

### 3. Cobertura conceptual del CNDHF 2017

#### 3.1 Organización General del Estado

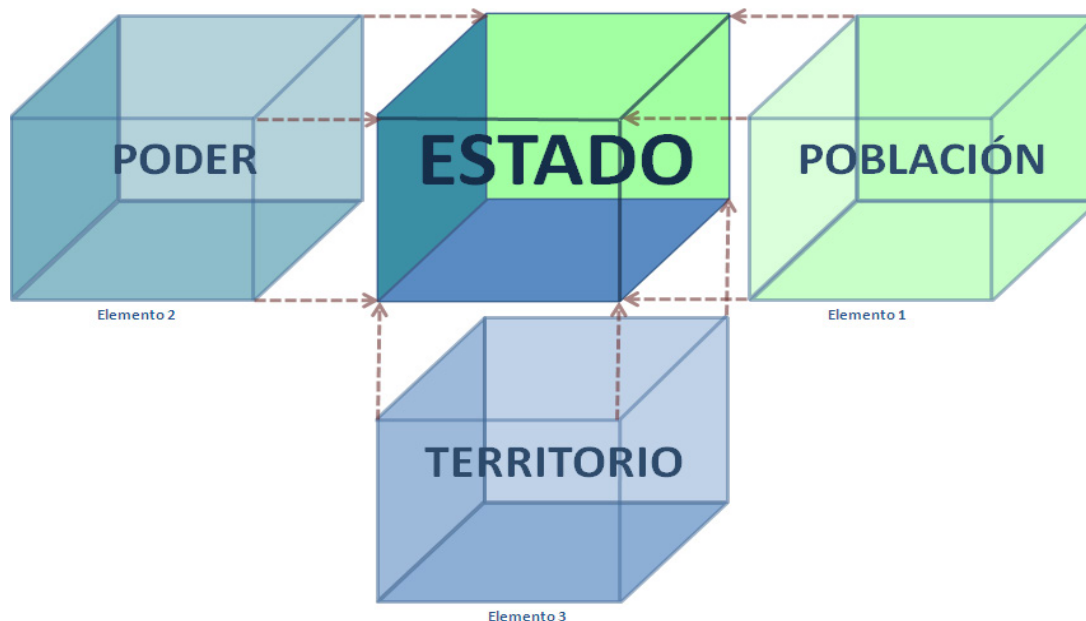
El Estado, como forma general de organización de la sociedad de cualquier nación, establece un marco de actuación ordenado, a partir de los intereses de la misma, con la finalidad de organizar, seleccionar y atender las necesidades e intereses de los diferentes grupos sociales que lo conforman. Por ello, el objetivo general de cualquier Estado se concentra en la atención de los intereses y necesidades de los grupos sociales que conforman a su sociedad, dentro del marco de lo que su orden social ha establecido como la conducta colectiva y temas de interés nacional que deben ser observados.

El Estado cuenta con órganos que deben cumplir con funciones específicas a efecto de lograr, mantener

y desarrollar el orden social y atención de temas de interés nacional, conforme a lo establecido en su norma fundamental o Constitución. Son tres los elementos de los que depende la forma básica en que se organiza un Estado, y por ende, determinan la forma en la que lleva a cabo las funciones establecidas en su Constitución, estos son: la Población, el Poder y el Territorio (Kelsen: 247). Lo anterior, en virtud de que es una sociedad en particular la que de manera organizada, decide adoptar un orden social específico que les permita atender los intereses de los diferentes grupos sociales que la integran, y este orden social será implementado en un espacio físico delimitado a partir de una forma de reparto del poder público, que acorde a los intereses de dicha sociedad permita alcanzar los objetivos nacionales de la mejor manera (ver gráfico 1).

#### Elementos básicos de organización de un Estado

Gráfico 1



La **Población** corresponde a las personas que son reconocidas por el propio Estado, ya sea como seres individuales, o bien como grupos sociales con alguna característica común, que en su conjunto representan a la sociedad. Esta población o sociedad es la que se encuentra sujeta al orden social específico que caracteriza al Estado, así como al resultado de la atención de los temas de interés nacional que son reconocidos por el mismo. La población de un Estado reside en el espacio físico que ha sido reconocido por él mismo.

El **Poder** de un Estado, con la finalidad de realizar un adecuado ejercicio de sus funciones, es repartido entre los órganos que lo conforman. Las funciones de los órganos de poder del Estado se dividen en dos básicamente: la función política o gubernativa, que es asociada a la dirección del poder en sí, y recae en la figura o persona que representa a dicho poder; y la función administrativa, que recae en instituciones públicas que cada poder crea a efecto de apoyar la función política o gubernativa.<sup>2</sup> Así, los órganos de los poderes reconocidos por un Estado contarán con instituciones públicas, tanto en la función gubernativa, como en la administrativa.<sup>3</sup>

El ejercicio de la función de cada una de las instituciones públicas, sea ésta gubernativa o administrativa, se convierte en un componente de la función de gobierno del poder que corresponda dentro del Estado, en virtud de la importancia que significan para el ejercicio del poder mismo.

El **Territorio** como tercer elemento que conforma a un Estado corresponde al espacio físico que se encuentra

<sup>2</sup> Kelsen (Teoría General del derecho y del Estado, 302-318) establece lo siguiente: "...el poder ejecutivo es a menudo dividido en dos funciones diferentes, las llamadas política y administrativa...A la primera se refieren usualmente ciertos actos que tienden a la dirección de la administración y que, por tanto, son políticamente importantes...". Sin embargo, considerando que cada uno de los poderes reconocidos por un Estado, no sólo el poder ejecutivo, realiza una función de dirección, que además implica relacionarse con los otros poderes, entonces todos los poderes tendrán lo que se denomina como función política o gubernativa y función administrativa. Ahora bien, para poder realizar cada una de las funciones, cada poder creará las instituciones públicas necesarias que le permitan llevarlas a cabo a efecto de lograr, mantener y desarrollar el orden social y atender los temas de interés nacional que le correspondan. Por esto, la función de gobierno de cada uno de los poderes reconocidos por un Estado no puede estar asociada únicamente a las instituciones que se encuentran en la esfera de la función política o gubernativa del poder, sino a la totalidad de instituciones que conforman dicho poder (instituciones con función política o gubernativa e instituciones con función administrativa).

<sup>3</sup> Para efectos de claridad conceptual en cuanto a las instituciones que conforman al Estado Mexicano, se utilizará el concepto **institución gubernativa** para comprender a aquellas que realizan una función de dirección dentro del poder que corresponda, o bien, aquellas instituciones que realizan una actividad directamente asociada a la dirección del poder en el que se encuentran; mientras que el concepto **institución administrativa** se utilizará para identificar aquellas instituciones que realizan una función de soporte y apoyo a las instituciones gubernativas.

delimitado claramente con respecto al territorio de otros Estados Nación. El espacio físico de un Estado no necesariamente corresponderá a una unidad geográfica, más bien dependerá de los espacios físicos delimitados y reconocidos para dicho Estado ya sea que se encuentren unidos o separados geográficamente. Mientras que la población que habita en el Territorio que conforma al Estado se debe sujetar a las normas de orden social que lo caracterizan, al mismo tiempo que es beneficiaria de los resultados de la atención que las instituciones públicas del Estado presten a los temas de interés nacional correspondientes.

El Estado para mantener el orden social y atender los temas de interés nacional, crea instituciones públicas, y el objetivo principal de cada una de éstas estará determinado por el poder y ámbito territorial en el que se ubiquen.

### 3.1.1 Organización del Estado Mexicano

El caso del Estado Mexicano se caracteriza por las particularidades que se reflejan en su norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece los temas que resultan de interés nacional, además de la forma en la que se reparte el poder y la organización territorial para dar atención a los mismos.

De esta forma, nuestra Carta Magna establece, entre otros, los derechos de la población que conforma al Estado Mexicano con especial reconocimiento a los individuos pertenecientes a los pueblos indígenas, el origen y la forma en la que se reparte el poder, y la forma de organización gubernamental a partir de la división territorial.

Al respecto, entre los elementos básicos que conforman al Estado Mexicano se ubican los temas de interés nacional, los cuales se pueden agrupar en derechos civiles y políticos, y derechos económicos de la sociedad.

En este sentido, nuestra Carta Magna establece el esquema general por el cual se debe organizar el Estado Mexicano para mantener el orden social y atender los temas de interés nacional. Dicho esquema parte de una forma específica de reparto del poder y de organización gubernamental en función a la división territorial adoptada.

En resumen, la CPEUM establece que el poder reside en su sociedad (el pueblo), y esta a su vez ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, que para su adecuado ejercicio se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; mientras que su forma de organización gubernamental se caracteriza por ser una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos.

En virtud de lo anterior, el Estado Mexicano de acuerdo con su Carta Magna contempla dos ejes básicos de organización: el primero corresponde al Poder, mismo que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; mientras que el segundo, corresponde al ámbito de organización gubernamental de acuerdo con la división territorial, que se establece a partir de tres formas de gobierno, la Federación, los estados (que también divide el poder, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y los Municipios.<sup>4</sup>

A partir de los dos ejes básicos de organización del Estado Mexicano, representados por el Poder y la organización gubernamental, se puede visualizar de manera esquemática la forma en la que se interrelacionan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con los ámbitos de organización gubernamental federal, estatal y municipal.

Las intersecciones que se forman de los dos ejes básicos y sus respectivos componentes, permiten identificar siete espacios que representan la relación de los poderes con el ámbito de gobierno correspondiente. Esta relación se materializa a través de un conjunto de instituciones públicas<sup>5</sup> que realizan funciones específicas asociadas al Poder y ámbito de organización gubernamental en el que se encuentran, conforme lo establecido por la propia Constitución.

Sin embargo, aunque en el ámbito de gobierno municipal en su intersección con el Poder Legislativo y Judicial no existen instituciones públicas con las atribuciones correspondientes, en este ámbito de gobierno se identifican funciones que pueden ser correspondientes en el aspecto funcional, lo que permite identificar instituciones en los Municipios que desarrollen actividades similares.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La clasificación de los gobiernos Federal y Estatal, a diferencia del gobierno representado por el Municipio Libre, de acuerdo con la CPEUM, establece que el ejercicio del poder se realice en entes separados y autónomos (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

<sup>5</sup> Las instituciones públicas serán entendidas como las organizaciones de gobierno facultadas expresamente para ejercer atribuciones específicas dentro de alguno de los órganos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, integrado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en sus ámbitos Federal, Estatal y Municipal, así como en los organismos constitucionales autónomos.

<sup>6</sup> El Municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación derivado del sistema jurídico municipal y el cual es creado por el Poder Legislativo estatal. Así, la Ley Orgánica Municipal es expedida por la legislatura local con el fin de regular las potestades políticas propias de todo gobierno municipal, como lo son la administrativa y la judicial.

Debido a que el Municipio tiene suprimida la potestad legislativa, así como disminuida y subordinada la judicial, el ejercicio de sus actividades en la sociedad responde fundamentalmente a la administración y gestión de los servicios públicos, el Municipio adquiere una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial.

A pesar de que, el ejercicio del Poder legislativo y judicial no es propio del Municipio, éste realiza funciones dentro de su potestad administrativa con una naturaleza similar.

En este sentido, el Municipio es una organización de gobierno que realiza las siguientes funciones: Ejecutiva, desarrollada por el Presidente Municipal, toda vez que éste la lleva a cabo al gobernar el Municipio, y aplicar las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento, para prestar los servicios públicos y administrar libremente su hacienda pública; Legislativa, que corresponde al Ayuntamiento Municipal, integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores, el cual se encuentra facultado para elaborar, expedir, reformar y adicionar, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; por último, la Judicial, representada por los órganos de justicia municipal, responsables del control de la legalidad de la actuación del gobierno municipal, y la prestación del servicio público de seguridad pública responsable de procurar el orden y la protección de los habitantes de su territorio.

De la misma manera, como parte del conjunto de instituciones del Estado Mexicano, se encuentra inserto un conjunto de organismos constitucionales autónomos que, si bien no se encuentran subordinados a la actuación de ninguno de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), no rompen con el esquema tradicional de distribución del Poder. Por el contrario, surgen como elementos que brindan estabilidad y equilibrio constitucional al realizar funciones o atender sectores específicos que, por su relevancia, no pueden ser encomendados a las instituciones tradicionales que representan a los poderes de la Unión (ver cuadro 1).

## Cuadro 1

8



Los organismos constitucionales autónomos son aquellas figuras independientes de regulación y equilibrio constitucional, que presentan un libre desarrollo técnico y de gestión, además de recursos financieros independientes.<sup>7</sup>

Con base en lo anterior, estos organismos mantienen una permanente coordinación con los Poderes de la Unión en los diferentes ámbitos de organización gubernamental, lo que permite, en un esquema funcional, identificarlos como instituciones públicas independientes y especializadas que se encuentran fuera de la intersección de alguno de los poderes, asumiendo un nivel de actuación limitado a algún espacio de gobierno, es decir, existen organismos que actúan en el ámbito, tanto del gobierno federal, como del estatal.<sup>8</sup>

Para el caso del ámbito municipal no existen organismos constitucionales autónomos, sin embargo, bajo la lógica de organización el Estado Mexicano, se identifican instituciones municipales independientes

<sup>7</sup> A pesar de que no existe un artículo constitucional expreso que regule su creación y funcionamiento, éstos deben cumplir con ciertos principios o características, que en forma general, son las siguientes: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; su fin es mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; y son los encargados de atender funciones que por su relevancia requieren ser eficazmente atendidas, para un beneficio de la sociedad.

<sup>8</sup> La distribución de organismos constitucionales autónomos descritos en la CPEUM, tanto en el ámbito federal como en el estatal, al 18 de abril de 2016, son los siguientes:

**En el ámbito federal, se encuentran:** el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEC), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

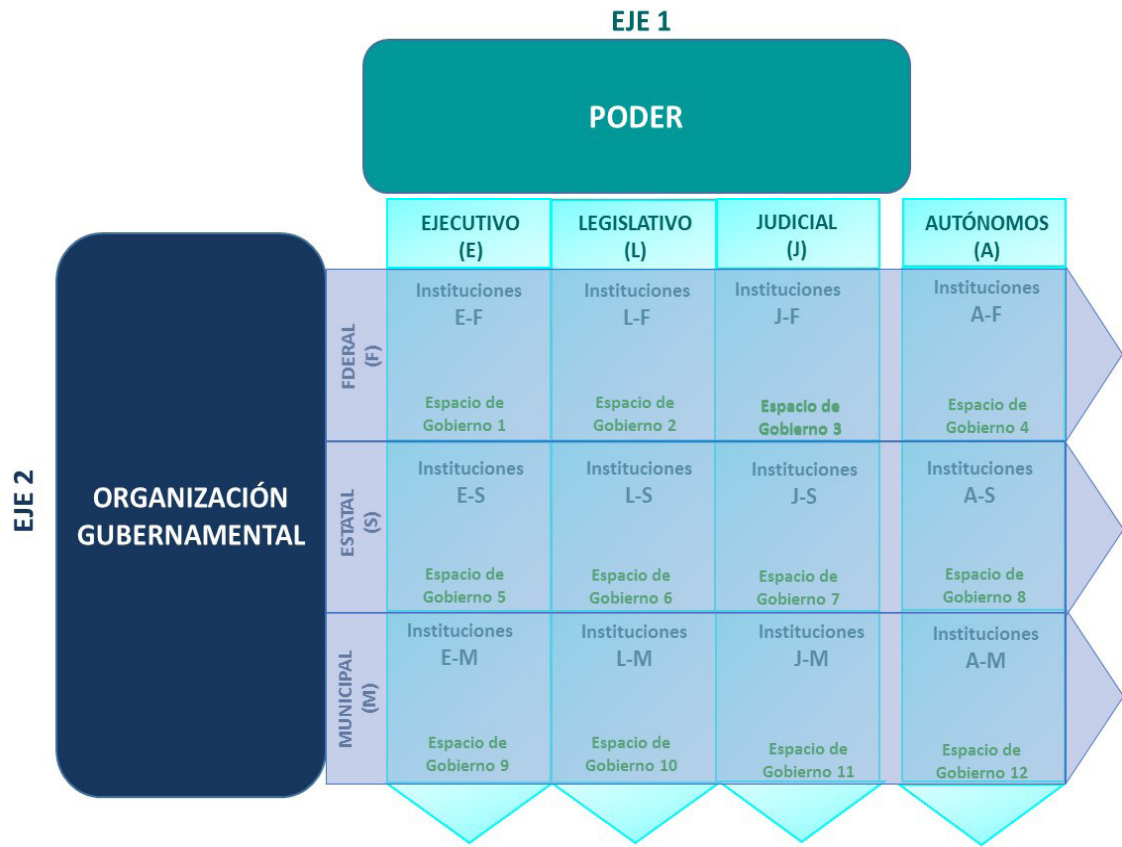
**Por su parte, en el ámbito estatal se consideran:** los Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales de los Estados y del Distrito Federal, los Organismos Públicos Locales Electorales de los Estados y del Distrito Federal, así como los Organismos de Protección de los Derechos Humanos locales de los Estados y del Distrito Federal.

de los espacios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las cuales realizan funciones de máxima autoridad encargadas principalmente de la organización comunitaria, lo que, en un aspecto funcional definido a partir de las actividades que desarrollan, permite identificarlas como instituciones autónomas que tienen incidencia en la acción de gobierno municipal.

Así, se conforma una matriz funcional que permite identificar de manera integral el funcionamiento del Estado Mexicano. Considerando los dos ejes básicos, los tres componentes en que se divide cada uno, incluyendo los referidos en términos cuasi legislativos y cuasi judiciales del ámbito municipal y los organismos constitucionales autónomos, obtenemos una matriz con doce espacios en los que se encuentran las instituciones públicas que conforman al Estado Mexicano, y desarrollan actividades propias a las características de cada Poder, en cada ámbito de organización gubernamental.

Cada espacio de esta matriz tiene características propias definidas por el Poder y ámbito de organización gubernamental que los hace diferentes del resto de espacios. Sin embargo, cada uno de esos espacios junto con las instituciones públicas que los integran, pueden encontrar similitudes en su funcionamiento general en relación con otros espacios que se encuentran en el mismo componente del eje básico (*p. ej. el Poder Ejecutivo en el ámbito de gobierno federal puede encontrar similitudes funcionales con el Poder Ejecutivo en el ámbito de los gobiernos estatales o municipales*).

En este sentido, las instituciones públicas que integran cada uno de estos espacios de gobierno igualmente tendrán un orden visto a partir de una **dimensión horizontal**, es decir, la forma en que se dividen las responsabilidades correspondientes al Poder y ámbito de organización gubernamental, y una **dimensión vertical**, que resulta de los niveles que existen entre las instituciones dentro del espacio de gobierno, así como dentro de ellas (ver gráfico 2).



Los doce espacios de gobierno, representan una función de gobierno específica. Mientras que el conjunto de funciones de gobierno en dichos espacios, representarán la **Función General de Gobierno (FGG)** del Estado Mexicano.

Para identificar de manera más detallada la forma en que se integra cada uno de los espacios de gobierno a partir de sus dimensiones horizontal y vertical, considerando las funciones específicas que les corresponden acorde con lo establecido en la CPEUM, y que a su vez determinan la Función General de Gobierno (FGG) del Estado Mexicano; a continuación, se mencionan las instituciones que integran cada uno de estos espacios:

**Espacio de Gobierno 1, Ejecutivo Federal (E-F):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal (APF), incluyendo aquellas que el marco normativo les reconoce autonomía en cuanto a las normas a las que se sujeta la APF en su conjunto; incluyendo en todos los casos aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades de las instituciones gubernativas.

**Espacio de Gobierno 2, Legislativo Federal (L-F):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas

que forman parte del Congreso General, como son la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y la Comisión Permanente; incluyendo en todos los casos, aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades legislativas o de fiscalización.

**Espacio de Gobierno 3, Judicial Federal (J-F):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte del Poder Judicial de la Federación, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y los Juzgados de Distrito, así como aquellos Tribunales especializados de máxima autoridad jurisdiccional, como son el Tribunal Electoral, el Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; incluyendo en todos los casos, aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades en materia de impartición de justicia, como el caso del Consejo de la Judicatura Federal.

**Espacio de Gobierno 4, Autónomos Federal (A-F):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas independientes y especializadas que forman parte del conjunto de organismos constitucionales autónomos en el ámbito federal.

**Espacio de Gobierno 5, Ejecutivo Estatal (E-S):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte de la gubernatura del estado y de la Administración Pública Estatal (APE) o de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y de la Administración Pública de la Ciudad de México (APCDMX), incluyendo aquellas que el marco normativo de cada Entidad Federativa, les reconoce autonomía en cuanto a las normas a las que se sujeta la APE o APCDMX en su conjunto; incluyendo en todos los casos aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades de las instituciones gubernativas.

**Espacio de Gobierno 6, Legislativo Estatal (L-S):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte de los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México; así como la Entidad de Fiscalización de cada Entidad Federativa y la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México; incluyendo en todos los casos, aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades legislativas o de fiscalización.

**Espacio de Gobierno 7, Judicial Estatal (J-S):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte del Poder Judicial de las entidades federativas, como son los órganos jurisdiccionales y administrativos de los Tribunales Superiores de Justicia, así como aquellos Tribunales especializados de máxima autoridad jurisdiccional en el Estado, como son el Tribunal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; incluyendo en todos los casos, aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades en materia de impartición de justicia, como en el caso de los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas.

**Espacio de Gobierno 8, Autónomos Estatal (A-S):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas independientes y especializadas que forman parte del conjunto de organismos que han adquirido su autonomía a nivel constitucional o por disposición de una ley específica a nivel local en el ámbito de las entidades federativas.

**Espacio de Gobierno 9, Ejecutivo Municipal (E-M):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte de las presidencias municipales y de las Administraciones Públicas Municipales (APM), así como las Jefaturas Delegacionales de la Ciudad de México (alcaldías); incluyendo en todos los casos aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades de las instituciones gubernativas.

**Espacio de Gobierno 10, Legislativo Municipal (L-M):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que forman parte de los Ayuntamientos, incluyendo los casos de aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades de aprobación de normas de su competencia.<sup>9</sup>

**Espacio de Gobierno 11, Judicial Municipal (J-M):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas que representan los órganos de justicia municipal y que realizan una función de control de la legalidad de la actuación del gobierno municipal, y la prestación del servicio público de seguridad pública responsable de procurar el orden y la protección de los habitantes del territorio municipal; incluyendo los casos de aquellas instituciones públicas administrativas que sean creadas por dichos órganos para soportar y apoyar las actividades en materia de justicia municipal.<sup>10</sup>

**Espacio de Gobierno 12, Autónomos Municipal (A-M):** se encuentran las instituciones públicas gubernativas independientes y especializadas encargadas de regular la convivencia interna y organización social, económica, política y cultural del Municipio.<sup>11</sup>

En el gráfico 3 se puede apreciar de manera esquemática la organización del Estado Mexicano, a partir de los espacios de gobierno que surgen de sus dos ejes básicos de organización, que como se mencionó previamente, conforman la **Función General de Gobierno (FGG)** del Estado Mexicano.

<sup>9</sup> Si bien el ejercicio de la función legislativa, como lo marca la CPEUM no es propia de un Ayuntamiento, hay funciones que estos realizan con una naturaleza muy similar, tal es el caso de las establecidas en la fracción II del Artículo 115 de la CPEUM. Por esa razón, aquellas instituciones públicas con funciones gubernativas (v. gr. Cabildo) que realicen de manera exclusiva las funciones asociadas a dicha fracción serán consideradas en este espacio de gobierno.

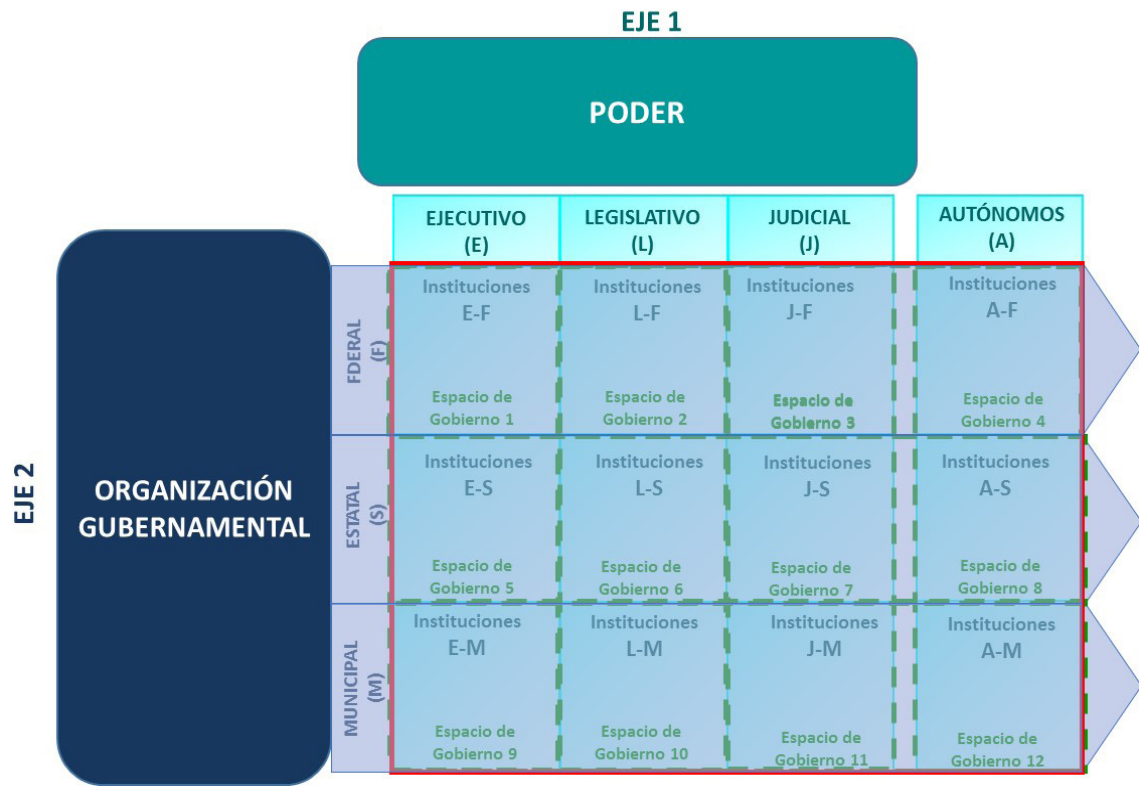
<sup>10</sup> Si bien el ejercicio de la función de justicia que deriva del Poder Judicial, como lo marca la CPEUM, no es propia de una autoridad municipal, hay funciones que estos realizan con una naturaleza muy similar, tal es el caso de lo establecido en el Artículo 21 de nuestra Carta Magna. Por esa razón, aquellas instituciones públicas gubernativas o autoridades administrativas que realicen de manera exclusiva las funciones asociadas a dicho artículo serán consideradas en este espacio de gobierno (p. ej. El Juez u Oficial Calificador).

<sup>11</sup> En los municipios existen también instituciones independientes a la organización convencional que, desde un esquema de “usos y costumbres”, se encargan de regular aspectos de la vida comunitaria, desarrollan funciones de máxima autoridad interna y toman decisiones que inciden en algunos espacios de convivencia y organización social, económica, política y cultural del Municipio (p. ej. *Los comisariados de Bienes Comunes en algunos municipios del estado de Oaxaca*).



Espacios de gobierno y función General de Gobierno del Estado Mexicano

Gráfico 3



Las instituciones públicas que integran cada uno de estos espacios de gobierno tienen por objeto mantener el orden social y atender los temas de interés nacional que les corresponde, se auxilian de herramientas e instrumentos que les permita captar de la mejor manera la realidad de la situación en la que se encuentran y la forma de interactuar en su contexto a través de la acción pública, a efecto de lograr su objetivo. Es así que las instituciones públicas de cada espacio de gobierno ejercen constantemente un conjunto de acciones, ya sea para mantener el orden social o bien para atender el tema de interés nacional que le corresponda. Es decir, las instituciones públicas realizan de manera constante, como parte de sus funciones, el ejercicio de la acción pública dentro de su espacio de gobierno.<sup>12</sup>

3.2 Función General de Gobierno

<sup>12</sup> La definición de acción pública retoma lo que Arellano resume sobre la forma en que dicho concepto ha sido redefinido dentro del marco de la gestión y política pública, en el que resalta las siguientes características: dirigida al público usuario, utiliza criterios de eficiencia económica, considera la innovación organizacional y el comportamiento eficiente pero humano de la burocracia, y permite la participación ciudadana (Arellano, 1999). El presente documento enfatiza en el concepto de acción pública su objeto, mientras que los aspectos de eficiencia, innovación y participación ciudadana se retoman en la siguiente etapa de la acción pública.

Derivado de la naturaleza del proyecto, en este apartado se abordan 2 grandes campos temáticos, la Función General de Gobierno y la Función General de Seguridad Pública y Justicia del Estado Mexicano, por lo que a continuación se explican ambas funciones.

La definición de la **Función General de Gobierno (FGG)** del Estado Mexicano resulta un elemento fundamental para establecer, no solo la síntesis de los múltiples elementos y factores que lo conforman para facilitar su comprensión, sino una representación simple que permite identificar las relaciones funcionales que se generan entre todos los espacios de gobierno del Estado Mexicano.

De igual forma, la matriz funcional que distingue los espacios de gobierno del Estado Mexicano en los que se insertan las instituciones públicas, de acuerdo con el poder y ámbito de organización gubernamental que cada una representa, proyecta de manera general la forma en que se conforma la **Función General de Gobierno (FGG)** del Estado Mexicano, en la que se pueden apreciar de manera específica las funciones de gobierno de cada uno de los doce espacios que lo integran.

La conceptualización de la función general de gobierno, no solo del Estado Mexicano, sino de cualquier Estado Nación, considera como elementos necesarios y fundamentales los dos grandes ejes que conforman a



un Estado, el Poder y la organización gubernamental, por lo que la representación algebraica de la **Función General de Gobierno (FGG)**, representada con  $G(\bullet)$ , queda de la siguiente manera:

$$G(\bullet) = f [ gi(\bullet)^P, gj(\bullet)^O ]$$

Donde:

$gi(\bullet)^P$  es la función de espacios de Poder en el Estado Nación

$gj(\bullet)^O$  es la función de ámbitos de organización gubernamental en el Estado Nación

Por lo tanto, si consideramos que a partir de estos dos ejes básicos se organiza un Estado Nación, y que la cantidad de espacios o ámbitos en los que se divide cada uno de estos ejes dependerá de la forma en la que se constituyan, entonces la función de espacios de poder del Estado Nación corresponde a una matriz de una fila y  $n$  columnas, de la siguiente manera:

$$gi(\bullet)^P = f [ g_1(\bullet), g_2(\bullet), \dots, g_n(\bullet) ]$$

Donde:

$n$  es la totalidad de espacios de Poder en el Estado Nación

Mientras que para el caso de la función de ámbitos de organización gubernamental, igualmente dependerá de la cantidad de ámbitos considerados en el Estado Nación, por lo tanto, se representa por una matriz de  $n$  filas y una columna de la siguiente forma:

$$gj(\bullet)^O = f \begin{bmatrix} g_1(\bullet) \\ g_2(\bullet) \\ \vdots \\ g_m(\bullet) \end{bmatrix}$$

Donde:

$m$  es la totalidad de ámbitos de organización gubernamental en el Estado Nación

Así, a partir del producto de estos dos elementos básicos, poder y organización gubernamental,<sup>13</sup> se

<sup>13</sup> El tercer elemento básico de un Estado Nación es la población, como se mencionó en el numeral 3.1 de este documento, sin embargo, es importante recordar que este factor no se considera con una variable dentro de la representación matemática, ya que la población no es un factor determinante de la forma funcional que toma el Estado Nación a partir de los otros dos elementos básicos (Poder y organización gubernamental), sino más bien la receptora del producto de esa forma funcional, independientemente del espacio geográfico en el que se encuentre.

conforma la matriz funcional o **Función General de Gobierno** de un Estado Nación, en la que se integran la totalidad de espacios de gobierno de la siguiente manera:<sup>14</sup>

$$FGG = G(\bullet) = gj(\bullet)^O \cdot gi(\bullet)^P$$

Sustituyendo las matrices y realizando el producto de ambas, queda expresada como:

$$FGG = G(\bullet) = G \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} & \dots & g_{1n} \\ g_{21} & g_{22} & \dots & g_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ g_{m1} & g_{m2} & \dots & g_{mn} \end{bmatrix}$$

De esta manera se tiene una matriz de  $m \times n$ , donde  $m$  representa los ámbitos de organización gubernamental en los que se encuentra organizado territorialmente el Estado Nación, mientras que la  $n$  representa los espacios de Poder reconocidos por el Estado Nación para ejercer las funciones correspondientes.

Adaptando la matriz funcional o **Función General de Gobierno (FGG)** al caso del Estado Mexicano, tenemos la función de espacios de poder representada por cuatro factores: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Autónomos, y la función de ámbitos de organización gubernamental conformada por tres factores: ámbito de gobierno federal, ámbito de gobierno estatal y ámbito de gobierno municipal.

Por lo tanto, tenemos una función de espacios de Poder de la siguiente forma:

$$g3(\bullet)^P = f [ Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Organismos y Autónomos ]$$

Mientras que la función de ámbitos de organización gubernamental queda de la siguiente forma:

$$g3(\bullet)^O = f \begin{bmatrix} Federal \\ Estatal \\ Municipal \end{bmatrix}$$

<sup>14</sup> Es importante establecer que, dado que las propiedades de la multiplicación dentro del álgebra matricial se establece que no aplica la propiedad conmutativa, el orden de las matrices es muy importante de acuerdo con el producto que se busca. Es por ello que la matriz  $gj(\bullet)^O$ , que representa los elementos de organización gubernamental, se ordena como el primer factor, ya que este factor determina la cantidad de ámbitos en los que el poder debe ser organizado en cada uno de los elementos que lo conforman.

Igualmente, si los factores que conforman la función de espacios de poder los identificamos a partir de  $i$  y los factores que conforman la función de ámbitos de organización gubernamental representados por  $j$ , tenemos lo siguiente,

$i$  = Espacio de Poder Ejecutivo ( $E$ ), Legislativo ( $L$ ), Judicial ( $J$ ) y Autónomos ( $A$ ), por lo que:

$$i = E, L, J, A$$

$j$  = Ámbito de organización gubernamental Federal ( $F$ ), Estatal ( $S$ ) y Municipal ( $M$ ), por lo que:

$$j = F, S, M$$

Por lo que al obtener el producto de ambas matrices y sustituyendo los valores mencionados, tenemos la función determinada de la siguiente manera:

$$FGG = G(\bullet) = G \begin{bmatrix} g_{EF} & g_{LF} & g_{JF} & g_{AF} \\ g_{ES} & g_{LS} & g_{JS} & g_{AS} \\ g_{EM} & g_{LM} & g_{JM} & g_{AM} \end{bmatrix} = G[g_{ij}]$$

Así, la función  $G[g_{ij}]$  estará determinada a partir de la integración de cada una de las funciones de los doce espacios gobierno que conforman al Estado Mexicano, y por ende de las instituciones que se encuentran en ellos, independientemente del poder que representan o ámbito de organización gubernamental en el que se encuentran.

Ahora bien, las instituciones que se encuentran ordenadas a partir de una dimensión horizontal y una dimensión vertical (Lonti and Woods, 2008) dentro de cada uno de los doce espacios de gobierno, tienen una orientación y objetivos particulares, sin embargo, independientemente del espacio de gobierno en el que se encuentren las instituciones públicas, hay temas que en lo general son comunes al resto de las instituciones, tales como los relacionados con los recursos con los que cuenta y la forma en que deberá organizarlos internamente para poder incidir en el contexto, por ejemplo: estructura organizacional en su dimensión vertical,<sup>15</sup> recursos humanos, recursos presupuestales, recursos materiales, estructura normativa, esquemas de planeación y evaluación.

De igual manera, dentro de los espacios de gobierno se encuentran similitudes en cuanto al tipo de institución que los conforma, pues éstas se pueden clasificar en función a tres tipos básicos, con lo que puede tener

un esquema básico de la dimensión horizontal<sup>16</sup>, en cada espacio de gobierno: instituciones gubernativas, instituciones administrativas e instituciones de control; mismas que se explican a continuación.

**1. Instituciones gubernativas:** son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociadas con las responsabilidades que son el objeto fundamental del poder y ámbito de organización gubernamental correspondiente.

**2. Instituciones administrativas:** son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociados con las responsabilidades de administración en su espacio de gobierno (hacienda, finanzas, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de información y comunicación, desarrollo organizacional, asuntos jurídicos, comunicación social, entre otros), para que el resto de las instituciones públicas en su espacio de gobierno puedan realizar su trabajo y actividades correspondientes.

**3. Instituciones de control y/o vigilancia:** son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociados con las responsabilidades de apoyo a la función directiva y promoción del mejoramiento de gestión de las instituciones públicas en su espacio de gobierno, a través de algunas o todas las actividades que se mencionan a continuación: la atención de quejas, inconformidades y/o sugerencias; la realización de auditorías internas; la vigilancia del manejo y aplicación de los recursos públicos; la revisión y evaluación de los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; la investigación y determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Para comprender el funcionamiento de los espacios de gobierno del Estado Mexicano, así como de las instituciones públicas que los conforman, y que dicho funcionamiento permita comprender y/o tomar en cuenta las experiencias de instituciones de otros espacios de gobierno, es necesario partir de la información básica y a partir de ella derivar en lo particular la información propia de los temas que a cada una corresponde.

En tal virtud, la información que debe estar presente en el esquema de la función general de gobierno del Estado Mexicano, es aquella que sea común y comparable entre las instituciones públicas, por lo que se debe considerar toda aquella información relacionada con la estructura organizacional, la cantidad de recursos con los

<sup>15</sup> Es el resultado de los niveles que existen entre las instituciones dentro del espacio de gobierno que les corresponda, así como dentro de las propias instituciones.

<sup>16</sup> Es la forma en que se dividen las responsabilidades correspondientes al Poder y ámbito de Organización Gubernamental.

que cuentan y la forma en que los utiliza para lograr un resultado que atienda algún tema de interés nacional.

La *gij* de cada espacio de gobierno estará determinada por dos factores fundamentales: la **gestión**, que corresponde a la forma en la que sus instituciones se organizan en la dimensión vertical y operan internamente los recursos con los que cuentan a partir de la estructura regulatoria que les corresponde; y el **desempeño**, que toca a los resultados e instrumentos con los que cuenta para monitorear el cumplimiento de los aspectos de orden social o tema de interés nacional que le corresponda.

La *gij* de cada espacio de gobierno, independientemente de los temas que en lo particular le toque atender, estará determinada por la Gestión (*T*) y Desempeño (*D*) de la totalidad de instituciones públicas que lo conforman. Por lo tanto, es necesario identificar el resultado de la gestión y desempeño de cada una de las instituciones que lo conforman.

En primer lugar se requiere información sobre la forma en la que cada una de ellas se organiza en la dimensión horizontal y vertical, y a partir de ello, identificar los recursos con los que cuentan y la forma en que se relacionan a partir de la estructura regulatoria que los determina, y en segundo lugar se requiere información que permita visualizar la capacidad organizacional de la institución para realizar procesos de planeación y evaluación de su actuación, con respecto al producto que se espera de la misma. La función de gobierno de una institución pública queda de la siguiente manera:

$$IP_{ij} = f(T, D)$$

Donde:

$IP_{ij}$  = Instituciones Públicas que se ubican en el espacio de Poder *i* y ámbito de organización gubernamental *j*

*T* = Gestión de las Instituciones Públicas que se ubican en el espacio de Poder *i* y ámbito de organización gubernamental *j*

*D* = Desempeño de las Instituciones Públicas que se ubican en el espacio de Poder *i* y ámbito de organización gubernamental *j*

De esta forma, el presente Modelo se enfocará en conceptualizar los elementos que permitan obtener y suministrar de información a las instituciones públicas que conforman al Estado Mexicano en aquellos aspectos de información gubernamental que permitan identificar el ejercicio de la **Función de Gobierno**, a partir de las características de gestión y desempeño de cada una de ellas, así como de las funciones de los

Organismos de Protección de Derechos Humanos, y a partir de ello identificar las características de la función de cada espacio de gobierno, y en suma de la **Función General de Gobierno del Estado Mexicano**.

### 3.2.1 Información gubernamental de la Función de Gobierno

Uno de los dos pilares temáticos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, corresponde al tema de Gobierno,<sup>17</sup> como se mencionó anteriormente se nutre de aspectos relacionados con la gestión y el desempeño de las instituciones públicas.

Las instituciones públicas en las diversas etapas que conforman un proceso de política pública, deben conocer de manera suficiente, oportuna, constante y clara la información de los recursos con los que cuentan y la forma en la que se organizan e interrelacionan a efecto de alinearlos y orientarlos de forma coherente hacia el accionar gubernamental programado en relación a algún aspecto del orden social o un tema de interés nacional, es decir, información que les permita identificar los aspectos básicos de su gestión y desempeño.

La necesidad de información asociada a la gestión y desempeño de cada una de las instituciones, no solo debe circunscribirse a la información que generan de manera interna, sino que también deben acceder a la misma información, pero de otras instituciones públicas. Ello, con la finalidad de que los procesos de política pública que emprendan cuenten no sólo con variables que la propia institución genera sobre la condición interna, sino también de otras instituciones, para que les permitan analizar los resultados o impacto que estas tuvieron, y así tener mayores elementos para una mejor toma de decisiones en sus procesos de política pública.

En tal sentido, dentro del proceso de política pública, la información de gestión y desempeño de la función de gobierno de las instituciones públicas, juega un doble rol, al ser parte de las variables que permiten identificar las condiciones propias de la institución, y ser información de las variables del contexto para otras instituciones, ya que a través del registro de información de la experiencia de otras instituciones podrán identificar los resultados que éstas hayan tenido a partir de los elementos que representan su **Función de Gobierno**.

<sup>17</sup> Es importante mencionar, que el tema de información gubernamental agrupa al tema de Derechos Humanos, operando con un énfasis especial en virtud de la relevancia que tiene dentro de los aspectos de interés nacional para el Estado Mexicano al desarrollarse por organismos constitucionales autónomos, por lo que se tiene considerado un esquema de información más específico e integral, de acuerdo con lo que se establece en el apartado "Información gubernamental del proceso general de protección y defensa de los Derechos Humanos", que se abordará más adelante.

Asimismo, la información de gestión y desempeño de las instituciones públicas puede constituirse en un elemento de valoración de la acción pública, contribuir al proceso político de formación de demandas de la sociedad y al fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas del Estado.

En el cuadro 2 se puede observar de manera esquemática la información básica para la **Función de Gobierno** de una institución pública.

establece. Es importante recordar que el Comité Técnico Especializado correspondiente, definirá los datos específicos que se deberán generar, de acuerdo con la factibilidad, programación y necesidades que estos definan, para cada ejercicio anual.

A. Gestión

Conocer los recursos con los que cuenta una institución, la forma en la que se deben asignar, así como las reglas bajo las cuales se deben movilizar, es fundamental para

Esquema de información básica para la Función de Gobierno de una institución pública

Cuadro 2

| FUNCIÓN             | TEMA      | SUBTEMA   |
|---------------------|-----------|---|
| FUNCIÓN DE GOBIERNO | GESTIÓN   | Estructura Organizacional<br>(Dimensión horizontal) |
|                     |           | Recursos Humanos<br>(Dimensión vertical)            |
|                     |           | Recursos Presupuestales                             |
|                     |           | Recursos Materiales                                 |
|                     |           | Marco Regulatorio                                   |
|                     | DESEMPEÑO | Sistema de Planeación                               |
|                     |           | Sistema de Evaluación                               |

De esta manera, la función de gobierno de cualquier institución pública se visualizará a partir de dos componentes básicos, la gestión y el desempeño. Como se había mencionado previamente, los elementos de gestión de una institución son fundamentales para que los diseñadores de política pública, tanto al interior de la institución, como de manera analítica por parte de diseñadores de política de otras instituciones, conozcan los recursos con los que cuenta la institución para dirigirse hacia los objetivos que se haya fijado. Mientras que los elementos de desempeño permitirán identificar si la institución pública cuenta con los aspectos básicos para dirigir, monitorear y evaluar los resultados de su accionar con respecto a los temas del orden social o interés nacional que le corresponden dentro del Estado Mexicano. De manera adicional, y dependiendo del ámbito gubernamental que se analice, pueden identificarse funciones específicas que sean de interés, lo cual es factible de abordarse dentro de los temas establecidos en la función de gobierno.

A continuación, se abordan de manera más específica los elementos que integran a cada uno de los subtemas de la **Función de Gobierno**, de acuerdo con la clasificación establecida en el cuadro 1, haciendo una referencia general de estos componentes básicos y las relaciones que dentro de cada uno de ellos se

que el diseñador de políticas públicas dentro de una institución pueda dimensionar la capacidad que tiene la institución para moverse y dirigirse hacia los objetivos que se haya trazado. En ese sentido, los componentes o subtemas básicos que deben estar presentes en el tema de gestión de una institución pública, para entender su capacidad de movilización o accionar gubernamental, son: 1) la estructura organizacional, 2) los recursos humanos, 3) los recursos presupuestales, 4) los recursos materiales y 5) el marco regulatorio.

A continuación, se realiza una explicación de los mismos.

**1. Estructura Organizacional.** Es la forma que adopta una institución para la ejecución de sus funciones, a partir de la cual se puede visualizar el esquema formal de distribución de responsabilidades entre las unidades administrativas que la conforman. La estructura organizacional de una institución es muy variada en el contexto de la totalidad de las instituciones públicas que conforman al Estado Mexicano, y esta variedad se debe principalmente a la característica del tema de interés nacional que le corresponde atender. Sin embargo, todas las instituciones públicas cuentan con factores comunes que permiten identificar sus



aspectos básicos en el ámbito organizacional. Así, a partir de la estructura organizacional formal se puede obtener el esquema de división de responsabilidades de la institución, tanto en su dimensión horizontal, como la vertical, sin embargo, para el presente modelo únicamente se considerará la dimensión horizontal.<sup>18</sup>

Para ello, se realiza una clasificación básica de los componentes que conforman la estructura organizacional formal en su dimensión horizontal, de tal manera que permita establecer un parámetro de comparación entre todas las instituciones del Estado Mexicano. Se consideran cuatro funciones básicas y comunes que pueden desarrollar las unidades administrativas de una institución pública: a) funciones de ejecución, b) funciones de administración, c) funciones de control y/o vigilancia, y d) funciones de planeación y/o evaluación. A continuación se mencionan las características de las funciones de cada tipo de unidad administrativa:

- a) **Unidad administrativa con funciones de ejecución:** es aquella unidad administrativa cuyo trabajo y/o actividades están directamente asociadas con las responsabilidades que son el objeto fundamental de la institución correspondiente, a través de la regulación, operación, vigilancia, monitoreo, otorgamiento de servicios o generación de productos, de acuerdo con el tema de orden social o de interés nacional que le corresponde.
- b) **Unidad administrativa con funciones de administración:** es aquella unidad administrativa cuyo trabajo y actividades están directamente asociadas con las responsabilidades de administración interna (de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos, organizacionales, jurídicos, relaciones públicas, entre otros), para que las unidades administrativas con funciones de ejecución, de control y/o vigilancia, y planeación y/o evaluación puedan realizar su trabajo y actividades.
- c) **Unidad administrativa con funciones de control y/o vigilancia:** es aquella unidad administrativa cuyo trabajo y actividades están directamente

asociadas con las responsabilidades de apoyo a la función directiva y promoción del mejoramiento de gestión de la institución pública, a través de algunas o todas las actividades que se mencionan a continuación: la atención de quejas, inconformidades y/o sugerencias; la realización de auditorías internas; la vigilancia del manejo y aplicación de los recursos públicos; la revisión y evaluación de los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; la investigación y determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

- d) **Unidad Administrativa con funciones de planeación y/o evaluación:** es aquella unidad administrativa cuyo trabajo y actividades están directamente asociadas con las responsabilidades de apoyo a la función directiva para la programación, monitoreo y verificación del cumplimiento de los objetivos establecidos por la institución.

**2. Recursos Humanos.** Es la cantidad de personal con el que cuenta una institución para el desarrollo de su trabajo y actividades. El personal, independientemente del régimen laboral por el cual se encuentre registrado en la institución, se divide en las unidades administrativas que dan forma a la estructura organizacional de la institución. Ahora bien, a partir de la distribución del personal de acuerdo con las responsabilidades de la institución, vista a partir de las unidades administrativas que la conforman, es factible identificar la capacidad que tiene cada una de ellas, en cuanto al recurso humano, para orientar su trabajo y actividades a los objetivos que le corresponden dentro de la institución.

Al igual que la forma de la estructura organizacional, también la forma que toma la distribución de responsabilidades al interior de una unidad administrativa es muy variada en la totalidad de instituciones del Estado Mexicano. Sin embargo, es factible identificar elementos comunes que permiten establecer un parámetro de comparación en la dimensión vertical de la institución, es decir, los niveles de desagregación de las responsabilidades en cada una de las unidades administrativas.

Para ello, se establecen cuatro espacios de desagregación de las responsabilidades dentro de una unidad administrativa, tres que corresponden a la línea jerárquica de organización, y una más que corresponde a un espacio de apoyo de administración, que permiten visualizar las características básicas y comunes de la dimensión vertical de la institución.

<sup>18</sup> La dimensión vertical en la estructura organizacional es factible si el mapeo realizado aborda a nivel de detalle las áreas que integran cada una de las unidades administrativas de la institución, sin embargo, el objeto del presente modelo es identificar únicamente la distribución de las unidades administrativas por tipo de función, por lo que la dimensión vertical será abordada en el factor *Recursos Humanos*, en el que se solicita la distribución de personal por tipo de mando, como se menciona más adelante.

Las primeras tres corresponden al nivel directivo, nivel medio y nivel operativo; mientras que la cuarta corresponde al nivel de apoyo.<sup>19</sup> A continuación se mencionan las características generales de estos niveles de responsabilidad:

- a) **Nivel Directivo.** Personal de la unidad administrativa cuyo trabajo, funciones o actividades están directamente asociadas con responsabilidades de dirección y toma de decisiones en cuanto a la responsabilidad que le ha sido asignada al interior de la institución.
- b) **Nivel Medio.** Personal de la unidad administrativa con autoridad formal directa sobre el personal de nivel operativo, cuyo trabajo, funciones o actividades están directamente asociadas con responsabilidades de coordinación y/o supervisión de actividades de estos.
- c) **Nivel Operativo.** Personal de la unidad administrativa cuyo trabajo, funciones o actividades están directamente asociadas con la operación de los procesos de prestación de servicios o generación de productos que son propios de la unidad administrativa (obtención de insumos, transformación de insumos, distribución de los bienes y/o servicios, provisión de los bienes y/o servicios).
- d) **Nivel de Apoyo.** Personal de la unidad administrativa cuyo trabajo, funciones o actividades consisten en apoyo al personal que se encuentra en los niveles directivo, medio u operativo, en cualquiera de las siguientes modalidades: administrativas (personal que realiza actividades de administración interna en la unidad administrativa a partir de desarrollar actividades de enlace con las unidades de administración de la institución), de asesoría (personal que dedica sus funciones al análisis y apoyo para la toma de decisiones del personal de nivel directivo) o de apoyo (personal que apoya el trabajo de los servidores públicos de la unidad administrativa).

<sup>19</sup> Mintzberg (Diseño de Organizaciones Eficientes, 13-19) establece que una organización grande, con una dinámica de trabajo compleja, requiere de al menos 5 partes básicas: la *cumbre estratégica* (donde se encuentra el gerente), la *línea media* (una jerarquía de autoridad entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica), el *núcleo operativo* (personas que ejecutan el trabajo básico de producir bienes y brindar los servicios), *tecnestructura* (analistas) y *staff de apoyo* (personal que provee servicios indirectos). Para efectos del presente modelo, y retomando la propuesta de Mintzberg, se consideran las primeras tres partes básicas de la organización para caracterizar la línea jerárquica básica de una organización, mientras que las partes de la *tecnestructura* y *staff de apoyo*, se consideraran en un solo nivel dentro de la unidad administrativa, denominada Nivel de Apoyo.

**3. Recursos Presupuestales.** Es la cantidad de recursos financieros con los que cuenta una institución para retribuir el uso y aprovechamientos de los recursos con los que cuenta para el desarrollo de su trabajo y actividades. El presupuesto asignado a una institución es el recurso monetario, y este se reparte entre las unidades administrativas que conforman a la institución. Por lo tanto, conocer la cantidad de presupuesto que ejerció una institución a través de sus unidades administrativas para retribuir el uso de los recursos con los que cuenta, resulta un factor fundamental dentro del análisis del tema de la gestión en la función de gobierno, ya que en una primera instancia nos permite observar las diferencias en cuanto a la productividad de las diferentes unidades que la conforman.

La clasificación del ejercicio presupuestal en las instituciones públicas del Estado Mexicano está representada por una amplia gama de conceptos, las cuales se presentan a continuación:<sup>20</sup>

- a) **Servicios personales:** agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
- b) **Materiales y suministros:** agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios públicos y para el desempeño de las actividades administrativas.
- c) **Servicios generales:** asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.
- d) **Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas:** asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo; organismos y empresas paraestatales; apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades

<sup>20</sup> Se toma en consideración la desagregación por rubros prevista en el Clasificador por Objeto del Gasto, instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados a las instituciones públicas que conforman al Estado Mexicano, que cuentan con funciones de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y sistema penitenciario, en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto.

de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

**e) Bienes muebles, inmuebles e intangibles:** agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.

**f) Inversión pública:** asignaciones destinadas a obras y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto.

**g) Inversiones financieras y otras provisiones:** erogaciones que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos, y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas, así como las erogaciones contingentes imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del Gobierno.

**h) Participaciones y aportaciones:** asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas.

**i) Deuda pública:** asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

**4. Recursos materiales.** Es la cantidad de recursos con los que cuenta el personal de una institución para apoyar el desarrollo de su trabajo y actividades. Los recursos materiales pueden ser de distintos tipos, ya sean bienes muebles o inmuebles, y se divide en las unidades administrativas que dan forma a la estructura organizacional de la institución. Ahora bien, a partir de la distribución de los recursos materiales de acuerdo con las responsabilidades y la función que deben ejecutar dentro de la institución, vista a partir de las unidades administrativas que la conforman, es factible identificar las necesidades específicas de

algún tipo de bien, así como la capacidad que tiene cada una de ellas, para apoyar el desarrollo de las funciones del recurso humano, para orientar su trabajo y actividades a los objetivos que le corresponden dentro de la institución.

Los recursos, como ya se mencionó, pueden ser de distintos tipos, y su ubicación puede ser también determinada por el tipo de funciones que tenga asignada una unidad administrativa. De momento, los recursos materiales que interesa identificar dentro de las instituciones públicas son los siguientes: bienes inmuebles (propios, rentados o de otro tipo de posesión), parque vehicular (ya sean automóviles, camiones, camionetas, motocicletas, u otro de características similares), telefonía (líneas y aparatos telefónicos), y equipo informático (computadoras, impresoras, multifuncionales, tabletas electrónicas y servidores).

**5. Marco regulatorio.** Disposiciones normativas que tienen por objeto establecer las funciones, atribuciones y obligaciones de las instituciones del Estado Mexicano. Este es un elemento necesario e indispensable si se busca identificar el marco de actuación de una institución pública, ya sea por las características de gestión, o incluso de desempeño, tanto al interior como entre las instituciones. La estructura regulatoria es un elemento fundamental a efecto de identificar, al menos en el aspecto cuantitativo, las características generales del marco por el cual una institución debe desempeñarse a partir de la forma en la que se deben distribuir y operar sus recursos, y la movilidad que estos deben tener, tanto interna como externamente.

Para ello, es necesario distinguir del conjunto de normas que determinan el marco de actuación dentro del Estado Mexicano, el subconjunto de disposiciones normativas que determinan en lo particular el marco de actuación de una institución pública a través del establecimiento de obligaciones y definición de funciones.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Considerando que el objeto del presente Modelo es identificar el marco de actuación de las instituciones públicas del Estado Mexicano, que a su vez permita obtener la estructura regulatoria de cada una de ellas, el conjunto de normas que determina la actuación de una institución será entendido como las disposiciones normativas que están orientadas a establecer obligaciones, funciones o atribuciones de manera general a la institución, unidades administrativas o unidad administrativa de la institución a través de instrumentos regulatorios que determinan sus procesos, actividades y/o rutinas de trabajo, como: Leyes, Reglamentos, Reglas, Lineamientos, Oficios, Oficios Circular, Manuales, o cualquier otro de características similares; no se consideran aquí las disposiciones normativas que establecen obligaciones, funciones o actividades específicas, ya sea a un servidor público o un área de alguna unidad administrativa, que por su naturaleza no impacta en la modificación de los procesos, actividades o rutinas de trabajo establecidas por las disposiciones de carácter general.

Del subconjunto de disposiciones normativas que determinan en lo particular a una institución, se realiza una clasificación de acuerdo con el origen de las mismas en el siguiente sentido: aquellas que son definidas en instancias externas a la propia institución, y las que son definidas en instancias propias de la institución.

Ahora bien, partiendo de la clasificación por el origen de las disposiciones normativas, se establece otra clasificación, por el objeto de la disposición, es decir, si la norma emitida determina el marco de actuación de las funciones de ejecución, o bien las funciones de administración de la institución.

De esta forma, tenemos los siguientes rubros por los que se identifica la estructura regulatoria, dos por el *Origen*, que son: las disposiciones normativas emitidas por instancias externas a la institución y las disposiciones normativas emitidas por instancias internas de la institución; y cuatro por el *Objeto* de la disposición, es decir, si son disposiciones que determinan las funciones de ejecución, las funciones de administración, las funciones de control y/o vigilancia, y las funciones de planeación y/o evaluación.

A continuación se explican de manera general estos rubros.

**Origen.** Se agruparán en este rubro, todas aquellas disposiciones normativas vigentes, emitidas por instancias internas o externas a la institución, por ejemplo:

**Origen interno:** disposiciones normativas emitidas por el Titular de la institución que corresponda o algún Titular de una unidad administrativa de dicha institución, que tengan por objeto determinar aspectos de organización, funcionamiento, actuación, distribución de recursos, control, vigilancia, planeación, evaluación, etc., con obligatoriedad para alguna o todas las unidades administrativas de esa institución.

**Origen externo:** disposiciones normativas emitidas por el Congreso de la Unión o Congresos Locales; disposiciones emitidas por instituciones dentro de un espacio de gobierno para determinar aspectos de organización, funcionamiento, actuación, distribución de recursos, etc., con obligatoriedad para el resto de las instituciones del mismo espacio de gobierno.

**Objeto.** Se agruparán en este rubro, todas aquellas disposiciones normativas vigentes, emitidas por instancias internas o externas a la institución, las cuales regularán las funciones y/o actividades de ejecución, administración, control, vigilancia, planeación y/o evaluación, por ejemplo:

**Funciones de ejecución:** disposiciones que establecen atribuciones y/u obligaciones a una o varias unidades administrativas sobre las funciones y/o actividades de ejecución (relacionado con la actividad principal de la institución de referencia).

**Funciones de administración:** disposiciones que establecen atribuciones y/u obligaciones a una o varias unidades administrativas sobre las funciones y/o actividades de administración (relacionado con recursos humanos, presupuesto, recursos materiales, servicios, informática, etcétera).

**Funciones de control y/o vigilancia:** disposiciones que establecen atribuciones y/u obligaciones a una o varias unidades administrativas sobre el control y/o vigilancia que se debe tener sobre la ejecución de sus funciones y/o actividades.

**Funciones de planeación y/o evaluación:** disposiciones que establecen atribuciones y/u obligaciones a una o varias unidades administrativas sobre planeación y/o evaluación que se debe tener sobre sus funciones y/o actividades.

## B. Desempeño

El objeto por el cual fue creada una institución es lo que permite identificar su característica y función principal dentro de un Estado Nación, de tal manera que la identificación del resultado que una institución pública debe ofrecer en cuanto a los temas de orden social o interés nacional que le corresponde atender permite reconocer la efectividad y utilidad de la misma dentro del Estado. En ese sentido, además de conocer la forma en la que cada institución administra, interrelaciona y orienta los recursos con los que cuenta dentro del accionar gubernamental, es necesario identificar si los resultados esperados se están alcanzando de acuerdo con las expectativas que la sociedad en su conjunto tiene sobre los mismos, con lo cual no sólo se legitima la función de la institución pública, sino la del propio Estado.

En ese sentido, los componentes o subtemas básicos que deben estar presentes en el tema de desempeño de una institución pública para conocer el estatus



que guarda en cuanto a la orientación de su accionar y los resultados esperados de la misma, son dos: 1) Sistema de Planeación, y 2) Sistema de Evaluación; mismos que se explican a continuación.

**1. Sistema de planeación.** Es el conjunto de mecanismos e instrumentos de una institución pública que le permiten establecer el marco por el cual se debe dirigir la acción pública, a efecto de alcanzar el resultado que se espera de ella. Estos mecanismos e instrumentos deben derivar de un proceso de planeación estratégica, y de las etapas de análisis y diseño dentro de un proceso de política pública.

Para identificar que una institución pública cuenta con un sistema de planeación es necesario distinguir la existencia de los mecanismos e instrumentos básicos del mismo, que en términos generales corresponden a una misión que debe cumplir la institución derivada de la búsqueda de una solución a una necesidad, problema o aspiración pública del que nacen instrumentos de monitoreo que permiten fijar puntos de control temporales para verificar que la orientación de la acción pública está logrando el resultado esperado.

En este tenor, los instrumentos básicos que debe tener un sistema de planeación corresponden a una misión, objetivos, acciones y resultados, de los cuales se deberán diseñar indicadores que permitan realizar la actividad de monitoreo una vez implementada la política pública, detallados a continuación:

**Misión:** es el propósito o fin que una institución pública establece en un lapso de tiempo determinado, a partir de un compromiso claro de atención, solución o aspiración factible sobre algún tema de orden social o interés nacional. La definición de dicho propósito o fin, debe ser lo suficientemente general, a efecto de poder ajustar su accionar en el contexto.

**Objetivos:** es la definición de los impactos o resultados que dentro de lapsos de tiempo establecidos, se esperan alcanzar sobre aspectos o componentes del tema de orden social o interés nacional en el que se enmarca la misión de la institución.

**Acciones:** es la descripción de las actividades que deben ser desarrolladas por las unidades administrativas de la institución a efecto de orientar de manera coordinada y ordenada el trabajo en el marco del o los objetivos correspondientes.

**Resultado:** es la definición del efecto esperado como parte de las acciones realizadas y cumplimiento de los objetivos por parte de la institución, en el marco de la misión establecida.

**Indicadores:** es la definición, por cada uno de los objetivos, acciones y resultado, de la relación cuantitativa o cualitativa que permite medir los impactos, actividades o efectos, según corresponda, una vez implementada la política pública.

**2. Sistema de evaluación.** Es el conjunto de mecanismos e instrumentos de una institución pública que le permiten determinar el impacto o resultado con respecto al compromiso de atención, solución o aspiración factible sobre el tema de orden social o interés nacional del cual se derivó el proceso de política pública que emprendió. Para ello, la institución debe contar con los mecanismos e instrumentos que le permitan obtener información sistemática y objetiva de aquellos datos o variables que definen los indicadores establecidos en la etapa de planeación y así, determinar el valor o resultado de la política pública, ya sea que esta se encuentre completada o en una etapa intermedia.

El sistema de evaluación se conforma de los indicadores que fueron definidos en la etapa de planeación una vez que estos han sido alimentados con la información necesaria, y los resultados han sido puestos a disposición de los servidores públicos de nivel directivo para la toma de decisiones.

Existen diversos instrumentos por los cuales fluye la información derivada de la evaluación, sin embargo, se identifican tres mecanismos o instrumentos que conforman el sistema de evaluación, en igual número de etapas básicas: mecanismo de información, panel de indicadores y reporte de resultados; mismos que se explican a continuación:

**Mecanismo de información:** es el conjunto de herramientas que permiten recolectar y procesar de manera periódica la información de la fuente original que alimentará los indicadores, tanto de los objetivos, como de las acciones y el resultado.

**Panel de indicadores:** es el instrumento que permite identificar el conjunto de indicadores y el resultado que arrojan de una manera específica e integral, así como ordenada y coherente, a efecto de ofrecer una visión global, estratégica y operativa del desempeño de la institución, con relación a la misión, objetivos, acciones y resultado que derivan de la política pública.

**Reporte de resultados:** es el informe que se realiza como parte del proceso de análisis y conclusiones de los resultados alcanzados en un lapso de tiempo determinado respecto de la implementación de la política pública, y se entrega o pone a disposición de los servidores públicos de nivel directivo para la toma de decisiones.

### 3.2.2 Información gubernamental del proceso general de protección y defensa de los derechos humanos

En este apartado se abordarán de manera general los componentes del proceso de protección y defensa de los derechos humanos materia de obtención de la información del CNDHF 2017.

El 10 de junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo una importante reforma, que consistió en colocar en el centro de la actuación del Estado Mexicano la protección y garantía de los derechos humanos, reconocidos en la citada Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Con ello el capítulo I de la Carta Magna pasó de ser “De las garantías individuales” a denominarse “De los derechos humanos y sus garantías”, por lo que a partir de ese momento se entiende por “garantía” a los mecanismos formales de protección, que son todos aquellos medios para lograr el cumplimiento, respeto, protección y defensa de los derechos humanos, es decir, la “garantía” constituye la parte adjetiva y estos últimos la parte sustantiva. Lo que trajo como consecuencia, entre otras adecuaciones, la necesidad de fortalecer a los organismos garantes de derechos humanos entre ellos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para referirnos a los derechos humanos, es necesario conocer el concepto de *dignidad humana*, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos...”<sup>22</sup>

Según González Pérez, la dignidad humana:

Es una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable de todo y cualquier ser humano, constituyendo un elemento que cualifica al individuo en

cuanto tal siendo una cualidad integrante e irrenunciable de la condición humana, sin que pueda ser retirada a alguna persona por el ordenamiento jurídico, siendo inherente a su naturaleza humana. Ella no desaparece por más baja y vil que sea la persona en su conducta y sus actos.<sup>23</sup>

Immanuel Kant:

Distingue claramente entre “valor” y “dignidad”. Concibe la “dignidad” como un valor intrínseco de la persona moral, la cual no admite equivalentes. La dignidad no debe ser confundida con ninguna cosa, con ninguna mercancía, dado que no se trata de nada útil ni intercambiable o provechoso. Lo que puede ser reemplazado y sustituido no posee dignidad, sino precio.<sup>24</sup>

En este sentido Michelini, J. refiere que la clave de la comprensión Kantiana consiste en “La exigencia de tratar a los demás siempre al mismo tiempo como fin y nunca solo como medio...”, es decir, no se debe tratar a las personas como cosas y mucho menos utilizarlas para el cumplimiento de otros fines, ya que no hay fin más importante que la persona en sí misma.

De esta manera se entiende por derechos humanos al “conjunto de derechos y libertades fundamentales para el disfrute de la vida humana en condiciones de plena dignidad y se definen como intrínsecos a toda persona por el mero hecho de pertenecer al género humano.”<sup>25</sup>

Con relación a lo anterior y para concebir la existencia de los derechos humanos a partir de la dignidad humana, Mac-Gregor, Caballero y Steiner (2013) afirman que:

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad; reconoce una calidad única y excepcional a todo

<sup>22</sup> Tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, T. I, octubre de 2014, p. 602.

<sup>23</sup> González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*. 1ª. ed., Civitas, 1986. p. 25.

<sup>24</sup> Michelini, Dorando, 2010, “Dignidad Humana en Kant y Habermas”, *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas, revista anual de la Unidad de Historiografía e Historia de las Ideas*, Vol. 12, núm. 1, junio, p. 42.

<sup>25</sup> Gorjón, Gabriela y Martínez, Sandra (coords.), *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), 2016, p. 7.

ser humano que debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.<sup>26</sup>

Por su parte la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos refiere que:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, identidad u orientación sexual, así como cualquier otra condición. La legislación en materia de derechos humanos obliga principalmente a los gobiernos y a algunos actores no gubernamentales a cumplir determinados deberes (a hacer ciertas cosas) y les establece ciertas prohibiciones (les impide hacer otras).<sup>27</sup>

A continuación se citan algunas características de los derechos humanos, consideradas por Cáceres, Rina (2008):

- a) Inherentes: porque son innatos a todos los seres humanos sin distinción alguna, pues se asume que nacemos con ellos. Por tanto, estos derechos no dependen de un reconocimiento por parte del Estado;
- b) Universales: por cuanto se extienden a todo el género humano en todo tiempo y lugar; por tanto, no pueden invocarse diferencias culturales, sociales o políticas como excusa para su desconocimiento o aplicación parcial;
- c) Absolutos: porque su respeto se puede reclamar indistintamente a cualquier persona o autoridad;
- d) Inalienables: por ser irrenunciables, al pertenecer en forma insoluble a la esencia misma del ser humano; no pueden ni deben separarse de la persona y, en tal virtud, no pueden transmitirse o renunciar a los mismos, bajo ningún título;
- e) Inviolables: porque ninguna persona o autoridad puede actuar legítimamente en contra de ellos, salvo las justas limitaciones que puedan imponerse de acuerdo con las exigencias del bien común de la sociedad;

- f) Imprescriptibles: porque no se pierden por el transcurso del tiempo, independientemente de si se hace uso de ellos o no;
- g) Indisolubles: porque forman un conjunto inseparable de derechos. Todos deben ser ejercidos en su contenido esencial, al tener igual grado de importancia;
- h) Indivisibles: porque no tienen jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros ni menos sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro;
- i) Irreversibles: porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse; y
- j) Progresivos: porque dado el carácter evolutivo de los derechos, en la historia de la humanidad, es posible que en el futuro se extienda la categoría de derecho humano a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se vean como necesarios a la dignidad humana y, por tanto, inherentes a toda persona.<sup>28</sup>

En ese sentido, el *régimen democrático* del Estado Mexicano, cobra vital importancia en el ejercicio de los derechos humanos, ya que es la base sobre la que descansa nuestra *soberanía nacional* de acuerdo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Por lo anterior y como obligación mínima, el Estado Mexicano debe garantizar el cumplimiento, respeto, protección y defensa de los Derechos Humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, buscando en todo momento alcanzar y conservar un estado de paz social, o en casos de transgresión consumada, reparar los daños ocasionados, además de reivindicar el actuar de las autoridades que violenten los derechos humanos.

Bajo ese contexto y a partir de la reforma constitucional de 2011 se otorga un fortalecimiento a los derechos humanos a través del principio *pro persona*, mismo que ha sido definido por Mónica Pinto como:

<sup>26</sup> Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios y Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, 2013, p. 37.

<sup>27</sup> Gorjón, Gabriela y Martínez, Sandra (coords.), *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), 2016, p. 7.

<sup>28</sup> Cáceres, Rina *et al.*, *Elementos básicos de derechos humanos: guía introductoria*, Costa Rica, Editorama S. A., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 35.

Un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.<sup>29</sup>

Mientras Mireya Castañeda señala que dicho principio “puede entenderse como una directriz de interpretación que encamina a la mayor protección del ser humano... es una herramienta que se ha desarrollado con el surgimiento de la protección internacional de los derechos humanos...”<sup>30</sup>

Bajo ese contexto lo encontramos reconocido en el artículo 1° de nuestra Carta Magna:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese sentido, Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (2011) contribuyen con una serie de puntos respecto a las obligaciones que deben cumplir los estados en materia de derechos humanos a partir del reformado artículo 1° de la CPEUM<sup>31</sup> los cuales se citan a continuación:

- a) Tutelar sin discriminación los derechos;
- b) Tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio;
- c) Demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos que persiguen las normas en que los derechos se establecen;
- d) Establecer *vías judiciales para llevar ante los tribunales*<sup>32</sup> las posibles violaciones a los derechos señalados;
- e) Lograr progresivamente la satisfacción de los derechos establecidos, entendiendo por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua;
- f) No dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados, puesto que está prohibida o severamente restringida la regresividad;
- g) Destinar el máximo de recursos disponibles a cumplir con el objetivo de satisfacer plenamente los derechos;
- h) Acreditar que en efecto se ha destinado el máximo de recursos disponibles;
- i) En periodos de crisis, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad; y

<sup>29</sup> Pinto, Mónica, “El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Medellín Urquiga, Ximena (comp.), Principio pro persona, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación *et al.*, 2013, p. 19.

<sup>30</sup> Castañeda, Mireya, *El principio pro persona: expectativas y experiencias*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 241.

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

<sup>32</sup> Es preciso señalar que el CNDHF 2017 está dirigido a recabar información exclusivamente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin hacer participe en esta ocasión a los órganos jurisdiccionales y sus respectivas vías judiciales.



- j) Asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o de ajustes estructurales.<sup>33</sup>

En este orden de ideas, como parte de un proceso evolutivo de la administración pública y para dar cumplimiento a la *obligación*<sup>34</sup> que se ha enunciado con anterioridad, el Estado Mexicano independientemente de sus vías judiciales, se ha encargado de instrumentar mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos a través de organismos autónomos especializados en la materia, en cada una de las entidades federativas para el ámbito estatal y municipal conocidos como defensorías, comisiones o procuradurías, según sea el caso, asimismo a través de un organismo autónomo nacional para el ámbito federal conocido como Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez conceptualizada la existencia e importancia de los derechos humanos así como el papel que corresponde al Estado Mexicano, procederemos a exponer de manera general y para fines estadísticos del CNDHF 2017 el proceso ante un hecho presuntamente violatorio de derechos humanos.

Los Organismos de Protección de Derechos Humanos de las entidades federativas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos serán los encargados de recibir las quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el ámbito de su competencia.

La víctima puede presentar su queja por escrito, de forma oral, por correo electrónico, por medios móviles de mensajería, por la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por servicio postal o por cualquier otro medio permitido conforme a la ley y ordenamientos correspondientes.

Conforme a lo anterior y para efectos del CNDHF 2017, se consideran los siguientes tipos de solicitudes de queja:

- 1. Solicitudes de queja aceptadas:** se refiere las solicitudes de queja que fueron admitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por considerar que constituyen presuntas violaciones a derechos humanos.
- 2. Solicitudes de queja desechadas:** se refiere a las solicitudes de queja que no fueron admitidas para

<sup>33</sup> Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 101.

<sup>34</sup> El cumplimiento, respeto, protección y defensa de los Derechos Humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

iniciar el procedimiento por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y estas a su vez se dividen en las siguientes:

**2.1 Improcedentes:** son las solicitudes de queja que no fueron admitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por considerarlas notoriamente infundadas.

**2.2 Archivadas:** son las solicitudes de queja que no fueron admitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que fueron enviadas al archivo por no ser necesario continuar con el procedimiento.

**2.3 Orientadas:** son las solicitudes de queja que no fueron admitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que existió la posibilidad de asesorar a la persona que interpuso la solicitud.

**2.4 Canalizadas:** son las solicitudes de queja que no fueron admitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para su seguimiento en el mismo, y que por motivos de competencia se remitieron a otro Organismo de Protección de Derechos Humanos Estatal o a otras Instituciones.

**3. Solicitudes de queja pendientes:** son las solicitudes de queja que no fueron desechadas sin embargo presentan imprecisiones o no reúnen los elementos para permitir la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estando en proceso de atención.

Asimismo, para efectos del CNDHF 2017 los expedientes de queja se calificarán de la siguiente manera:

- a) Expedientes de quejas calificadas como presuntamente violatorios de derechos humanos: son aquellos que conforman un tipo de calificación en la que se encuentran los expedientes con existencia de presuntas violaciones a los derechos humanos.
- b) Expedientes de queja que no fueron de competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: conforman un tipo de calificación en la que se encuentran los expedientes en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tuvo las facultades para su conocimiento por razones de competencia.
- c) Expedientes de queja archivados por falta de información para emitir calificación: son los expedientes de queja que se enviaron al archivo por

que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no contó con elementos necesarios para determinar la existencia de presuntas violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de acuerdo a su Ley y reglamento correspondiente, está facultado para investigar de oficio los hechos presuntamente violatorios que a su juicio y previo acuerdo de su presidente, se determinan como graves.

Por lo anterior, existirán **expedientes de queja abiertos por solicitud** y **expedientes de queja abiertos de oficio** de los que se procederá a su investigación para determinar si se trata de hechos violatorios de derechos humanos.

En caso de estar ante la presencia de hechos no violatorios de derechos humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitirá un **acuerdo de no responsabilidad**.

Por el contrario cuando se trate de hechos violatorios de derechos humanos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitirá una **recomendación** a la autoridad señalada como responsable.

De esta manera las recomendaciones pueden clasificarse como:

- a) Recomendaciones aceptadas y cumplidas.
- b) Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento parcial.
- c) Recomendaciones aceptadas, sin prueba de cumplimiento.

d) Recomendaciones aceptadas y en tiempo para presentar prueba de cumplimiento.

e) Recomendaciones desechadas.

f) Recomendaciones pendientes (en tiempo de ser contestadas).

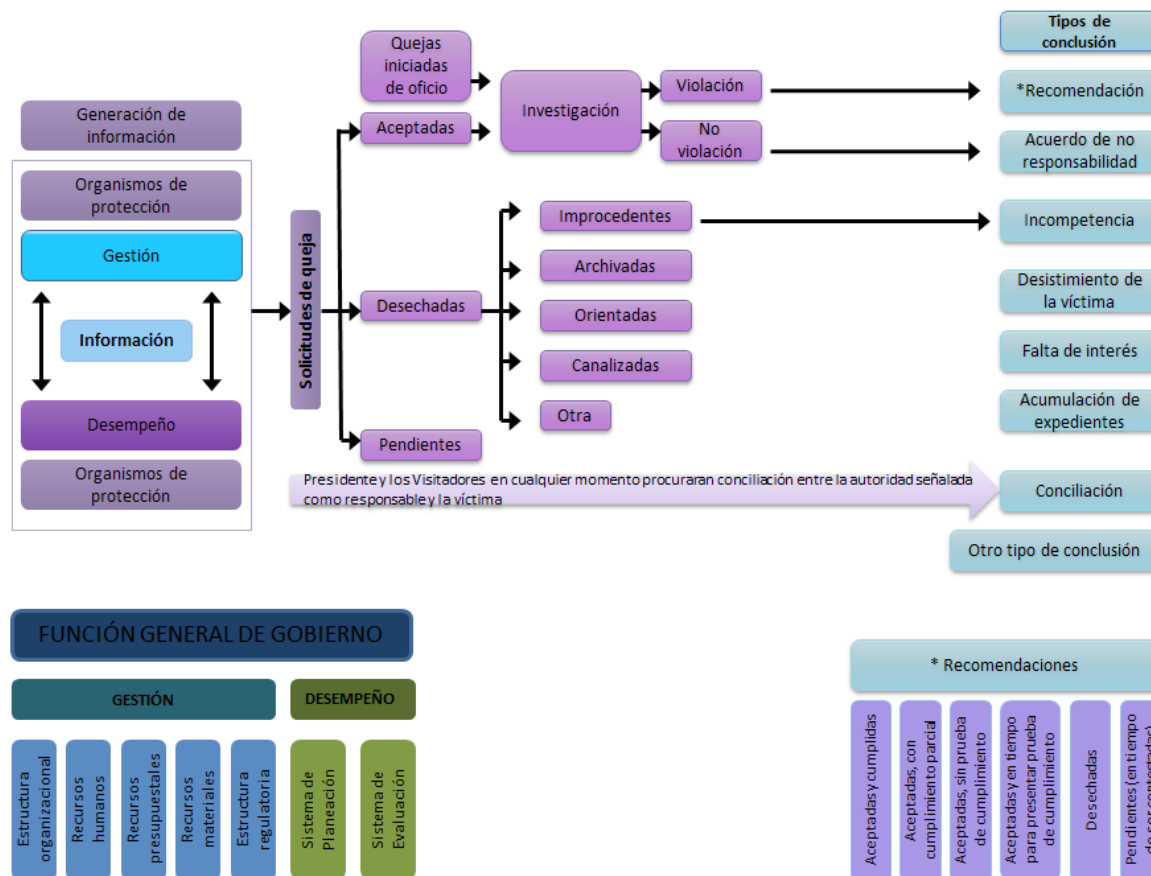
Bajo esa lógica y para la obtención de información del CNDHF 2017 se contemplan 8 formas de concluir el proceso de queja por presuntas violaciones de derechos humanos las cuales son las siguientes:

- a) Por acuerdo de no responsabilidad.
- b) Por acuerdo de incompetencia.
- c) Por haberse dictado la recomendación.
- d) Por desistimiento de la víctima.
- e) Por falta de interés de la víctima.
- f) Por acuerdo de acumulación de expedientes.
- g) Por haberse solucionado por conciliación.
- h) Otro tipo de conclusión.

De esta manera, considerando los elementos antes mencionados, en el gráfico 4 se esquematiza la forma en cómo se interrelacionan para constituir el proceso general de protección y defensa de los derechos humanos y así caracterizar e identificar a los componentes que son materia de obtención de información del CNDHF 2017.

## Esquema del proceso general de protección y defensa de los derechos humanos

Gráfico 4



Por otra parte, para completar el esquema de información, es necesario conocer de manera focalizada la capacidad de gestión y desempeño con la que cuentan los Organismos de Protección de Derechos Humanos de cada Entidad Federativa, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercer específicamente **el proceso general de protección y defensa de los derechos humanos**.<sup>35</sup>

Por lo tanto, **el proceso general de protección y defensa de los derechos humanos (PGPDDH)** con enfoque de atención a las probables violaciones o en su caso a las violaciones de derechos humanos determinadas como tales, vistos a partir de la forma en que se atienden, estará determinado por el **desempeño** ( $D_{pgpddh}$ ), el cual refiere los aspectos básicos que permiten caracterizar la protección y defensa de los derechos humanos, (autoridades, víctimas, derechos humanos,

actividades de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos, solicitudes de queja, así como los medios de defensa para ejercer el cumplimiento, garantía, protección y defensa de los derechos humanos), y la **gestión** ( $T_{pgpddh}$ ), por la cantidad de recursos con los que cuentan los Organismos de Protección de los Derechos Humanos para ejercer específicamente el proceso general de protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito de su competencia (estructura organizacional, recursos humanos, presupuestales, materiales y marco regulatorio). De esta forma, la función del proceso general de protección y defensa de los derechos humanos queda de la siguiente manera:

$$PGPDDH_{ij} = f(T_{pgpddh}, D_{pgpddh})$$

Donde:

$PGPDDH_{ij}$  = Organismos de Protección de Derechos Humanos que se ubican en el espacio de Poder  $i$  y ámbito de organización gubernamental  $j$

$T_{pgpddh}$  = Gestión de los Organismos de Protección de Derechos Humanos que se ubican en el espacio de Poder  $i$  y ámbito de organización gubernamental  $j$

<sup>35</sup> Como se mencionó en el apartado 3.2.1, para obtener las características esenciales de la función de gobierno de las instituciones públicas del Estado Mexicano, se identifican las características de gestión y desempeño de cada una de ellas. Sin embargo, por el énfasis que también se hace a los organismos constitucionales autónomos específicamente en el tema de derechos humanos; se focalizará la información de los organismos que atienden dicha materia, en cuanto a su estructura organizacional, recursos humanos, materiales y presupuestales y el ejercicio de su función.

*D<sup>egpdh</sup>*= Desempeño de los Organismos de Protección de Derechos Humanos que se ubican en el espacio de Poder *i* y ámbito de organización gubernamental

La información básica que complementa la función desde el proceso general de protección y defensa de los derechos humanos, se identifica en el cuadro 3, en la cual se puede apreciar el esquema de desagregación de la información que se requiere hasta el nivel de subtema. Es importante mencionar que los datos específicos dentro de cada subtema, serán definidos por el Comité Técnico Especializado que corresponda, de acuerdo con la factibilidad, programación y necesidades que éstos definan.

3.3 Diseño conceptual del CNDHF 2017

En el siguiente apartado se presenta el diseño conceptual del CNDHF 2017, a efecto de mostrar con mayor detalle el tipo de información que se va a generar en los temas de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y procedimientos de queja, desde una visión integral.

El CNDHF 2017 se conforma por 2 módulos, los cuales se describen a continuación bajo el siguiente diseño temático:

Esquema de información básica del proceso general de protección y defensa de los derechos humanos

Cuadro 3

| FUNCIÓN  | TEMA      | SUBTEMA   |
|--|-----------|---|
| FUNCIÓN DE GOBIERNO/<br>PROCESO GENERAL<br>DE PROTECCIÓN Y<br>DEFENSA DE LOS<br>DERECHOS HUMANOS | GESTIÓN   | Estructura organizacional<br>(De la CNDH)   |
|  |           | Recursos humanos<br>(De la CNDH)  |
|  |           | Recursos presupuestales<br>(De la CNDH)   |
|  |           | Recursos materiales<br>(De la CNDH)   |
|  |           | Marco regulatorio<br>(De la CNDH)   |
|  | DESEMPEÑO | Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>(Atención a los requerimientos que señala la ley)  |
|  |           | Quejas<br>(Ingresadas, concluidas y existentes)   |
|  |           | Calificación de los expedientes de queja  |
|  |           | Medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos (Seguimiento de recomendaciones y servidores públicos sancionados por las mismas) |



**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

(Se conforma de un total de 85 preguntas)

| Tema  | Subtema                    | Categoría                           | Variable                                 | Clasificación   |
|---|----------------------------|-------------------------------------|--|---|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Estructura organizacional | -Integración del Consejo Consultivo | -Por consejeros                          | -Cantidad   |
|   |                            |                                     | -Por descripción                         | -Nombramiento   |
|   |                            |                                     | - Por sexo                               | -Hombre<br>-Mujer<br>-No se sabe  |
|   |                            |                                     | -Por edad                                | -Años   |
|   |                            |                                     | -Por rango de ingresos mensual           | -Sin paga<br>-Menos de 40 000 pesos<br>-De 40 001 a 60 000 pesos<br>-De 60 001 a 80 000 pesos<br>-De 80 001 a 100 000 pesos<br>-De 100 001 a 120 000 pesos<br>-De 120 001 a 140 000 pesos<br>-De 140 001 a 160 000 pesos<br>-Más de 160 000 pesos |
|   |                            |                                     | -Por grado de estudios                   | -Licenciatura<br>-Maestría<br>-Doctorado  |
|   |                            |                                     | -Por estatus                             | -Cursando<br>-Inconcluso<br>-Concluido<br>-Titulado   |
|   |                            |                                     | -Condición de existencia de especialidad | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |                            |                                     | -Por empleo anterior                     | -Gobierno Federal<br>-Gobierno Estatal<br>-Gobierno Municipal<br>-Negocio propio<br>-Empleado sector privado<br>-Cargo de elección popular<br>-Representación sindical<br>-Cargo en partido político<br>-Es primer trabajo<br>-Otro               |
|   |                            |                                     | -Por forma de designación                | -Cámara de Senadores<br>-Comisión permanente del Congreso de la Unión<br>-Otra  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                    | Categoría                                    | Variable   | Clasificación  |
|---|----------------------------|--|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Estructura organizacional | -Integración del Consejo Consultivo          | -Por duración del cargo  | -Inicio<br>-Término  |
|   |                            |  | -Por inicio  | -Día<br>-Mes<br>-Año   |
|   |                            |  | -Por término   | -Día<br>-Mes<br>-Año   |
|   |                            |  | -Condición de existencia de Inamovilidad   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                            | -Sesiones del Consejo Consultivo             | -Por sesiones  | -Cantidad de sesiones convocadas<br>-Cantidad de sesiones efectuadas |
|   |                            |  | -Condición de existencia de la difusión pública de las sesiones del Consejo Consultivo | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                            |  | -Por sesiones públicas   | -Cantidad  |
|   |                            | -Integración de las unidades administrativas | -Por oficinas  | -Cantidad  |
|   |                            |  | -Por tipo de oficinas  | -Centrales<br>-Foráneas  |
|   |                            |  | -Por unidades administrativas  | -Nombre  |
|   |                            |  | -Por tipo de unidad administrativa   | -20 tipos <sup>a/</sup>  |
|   |                            |  | -Por unidades administrativas  | -Cantidad  |
|   | -Recursos Humanos          | -Personal                                    | -Por personal  | -Cantidad  |
|   |                            |  | -Por tipo de oficina   | -Centrales<br>-Foráneas  |
|   |                            |  | -Por oficinas Centrales  | -Cantidad  |
|   |                            |  | -Por oficina Foráneas  | -Cantidad  |
|   |                            |  | -Por sexo  | -Hombres<br>-Mujeres   |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema           | Categoría  | Variable                                       | Clasificación   |
|---|-------------------|--|--|---|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Recursos Humanos | -Personal  | -Por rangos de edad                            | -De 18 a 24 años<br>-De 25 a 29 años<br>-De 30 a 34 años<br>-De 35 a 39 años<br>-De 40 a 44 años<br>-De 45 a 49 años<br>-De 50 a 54 años<br>-De 55 a 59 años<br>-De 60 años o más |
|   |                   |  | -Por grado de estudios concluido               | -Ninguno<br>-Preescolar o primaria<br>-Secundaria<br>-Preparatoria<br>-Carrera técnica o comercial<br>-Licenciatura<br>-Maestría<br>-Doctorado                                    |
|   |                   |  | -Por rango de ingresos mensual                 | -Sin paga<br>-De 1 a 5 000 pesos<br>-De 5 001 a 10 000 pesos<br>-De 10 001 a 15 000 pesos<br>-De 15 001 a 20 000 pesos<br>-De 20 001 a 30 000 pesos<br>-Más de 30 000 pesos       |
|   |                   |  | -Por tipo de unidad administrativa             | -20 unidades  |
|   |                   |  | -Por régimen de contratación                   | -Confianza<br>-Base o sindicalizado<br>-Eventual<br>-Honorarios<br>-Otra  |
|   |                   | -Exploración específica del personal de las visitadurías | -Por tipos de visitadurías u homólogas         | -Visitadurías Generales o Subprocuradurías<br>-Visitadurías Regionales<br>-Visitadurías Adjuntas<br>-Visitadurías Itinerantes   |
|   |                   |  | -Por visitadurías generales o subprocuradurías | -Cantidad   |
|   |                   |  | -Visitadurías Regionales                       | -Cantidad   |
|   |                   |  | -Visitadurías Adjuntas                         | -Cantidad   |
|   |                   |  | -Visitadurías Itinerantes                      | -Cantidad   |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema           | Categoría  | Variable  | Clasificación   |
|---|-------------------|--|---|---|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Recursos Humanos | -Exploración específica del personal de las visitadurías                         | -Por régimen de contratación del personal   | -Confianza<br>-Base o sindicalizado<br>-Eventual<br>-Honorarios<br>-Otro  |
|   |                   |  | -Por sexo   | -Hombres<br>-Mujeres  |
|   |                   |  | -Por rangos de Ingresos mensual   | -Sin paga<br>-De 1 a 5 000 pesos<br>-De 5 001 a 10 000 pesos<br>-De 10 001 a 15 000 pesos<br>-De 15 001 a 20 000 pesos<br>-De 20 001 a 30 000 pesos<br>-Más de 30 000 pesos |
|   |                   | -Profesionalización del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Condición de existencia de unidad o área de profesionalización de los servidores públicos  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |                   |  | -Por unidad o área de profesionalización de los servidores públicos                         | -Nombre   |
|   |                   |  | -Condición de existencia de elementos para la profesionalización de los servidores públicos | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |                   | -Capacitación del personal   | -Condición de existencia sobre modalidades de capacitación o profesionalización al personal | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |                   |  | -Por acciones de capacitación y/o profesionalización  | -Cantidad   |
|   |                   |  | -Por modalidad  | -Doctorado<br>-Maestría<br>-Diplomado<br>-Curso<br>-Taller<br>-Otra   |

(Continúa)



**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                  | Categoría                      | Variable   | Clasificación  |
|---|--------------------------|--------------------------------|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Recursos presupuestales | -Ejercicio presupuestal        | -Por presupuesto ejercido  | -Cantidad  |
|   |                          |                                | -Por porcentaje del presupuesto ejercido por cada capítulo del Clasificador por Objeto del Gasto | -Servicios personales, Capítulo 1000<br>-Materiales y suministros, Capítulo 2000<br>-Servicios generales, Capítulo 3000<br>-Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, Capítulo 4000<br>-Bienes muebles, inmuebles e intangibles, Capítulo 5000<br>-Inversión pública Capítulo 6000<br>-Inversiones financieras y otras provisiones, Capítulo 7000<br>-Participaciones y aportaciones, Capítulo 8000<br>-Deuda pública, Capítulo 9000 |
|   |                          |                                | -Por presupuesto ejercido por cada capítulo de Clasificador por Objeto del Gasto                 | -Porcentaje  |
|   |                          |                                | -Por presupuesto destinado por funciones principales   | -Porcentaje  |
|   |                          |                                | -Por funciones   | -Administrativas<br>-Protección y defensa<br>-Educación, difusión y vinculación<br>-Otros<br>-No identificado  |
|   | -Recursos materiales     | -Bienes inmuebles              | -Por bienes inmuebles  | -Cantidad  |
|   |                          | -Parque vehicular              | -Por vehículos en funcionamiento   | -Cantidad  |
|   |                          | -Líneas y aparatos telefónicos | -Por líneas telefónicas en funcionamiento  | -Cantidad  |
|   |                          |                                | -Por aparatos telefónicos en funcionamiento  | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema   | Categoría  | Variable   | Clasificación  |
|---|---|--|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Recursos materiales  | -Líneas y aparatos telefónicos                                     | -Por tipos de líneas telefónicas en funcionamiento   | -Fijas<br>-Móviles   |
|   |   |  | -Por tipos de aparatos telefónicos en funcionamiento   | -Fijos<br>-Móviles   |
|   |   | -Equipo Informático  | -Por computadoras  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por tipo de computadoras  | -Personales (de escritorio)<br>-Portátiles   |
|   |   |  | -Por impresoras  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por multifuncionales  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por servidores  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por tabletas electrónicas   | -Cantidad  |
|   | -Capacitación y difusión para el fortalecimiento de la cultura sobre derechos humanos | -Promoción y fortalecimiento de una cultura sobre derechos humanos | -Por eventos realizados  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por tipo de actividades para la promoción y el fortalecimiento de una cultura sobre derechos humanos                      | -Cursos sobre derechos humanos<br>-Talleres sobre derechos humanos<br>-Foros en materia de derechos humanos<br>-Conferencias en materia de derechos humanos<br>-Exposiciones en materia de derechos humanos<br>-Presentación de libros o material sobre derechos humanos |
|   |   |  | -Por personas que participaron en actividades para la promoción y el fortalecimiento de una cultura sobre derechos humanos | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por tipo de personas  | -Servidores Públicos<br>-Población en general  |
|   |   |  | -Por sexo  | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |   |  | -Por institución de procedencia  | -13 Instituciones  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema               | Categoría              | Variable   | Clasificación  |
|---|-----------------------|------------------------|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Gobierno electrónico | -Sistemas Informáticos | -Condición de existencia de sistemas informáticos para la gestión, procesamiento, seguimiento o publicación de trámites y/o servicios públicos | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                       |                        | -Condición de existencia de conexión a internet  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                       |                        | -Condición de existencia de red para la interconexión de computadoras  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                       |                        | -Por tipo de red para interconexión de computadoras  | -LAN<br>-MAN<br>-WAN<br>-Otra  |
|   |                       |                        | -Condición de existencia de sitio web  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                       |                        | -Por tipo de información contenida en el sitio web   | -Sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>-Sobre Programas públicos<br>-Sobre servicios públicos<br>-Sobre trámites<br>-Otra<br>-No se sabe   |
|   |                       |                        | -Por tipo de funciones realizadas  | -Encuestas ciudadanas<br>-Foros de opinión o discusión ciudadana<br>-Redes sociales<br>-Comunicación interna (intranet, correo electrónico, comunidades digitales)<br>-Procesos de trabajo internos (gestión de usuarios almacenamiento en red, sistemas administrativos)<br>-Trámites internos<br>-Otra |
|   |                       |                        | -Por visitas realizadas al sitio web   | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                             | Categoría   | Variable   | Clasificación  |
|---|-------------------------------------|---|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Gobierno electrónico               | -Redes sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Condición de existencia de foros, blogs y cuentas de redes sociales   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   | -Ejercicio de funciones específicas |   | -Condición de existencia de Plan o Programa Estratégico o de trabajo   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                     |   | -Por elementos de evaluación   | -Esquemas de evaluación a partir de estándares de calidad para la atención de trámites, servicios y/o productos al público<br>-Sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites, servicios y/o productos<br>-Sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales<br>-Evaluaciones externas de los programas sociales<br>-Mecanismos para medir la satisfacción/percepción de los usuarios<br>-Otros (especifique)<br>-No se cuenta con elementos de evaluación |
|   |                                     | -Actividades Estadísticas y/o Geográficas                       | -Condición de existencia de unidad administrativa o área para generación de información estadística y/o geográfica | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                     |   | -Por personal adscrito   | -Cantidad  |
|   |                                     |   | -Por tipo de información generada  | -Información de gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>-Información de desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>-Información de gestión de Transparencia y acceso a la información   |
|   |                                     |   |  |  |

(Continúa)



**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                             | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|-------------------------------------|--|---|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Ejercicio de funciones específicas | -Actividades Estadísticas y/o Geográficas  | -Por tipo de información generada   | -Información de Protección de datos<br>-Información concerniente a la violación de los Derechos Humanos<br>-Información de autoridades presuntamente responsables<br>-Información de distribución geográfica de los hechos violatorios de Derechos Humanos<br>-Otra  |
|   |                                     |  | -Condición de existencia sistemas de información para el registro de actividades relacionadas al ejercicio de su función  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   | -Transparencia                      | -Mecanismos de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales | -Por tipos de Mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales   | -Normatividad para regular el acceso a la información pública<br>-Normatividad para regular la protección de datos personales<br>-Sistemas para la recepción y atención de solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales<br>-Sistema o procedimientos de organización, protección y mantenimiento de archivos<br>-Programa de capacitación para el personal sobre transparencia, el derecho de acceso a la información y protección de datos personales<br>-Portal de Obligaciones de Transparencia<br>-Otros<br>-No cuenta con mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales |
|   |                                     | -Solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales       | -Condición de existencia de la unidad de transparencia u homóloga responsable de atender la política de transparencia y las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema        | Categoría  | Variable   | Clasificación  |
|---|----------------|--|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Transparencia | -Solicitudes recibidas   | -Por solicitudes recibidas sobre acceso a la información pública y de protección de datos personales   | -Cantidad  |
|   |                | -Solicitudes respondidas   | -Por solicitudes respondidas de acceso a la información pública y de protección de datos personales  | -Cantidad  |
|   |                | -Solicitudes en trámite  | -Por solicitudes de acceso a la información pública y de protección de datos personales que quedaron en trámite  | -Cantidad  |
|   |                | -Capacitación en materia de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales      | -Condición de existencia de modalidades de capacitación y/o profesionalización   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                |  | Por modalidades de capacitación  | -Doctorado<br>-Maestría<br>-Diplomado<br>-Curso<br>-Taller<br>-Otra  |
|   |                |  | -Por acciones de capacitación y/o profesionalización   | -Cantidad  |
|   |                | -Recursos presupuestales para la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales | -Condición de existencia de presupuesto destinado y ejercicio de manera específica para actividades de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                |  | -Por elementos para el ejercicio de la función de control interno  | -Oficina de control interno u homóloga<br>-Realización de auditorías<br>-Esquemas de sanción a servidores públicos |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                           | Categoría        | Variable   | Clasificación  |
|---|-----------------------------------|------------------|--|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Control interno y anticorrupción | -Control interno | -Por elementos para el ejercicio de la función de control interno  | -Esquemas de investigación de servidores públicos<br>-Registro y seguimiento de evolución patrimonial de servidores públicos<br>-Análisis y propuesta de mejoras para los procesos de trabajo y servicio de las áreas<br>-Mecanismos de contraloría social<br>-Otros (especifique)<br>-No realiza funciones de control interno |
|   |                                   |                  | -Condición de existencia de recepción de quejas y/o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por la oficina de control interno u homóloga de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                   |                  | -Por quejas y/o denuncias recibidas en la oficina de control interno u homóloga de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos  | -Cantidad  |
|   |                                   |                  | -Condición de existencia de procedimientos administrativos disciplinarios por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                   |                  | -Por procedimientos administrativos disciplinarios   | -Cantidad  |
|   |                                   |                  | -Condición de existencia de servidores públicos sancionados  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                   |                  | -Por sanciones impuestas a servidores públicos   | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                           | Categoría   | Variable   | Clasificación   |
|---|-----------------------------------|---|--|---|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Control interno y anticorrupción | -Control interno  | -Condición de existencia de denuncias y/o querellas presentadas por la oficina de control interno u homóloga por algún presunto delito                     | -Sí<br>-No<br>-No se sabe                               |
|   |                                   |   | -Por servidores públicos que se vieron implicados en las denuncias y/o querellas presentadas ante los órganos ministeriales                                | -Cantidad   |
|   |                                   | -Declaraciones patrimoniales  | -Condición de existencia de registros y seguimiento de la evolución patrimonial del personal   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe                               |
|   |                                   | -Anticorrupción   | -Condición de existencia de auditoría o revisión por parte de algún órgano control, vigilancia y/o fiscalización   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe                               |
|   |                                   |   | -Condición de existencia de un Plan o Programa anticorrupción  | -Sí<br>-En proceso de Integración<br>-No<br>-No se sabe |
|   |                                   |   | -Condición de existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento de ejecución y resultados  | -Sí<br>-En proceso de Integración<br>-No<br>-No se sabe |
|   |                                   | -Capacitación del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre anticorrupción | -Condición de existencia de acciones de capacitación o profesionalización sobre anticorrupción al personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Sí<br>-No<br>-No se sabe                               |
|   |                                   |   | -Por acciones de capacitación o profesionalización dirigidas al personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre anticorrupción             | -Cantidad   |

(Continúa)



**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema                           | Categoría   | Variable  | Clasificación  |
|---|-----------------------------------|---|---|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Control interno y anticorrupción | -Capacitación del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre anticorrupción | -Por modalidades de capacitación y/o profesionalización   | -Doctorado<br>-Maestría<br>-Diplomado<br>-Curso<br>-Taller<br>-Otra            |
|   | -Participación ciudadana          | -Participación y/o consulta ciudadana   | -Condición de existencia de apertura de espacios para la participación y/o consulta ciudadana   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                   |   | -Condición de existencia de recepción de propuestas o peticiones de atención por parte de los ciudadanos  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   | -Marco Regulatorio                | -Disposiciones normativas   | -Por disposiciones internas   | -Disposiciones internas sustantivas<br>-Disposiciones internas administrativas |
|   |                                   |   | -Por disposiciones internas sustantivas   | -Cantidad  |
|   |                                   |   | -Por disposiciones internas administrativas   | -Cantidad  |
|   | -Asociación intergubernamental    | -Asociación intergubernamental en materia de Derechos Humanos                                   | -Condición de existencia de asociación entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el gobierno federal, otras entidades federativas, Municipios o Demarcaciones para realizar funciones en materia de Derechos Humanos | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |                                   | -Vinculación en materia de Derechos Humanos   | -Por acciones de vinculación y desarrollo   | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema  | Categoría   | Variable  | Clasificación  |
|---|--|---|---|--|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Asociación intergubernamental                   | -Vinculación en materia de Derechos Humanos                             | -Por tipo de acciones de vinculación y desarrollo   | -Publicaciones en materia de derechos humanos<br>-Investigaciones estudios o diagnósticos<br>-Convenios con Instituciones públicas (no académicas)<br>-Convenios con organismos de la Sociedad Civil<br>-Convenios con Organismos Internacionales y regionales<br>-Convenios con instituciones académicas (Universidades, centros de investigación, entre otros)<br>-Otro tipo (especifique) |
|   |  |   |   |  |
|   | -Administración de archivos y gestión documental | -Estructura   | -Por instrumentos de control archivístico que usa la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el desarrollo de sus funciones | -Cuadro general de clasificación archivística<br>-Catálogo de disposición documental<br>-Otros instrumentos de control y consulta archivísticos  |
|   |  |   | -Condición de existencia de alguna unidad o área encargada de la administración de archivos y la gestión documental   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |
|   |  |   | -Por unidad o área encargada de la administración de archivos y la gestión documental   | -Nombre  |
|   |  | -Recursos humanos en la Administración de Archivos y Gestión documental | -Condición de existencia de personal responsable para atender la administración de archivos y la gestión documental   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe  |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema  | Categoría  | Variable   | Clasificación   |
|---|--|--|--|---|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Administración de archivos y gestión documental | -Recursos humanos en la Administración de Archivos y Gestión documental                    | -Por personal destinado a la administración de archivos y la gestión documental  | -Cantidad   |
|   |  | -Actividades de capacitación en materia de administración de archivos y gestión documental | -Condición de existencia de desarrollo y establecimiento de programas de capacitación y asesoría sobre administración de archivos y gestión documental   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |  |  | -Condición de existencia de impartición maestrías, diplomados, cursos, talleres o alguna otra modalidad como parte de la capacitación y profesionalización en materia de administración de archivos y gestión documental | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |  |  | -Por acciones de capacitación y/o profesionalización   | -Cantidad   |
|   |  |  | -Por modalidad de capacitación o profesionalización  | -Doctorado<br>-Maestría<br>-Diplomado<br>-Curso<br>-Taller<br>-Otra |
|   |  | -Ejercicio presupuestal para la administración de archivos y la gestión documental         | -Condición de existencia de presupuesto destinado y ejercido de manera específica para actividades de administración de archivos y gestión documental  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |  | -Planeación de la Administración de Archivos y la gestión documental                       | -Condición de existencia de un programa de gestión documental  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |
|   |  | -Sistema Institucional de Archivos   | -Condición de existencia de un Sistema Institucional de Archivos   | -Sí<br>-No<br>-No se sabe   |

(Continúa)

**Módulo 1. Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Cuadro 4

| Tema  | Subtema  | Categoría   | Variable   | Clasificación             |
|---|--|---|--|---------------------------|
| -Estructura organizacional y recursos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Administración de archivos y gestión documental | -Documentos electrónicos  | -Condición de existencia de generación de documentos electrónicos  | -Sí<br>-No<br>-No se sabe |
|   |  | -Sistemas automatizados de gestión documental y control de documentos | -Condición de existencia de un sistema informático que permita la automatización de procesos en materia de administración de archivos y gestión documental | -Sí<br>-No<br>-No se sabe |

Nota: en el anexo del presente documento se encuentran cada uno de los catálogos y clasificadores que se utilizan en este cuestionario, con la finalidad de que pueda ser revisado de manera detallada.

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

(Se conforma de un total de 47 preguntas)

| Tema  | Subtema               | Categoría                        | Variable  | Clasificación  |
|---|-----------------------|----------------------------------|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Solicitudes de queja | -Solicitudes de quejas recibidas | -Solicitudes de Quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Cantidad  |
|   |                       |                                  | -Por tipo de medio por el que ingresaron las quejas                               | -Personalmente y por escrito (presentadas en las instalaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos)<br>-Personalmente y de forma oral (presentadas en las instalaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos)<br>-Servicio postal<br>-Vía telefónica<br>-Página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>-Correo electrónico (institucional)<br>-Otro medio (especifique)<br>-No especificado |

(Continúa)



**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema               | Categoría   | Variable   | Clasificación  |
|---|-----------------------|---|--|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Solicitudes de queja | -Solicitudes de quejas recibidas                                  | -Por estatus   | -Aceptadas (Procedió abrir expediente)<br>-Desechadas (No procedió abrir expediente)<br>-Pendientes  |
|   |                       |   | -Por desechadas  | -Improcedentes<br>-Archivadas<br>-Orientadas<br>-Canalizadas<br>-Otro (especifique)  |
|   |                       |   | -Por canalizadas   | -Se remitieron a otro Organismo de Protección de Derechos Humanos Estatal<br>-Se remitieron a otras Instituciones  |
|   |                       |   | -Por tipo de población afectada que originó la solicitud                         | -16 elementos <sup>b/</sup>  |
|   | -Ingresos             | -Expedientes de queja atendidos durante el año                    | -Expedientes de queja atendidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | -Cantidad  |
|   |                       |   | -Por tipo de expedientes de queja atendidos                                      | -Expedientes abiertos por solicitudes de queja durante el año 2016<br>-Expedientes de queja provenientes de años anteriores al 2016<br>-Expedientes de queja abiertos por oficio durante el año 2016 |
|   |                       | -Víctimas registradas en los expedientes atendidos durante el año | -Por víctimas registradas en los expedientes de queja atendidos                  | -Cantidad  |
|   |                       |   | -Por tipo de víctima   | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/Grupos  |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                                   | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|---|--|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Ingresos                                 | -Víctimas registradas en los expedientes atendidos durante el año  | -Por personas físicas   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |   |  | -Por rango de edad  | -14 elementos  |
|   | -Calificación de los expedientes de queja | -Expedientes de queja calificados durante el año   | -Por origen   | -Expedientes abiertos por solicitudes de queja durante el año 2016<br>-Expedientes de queja provenientes de años anteriores al 2016<br>-Expedientes de queja abiertos por oficio durante el año 2016   |
|   |   |  | -Por tipo de calificación   | -Expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos<br>-Expedientes de queja que no fueron de competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<br>-Expedientes de queja archivados por falta de información para emitir calificación |
|   |   | -Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados durante el año | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos   | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por categoría  | -22 categorías   |
|   |   |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos   | -156 elementos   |
|   |   | Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados   | Por víctimas registradas en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                                  | Categoría   | Variable  | Clasificación  |
|---|--|---|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | Calificación de los expedientes de queja | -Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados | -Por tipo de víctima  | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/Grupos  |
|   |  |   | -Por personas físicas   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |  |   | -Por rango de edad  | -14 elementos  |
|   |  |   | -Por ocupación  | -Funcionarios, directores y jefes<br>-Profesionistas y técnicos<br>-Trabajadores auxiliares en actividades administrativas<br>-Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas<br>-Trabajadores en servicios personales y vigilancia<br>-Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca<br>-Trabajadores artesanales<br>-Operadores de máquina industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte<br>-Trabajadores en actividades elementales y de apoyo<br>-No ejercía ninguna ocupación<br>-No identificado |
|   |  |   | -Cantidad de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que se le cometieron a las víctimas | -Víctimas de 1 hechos presuntamente violatorio<br>-Víctimas de 2 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 3 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 4 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 5 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 6 o más hechos presuntamente violatorios  |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                                   | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|---|--|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Calificación de los expedientes de queja | -Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados                                | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que se les cometieron a las víctimas  | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por tipo de víctima  | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/Grupos  |
|   |   |  | -Por personas físicas   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |   |  | -Por tipo de hecho presuntamente violatorio de derechos humanos registrado en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos | -156 elementos   |
|   |   | -Instituciones señaladas como probables responsables en los expedientes de queja calificados | -Por ámbito gobierno de la Institución señalada como responsable  | -Ámbito Federal<br>-Ámbito Estatal<br>-Ámbito Municipal  |
|   |   |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el Ámbito Federal  | - Cantidad   |
|   |   |  | -Por Institución señalada como responsable del Ámbito Federal   | -Instituto Mexicano del Seguro Social<br>-Secretaría de Defensa Nacional<br>-Policía Federal<br>-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<br>-Procuraduría General de la República<br>-Comisión Federal de Electricidad<br>-Sistema Penitenciario Federal<br>-Secretaría de Marina |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                                   | Categoría  | Variable   | Clasificación  |
|---|---|--|--|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Calificación de los expedientes de queja | -Instituciones señaladas como probables responsables en los expedientes de queja calificados | -Por Institución señalada como responsable del Ámbito Federal                    | -Secretaría de Educación Pública<br>-Instituto Nacional de Migración<br>-Poder Judicial de la Federación<br>-Otras federales   |
|   |   |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el Ámbito Estatal   | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por Institución señalada como responsable del Ámbito Estatal                    | -Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la Entidad Federativa<br>-Seguridad Pública estatal u homóloga<br>-Secretaría de Gobierno estatal u homóloga<br>-Secretaría de Educación Pública estatal u homóloga<br>-Secretaría de Salud estatal u homóloga<br>-Sistema Penitenciario estatal<br>-Otras Instituciones estatales |
|   |   |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el Ámbito Municipal | -Cantidad  |
|   |   |  | -Por Institución señalada como responsable del Ámbito Municipal                  | -Secretaría/Dirección de Seguridad Pública y Vialidad municipal u homóloga<br>-Presidencia municipal<br>-Juzgado Calificador y/o Conciliador u homólogo<br>-Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia<br>-Otras Instituciones municipales   |

(Continúa)



**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema       | Categoría   | Variable   | Clasificación  |
|---|---------------|---|--|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Conclusiones | -Expedientes de queja concluidos durante el año   | -Expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos que fueron concluidos   | -Cantidad  |
|   |               |   | -Por expedientes concluidos  | -Expedientes concluidos totalmente<br>-Expedientes concluidos parcialmente   |
|   |               |   | -Por tipo de conclusión  | -Por acuerdo de no responsabilidad<br>-Por acuerdo de incompetencia<br>-Por haberse dictado la recomendación<br>-Por desistimiento de la víctima<br>-Por falta de interés de la víctima<br>-Por acuerdo de acumulación de expedientes<br>-Por haberse solucionado por conciliación<br>-Otro tipo de conclusión |
|   |               | -Hechos violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja concluidos durante el año | -Por hechos violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos que fueron concluidos | -Cantidad  |
|   |               |   | -Por categoría   | -22 categorías   |
|   |               |   | -Por hechos violatorios de derechos humanos  | -156 elementos   |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema       | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|---------------|--|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Conclusiones | -Víctimas registradas en los expedientes concluidos durante el año | -Por víctimas registradas en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos concluidos | -Cantidad  |
|   |               |  | -Por tipo de víctimas   | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/Grupos  |
|   |               |  | -Por personas físicas   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |               |  | -Por tipo de conclusión   | -Por acuerdo de no responsabilidad<br>-Por acuerdo de incompetencia<br>-Por haberse dictado la recomendación<br>-Por desistimiento de la víctima<br>-Por falta de interés de la víctima<br>-Por acuerdo de acumulación de expedientes<br>-Por haberse solucionado por conciliación<br>-Otro tipo de conclusión   |
|   |               |  | -Por rango de edad  | -14 elementos  |
|   |               |  | -Por sexo   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |               |  | -Por ocupación  | -Funcionarios, directores y jefes<br>-Profesionistas y técnicos<br>-Trabajadores auxiliares en actividades administrativas<br>-Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas<br>-Trabajadores en servicios personales y vigilancia<br>-Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca<br>-Trabajadores artesanales<br>-Operadores de máquina industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                       | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|-------------------------------|--|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Conclusiones                 | -Víctimas registradas en los expedientes concluidos durante el año | -Por ocupación  | -Trabajadores en actividades elementales y de apoyo<br>-No ejercía ninguna ocupación<br>-No identificado   |
|   |                               |  | -Por hechos violatorios de derechos humanos que se les cometieron a las víctimas  | -Víctimas de 1 hecho violatorio<br>-Víctimas de 2 hechos violatorios<br>-Víctimas de 3 hechos violatorios<br>-Víctimas de 4 hechos violatorios<br>-Víctimas de 5 hechos violatorios<br>-Víctimas de 6 o más hechos violatorios |
|   |                               |  | -Por hechos violatorios de derechos humanos que se les cometieron a las víctimas  | -Cantidad  |
|   |                               |  | -Por tipo de víctimas   | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/Grupos  |
|   |                               |  | -Por personas físicas   | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |                               |  | -Por tipo de hecho violatorio   | -156 elementos   |
|   | -Existencia al cierre del año | -Expedientes de queja pendientes al cierre del año                 | -Expediente de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos que se encontraban pendientes de concluir | -Cantidad  |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                       | Categoría   | Variable   | Clasificación  |
|---|-------------------------------|---|--|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Existencia al cierre del año | -Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes pendientes al cierre del año | -Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos, pendientes de concluir | -Cantidad  |
|   |                               |   | -Por categoría   | -22 categorías   |
|   |                               |   | -Por hechos violatorios de derechos humanos  | -156 elementos   |
|   |                               | -Víctimas registradas en los expedientes pendientes de concluir durante el año                                    | -Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos pendientes de concluir  | -Cantidad  |
|   |                               |   | -Por tipo de víctimas  | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/ Grupos   |
|   |                               |   | -Por personas físicas  | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |                               |   | -Por rango de edad   | -14 elementos  |
|   |                               |   | -Por sexo  | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |                               |   | -Por ocupación   | -Funcionarios, directores y jefes<br>-Profesionistas y técnicos<br>-Trabajadores auxiliares en actividades administrativas<br>-Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas<br>-Trabajadores en servicios personales y vigilancia |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema                       | Categoría  | Variable   | Clasificación  |
|---|-------------------------------|--|--|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Existencia al cierre del año | -Víctimas registradas en los expedientes pendientes de concluir durante el año | -Por ocupación   | -Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca<br>-Trabajadores artesanales<br>-Operadores de máquina industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte<br>-Trabajadores en actividades elementales y de apoyo<br>-No ejercía ninguna ocupación<br>-No identificado     |
|   |                               |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que se le cometieron a las víctimas  | -Víctimas de 1 hecho presuntamente violatorio<br>-Víctimas de 2 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 3 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 4 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 5 hechos presuntamente violatorios<br>-Víctimas de 6 o más hechos presuntamente violatorios |
|   |                               |  | -Por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que se les cometieron a las víctimas | -Cantidad  |
|   |                               |  | -Por tipo de víctimas  | -Personas físicas<br>-No identificado<br>-Colectivos/ Grupos   |
|   |                               |  | -Por personas físicas  | -Hombres<br>-Mujeres   |
|   |                               |  | -Por tipo de hecho violatorio  | -156 elementos   |

(Continúa)



**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema   | Subtema      | Categoría  | Variable   | Clasificación  |
|--|--------------|--|--|--|
| Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Seguimiento | -Medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos | -Por medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos | -Cantidad  |
|  |              |  | -Por tipo de medidas y acciones  | -Medidas precautorias o cautelares<br>-Acciones de inconstitucionalidad<br>-Conciliaciones promovidas<br>-Recomendaciones emitidas<br>-Otra (especifique)  |
|  |              |  | -Por estatus   | -Aceptadas<br>-Desechadas<br>-Pendientes (en tiempo de ser contestadas)  |
|  |              |  | -Por tipo de aceptación  | -Aceptadas y cumplidas<br>-Aceptadas con cumplimiento parcial<br>-Aceptadas sin prueba de cumplimiento<br>-Aceptadas y en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento  |
|  |              | -Recomendaciones   | -Por recomendaciones el Ámbito Federal                                       | -Cantidad  |
|  |              |  | -Por institución a la que se emitió la recomendación en el Ámbito Federal    | -Instituto Mexicano del Seguro Social<br>-Secretaría de Defensa Nacional<br>-Policía Federal<br>-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<br>-Procuraduría General de la República<br>-Comisión Federal de Electricidad<br>-Sistema Penitenciario Federal<br>-Secretaría de Marina |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema      | Categoría        | Variable  | Clasificación  |
|---|--------------|------------------|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Seguimiento | -Recomendaciones | -Por institución a la que se emitió la recomendación en el Ámbito Federal | -Secretaría de Educación Pública<br>-Instituto Nacional de Migración<br>-Poder Judicial de la Federación<br>-Otras federales   |
|   |              |                  | -Por estatus de las recomendaciones en el Ámbito Federal                  | -Aceptadas<br>-Desechadas<br>-Pendientes (en tiempo de ser contestadas)  |
|   |              |                  | -Por recomendaciones aceptadas en el Ámbito Federal                       | -Aceptadas y cumplidas<br>-Aceptadas con cumplimiento parcial<br>-Aceptadas sin prueba de cumplimiento<br>-Aceptadas y en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento  |
|   |              |                  | -Por recomendaciones en el Ámbito Estatal                                 | -Cantidad  |
|   |              |                  | -Por institución a la que se emitió la recomendación en el Ámbito Estatal | -Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de la Entidad Federativa<br>-Seguridad Pública estatal u homóloga<br>-Secretaría de Gobierno estatal u homóloga<br>-Secretaría de Educación Pública estatal u homóloga<br>-Secretaría de Salud estatal u homóloga<br>-Sistema Penitenciario estatal<br>-Otras Instituciones estatales |
|   |              |                  | -Por estatus de las recomendaciones en el Ámbito Estatal                  | -Aceptadas<br>-Desechadas<br>-Pendientes (en tiempo de ser contestadas)  |

(Continúa)

**Módulo 2. Ejercicio de la función en materia de protección de Derechos Humanos**

Cuadro 5

| Tema  | Subtema      | Categoría  | Variable  | Clasificación  |
|---|--------------|--|---|--|
| -Ejercicio de la función en materia de protección de derechos humanos | -Seguimiento | -Recomendaciones                                     | -Por recomendaciones aceptadas en el Ámbito Estatal                         | -Aceptadas y cumplidas<br>-Aceptadas con cumplimiento parcial<br>-Aceptadas sin prueba de cumplimiento<br>-Aceptadas y en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento  |
|   |              |  | -Por recomendaciones el Ámbito Municipal                                    | -Cantidad  |
|   |              |  | -Por institución a la que se emitió la recomendación en el Ámbito Municipal | -Secretaría/Dirección de Seguridad Pública y Vialidad municipal u homóloga<br>-Presidencia municipal<br>-Juzgado Calificador y/o Conciliador u homólogo<br>-Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia<br>-Otras Instituciones municipales |
|   |              |  | -Por estatus de las recomendaciones en el Ámbito Municipal                  | -Aceptadas<br>-Desechadas<br>-Pendientes (en tiempo de ser contestadas)  |
|   |              |  | -Por recomendaciones aceptadas en el Ámbito Municipal                       | -Aceptadas y cumplidas<br>-Aceptadas con cumplimiento parcial<br>-Aceptadas sin prueba de cumplimiento<br>-Aceptadas y en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento  |
|   |              | -Servidores públicos sancionados por recomendaciones | -Por servidores públicos sancionados como resultado de una recomendación    | -Cantidad  |
|   |              |  | -Por ámbito de gobierno de servidores públicos sancionados                  | -Federal<br>-Estatal<br>-Municipal   |
|   |              |  | -Por tipo de sanción  | -Apercibimiento o amonestación<br>-Destitución<br>-Inhabilitación<br>-Sanción económica<br>-Suspensión<br>-Otra  |

Nota: en el anexo del presente documento se encuentran cada uno de los catálogos y clasificadores que se utilizan en este cuestionario, con la finalidad de que pueda ser revisado de manera detallada.

### 3.4 Comparabilidad internacional

Con el objeto de optimizar los instrumentos de los Censos Nacionales de Gobierno, a fin de que cuenten con un margen adecuado de comparabilidad internacional, se realizaron diversos análisis a documentos internacionales.

Por lo que corresponde a la Función de Gobierno, se tomó en consideración la Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG), COFOG por sus siglas en inglés (*Classification of the Functions of Government*), la cual es una clasificación desarrollada por la OCDE y publicada por la División de Estadística de las Naciones Unidas, cuyas funciones están diseñadas de una forma general para aplicarse en los gobiernos de diferentes países.

Esta clasificación es la base para examinar la estructura del gasto público y se encuentra dividida en grupos y clases. Las divisiones describen los objetivos generales del Gobierno, mientras que los grupos y clases determinan los medios por los cuales se logran los objetivos generales.

Para el tema de derechos humanos en el ámbito internacional, se consideraron algunos documentos<sup>36</sup>, mismos que tienen la finalidad de gestionar un proceso de cambio orientado a atender objetivos deseables con información estadística e indicadores que servirán como punto de referencia para realizar un análisis de la

situación y observar los esfuerzos que los Estados realizan para cumplir los compromisos suscritos, al hacerse parte de un tratado o convención, como también su expresión concreta en la vida de hombres y mujeres. Su demanda responde no sólo a la necesidad de supervisar el cumplimiento de los tratados, sino también a la de contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, y formular políticas públicas para la realización de los derechos humanos.

Como resultado de la necesidad de la elaboración de indicadores que permitan realizar evaluaciones de derechos humanos, así como impulsar el correcto ejercicio de los mismos, se elabora una guía que pretende cubrir parte de los requerimientos mencionados, con el fin de promover la objetividad y la exhaustividad de derechos humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior y la relación que existe entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, la guía anteriormente mencionada se elabora en el año 2012, denominada como, “guía para la medición y la aplicación de indicadores sobre derechos humanos” (*Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*).

El objetivo primordial de esta guía es resaltar las normas y los principios de derechos humanos, enumerar los atributos fundamentales de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y traducir todo ello en indicadores y valores de referencia que tengan pertinencia para los distintos contextos con fines de aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en su carácter de organismo público con autonomía técnica y de gestión, y como coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, genera marcos de comparación entre la información estadística en materia de justicia, por lo cual ha realizado diversos esfuerzos a fin de recolectar y sistematizar información estadística sobre infraestructura, recursos humanos, actividades de protección y defensa, promoción y difusión de los derechos humanos y de vinculación, tanto de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas como de la Comisión Nacional, que sirva de referencia para el seguimiento de las violaciones de los Derechos Humanos denunciadas ante estos organismos.<sup>37</sup>

Derivado de estos trabajos internacionales, actualmente los Censos Nacionales de Gobierno se encuentran a la vanguardia con un margen adecuado de comparabilidad internacional.

<sup>36</sup> Documentos considerados: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006 disponible en <http://www.oda-alc.org/documentos/1373905622.pdf>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales* disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>; CIDE, OACNUDH, SRE, *Recomendaciones Internacionales a México en materia de Derechos Humanos*, disponible en [http://recomendacionesdh.mx/upload/EnsayosRecomendaciones\\_web.pdf](http://recomendacionesdh.mx/upload/EnsayosRecomendaciones_web.pdf); OACNUDH *Manual de calificación de conductas violatorias: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Colombia, 2005 disponible en <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Manual%20Calificacion%20de%20conductas%20Volumen%20I.pdf>; [http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Manual%20Calificacion%20de%20conductas%20Volumen%20II%20\(primer%20parte\).pdf](http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Manual%20Calificacion%20de%20conductas%20Volumen%20II%20(primer%20parte).pdf); [http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Manual%20Calificacion%20de%20conductas%20Volumen%20III%20\(segunda%20parte\).pdf](http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Manual%20Calificacion%20de%20conductas%20Volumen%20III%20(segunda%20parte).pdf); CEPAL *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*, Santiago de Chile, 2007 disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7214/S0700010\\_es.pdf?jsessionid=10D0183AD15F2BC0F32FBB018356553D?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7214/S0700010_es.pdf?jsessionid=10D0183AD15F2BC0F32FBB018356553D?sequence=1); Naciones Unidas, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008 disponible en [http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf); y OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Naciones Unidas, ONU, 2012 disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf).

<sup>37</sup> INEGI. Dirección General Adjunta de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e indicadores. Recopilación de información de los Organismos Públicos de protección y defensa de los derechos humanos. 2012.

### **3.5 Necesidades de información y recomendaciones de expertos**

Con el propósito de dar lugar a la mejora del CNDHF 2017, en las sesiones del Comité Técnico Especializado de Información de Gobierno y Seguridad Pública del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, se puso a consideración de los integrantes, los siguientes documentos de consulta: Marco Conceptual, la Ficha Técnica de Información y el instrumento de captación, para que con un plazo considerable enviaran las propuestas de mejora y necesidades de información de dichos documentos, a fin de atender las observaciones realizadas a los mismos.

De igual forma, en diversas reuniones realizadas con representantes de la CNDH, investigadores y académicos, así como expertos en los temas de derechos humanos, se recibieron comentarios, necesidades y recomendaciones, las cuales fueron analizadas y tomadas en consideración para la realización del cuestionario 2017.

Estos procesos de consulta, son un canal que fortalece el instrumento de captación del censo para obtener información pertinente, veraz y oportuna en las materias de derechos humanos, que permite a los usuarios de la información y a los tomadores de decisiones diseñar, analizar, monitorear y evaluar las diversas políticas públicas implicadas en los temas.