las metas establecidas por los indicadores y dimensiones asignadas correctamente, de los dos restantes, existe la necesidad de incluir las variables a medir como se especifica en el criterio “adecuado”.

Con base en lo anterior, se observó que los indicadores internos con los que contó la FEIDT representaron un mecanismo con más ventajas para evaluar el desempeño de la Fiscalía respecto de los contenidos en la MIR del Pp E009 “Investigar y Perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos”, al cumplir con el mayor número de criterios y de atributos para evaluar los resultados obtenidos. No obstante, persistió la necesidad de consolidar sus instrumentos de evaluación, mediante el diseño e implementación de indicadores que permitan medir la cobertura de carpetas de investigación y averiguaciones

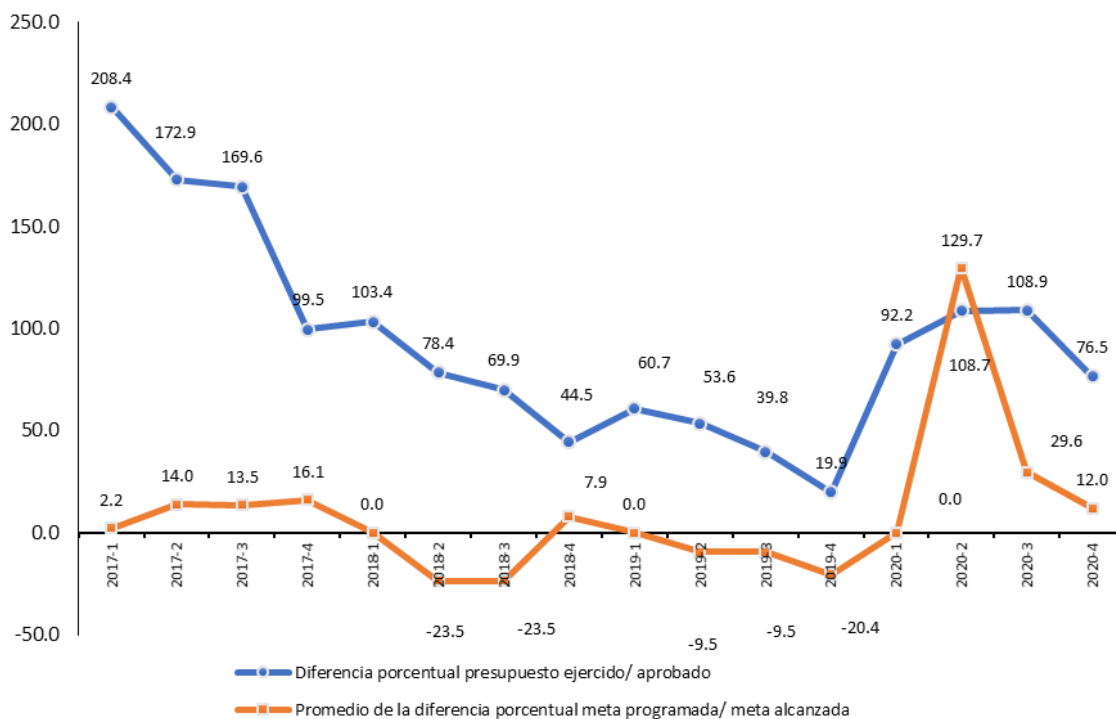
²³ La evidencia de las áreas de oportunidad en los procesos realizados para recabar las pruebas que demostrarán la comisión de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se especifican en el resultado núm. 4 “Investigación y persecución” de este informe.

previas en donde se incluyó el Dictamen Médico Psicológico Especializado y que constituye uno de los puntos nodales para la acreditación de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanos. En el transcurso de la ejecución de la auditoría, la FGR proporcionó la MIR del Pp E009 para el ejercicio Fiscal 2021, en la cual se asientan indicadores que dan cuenta de la labor ministerial que realizó la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, con lo que se solventa lo observado.

En la relación entre el cumplimiento de los objetivos y metas con el ejercicio de los recursos, en los cuatro trimestres de cada uno de los años del periodo 2017-2020, la tendencia entre los promedios de las diferencias entre lo programado y alcanzado en los indicadores y el ejercicio del gasto en la CNDH, se presentan en la gráfica siguiente:

DIFERENCIAS PORCENTUALES DEL EJERCICIO DEL GASTO Y EL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PP E008 "OPERAR EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA" A CARGO DE LA CNDH, TRIMESTRES DE 2017- 2020

(Porcentaje)



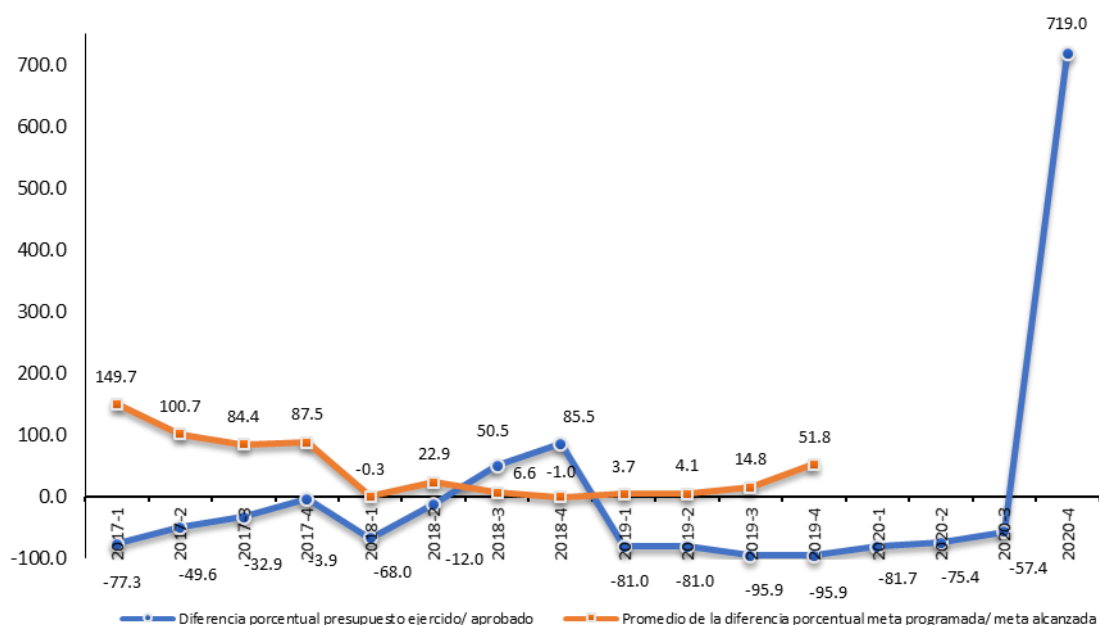
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos de la CNDH, así como el analítico del presupuesto por programa presupuestario proporcionado por la CNDH.

De acuerdo con los datos observados, en los cuatro trimestres de cada uno de los años del periodo 2017-2020 la CNDH en el Pp E008 ejerció más recursos del que se aprobó originalmente, ya que en promedio, la diferencia porcentual entre el presupuesto ejercido respecto del aprobado fue de 94.2%; asimismo, se observó que existe una tendencia a realizar ampliaciones durante los 4 trimestres del ejercicio fiscal, no obstante, el monto de dichas ampliaciones siempre fue mayor en el primer trimestre del periodo analizado, por lo que en el periodo analizado existieron áreas de oportunidad para cumplir con el calendario del gasto aprobado. En cuanto al cumplimiento de las metas programadas en los indicadores del Pp, en promedio, los indicadores superaron sus metas en 8.7% respecto de lo programado; sin embargo, persistió la necesidad de contar con registros en los que se evidenciara que estos resultados fueron utilizados para la programación de los recursos a erogar en cada ejercicio fiscal y que estuvieran asociados con el incremento de la diferencia porcentual entre el gasto ejercido respecto del programado, lo que representó un área de oportunidad para comprobar que los recursos se ejercieron con criterios de eficiencia y economía.

Las observaciones determinadas para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos forman parte de los hallazgos determinados como parte de la Auditoría 96-GB “Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño en Organismos Constitucionalmente Autónomos” de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2019 y se encuentran en proceso de atención.

En cuanto a la FEIDT, la tendencia entre los promedios de las diferencias entre lo programado y alcanzado en los indicadores y el ejercicio del gasto se presentan en la gráfica siguiente:

DIFERENCIAS PORCENTUALES DEL EJERCICIO DEL GASTO Y EL CUMPLIMIENTO DE METAS DE LA FISCALÍA ESPECIAL EN INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE TORTURA, TRIMESTRES DE 2017-2020 (Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base la información proporcionada por la FGR.

Se identificó que en los trimestres que van del primero de 2017 al tercero de 2020, ejerció menos recursos que los aprobados, ya que en ese lapso el promedio de la diferencia porcentual de lo ejercido respecto de lo programado fue de (45.1%), y en el último trimestre de 2020 lo ejercido fue 719.0% mayor que lo programado, por lo que el presupuesto de la fiscalía se incrementó 6.2 veces respecto de lo previsto. En cuanto al promedio de las diferencias porcentuales entre las metas programadas y las alcanzadas, se contó con la información de los cuatro trimestres del periodo 2017 a 2019, debido a que, en 2020, la Fiscalía no realizó la integración de los indicadores internos, ya que se encontraban mayormente vinculados al entonces Pp E006, y en ese año se comenzó a trabajar con una nueva estructura de indicadores que se llevarían a cabo para 2021, los cuales se encontrarían vinculados con el Pp E009. En dicho periodo, se observó que, en promedio, los indicadores superaron la meta en 43.7% más que lo previsto; sin embargo, presentó áreas de mejora orientadas a fortalecer sus mecanismos de evaluación, mediante el rediseño de las variables utilizadas y la necesidad de contar con líneas base en los indicadores, por lo que a pesar de que en el periodo también se ejercieron menos recursos que los previstos, existieron áreas de oportunidad para comprobar que el ejercicio de los recursos obedeció a criterios de eficiencia y economía.

Con base en lo anterior, se identificó que la CNDH y la FGR cumplieron con el establecimiento de indicadores de desempeño que les permitieron evaluar las gestiones

realizadas en el año; no obstante, se presentaron áreas de mejora orientadas a fortalecer la calidad de dichos indicadores, así como en los registros con los que se compruebe que los resultados obtenidos fueron utilizados para la programación de los recursos a erogar en cada ejercicio fiscal y que estuvieran asociados al incremento de la diferencia porcentual entre el gasto ejercido respecto del programado, lo que representó un área de oportunidad para comprobar que los recursos se ejercieron con criterios de eficiencia y economía.

2020-0-49100-07-0107-07-006 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República emita la normativa en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño en la que determine los mecanismos para asegurar que los indicadores faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos, así como evaluar la totalidad de las dimensiones establecidas en la normativa y los mecanismos que dispondrá para considerar los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño en la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos, a fin de que éstos se ejerzan bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, control, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, 27 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 25, fracción IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

2020-0-49100-07-0107-07-007 Recomendación

Para que la Fiscalía General de la República establezca medidas para que los reportes de las adecuaciones presupuestarias mantengan congruencia con los registros que se informen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a fin de controlar el riesgo de que la omisión o presentación errónea de la información contable que genere afecte a la percepción de los usuarios en relación con la rendición de cuentas y la fiscalización, así como para que la contabilidad considere sus efectos patrimoniales y su vinculación con las etapas presupuestarias correspondientes, en términos de los postulados 5 y 6 del Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

6. Rendición de cuentas

En este resultado se verificó que la CNDH, por medio del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNPT), así como la FGR, por medio de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT), contarán con sistemas de control presupuestario y programático, para emitir la información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y metas a 2020 en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura; asimismo, se revisaron los informes anuales institucionales de ambos entes; los informes trimestrales que tanto la CNDH como la FGR enviaron a la SHCP en ese año; así como lo reportado en Cuenta Pública; lo anterior, observando la trazabilidad entre lo programado y lo realizado a lo largo del año,

a fin de determinar que dicha información permitió, a la ciudadanía y a las instancias fiscalizadoras, conocer la eficiencia, eficacia y economía con la dichos entes ejercieron el presupuesto que les fue autorizado en ese año.

Se identificó que, en 2020, la CNDH contó con sistemas de control presupuestario y programático para elaborar los informes trimestrales, así como la Cuenta Pública. Asimismo, por medio del MNPT, emitió un informe Anual de Actividades, en el que reportó acciones, de conformidad con su Programa Anual de Trabajo (PAT), lo que evidenció que el MNPT focalizó las acciones principales para el cumplimiento de sus fines; sin embargo, el total de las visitas reportadas (309) y las recomendaciones emitidas (86) no concordaron con sus registros internos (306 visitas y 83 recomendaciones emitidas), ni con lo reportado en Cuenta Pública, lo que representó un área de mejora orientada a fortalecer el control de la información que se genera para la formulación de los informes y la Cuenta Pública anual. Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la CNDH instruyó acciones de control consistentes en la emisión de un oficio de la Dirección Ejecutiva del MNPT, dirigido a su personal por medio del cual se dispuso que toda la información que se genere, deberán ser datos consolidados e informados a los mandos medios, quienes se encargarán de llevar un control estricto por medio de registros digitales, con la finalidad de asegurar que los datos que se reportan a la SHCP para la Cuenta Pública y los informes de actividades sean consistentes, con lo que se solventa lo observado.

En cuanto al envío de informes trimestrales, se constató que la CNDH cumplió con enviar de forma trimestral los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a la SHCP; además, reportó el avance en el cumplimiento de los indicadores para resultados que incluyó en la MIR del Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura”; así como el presupuesto ejercido al periodo y, se constató que dichos indicadores estuvieron vinculados con las acciones programadas en el PAT del MNPT. Se identificó que los cuatro trimestres de 2020 ejerció menos presupuesto del previsto para el periodo; y que en los primeros tres trimestres, todos los indicadores mantuvieron un cumplimiento constante del 100.0%, a excepción de dos indicadores que alcanzaron su meta hasta el cuarto trimestre; asimismo, se constató que, en los casos en que no se cumplió la meta se agregaron las justificaciones pertinentes, por lo que la CNDH remitió oportunamente a la Secretaría, la información sobre el avance programático-presupuestal para la debida integración de los informes trimestrales, la cual permitió hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal.

En cuanto a lo reportado en Cuenta Pública, la CNDH informó el ejercicio de 21,261.2 miles de pesos mediante el Pp E008, 43.3% (16,269.60 miles de pesos) menos presupuesto que lo previsto originalmente (37,530.8 miles de pesos) y 32.9% (10,440.8 miles de pesos) menos que el presupuesto modificado (31,702.0 miles de pesos), lo anterior, debido a que la Dirección Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura determinó realizar una reducción presupuestal respecto del original, cuyos recursos fueron destinados para el apoyo de la pandemia del COVID-19; así como a otros proyectos de la CNDH. Asimismo, se identificó que el 79.1% del presupuesto se destinó a Servicios Personales y el otro 20.9% fue

para Materiales y Suministros y Servicios Generales; asimismo, reportó el mismo avance en sus indicadores que en el informe del cuarto trimestre remitido a la SHCP; además, en sus registros internos no existieron diferencias con lo que se reportó, por lo que el sistema de control presupuestario y programático de la CNDH le permitió elaborar y sustentar sus informes para la Cuenta Pública.

En lo que respecta a la FGR, en 2020, contó con sistemas de control presupuestario y programático que sirvieron de base para la formulación de la Cuenta Pública. En cuanto a los informes de actividades se constató que, en 2020, existió la necesidad de que la FGR publicara informes relativos a las actividades realizadas a nivel institucional y de aquellas que se realizaron en la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT); a efecto de fortalecer la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en su gestión. No obstante, la FEMDH, a la que pertenece la FEIDT, contó con el informe de resultados 2020, en el que reportó actividades de algunas de sus UR adscritas; asimismo, incluyó el avance en el cumplimiento de los 8 indicadores de la MIR del Pp E009 “Investigar y Perseguir los delitos cometidos en materia de Derechos Humanos”, los cuales fueron consistentes con lo reportado en Cuenta Pública, pero no fue posible identificar en cuáles de esas acciones participó la FEIDT, debido a que se identificó la necesidad de mejorar la alineación de las actividades ministeriales que realiza la Fiscalía Especial con el Pp E009; no obstante, esta observación quedó solventada con la MIR del Pp E009, correspondiente al ejercicio fiscal 2021, en la que se identifica la acción ministerial de la FEMDH, como se señaló en el resultado núm. 5 “Presupuesto basado en Resultados- Sistema de Evaluación del Desempeño”.

Se constató que, en 2020, la FGR cumplió con el envío de forma trimestral de los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a la SHCP; asimismo, reportó el avance en el cumplimiento de los indicadores para resultados que incluyó en la MIR del Pp E009; así como el presupuesto ejercido al periodo. Al respecto, se identificó que el primer y cuarto trimestre ejerció 4.3% y 0.6% más presupuesto que el previsto, respectivamente; en tanto que el segundo y tercer trimestre ejerció más del 90.0% del presupuesto; además, se constató que los indicadores mantuvieron un cumplimiento constante por encima del 80.0%, a excepción del indicador “Porcentaje de expedientes concluidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a los expedientes de queja integrados por la Fiscalía General de la República”, y que en el último trimestre estuvo por debajo de la meta de 100.0% en 24.0 puntos porcentuales, no obstante, en los casos en los que se incumplió la meta o no se reportó información, se incluyeron las justificaciones pertinentes.

En cuanto a lo reportado en la Cuenta Pública 2020, la FGR, por medio de la FEIDT, reportó el ejercicio del 719.0% (6,142.2 miles de pesos) mayor presupuesto en comparación con el original de 750.0 miles de pesos; lo que representó 4.5 puntos porcentuales menos que el modificado (6,434.1 miles de pesos). En cuanto a la distribución del presupuesto por capítulo, se identificó que el presupuesto autorizado para la FEDIT se centró en el capítulo 3000, mientras que en el ejercido se identificó que el 90.9% (5,583.2 miles de pesos) del presupuesto se destinó al capítulo 1000, en tanto que el otro 9.1%, se destinó a Materiales y

Suministros y Servicios Generales. No obstante, con la revisión de sus registros internos, se identificó que el presupuesto modificado fue igual que el ejercido, por lo que, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas, se requiere que la Fiscalía implemente mecanismos de control en cuanto a la integración de sus registros internos. En relación con el avance programático del E009, siete de los ocho indicadores evaluados presentaron el mismo avance y justificaciones que en lo reportado en el cuarto trimestre a la SHCP; no obstante, el indicador relativo a “Porcentaje de actividades de capacitación realizadas en materia de Derechos Humanos, respecto del total de actividades de capacitación agendadas y solicitadas” presentó un avance de 14.6 puntos porcentuales por encima de la meta de 100.0%, lo anterior, debido a la implementación de nuevos cursos en línea que fueron impartidos mediante la Plataforma de Educación a Distancia de esta Institución.

Con la revisión de lo reportado en Cuenta Pública por la FGR se verificó que aun cuando la Fiscalía cuenta con sistemas de control presupuestario y programático, así como insumos para elaborar los documentos de rendición de cuentas, los registros presupuestarios, presentaron áreas de mejora orientadas a asegurar su consistencia con la información reportada para hacer comparativos durante el ejercicio fiscal para la toma de decisiones; asimismo, para que se consolide la rendición de cuentas sobre la eficiencia, eficacia y economía con que la FEIDT administró los recursos que le fueron otorgados para el cumplimiento de sus atribuciones, es necesario que genere informes que concentren la información programática-presupuestaria de las actividades que realiza.

2020-0-49100-07-0107-07-008 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República establezca las medidas para asegurar que la información programático-presupuestaria que genera para la rendición de cuentas sea íntegra y consistente con todos los informes que genera y que sustente lo reportado en la Cuenta Pública correspondiente, y para que instruya a la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura a que presente informes sobre las actividades que realiza en materia de investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles o inhumanos, así como del presupuesto ejercido para dichos fines, a efecto de que se enfatice en la calidad de los servicios otorgados, la satisfacción del ciudadano; con base en los criterios de transparencia y rendición de cuentas, en términos de lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, fracción VI, y 52, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y 12, fracción VI, de la Ley de la Fiscalía General de la República, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

7. Control Interno

En este resultado se analizó el cumplimiento de las disposiciones en materia de Control Interno por parte de la FGR, con el propósito de verificar que dispuso de mecanismos de control que contribuyeron al cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales

vinculadas con la investigación y persecución de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.^{24/}

Al respecto, se identificó que, en 2020, la FGR no dispuso de normativa específica para la implementación y atención de las cinco normas de control interno: Ambiente de control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión, ya que desde el 14 de diciembre de 2018, fecha en que se publicó en el DOF la Ley que crea a la Fiscalía General de República, y se declara la entrada en vigor de su Autonomía Constitucional, la Fiscalía entró en una etapa de transición, por lo que a ese año únicamente contó con un proyecto de dicha normativa. Por lo que para fortalecer su operación requiere emitir las normas para que los recursos patrimoniales y financieros sean aprovechados y aplicados respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa, así como que se vigile el cumplimiento de las normas de control interno, fiscalización, integridad, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción en la Fiscalía General de la República.

No obstante, la FGR argumentó que debido a que el 20 de mayo de 2021, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República” y se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, serán reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones, por lo que la Fiscalía, procederá a actualizar el proyecto del marco normativo que se venía elaborando durante 2020, considerando la misma estructura en tres rubros: Normas que regulan el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) de la FGR; Criterios para la implementación de los componentes y principios del SCII de la FGR, y la Metodología de Administración de Riesgos de la FGR. Dichas disposiciones, deberán ser alineadas con el contenido de la nueva Ley de la FGR, además de estar supeditadas a la emisión del Estatuto Orgánico de la FGR y el Plan Estratégico de Procuración de Justicia de la FGR, ya que estos instrumentos contendrán la estructura orgánica y facultades de las unidades administrativas que integran la Fiscalía, las estrategias institucionales, objetivos y metas, medibles a corto, mediano y largo plazo.

En la revisión de los principios y elementos que constituyen cada una de las normas de control interno, como buena práctica, la ASF consideró el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”. Al respecto, el Órgano Interno de Control de la Fiscalía informó a la ASF que, de acuerdo con el artículo 14, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, será responsabilidad de la FGR, por medio de la Unidad Administrativa, designada para tal efecto, la supervisión de las acciones establecidas y operadas para mejorar de manera continua al control interno mediante una vigilancia y evaluación a su eficacia, eficiencia y economía, para lo cual el OIC coadyuvará en la institución a la ejecución

^{24/} Debido a que en la auditoría 96-GB “Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño en Organismos Constitucionalmente Autónomos”, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2019, se analizó la implementación del Sistema de Control interno en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a que actualmente el ente fiscalizado se encuentra atendiendo las observaciones que derivaron de dicha revisión, no se efectuó la revisión para la Comisión.

de las estrategias que permitan el fortalecimiento de una cultura de autocontrol y autoevaluación de control interno, una vez emitida la normativa en la materia, por lo que se encontró imposibilitado para responder el cuestionario sobre la evaluación de las normas de control interno de 2020, solicitado por la ASF; no obstante, la FGR proporcionó información sobre el cumplimiento que dio la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura, la Dirección General de Seguimiento a Auditorías y Mejora Continua y la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos al SCII. En relación con el cumplimiento de las cinco normas de control Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión, establecidas en el Acuerdo, se identificó que, de los 11 elementos evaluados, la FGR cumplió en su totalidad con 5 (45.4%), relativos a “Promover el conocimiento y comprensión de la misión y visión institucional”, “Establecer y operar mecanismos efectivos de control para las distintas actividades que se realizan en su ámbito de competencia”, “Establecer y mantener líneas de comunicación e información que faciliten la colaboración entre los Órganos y Unidades Administrativas” y “Realizar la supervisión de las operaciones y actividades de control interno implementadas”; en 2 (18.2%) existieron áreas de mejora, las cuales se relacionaron con “Realizar y documentar la evaluación de riesgos, incluyendo la posibilidad de fraude, de cada uno de los proyectos y procesos relevantes de conformidad con las recomendaciones y propuestas que al efecto emita el Comité de Control Interno y de Gestión de Riesgos” y “Las y los Titulares de los Órganos y Unidades Administrativas elaborarán un informe anual de resultados de la gestión de riesgos de los proyectos y procesos relevantes y lo comunicarán al Comité de Control Interno y de Gestión de Riesgos”, y en 4 (36.4%) requirió establecer medidas para “Establecer objetivos de sus proyectos y procesos con la suficiente claridad para facilitar la evaluación de riesgos”, “Establecer y operar controles en materia de TIC y programas de contingencia que den continuidad a las operaciones de la FGR, en cumplimiento a la normatividad aplicable”, “Efectuar la evaluación del estado que guarda el control interno y presentar su resultado en febrero de cada año al Comité de Control Interno y de Gestión de Riesgos” y “Reportar oportunamente al Comité de Control Interno y de Gestión de Riesgos, las debilidades relevantes de control interno y las medidas a implementar para su debida atención”, lo que representó un área de oportunidad para la operación de su SCII, a efecto de que se identifiquen los objetivos de sus proyectos y procesos; el uso de las TIC’s en las operaciones y etapas de los procesos; evaluaciones del control interno de los procesos sustantivos y administrativos, y se reporten las debilidades del control interno para su debida atención; a fin de asegurar la calidad de la información que genera en los procesos que lleva a cabo para la investigación y persecución de los delitos.^{25/}

2020-0-49100-07-0107-07-009 **Recomendación**

Para que la Fiscalía General de la República emita los lineamientos que regulen el Sistema de Control Interno Institucional, en los que se establezcan los principios y elementos suficientes para atender las normas de Ambiente de control, Administración de riesgos, Actividades de control, Información y Comunicación y Supervisión y Mejora Continua, y

^{25/} Como se ve reflejado en el resultado núm. 4 “Investigación y Persecución” de este informe.

establezca los responsables de la supervisión de su cumplimiento, a fin de asegurar que se emitan las normas para que los recursos patrimoniales y financieros sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación administrativa; que se vigile, en colaboración con las autoridades competentes, el cumplimiento de las normas de control interno, fiscalización, integridad, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción en la Fiscalía General de la República y se actúe conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, a fin de que se asegure su autonomía técnica que permita su efectiva operación, en términos de lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, y 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas implementadas para atender la sugerencia de mejora.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

8. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En este resultado se analizó la vinculación de las actividades que realizaron la CNDH y la FGR en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que se evaluó la alineación de las categorías programáticas que definieron para dicho fin con las actividades que realizaron para contribuir al cumplimiento de los ODS, aunado a que se analizaron los resultados de los indicadores asociados a dichas actividades con el propósito de verificar que contribuyeron al cumplimiento de una agenda internacional de la que el Estado Mexicano es parte.

Al respecto, se constató que, en 2020, la CNDH, implementó el Pp E008 “Operar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” cuya Propuesta de Vinculación que cargó en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020, se vinculó con 5 metas y 9 indicadores del ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, por lo que la CNDH cumplió con vincular el Pp, que dispuso para prevenir actos de tortura, con los objetivos de la Agenda 2030.

Respecto del tipo de contribución, se identificó que, el 83.3% (5) de las 6 actividades que implementó la CNDH por medio del MNPT se vincularon con 8 actividades incluidas en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E008 y aun cuando se dispuso que éstas contribuirían al cumplimiento de las metas de los ODS pero no las atenderían directamente, los 5 indicadores establecidos para medir dichas actividades proporcionan insumos para que la CNDH contribuyera con la medición del 55.6% (5) de los 9 indicadores del ODS 16 con el que se vincularon; asimismo, con base en los resultados de los 8 indicadores de la MIR del

Pp E008, se identificó que el 62.5% (5) cumplió con su meta ajustada y aun cuando el 37.5% (3) restante no cumplió su meta, registró avances por lo que dichos indicadores también contribuyeron al cumplimiento de los parámetros que fueron establecidos en el ámbito internacional y ratificados por el Estado Mexicano.

Respecto de los resultados obtenidos por la FGR, se constató que, en 2020, implementó el Pp E009 “Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos” y con la Propuesta de Vinculación que cargó en el PIPP correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020, se identificó que vinculó dicho Pp con una meta y dos indicadores del ODS 16, por lo que la FGR vinculó el Pp de que dispuso para investigar y perseguir delitos en materia de derechos humanos con los objetivos de la Agenda 2030, y no obstante que, en 2020, las actividades que realizó la FEIDT no se relacionaron con las de la MIR del Pp E009, en ese año, se iniciaron trabajos para que todas las unidades adscritas a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH), incluida la FEIDT, implementaran una sola estructura de indicadores para el nuevo Pp E009 y en 2021 dicha estructura ya estaba aprobada.^{26/}

Además, se identificó que, aun cuando se dispuso que las 8 actividades realizadas mediante dicho Pp contribuirían al cumplimiento de las metas del ODS, pero no las atenderían directamente, los 8 indicadores establecidos para medir el cumplimiento de dichas actividades proporcionaron insumos para que la FGR contribuyera con el 50.0% (1) de los 2 indicadores del ODS 16 con los que se vincularon, aunado a que la actualización de la estructura del Pp al que se encuentra adscrito la FEIDT permitirá que los resultados de las actividades que realice para la investigación y persecución del delito de tortura también contribuyan al cumplimiento de la agenda internacional de la que el Estado Mexicano es parte; asimismo, con base en los resultados de los 8 indicadores de la MIR del Pp E009, se identificó que el 62.5% (5) cumplió con su meta ajustada y aun cuando el 37.5% (3) restante no cumplió su meta, registró avances, por lo que dichos indicadores también contribuyeron al cumplimiento de los parámetros que fueron establecidos en el ámbito internacional y ratificados por el Estado Mexicano.

Consecuencias Sociales

A 2020, la CNDH y la FGR requirieron fortalecer los procesos para llevar a cabo las acciones de prevención, investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, debido a que es necesario que se continúe con el proceso de emisión de los elementos normativos y programáticos que dirijan su operación hacia un mismo fin; así como elaborar diagnósticos sobre su capacidad operativa a fin de cumplir de forma eficaz con sus funciones y lograr una mayor cobertura de capacitación de sus servidores públicos; asimismo, se presentaron áreas de oportunidad para mejorar las metodologías utilizadas en los procesos para la supervisión de los centros de privación de la

^{26/} El detalle de la modificación del Pp E009 se describe en el resultado núm. 5 “Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño” de este informe.

libertad y en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por parte del MNPT a las autoridades responsables de los centros; así como para asegurar la conformación de registros claros con la trazabilidad de los procesos de investigación y persecución de los delitos en la materia, lo que en el mediano plazo presenta oportunidades para consolidar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia, así como a promover, respetar y proteger los derechos humanos de las 323,052 personas privadas de su libertad que existen, aproximadamente, a nivel nacional.^{27/}

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 7 restantes generaron:

13 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 23 de septiembre de 2021, 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 que la

^{27/}Cifra calculada con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020; Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS); Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, emitido por Prevención y Readaptación Social (PyRS) al mes de octubre de 2019. No incluye población en Ministerios Públicos, ni Fiscalías Estatales.

prevención realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Fiscalía General de la República (FGR), la investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes por parte de la FGR, así como la coordinación de ambos entes con las instancias de los tres ámbitos de gobierno para dichos fines, les permitió garantizar que las personas en detención, encarcelamiento o custodia no sufran violaciones a su integridad y seguridad personal, a fin de contribuir al cumplimiento del precepto constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Gobierno Federal reconoce como problema público que las personas en detención, encarcelamiento o custodia sufren violaciones a su integridad y seguridad personal a causa de debilidades operativas en los mecanismos de coordinación entre la federación y las entidades federativas; así como la necesidad de fortalecer los procesos para realizar la supervisión de los centros de privación de la libertad y para el desarrollo adecuado de los procesos de investigación y persecución del delito de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 1, párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que el Estado deberá prevenir e investigar las violaciones que se cometan en la materia. En la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por el Estado Mexicano, se establece que dichos actos deberán tipificarse como delitos que constituyen violaciones graves a los derechos humanos, por lo que se adoptó el deber de establecer legislaciones en la materia que determinen la prevención, investigación y persecución de dichos delitos.

En concordancia con ello, en 2017 se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (LGPIST), la cual establece que, en materia de conducción y coordinación la CNDH deberá establecer el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNPT) como área independiente a las Visitadurías Generales y la FGR deberá crear la Fiscalía Especial en materia de Tortura; asimismo, tanto la CNDH como la FGR participarán en la elaboración del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PNPST); así como en la conformación del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET); en cuanto a la prevención, se estableció que la CNDH y la FGR desarrollarían programas de capacitación para sus servidores públicos y personas externas, con el propósito de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a toda persona y, especialmente, hacia aquellas sujetas a cualquier régimen de privación de la libertad; asimismo, se estableció que compete al MNPT, a cargo de la CNDH, realizar visitas de supervisión a los Centros de Privación de la Libertad (CPL) y verificar que se respeten los derechos de las personas reclusas en dichos lugares; en materia de procuración de justicia se dispuso que las Fiscalías Especiales en la materia desarrollarían la investigación y persecución del delito

de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Con ello, la CNDH y la FGR buscan contribuir a garantizar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia, así como a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

La auditoría reveló que, en materia de conducción y coordinación, a 2020, por lo que hace a la conducción, la CNDH dispuso del MNPT, como responsable de llevar a cabo las visitas de supervisión a los CPL; no obstante, requiere modificar su Reglamento interno a efecto de que en éste se especifique su estructura, integración y funcionamiento, lo que permitirá fortalecer su operación. En lo que respecta a la FGR, creó la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT), pero a 2020 continúa pendiente la emisión de su Manual de Organización Específico, lo que permitirá fortalecer su operación y consolidar su autonomía técnica. En cuanto a los elementos programáticos dispuestos en la LGPIST, a 2020, la FGR elaboró, en coordinación con actores gubernamentales y no gubernamentales, un proyecto del PNPST, y, como hechos posteriores, en 2021 la Fiscalía ha gestionado la formalización de convenios de colaboración con las Procuradurías y Fiscalías Estatales del país para su emisión, lo que permitirá asegurar la obligatoriedad del cumplimiento de los objetivos y metas definidos en el PNPST. En relación con el RENADET, de las tres fases previstas por la FGR para su operación, a 2020, había concluido la implementación de la plataforma tecnológica para la operación de la aplicación, y se encontró desarrollando la segunda y tercera fase, correspondiente a la generación de convenios con fiscalías locales, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y la CNDH, lo que permitirá consolidar el registro de la información sobre investigaciones en las entidades federativas en materia de tortura, así como datos de las víctimas y los presuntos responsables. En relación con la coordinación, en 2020, la CNDH y la FGR no realizaron acciones coordinadas, ya que el MNPT no tuvo conocimiento de la comisión de actos de tortura por lo que no presentó denuncias en la materia, ni emitió recomendaciones a las Fiscalías Especializadas; en tanto que la FEIDT, requirió fortalecer el proceso de coordinación con la CNDH para disponer del registro de los casos en los que remitió a la CNDH copia de los resultados de los Dictámenes Médico-Psicológicos Especializados basados en el Protocolo de Estambul^{28/} que le fueron requeridos por la Comisión y realizados por peritos que pertenecieron a la FGR, y cuyas investigaciones se relacionaron con quejas presentadas ante dicha Comisión. La CNDH, por medio del MNPT, realizó 124 acciones de coordinación con organismos de protección de los derechos humanos, actores gubernamentales y sociedad civil, nacionales e internacionales. Asimismo, el 78.1% (25) de las 32 disposiciones normativas estatales en la materia, requieren ser homologadas con las directrices establecidas en la LGPIST, por lo que, a tres años de la promulgación de esta ley, aún se encuentra en proceso de consolidación la armonización normativa en el ámbito nacional.

^{28/} El Protocolo de Estambul es un manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes aprobado por la ONU en 1999 para proporcionar el primer conjunto de directrices reconocidas internacionalmente, a fin de determinar si una persona ha sido torturada y documentar los síntomas para que puedan servir como prueba válida ante un tribunal.

En materia de prevención, mediante la capacitación, se constató que, en 2020, la CNDH requirió fortalecer el proceso de capacitación por medio de la elaboración del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, con base en los requerimientos del MNPT. Asimismo, en 2020, la CNDH incluyó en el Programa Anual de Capacitación 3 cursos en la materia, mediante los cuales capacitó al 31.0% (530) de sus servidores públicos (1,710) en temas relacionados con la prevención de la tortura. De los 530 capacitados, el 3.2% (17) perteneció al MNPT, lo que significó el 68.0% de los 25 que pertenecieron a esa UR, por lo que, como área de mejora, se requiere que el MNPT capacite al total de sus servidores públicos, en los temas que se relacionaron directamente con sus atribuciones.

Asimismo, se constató que la CNDH por medio del Portal Educa, impulsó actividades de capacitación en materia de derechos humanos a instituciones públicas y privadas de la sociedad civil y público en general; en 2020, capacitó a 27,071 personas, de 23 instituciones públicas y de la sociedad civil; el mayor número de capacitados en ese año, se concentró en la SEDENA con 50.4% (13,641); seguida de la Sociedad Civil con el 36.1% (9,775); en tanto, que las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia, Policiales y custodios tuvieron el 9.4% (2,532), por lo que la oferta de capacitación de la CNDH tuvo un mayor alcance en la Sociedad Civil que en instancias de seguridad pública y policiales que tienen mayor contacto con las personas privadas de su libertad, el 4.1% (1,123) restante, lo representaron servidores públicos de distintas entidades gubernamentales, que no estuvieron vinculados directamente con el trato de las PPL. En ese año, la CNDH requirió contar con indicadores que le permitieran valorar los resultados de este proceso para fortalecer la evaluación de la capacitación impartida. En 2020, la FGR contó con un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación y elaboró la Agenda de Capacitación y Profesionalización de 2020, con base en lo cual otorgó 38 cursos en materia de derechos humanos de los que 7.9% (3) se relacionaron con la tortura y derivaron de recomendaciones de la CNDH. Mediante los 3 cursos impartidos, la FGR capacitó a 461 servidores públicos, de los que el 2.2% (10) perteneció a la FEIDT, lo que representó el 11.2% de los 89 que pertenecieron a dicha fiscalía. En el periodo 2018-2020, se capacitó menos del 50.0% del personal de la FEIDT, por lo que, para la consolidación institucional de la fiscalía, se requiere incrementar la cobertura de capacitación del personal adscrito a la FEIDT.

En cuanto a la supervisión, se constató que, en 2020, de los 9 elementos identificados en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, para la operación de los Mecanismos de Prevención de la Tortura, la CNDH incluyó en su normativa 5 de forma específica y 4 de forma parcial, debido a que requirió especificar las acciones de protección para las personas privadas de su libertad (PLL), así como incluir en su normativa la metodología para seleccionar los centros a visitar y las personas a entrevistar. En ese año, el MNPT se conformó por 25 servidores públicos lo que significó una limitación operativa, ya que motivó a que las visitas se realicen

de manera general y se omita la revisión de las condiciones materiales y estructurales^{29/} que permitan atacar de fondo el problema de la tortura. En 2020, para fortalecer su operación, el MNPT requirió establecer mecanismos para documentar la investigación previa que realiza a los centros de privación de la libertad para programar las visitas de supervisión; contar con el registro del total de Centros de Privación de la Libertad (CPL); así como de la población reclusa en dichos centros en el país y disponer de criterios específicos para seleccionar los centros a visitar en el año; asimismo, aun cuando programó 256 visitas en las 32 entidades federativas, prevaleció la necesidad de contar con criterios para programar sus visitas, a fin de asegurar la supervisión de todos los centros de manera continua.

En ese año, realizó 292 visitas de supervisión a distintos CPL en 31 Entidades Federativas, 12.3% (36) más que las 256 programadas. En los CPL visitados, entrevistó al 1.6% (1,310) de las 80,395 PPL que había en éstos y a 472 personas que laboraron en los mismos; sin embargo, para fortalecer este proceso, el MNPT requiere establecer metodologías que permitan que la selección de personas a entrevistar sea representativa en cada centro; así como facilitar que la sistematización de la información sobre las entrevistas implementada por el MNPT, identifique en qué centros se encontraron violaciones a los derechos fundamentales de las PPL, a efecto de generar datos estadísticos relacionados con indicios de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Como resultado de las visitas, el MNPT emitió 7 informes de supervisión, dirigidos a Centros penitenciarios, Delegaciones de la FGR, Fiscalías Estatales, Centros de asistencia social y privados, Hospitales Psiquiátricos, Centros de adicciones, Estaciones, estancias y oficinas del Instituto Nacional de Migración, pero prevalece la necesidad de que publique los informes relativos a las visitas realizadas a Fundaciones, Centros de Adultos Mayores y otras instancias de Seguridad Pública, a fin de que sean utilizados para la toma de decisiones. Asimismo, en las visitas que realizó se identificaron indicios del delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con la LGPIST, por lo que, como acción preventiva, el MNPT, envió 63 oficios dirigidos a Presidentes de las Comisiones Estatales, Fiscalías Generales y Procuradurías, de distintas Entidades Federativas, a fin de solicitar información sobre hechos relacionados con quejas, denuncias y medidas precautorias; sin embargo, para que se fortalezca su operación, es necesario que el MNPT disponga de criterios o protocolos en los que se establezcan los casos en que deben presentarse quejas, denuncias o solicitarse medidas precautorias, a fin de proteger los derechos de las PPL que estuvieron en riesgo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Adicional a las 292 visitas de supervisión realizadas, el MNPT llevó a cabo la supervisión de

^{29/} Se relaciona con lo que establece el artículo 45, fracciones I a la IX, del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, relativo a la revisión de las condiciones de las instalaciones visitadas, higiene, alimentación y población, verificar la separación y clasificación en las áreas de detención, la aplicación de las sanciones disciplinarias, que PPL conozcan su derecho a saber el motivo de su internamiento, que el CPL cuente con el personal médico suficiente, equipo médico adecuado, medicamentos suficientes y aplicación de examen médico, que se cuenta con el personal de seguridad y custodia requerido, así como que se les otorga la capacitación correspondiente, verificar si cuentan con programas para combatir la violencia y situaciones de emergencia, y adecuada supervisión de las autoridades responsables en los lugares de detención, así como la atención que se brinda a personas con discapacidad física y/o psicosocial, programas contra las adicciones.

gabinete por medio del envío de 160 oficios a titulares de 6 diferentes tipos de centros, en los cuales incluyeron un cuestionario sobre las medidas adoptadas para la prevención y atención de la COVID-19. De los oficios enviados, el 93.1% (149) recibió respuesta y se constató que el total de reactivos contenidos en los cuestionarios de los oficios sumaron 18,037, de los que en el 46.4% (8,364) se respondió que sí se aplicaron las medidas, en el 19.5% (3,515) que no fueron aplicadas, en tanto que en el 34.1% (6,158) no se dio respuesta. Como resultado de la supervisión, en 2020, se emitieron 83 recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables en cada Estado y tipo de centro. Del total de recomendaciones, el 68.7% (57) se relacionó con los factores de riesgo identificados, pero el 31.3% (26) restante requirió ser asociado a éstos y que se identificaran las acciones sugeridas para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Las visitas realizadas en el periodo 2018-2020, se incrementaron 84.3% en promedio anual, de 86 en 2018 a 292 en 2020; mientras que las PPL visitadas se incrementaron en 82.0% en promedio anual, de 24,220 en 2018 a 80,395 en 2020; no obstante, como área de mejora para fortalecer sus actos de inspección, el MNPT requiere definir criterios para programar las visitas de supervisión, a efecto de asegurar el acceso a todos los centros y que las visitas sean periódicas, frecuentes y regulares.

Entre 2018 y 2019, el MNPT emitió 455 recomendaciones y se comprobó que, en 2020, llevó a cabo 14 seguimientos de gabinete relacionados con un informe especial de 2019 y dio seguimiento a tres informes de supervisión emitidos en 2019. En cuanto al estatus de atención de las recomendaciones, de 2018, los registros proporcionados por el MNPT presentan áreas de oportunidad para ser más claros en cuanto a la atención de éstas, ya que no se pudo vincular los factores de riesgo con el total de las recomendaciones emitidas para verificar el avance en su cumplimiento. En lo que refiere a las recomendaciones emitidas en 2020, el MNPT argumentó que, a 2021, se encontraron en la fase de recepción y análisis de los avances respecto de las recomendaciones emitidas, por lo que durante 2022 se tendrán que realizar las visitas de seguimiento para la verificación de los avances reportados.

En materia de procuración de justicia, en 2020, existió la necesidad de que la FGR elabore un diagnóstico sobre la capacidad operativa de la que debe disponer para contar con los policías de investigación y peritos especializados requeridos para su efectiva operación. Asimismo, se identificó como área de oportunidad, el contar con un registro de los medios por los cuales se comunicó la posible comisión de dichos delitos y sobre el análisis de todos los hechos que le son informados para determinar si fueron o no constitutivos de delitos, a fin de que se identifiquen las investigaciones que se iniciaron de oficio, por denuncias o por vistas de la autoridad judicial. En ese año, la FGR inició 3 averiguaciones previas (AVP) y 429 carpetas de investigación (CI), en la materia, de éstas el 66.7% (2) de las AVP y el 55.5% (238) de las CI fueron iniciadas por otras áreas de la FGR distintas a la FEIDT, debido a que dicho delito estuvo asociado con delitos conexos, derivado de ello, para fortalecer el proceso de coordinación entre las áreas, se requiere disponer de un documento normativo actualizado que especifique las competencias de las áreas que inicien AVP o CI relacionadas con el delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la coordinación que deberán tener con la FEIDT para que registre, ordene, clasifique, sistematice y analice toda la información relacionada estos delitos.

Con la revisión del proceso de investigación, se constató que la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) de la FGR recibió 1,334 solicitudes para practicar el Dictamen Médico Psicológico Especializado (DMPE) a 3,295 personas como una de las pruebas fundamentales para detectar actos de tortura; sin embargo, con el análisis de la información proporcionada por las áreas de la FGR, se identificó la necesidad de establecer una relación entre dichas solicitudes y las víctimas de los expedientes que se encontraron en trámite, a efecto de fortalecer el control sobre la oportunidad con que se practicó el DMPE para que los procesos de investigación se ajusten a estándares internacionales emitidos en la materia.^{30/} Además, de los expedientes iniciados en 2020, la FGR contó con 4,091 averiguaciones previas y 1,246 carpetas de investigación que estuvieron en trámite, en ese año, las áreas de la FGR despacharon el 7.8% (319) de las averiguaciones previas y determinaron el 42.0% (523) de las carpetas de investigación que estaban en trámite, en lo que respecta a las 92.2% (3,772) averiguaciones previas y el 58.0% (723) carpetas de investigación que quedaron pendientes de despacho, la FEIDT explicó que el rezago se debe a obstáculos para localizar a la víctima para que se le practique el DMPE, aunado a la falta de policías de investigación y peritos especializados.

De las averiguaciones y carpetas despachadas, el 1.6% (5) de averiguaciones previas fueron consignadas y el 0.2% (1) de carpetas de investigación fueron judicializadas; sin embargo, con la información proporcionada por las áreas de la FGR encargadas de dichos procesos, no fue posible determinar el lapso de tiempo en el que las averiguaciones previas y las carpetas de investigación fueron despachadas y determinadas, respectivamente, por lo que la FGR requiere implementar mejoras en sus registros a efecto de identificar la temporalidad de inició y conclusión de las AVP y CI, a fin de contar con datos sobre el avance en la atención del rezago de las que han quedado pendientes de años anteriores y se aseguró el esclarecimiento de los hechos y se contribuya a la captura, procesamiento y sanción de los responsables del daño.

En opinión de la ASF, en 2020, a tres años de emitida la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las acciones realizadas por la CNDH y la FGR para la prevención, investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, presentaron áreas de oportunidad para fortalecerse y consolidarse de forma eficaz, ya que se requirió contar con todos los elementos normativos y programáticos necesarios para establecer la coordinación entre las autoridades responsables de los tres ámbitos de gobierno, a fin de que exista un trabajo integral a nivel nacional. Aunado a que persiste la necesidad de contar con una mayor capacidad operativa tanto en la CNDH como en la FGR e incrementar la cobertura de capacitación para los servidores públicos encargados de la prevención, investigación y persecución de dichos delitos, a efecto de que cumplan con sus funciones de

^{30/} El capítulo III, Numeral 104, del Protocolo de Estambul señala que "Es particularmente importante que ese examen (DMPE) se haga en el momento más oportuno. De todas formas, debe realizarse independientemente del tiempo que haya transcurrido desde el momento de la tortura, pero si se sostiene que ésta ha tenido lugar durante las seis últimas semanas, será urgente proceder al examen antes de que desaparezcan los indicios más palmarios (...)".

forma eficiente. No obstante que, el MNPT realizó visitas de supervisión en el año, existe la necesidad de fortalecer los procedimientos para que se realice una supervisión exhaustiva de los centros de privación de la libertad durante el ejercicio fiscal 2020; así como de contar con un protocolo de actuación para presentar quejas, denuncias o medidas precautorias ante las autoridades correspondientes y criterios e indicadores que le faciliten el seguimiento puntual a todas las recomendaciones emitidas. En cuanto a la investigación y persecución del delito, persisten áreas de mejora para que los registros que genera le permitieran documentar la trazabilidad de los procesos de investigación y persecución del delito, a fin de asegurar que el número de AVP y CI se relacionen con el total de casos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes que la FEIDT debió atender, así como documentar que en todos los casos se contara con el DMPE para determinar la acción penal, a efecto de hacer eficiente la atención en el rezago de las averiguaciones previas y carpetas de investigación de años anteriores y que un porcentaje mayor de averiguaciones previas y carpetas de investigación, fueran consignadas y judicializadas ante un juez. Lo anterior evidenció que existen acciones para consolidar la contribución de la CNDH y la FGR en la garantía de la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia, a fin de promover, respetar y proteger sus derechos.

Las 13 recomendaciones al desempeño emitidas, se enfocan a que se concluya la emisión y publicación de los elementos normativos y programáticos que dirijan las acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de que se realicen acciones en la materia que permitan identificar los avances en la atención del problema público; se incremente la cobertura de capacitación para los servidores públicos encargados de la prevención y persecución de los delitos señalados en la LGPIST y se diseñen indicadores que permitan evaluar sus resultados; se emitan criterios específicos que fortalezcan la operación del MNPT, se cuente con registros cuantitativos que documenten las visitas de supervisión, se diseñen estrategias para dar seguimiento puntual a las recomendaciones emitidas, se cuente con mecanismos para proteger a las PPL de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; se establezcan las atribuciones específicas de las áreas que se relacionan con la investigación y persecución de estos delitos y se cuente con registros confiables y homologados, que incluyan información sobre todo el proceso de investigación y persecución de los mismos.

Las acciones emitidas contribuirán a fortalecer las actividades coordinadas para la prevención, investigación y persecución de los delitos que señala la LGPIST; así como para contar con un marco normativo detallado sobre cada uno de los procesos a realizar en la materia; que se capacite a todo el personal susceptible de ser capacitado en el tema y se mejore su desempeño en el desarrollo de sus actividades; que exista un control en las visitas de supervisión y seguimiento que se realizan, sin la omisión de ninguno de los procesos y que se cuente con registros confiables que permitan identificar la trazabilidad en la investigación y persecución de los delitos en la materia, lo anterior con la finalidad de que la CNDH y la FGR contribuyan a garantizar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia, así como a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos incluidos los de las personas privadas de su libertad y

cumplir con lo mandatado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Martha Josefina Carrillo Perez

Mtro. Carlos Fernando Garmendia Tovar

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Resultado núm. 1 “Conducción y Coordinación”

En relación con la emisión del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PNPIST), la Fiscalía General de la República (FGR) comentó lo siguiente:

“El jurídico de SEGOB emitió opinión favorable para que esta instancia emitiera el Programa al que alude el artículo 70 de la Ley General; sin embargo, en la instancia de la Secretaría de Hacienda señalaron que debía alinearse al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Derechos Humanos, por lo que se emitiría como un Programa Especial. Se hicieron los ajustes correspondientes. Se estableció que se firmaría un convenio de colaboración, en términos del artículo 32 de la Ley de Planeación, a efecto de que la FGR asumiera los compromisos del Programa Nacional contra la Tortura (especial); lo mismo acontecería con las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia en el País. Actualmente SEGOB continúa en las acciones de coordinación para que se pueda emitir el Programa Nacional ante la instancia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. De todo lo anterior no se tiene mayor constancia documental.”

Respecto de la operación del Registro Nacional del Delito de Tortura, la FGR comentó lo siguiente:

“(...) el Registro Nacional de Tortura (RENADET) es un sistema que consta de tres fases que se tienen que desarrollar para su operación, siendo los avances los siguientes:”

“PRIMER FASE:

La Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura finalizó la Primer Fase, en coordinación con la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) de esta Institución. Esta fase se culminó una vez que la DGTIC implementó toda la plataforma tecnológica para la operación de la aplicación, así como el certificado de seguridad correspondiente para la aplicación y se generó una liga en *internet* para su mejor desempeño y particularmente para que los usuarios puedan tener acceso desde cualquier punto, bajo el sitio <https://renadet.fgr.org.mx>.”

“SEGUNDA FASE:

La Segunda Fase consiste en generar los convenios entre la Fiscalía General de la República y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas de la República Mexicana, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para su implementación. En esta fase se tiene un avance del 50%, en virtud de que se están realizando reuniones de trabajo y técnicas con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En cuanto a las Fiscalías y/o Procuradurías se está utilizando el contacto que se tiene mediante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y el CENAPI, para dar a conocer el RENADET y los métodos sugeridos para la captura de información, así como en su momento los lineamientos de operación de dicha aplicación.”

“TERCERA FASE:

En la Tercera fase se tiene un avance del 50% y se refiere al módulo de reportes que tiene que ver con: reportes estadísticos, validación de información y administración de la misma. Lo anterior con la finalidad de poder cumplir con los objetivos establecidos en el RENADET, los cuales son:

- Integrar la información general de los hechos delictivos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos Degradantes.
- Las autoridades señaladas como posibles responsables.
- El estatus de las investigaciones.
- Información referente a las víctimas y datos de la investigación de origen a nivel federal y fuero común.

- Obtener estadísticas a nivel nacional y realizar análisis sobre la comisión de estos delitos.”

Asimismo, en concordancia con la segunda fase de implementación del RENADET, la FGR comentó lo siguiente:

“Se han llevado a cabo las primeras reuniones de acercamiento con personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para exponerles los alcances del RENADET, así como para definir la mecánica de vinculación y la participación de cada una de las áreas, así como la firma de los acuerdos jurídicos o instrumentos correspondientes.”

“Se tiene el proyecto de convenio de colaboración con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el cual se envió a dicha instancia para su revisión y en próximas reuniones de trabajo se definirán sus alcances y pormenores de los compromisos de las partes.

En cuanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se tiene programada reunión para el próximo 6 de agosto, para discutir el seguimiento al mecanismo de vinculación y puntos de acuerdo para generar el convenio correspondiente.”

“Conforme a estas reuniones con titulares de las respectivas CNDH y CEAV, se desarrollarán mesas de trabajo con personal técnico de las áreas que administran la información y desarrollan las bases de datos de las respectivas instituciones y entidades, para analizar todo el aspecto técnico y verificar los métodos a utilizar para la transferencia de información.”

Resultado núm. 3 “Supervisión”

En relación con la capacidad operativa del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) comentó lo siguiente:

“El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes tiene el propósito de establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para ello, en su artículo 3 señala que cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (...). Actualmente, en nuestro país sólo se ha instalado el Mecanismo Estatal de Prevención de la Tortura en Jalisco, el cual trabaja en los rubros de defensa, en el caso de tener quejas relacionadas con la práctica de la tortura en los centros; cultura, para organizar e impartir cursos relacionados a la tortura y derechos de las personas privadas de sus libertades; y gobernanza, para vincularse con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil para foros y análisis con pronunciamientos correspondientes. Para cumplir con mayor eficiencia con lo establecido en el artículo 72 de la Ley General para Prevenir,

Investigar y Sancionar la Tortura sobre garantizar de manera integral la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes [mediante] la supervisión permanente y sistemática de los lugares de privación de libertad en todo el territorio nacional, sería importante contar con mecanismos locales de prevención de la tortura en las 32 entidades federativas, ya que actualmente las capacidades institucionales con las que cuenta el Mecanismo Nacional no son suficientes para cumplir con este objetivo a cabalidad.”

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2020-0-01100-07-0107-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos evalúe modificar el régimen transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, a fin de instar a las Legislaturas locales a armonizar las disposiciones normativas que han emitido para prevenir, investigar y sancionar la tortura con las directrices establecidas en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en el transitorio tercero, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. [Resultado 1]

2020-0-01100-07-0107-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos, analice la factibilidad de reformar la Ley General Para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes a efecto de incorporar la figura jurídica de Mecanismos Locales de Prevención de la Tortura, que permitan coadyuvar a las labores del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, a fin de ampliar la cobertura de los lugares de privación de la libertad visitados y se implemente una revisión detallada de las condiciones materiales, de alimentación, la normatividad aplicable del lugar visitado y los servicios de salud, a fin dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. [Resultado 3]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2020, la FGR y la CNDH contaron con los elementos normativos y programáticos establecidos en la LGPIST para la conducción de la prevención, investigación y persecución del delito de tortura, y revisar que la CNDH y la FGR promovieron la coordinación interinstitucional entre ellas, las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y Fiscalías Especiales estatales, para coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones que les confirieron para la prevención, investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes e implementar acciones integrales que contribuyan a prevenir, respetar, proteger y garantizar la integridad de las personas y su seguridad personal.
2. Revisar que, en 2020, la CNDH y la FGR incluyeron en sus Programas Anuales de Capacitación la oferta de capacitación para prevenir la tortura y capacitaron a sus servidores en la materia, a fin de fortalecer la prevención del delito mediante la promoción de la cultura de brindar un trato adecuado a las personas privadas de la libertad.
3. Verificar que, en 2020, las visitas de supervisión realizadas por la CNDH mediante el MNPT le permitieron examinar el trato, condiciones y necesidades de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, así como elaborar los informes de seguimiento, supervisión y especiales respectivos, a fin de emitir recomendaciones, quejas y denuncias para prevenir la comisión de la tortura, y otros tratos, penas crueles, inhumanos y degradantes, además de contribuir a garantizar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia.
4. Revisar que, en 2020, la FGR, por medio de la FEIDT, investigó con eficiencia el delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con el propósito de despachar las averiguaciones previas y determinar las carpetas de investigación que se encontraron en trámite, con base en la aplicación del Protocolo de Estambul y persiguió dichos delitos al consignar las averiguaciones previas y judicializar las carpetas de investigación ante los órganos jurisdiccionales para la emisión de una sentencia, a fin de disminuir el rezago de su atención y contribuir a garantizar la integridad y seguridad de las personas en detención, encarcelamiento o custodia.
5. Verificar que, en 2020, el presupuesto aprobado, modificado y ejercido de la CNDH por medio del MNPT contribuyó al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, y que, en ese año, la FGR desarrolló un adecuado ciclo programático que le permitiera la medición del cumplimiento de sus objetivos y metas, así como la generación de insumos para la programación, presupuestación, ejercicio y control de las acciones de investigación y persecución del delito en la materia.

6. Revisar que, en 2020, los informes remitidos por la CNDH y la FGR para la rendición de cuentas contaron con la información presupuestaria y programática relacionada con el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes fueron elaborados con base en la información del desempeño.
7. Verificar que, en 2020, la FGR dispuso de mecanismos de control interno que contribuyeron con el cumplimiento de sus objetivos y metas, previstos para la investigación y persecución de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
8. Revisar que, en 2020, la CNDH mediante el MNPT y la FGR, por medio de FEIDT definieron objetivos, metas, estrategias, líneas de acción e indicadores orientados al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas", establecido en la Agenda 2030, así como aquellas relacionadas con sus atribuciones y funciones en materia de prevención, investigación y persecución del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Organización; de Finanzas; de Planeación y Análisis y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en la CNDH. Las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Organización, de Formación Profesional, la Unidad de Tesorería, el Órgano Interno de Control, la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura en la FGR.

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: Arts. 1, párrafo tercero y 134.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Arts. 1, 27 y 111.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Arts. 19, Frac. VI y 52, párrafo primero.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Frac. I.
5. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25, Frac. IV.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,

Inhumanos o Degradantes, Arts. 19, Inc. a) y b) y 20, Inc. c), d) y e); la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, Arts. 7, 55, 59 Frac. I y IV, 60, Frac. II y VI, 69, 70, 72, 73, párrafo segundo, 78, Frac. V, IX y X y transitorios primero, cuarto y quinto; la Ley General de Víctimas, Art. 7, párrafo segundo, Frac. XXVI; la Ley de la Fiscalía General de la República, Art. 12, Frac. VI; el Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Arts. 3 y 33; el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, apartados "Recepción de la noticia criminal", párrafo primero y "Dictamen Médico Psicológico Especializado", subapartado "Plazo para realizar el dictamen"; los Lineamientos Generales de Capacitación de la CNDH, numerales 6, 6.2, 6.6 y 6.7; el Acuerdo del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales relativos a las modalidades y procedimientos que deberán seguirse durante las visitas a los lugares de privación de la libertad y elaboración de informes, numerales II.1, párrafo segundo, III.3.2, párrafos primero y último, III.3.3, III.3.4, III.5.3 y III.6.1; el Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, postulados 5 y 6; el Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones, numerales cuarto, Frac. VIII y quinto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.