



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Procesos



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Proceso no Jurisdiccional de Queja

Comisión Estatal de Derechos Humanos



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Procesos



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Proceso no Jurisdiccional de Queja

Comisión Estatal de Derechos Humanos

Evaluación del Proceso no Jurisdiccional de Queja de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación del Proceso no Jurisdiccional de Queja de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación Sergio Humberto Chávez Arreola
Edgar Gerardo Ruiz González

Contenido

Introducción.....	9
Objetivos de la evaluación	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos	12
Hipótesis de la evaluación.....	12
Hipótesis principal	12
Hipótesis adicionales	12
I. Gobernanza y aspectos institucionales de la CEDH.....	13
II. Proceso no jurisdiccional de queja.....	19
a. Admisión o rechazo de la queja.....	19
b. Investigación.....	31
c. Propuesta de conciliación.....	36
d. Recomendaciones de derechos humanos.....	38
III. Promoción de los derechos humanos	41
IV. Vinculación con actores clave.....	44
Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas	48
Propuesta de recomendaciones y observaciones	50
Conclusiones.....	51
Referencias	53
Anexos.....	55
Anexo I. Flujo del proceso no jurisdiccional de queja de la CEDH	55

Resumen Ejecutivo

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Los 30 artículos de la Declaración proclaman [«...el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción»]¹.

De acuerdo con la Declaración y Programa de Acción de Viena, cada Estado tiene el derecho de escoger el marco para que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) funcionen de acuerdo con las necesidades particulares de cada nación con el objetivo de promover los derechos humanos de acuerdo con estándares internacionales. Las INDH son órganos estatales con un mando constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos. Forman parte del aparato del Estado y son financiadas por este.

Las INDH se consideran la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. No están bajo la autoridad directa del Poder Ejecutivo, aunque por regla general, responden directa o indirectamente al Poder Legislativo. Las INDH actúan como puente entre los gobiernos y la sociedad civil, vinculan las responsabilidades del Estado con los derechos de los ciudadanos y conectan las leyes nacionales con los sistemas de derechos humanos. Para emitir recomendaciones, las investigaciones de una INDH deben sujetarse a un marco jurídico explícito y atenerse los principios generales de la justicia y el estado de derecho².

Las funciones de los INDH se describen en los Principios de París como atribuciones para que estas desarrollen un papel amplio en dos responsabilidades³:

- **Promoción de los derechos humanos:** la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto

¹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948). Carta Internacional de los Derechos del Hombre. Resolución 217 (III) A. París. Disponible en:

<https://undocs.org/es/A/RES/217/III>

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (2010). Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. Nueva York y Ginebra. Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf

³ Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y ACNUDH, *Assessing the Effectiveness*.

mutuo. Las funciones de las INDH se derivarán siempre de las leyes por las que se crearon, su mandato constitucional, o ambos.

- **Protección de los derechos humanos:** la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas. Las INDH deberían tener un mandato, establecido en un texto legislativo, para realizar esas funciones y emitir opiniones, formular recomendaciones o incluso exigir reparación ante los tribunales. En todos los casos debería hacerse referencia a las leyes fundacionales de las INDH.

Las INDH permiten a los Estados atender su responsabilidad internacional de adoptar «todas las medidas adecuadas» para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en el plano nacional.

En México, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, en febrero de 1989. Por decreto presidencial, en junio de 1990 surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante la reforma constitucional de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 para elevar a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. De esta manera, surgió el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, a través de una reforma constitucional, en 1999, el organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía presupuestaria y de gestión y cambió su nombre a Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴. La CNDH conoce de violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades federales, y en su caso, de los casos que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o sus legislaturas lo pidan.

Por otro lado, mediante el decreto número 262 del 3 de julio de 1991, aprobado por la LVIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Durango, se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). Posteriormente, en mayo de 1993, se expidió la Ley Orgánica de esta Comisión para regular lo entonces dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La reforma del año 2000 elevó a rango constitucional a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta reforma estableció un cambio de denominación y se le otorgó un reconocimiento como organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. También, se le dotó a la Comisión de autonomía técnica, presupuestaria y de gestión para conocer las quejas de la sociedad en contra de actos u

⁴ Diario Oficial de la Federación (1999). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la CPEUM.

omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole sus derechos humanos. La reforma clarificó que los asuntos del Poder Judicial, electorales, laborales o jurisdiccionales no serían conocidos por la Comisión. El ajuste normativo dio facultades a la CEDH para formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias en los asuntos de su conocimiento.

La reforma de 2013 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD) mantuvo la característica jurídica de la CEDH como organismo constitucional autónomo. Posteriormente, en 2014 se promulgó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) que abrogó la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Dada la personalidad jurídica de la CEDH, actualmente, la Comisión puede iniciar leyes en materia de derechos humanos, gestionar de manera independiente su presupuesto dar cuentas ante el Congreso del Estado y ser vigilado por la Entidad de Auditoría Superior del Estado.

A 28 años de la creación de la CEDH, es importante valorar, sin menoscabo de su autonomía, las estrategias, capacidades, mecanismos y procedimientos por los cuales, la Comisión atiende su mandato. Por ello, el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2019, contempla la evaluación de procesos en la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta evaluación contemplará aspectos relevantes sobre su planeación estratégica, su procedimiento no jurisdiccional de queja y los mecanismos utilizados para la promoción de los derechos humanos en distintos grupos de la sociedad.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) es un órgano constitucional autónomo, que cuenta con un cuerpo gobernante compuesto por un Presidente, cinco Consejeros con cargo honorario, así como un Secretario Ejecutivo. Tanto los Consejeros como el Presidente cuentan cada uno con un suplente. Este Consejo es un órgano colegiado, en donde la toma de decisiones es realizada por medio de votación de los integrantes; el presidente de la CEDH cuenta con el voto de calidad.

Solo el Consejo y sus suplentes son elegidos por el Honorable Congreso del Estado, según indica el artículo 15 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (LCEDH). La elección de los integrantes se realiza a través del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva, lo cual, para fines de imparcialidad, transparencia y participación, se realiza después de una convocatoria previa expedida por el mismo órgano legislativo, adicional de una consulta extensa a los diversos organismos promotores y defensores de los derechos humanos tanto públicos como privados.

Al contar con el listado de candidatos que reúnen los requisitos publicados en la convocatoria y consulta, la comisión del Honorable Congreso encargada del proceso propone una terna de candidatos al pleno de este, de la cual, se elige a quien debe ocupar el cargo. Una vez elegidos con base en el artículo 15 de la LCEDH, el Presidente y los Consejeros durarán en su encargo cinco años. Solo el presidente de la CEDH pueda ser ratificado en el cargo después del periodo correspondiente solo una vez. En el caso del titular de la Secretaría Ejecutiva este será nombrado por el Consejo a propuesta del Presidente de la CEDH.

La CEDH ha jugado un rol crítico y relevante en Durango que otra institución no ha hecho. Se reconoce el alto valor agregado de la Comisión en la protección y promoción de los derechos humanos en el estado. Las personas y funcionarios entrevistados acerca del rol de la CEDH están de acuerdo en el desempeño único de la Comisión. Una de las ventajas identificadas en la CEDH es que se ha consolidado como una institución con credibilidad y legitimidad en el campo de derechos humanos. Al mismo tiempo, las organizaciones civiles han reconocido en la Comisión como un gran aliado para fortalecer sus propias funciones.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos cuenta con un procedimiento no jurisdiccional de queja, el cual está enmarcado en la LCEDH y el reglamento de esta institución, así como también alineado a los diversos acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. De igual manera este procedimiento trae justicia social en diversos sentidos a la población en general. Los ciudadanos que cuentan con quejas que no pueden atenderse por la Comisión, reciben la asesoría necesaria, así como se orientación de dónde acudir para que puedan resolver sus problemas.

La CEDH cuenta con diversos medios por los cuales puede recibir una queja dentro de ellos como puede ser de manera personal, telefónica, correo electrónico, etc. En este trabajo de investigación se logró identificar que, a diferencia de otras comisiones estatales, no cuentan con una sección para interponer la queja por medio de su página web. En la actualidad las nuevas tecnologías toman fuerza en los diferentes ámbitos de la sociedad por lo cual se considera importante, facilitar un poco más el acceso a este trámite a través de su página.

En particular, **la gestión operativa de la CEDH le ha permitido cumplir con su mandato constitucional.** Las capacidades de la Comisión le han permitido cumplir con el proceso no jurisdiccional de queja y dotar certidumbre a las víctimas de violación en sus derechos humanos. Las recomendaciones que la CEDH emite no pretenden desacreditar a las instituciones o presentar agravios a estas o a sus titulares. La Comisión ha sido explícita en sus recomendaciones que estas son instrumentos de las sociedades democráticas para fortalecer las instituciones, a través de la legitimidad investida en las normas jurídicas y criterios de justicia que implica el respeto de los derechos humanos. Esta evaluación reconoce la institucionalización del proceso no jurisdiccional de queja previsto en la LCEDH, y esta puede fortalecerse mediante la implementación del Servicio Profesional en Derechos

Humanos que puede dar certeza a la autonomía técnica, de gestión y operativa previsto en el texto constitucional.

La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para promover y formar personas en derechos humanos. La Comisión ha trabajado de manera importante en la disseminación y sensibilización en derechos humanos a lo largo de la administración pública y organizaciones no gubernamentales. La CEDH cuenta con mecanismos propios de difusión y capacitación de los derechos humanos. Los encargados de llevar esta tarea a cabo es la Dirección de Difusión y Capacitación de los Derechos Humanos, aunque también parte de las funciones de los capacitadores, así como de los consejeros de la Comisión según la LCEDH. Esta función contempla «...realizar tareas de promoción y capacitación en temas de derechos humanos». En la actualidad, los temas de derechos humanos y la concientización de la sociedad en este tema, ha llevado a que sean más personas e instituciones las que estén interesadas en conocer más en esta materia. Los programas de la CEDH son muy completos y son aplicables a diversas situaciones según se requieran. De igual manera, las premiaciones, que son llevadas a cabo año con año, son parte de esta difusión ya que incentivan a la sociedad en general a ser partícipes de este movimiento.

La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para investigar y supervisar los derechos humanos y sus violaciones. El proceso no jurisdiccional de queja de la CEDH se encuentra ya muy institucionalizado. Este informe reflexiona sobre los avances de la Comisión y ofrece algunos criterios que se pueden aprovechar para consolidar aún más el trabajo en derechos humanos. El seguimiento a las recomendaciones emitidas requiere de mayores capacidades. Se reconoce que las autoridades señaladas ultimadamente son responsables por la implementación de las recomendaciones; pero la diversidad y volumen de las recomendaciones pueden presentar un desafío para el seguimiento. Este informe de evaluación reflexiona sobre esto para que se dediquen mayores esfuerzos al seguimiento de las recomendaciones emitidas.

Siglas y acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CPELSD	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
LCEDH	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango

Glosario

Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Derechos humanos	A las prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva es indispensable para su desarrollo integral en una sociedad jurídicamente organizada
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

**Propuesta de
recomendaciones y
observaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Queja

Es una manifestación de voluntad, mediante la cual una o varias personas hacen valer ante la Comisión Nacional o Estatal de los Derechos Humanos, una inconformidad que consideran vulnera sus derechos fundamentales, motivada por el ejercicio indebido u omisión de las funciones y atribuciones de un servidor público, haciendo patente su deseo de que se investigue sobre el particular.

Recomendación

Es un pronunciamiento público que expresa el resultado final de una investigación realizada por la Comisión Nacional o Estatal de los Derechos Humanos, dirigido a la autoridad responsable en el que se expresa la veracidad y existencia de conductas documentadas consideradas como violatorias de Derechos Humanos. La recomendación contiene una serie de lineamientos, cuyos propósitos fundamentales son la conminación de la autoridad responsable para proveer las acciones necesarias y llevar a cabo el resarcimiento y reparación de los daños causados.

Servidor público

A los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes ejecutivo y judicial del Estado, a los funcionarios, empleados; y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal o en los órganos constitucionales autónomos u organismos públicos descentralizados, estatales o municipales y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.

**Suplencia de la
queja**

Consiste en subsanar las omisiones, errores o deficiencias de la queja en que hubiere incurrido la persona al formularla. Tiene como fin impedir la denegación del servicio por razones de carácter meramente técnico-jurídicas.

**Violaciones graves a
derechos humanos**

Todo acto u omisión que vulnere o ponga en peligro la vida, la libertad, la integridad física y psicológica o que atenten contra una comunidad o grupo social vulnerable.

Introducción

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Los 30 artículos de la Declaración proclaman [«...el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción»]⁵.

De acuerdo con la Declaración y Programa de Acción de Viena, cada Estado tiene el derecho de escoger el marco para que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) funcionen de acuerdo con las necesidades particulares de cada nación con el objetivo de promover los derechos humanos de acuerdo con estándares internacionales. Las INDH son órganos estatales con un mando constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos. Forman parte del aparato del Estado y son financiadas por este.

Las INDH se consideran la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. No están bajo la autoridad directa del Poder Ejecutivo, aunque por regla general, responden directa o indirectamente al Poder Legislativo. Las INDH actúan como puente entre los gobiernos y la sociedad civil, vinculan las responsabilidades del Estado con los derechos de los ciudadanos y conectan las leyes nacionales con los sistemas de derechos humanos. Para emitir recomendaciones, las investigaciones de una INDH deben sujetarse a un marco jurídico explícito y atenerse los principios generales de la justicia y el estado de derecho⁶.

Las funciones de los INDH se describen en los Principios de París como atribuciones para que estas desarrollen un papel amplio en dos responsabilidades⁷:

- **Promoción de los derechos humanos:** la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto

⁵ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948). Carta Internacional de los Derechos del Hombre. Resolución 217 (III) A. París. Disponible en:

[https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (2010). Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. Nueva York y Ginebra. Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf

⁷ Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y ACNUDH, *Assessing the Effectiveness*.

mutuo. Las funciones de las INDH se derivarán siempre de las leyes por las que se crearon, su mandato constitucional, o ambos.

- **Protección de los derechos humanos:** la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas. Las INDH deberían tener un mandato, establecido en un texto legislativo, para realizar esas funciones y emitir opiniones, formular recomendaciones o incluso exigir reparación ante los tribunales. En todos los casos debería hacerse referencia a las leyes fundacionales de las INDH.

Las INDH permiten a los Estados atender su responsabilidad internacional de adoptar «todas las medidas adecuadas» para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en el plano nacional.

En México, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, en febrero de 1989. Por decreto presidencial, en junio de 1990 surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante la reforma constitucional de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 para elevar a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. De esta manera, surgió el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, a través de una reforma constitucional, en 1999, el organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía presupuestaria y de gestión y cambió su nombre a Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸. La CNDH conoce de violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades federales, y en su caso, de los casos que los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o sus legislaturas lo pidan.

Por otro lado, mediante el decreto número 262 del 3 de julio de 1991, aprobado por la LVIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Durango, se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). Posteriormente, en mayo de 1993, se expidió la Ley Orgánica de esta Comisión para regular lo entonces dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La reforma del año 2000 elevó a rango constitucional a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta reforma estableció un cambio de denominación y se le otorgó un reconocimiento como organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. También, se le dotó a la Comisión de autonomía técnica,

⁸ Diario Oficial de la Federación (1999). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la CPEUM.

presupuestaria y de gestión para conocer las quejas de la sociedad en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole sus derechos humanos. La reforma clarificó que los asuntos del Poder Judicial, electorales, laborales o jurisdiccionales no serían conocidos por la Comisión. El ajuste normativo dio facultades a la CEDH para formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias en los asuntos de su conocimiento.

La reforma de 2013 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD) mantuvo la característica jurídica de la CEDH como organismo constitucional autónomo. Posteriormente, en 2014 se promulgó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) que abrogó la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Dada la personalidad jurídica de la CEDH, actualmente, la Comisión puede iniciar leyes en materia de derechos humanos, gestionar de manera independiente su presupuesto dar cuentas ante el Congreso del Estado y ser vigilado por la Entidad de Auditoría Superior del Estado.

A 28 años de la creación de la CEDH, es importante valorar, sin menoscabo de su autonomía, las estrategias, capacidades, mecanismos y procedimientos por los cuales, la Comisión atiende su mandato. Por ello, el Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE) 2019, contempla la evaluación de procesos en la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta evaluación contemplará aspectos relevantes sobre su planeación estratégica, su procedimiento no jurisdiccional de queja y los mecanismos utilizados para la promoción de los derechos humanos en distintos grupos de la sociedad.

Este informe de evaluación desarrolla los aspectos institucionales y de gobernanza de la CEDH, en la primera parte. Luego, se realiza un análisis de los elementos orgánicos y funcionales que componen el proceso no jurisdiccional de queja de la Comisión. Luego, se analiza la función de promoción de los derechos humanos a cargo del organismo; y finalmente, se reflexiona sobre la vinculación que tiene la institución con actores clave para cumplir con su mandato constitucional. Al final del documento, se ofrecen recomendaciones acerca de lo que se puede mejorar dentro de la CEDH.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar la consistencia interna de la gestión operativa de los mecanismos por los cuales la CEDH realiza el procedimiento no jurisdiccional de queja y la promoción de los derechos humanos en el estado de Durango.

Objetivos específicos

- Describir la gestión operativa de la CEDH mediante sus procesos clave.
- Analizar los procesos e identificar inconsistencias que inhiban el cumplimiento de metas y objetivos programáticos.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas para mejorar la consistencia interna de las acciones en el cumplimiento de sus objetivos y metas programáticas.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La gestión operativa de la CEDH es suficiente para cumplir con su mandato constitucional.

Hipótesis adicionales

1. La CEDH cuenta con mecanismos para inhibir violaciones a los derechos humanos desde la autoridad.
2. La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para promover y formar personas en derechos humanos
3. La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para investigar y supervisar los derechos humanos y sus violaciones.

I. Gobernanza y aspectos institucionales de la CEDH

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) es un órgano constitucional autónomo, que cuenta con un cuerpo gobernante compuesto por un Presidente, cinco Consejeros con cargo honorario, así como un Secretario Ejecutivo. Tanto los Consejeros como el Presidente cuentan cada uno con un suplente. Este Consejo es un órgano colegiado, en donde la toma de decisiones es realizada por medio de votación de los integrantes; el presidente de la CEDH cuenta con el voto de calidad.

Solo el Consejo y sus suplentes son elegidos por el Honorable Congreso del Estado, según indica el artículo 15 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (LCEDH). La elección de los integrantes se realiza a través del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva, lo cual, para fines de imparcialidad, transparencia y participación, se realiza después de una convocatoria previa expedida por el mismo órgano legislativo, adicional de una consulta extensa a los diversos organismos promotores y defensores de los derechos humanos tanto públicos como privados.

Al contar con el listado de candidatos que reúnen los requisitos publicados en la convocatoria y consulta, la comisión del Honorable Congreso encargada del proceso propone una terna de candidatos al pleno de este, de la cual, se elige a quien debe ocupar el cargo. Una vez elegidos con base en el artículo 15 de la LCEDH, el Presidente y los Consejeros durarán en su encargo cinco años. Solo el presidente de la CEDH pueda ser ratificado en el cargo después del periodo correspondiente solo una vez. En el caso del titular de la Secretaría Ejecutiva este será nombrado por el Consejo a propuesta del Presidente de la CEDH.

A manera de comparativa en México, el promedio de duración de los presidentes de las Comisiones Estatales es de 4.4 años; solo Hidalgo, Nayarit y Oaxaca no contemplan la ratificación. De los estados del país, Oaxaca tiene el mayor tiempo de duración (7 años), seguido por el estado de Coahuila de Zaragoza (6 años); los estados de Morelos y Zacatecas cuentan con el menor tiempo de duración (3 años), pero con posibilidad de ratificación del cargo en ambos casos. El estado de Durango se encuentra dentro de los que cuentan con 5 años de duración junto con Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, entre otros.

En el caso de Durango el Presidente de la Comisión, así como los Consejeros solo serán removidos de su cargo en caso de renuncia justificada, muerte o enfermedad grave que impida desempeñar de manera adecuada sus funciones, o ser removidos por el Congreso del Estado, según lo dispuesto por la CPELSD. Al mismo tiempo, la LECDH especifica que el personal de esta Comisión no puede ser detenido, reconvenido, multado o juzgado por opiniones, resoluciones o actos derivados del cumplimiento de su labor.

Tabla 1.

Duración del mandato y reelección de los presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en México

Años

Estado	Duración (Años)	Posibilidad de reelección (1=sí, 0=No)
Aguascalientes	4	1
Baja California	4	1
Baja California Sur	4	1
Campeche	4	1
Chiapas	5	1
Chihuahua	5	1
Ciudad de México	4	1
Coahuila	6	1
Colima	4	1
Durango	5	1
Guanajuato	4	1
Guerrero	4	1
Hidalgo	5	0
Jalisco	5	1
México	4	1
Michoacán	4	1
Morelos	3	1
Nayarit	5	0
Nuevo León	4	1
Oaxaca	7	0
Puebla	5	1
Querétaro	4	1
Quintana Roo	4	1
San Luis Potosí	4	1
Sinaloa	4	1
Sonora	4	1
Tabasco	5	1
Tamaulipas	4	1
Tlaxcala	4	1
Veracruz	5	1
Yucatán	5	1
Zacatecas	3	1
Promedio nacional	4.40	

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Nota: Los datos fueron consultados con las actualizaciones de las leyes correspondientes al 23 de julio del 2019.

La CEDH, según su ley, está contemplada como un organismo autónomo, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y está dotado con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Por tanto, existe libertad en el ejercicio de su presupuesto, con el cual deberá de cumplir los objetivos financiados con recursos públicos, por lo que debe observar

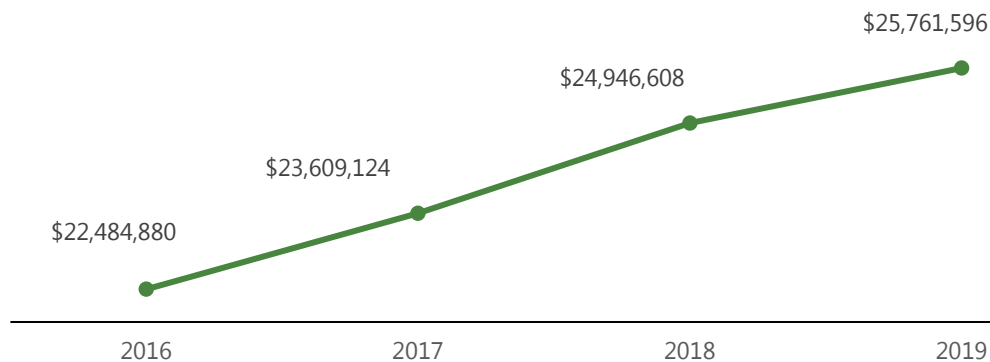
las disposiciones legales de transparencia y de rendición de cuentas, e informar tanto a la Auditoría Superior del Estado como al Congreso del Estado, sobre el ejercicio presupuestal conforme al tiempo y forma que determinan las leyes. Para este fin, el presupuesto con el que cuenta la CEDH está asignado cada año en la Ley de Egresos correspondiente.

En este tenor, del año 2016 al año 2019, el presupuesto asignado a la CEDH aumentó, en promedio, 4.63% anual; y solo 3.3% en el periodo 2018-2019. Luego, la CEDH contaba con 67 plazas en 2016; en 2019, creció a un total de 82 plazas ocupadas según lo reportado en la Ley de Egresos de este año.

Gráfica 1.

Evolución histórica del presupuesto de la CEDH Durango, 2016-2019

Pesos mexicanos



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del Estado (2016-2019). Ley de Egresos para los Ejercicios Fiscales 2016, 2017, 2018 y 2019.

En comparación con sus homólogos de otros estados, la CEDH de Durango ocupa el lugar número 10 de los menores presupuestos asignados a dichos organismos, con la cantidad de \$25,761,596 pesos; es decir, entre las comisiones del estado de Puebla con un presupuesto de \$25,217,144 y el de Campeche con una asignación de \$28,348,412 pesos para el año 2019. Este presupuesto es parte de los mecanismos con los cuales se aseguran la independencia política, así como el buscar el ser un organismo más legítimo frente a la sociedad. La literatura nos habla que en México el presupuesto del sistema ombudsman, se asigna por diversos determinantes, uno de ellos es el tamaño de la población cubierta por el organismo entre otros factores que pudiesen explicar la asignación del monto.

Tabla 2.
Presupuesto de asignado a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, 2019.
Pesos mexicanos

Estado	Presupuesto
Ciudad de México	\$435,447,554
México	\$250,037,458
Jalisco	\$148,563,853
Guanajuato	\$111,234,311
Michoacán	\$83,376,003
Guerrero	\$75,840,400
Chihuahua	\$68,827,431
Nuevo León	\$61,895,077
Veracruz	\$52,597,200
Chiapas	\$49,861,829
Hidalgo	\$46,970,749
Baja California	\$46,841,161
San Luis Potosí	\$45,092,420
Oaxaca	\$40,604,284
Coahuila	\$38,511,751
Sonora	\$37,039,000
Yucatán	\$36,796,032
Zacatecas	\$36,509,382
Querétaro	\$32,594,186
Sinaloa	\$29,039,207
Tamaulipas	\$28,724,828
Campeche	\$28,348,412
Durango	\$25,761,596
Puebla	\$25,217,144
Quintana Roo	\$22,191,087
Tlaxcala	\$21,866,660
Aguascalientes	\$19,072,000
Tabasco	\$18,000,000
Nayarit	\$17,400,000
Morelos	\$15,803,000
Colima	\$9,500,000
Baja California Sur	\$9,384,283

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos 2019 de cada estado.

Figura 1.
Estructura para el Proceso no Jurisdiccional de Queja de la Comisión Estatal de Derechos Humanos



Fuente: Reglamento Interior de la CEDH.

Si bien la LCEDH contempla un Servicio Profesional en Derechos Humanos, no se encuentra evidencia de la existencia y operación de uno en la CEDH. Según la definición de la CNDH, «es el instrumento administrativo que tiene como propósito la gestión de los recursos humanos en la Comisión. Comprende normas, políticas y actividades diversas que rigen los procesos de ingreso, selección y desarrollo del personal, inspiradas en la igualdad de oportunidades, eficacia, transparencia y méritos. Tiene como propósito fundamental la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos a fin de impulsar y garantizar la continuidad de los programas y políticas, así como la mayor calidad de los servicios que presta nuestra institución. Asimismo, ofrece permanencia en el empleo si se cumplen y observan los principios éticos, las evaluaciones al personal de carrera, la capacitación y demás obligaciones contenidas en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera»⁹.

Este sistema ofrece al trabajador la oportunidad de lograr una carrera laboral en la Comisión, ya que las formas de reclutamiento, selección, capacitación y promoción obedecen a reglas generales, claras y transparentes, que separan la administración eficaz de los recursos humanos de la política.

Se advierte que, si la estrategia de la CEDH es consolidar su autonomía de gestión y presupuestaria que le otorga la CPELSD, la Comisión puede avanzar en la configuración del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Figura 2.

Elementos de los Sistemas de Protección de Derechos Humanos



Fuente: National Institutions and Regional Mechanisms Section of the OHCHR en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (2010). UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions. Nueva York, EE. UU., y Ginebra, Suiza.

⁹ Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/estatuto-del-servicio-civil-de-carrera-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos>

II. Proceso no jurisdiccional de queja

a. Admisión o rechazo de la queja

1. ¿La CEDH cuenta con directrices o normas que reflejen las funciones de admisión de quejas?

La Comisión cuenta con un procedimiento para la admisión de quejas, estipulado tanto en la LCEDH como en el Reglamento Interior de esta. Para este fin, cualquier persona y organización no gubernamental, que esté legalmente constituida, y que tenga conocimiento de posibles violaciones a los derechos humanos puede realizar este procedimiento. Para esto, la queja no puede ser presentada de manera anónima, por lo que la queja debe ser tramitada de manera oral, escrita, por de lenguaje a señas o a través de correo electrónico o vía telefónica; de igual manera, se prevén mecanismos accesibles para personas con discapacidad o que pertenezcan a grupos vulnerables. A la fecha, la CEDH no ha visto necesario el uso de intérpretes para recibir quejas de personas que hablan un dialecto, lengua o idioma distinto al español.

Toda queja debe contener datos de identificación mínimos: nombre, apellidos, domicilio, teléfono de contacto o correo electrónico del quejoso, así como del presunto agraviado. La queja debe estar firmada ya sea ológrafa o por medio de la huella digital. Parte del contenido de esta queja es también una relación sucinta de los hechos que constituyen a la presunta violación, así como una descripción de los servidores públicos presuntamente señalados.

Para presentar la queja, la persona llega de primera instancia a la recepción de la CEDH, conocida formalmente como Oficialía de Partes. Aquí, la queja es recibida por un trabajador social, quien pregunta el asunto de la visita. Si se trata de una queja, el trabajador social cuenta con capacitación para determinar si es una violación cometida por una autoridad, o en su caso, si puede canalizarse al área de orientación. Si el asunto de la persona se considera una violación, la queja es recibida por personal de visitaduría asignado por la CEDH para este fin.

Según atributos, tanto los Visitadores Numerarios, como los Visitadores Adjuntos, así como los Visitadores Auxiliares cuentan con la facultad de recibir la queja, pero solo los primeros cuentan con facultad para calificar las quejas. Una vez recibida la queja, esta se inscribe o da de alta en un sistema informático diseñado para tal fin. El Sistema Integral de Gestión de Quejas se transfiere a la sección de Archivo para su registro en el libro de control para ser turnada al visitador encargado del seguimiento de la queja.

Una vez recibida la queja, esta podrá ser clasificada de tres maneras:

- a) Presunta violación a los derechos humanos;
- b) No admitida; y
- c) Pendiente, es decir, cuando una queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, así como por ser imprecisa o vaga. Para ese último supuesto, se solicitará al reclamante por escrito que haga las aclaraciones correspondientes. Si

después de dos requerimientos, no se cumple con este requisito la queja será archivada por falta de interés.

Una queja puede ser inadmitida por ser extemporánea, por ser asunto entre particulares, por constituir actos u omisiones de carácter electoral o jurisdiccional, así como por tratarse de asuntos que sean competencia de la CNDH u otros organismos de derechos humanos de otra entidad. Tampoco se admiten escritos que no sean dirigidos a la CEDH, o que no soliciten de manera explícita su intervención, así como también en los casos en los que no sean descritos actos o hechos que se consideren violatorios a los derechos humanos. Esta evaluación reconoce que, en la mayoría de los casos, los escritos son elaborados por la misma Comisión, con el propósito de facilitar el proceso a los quejosos.

Cuando una queja no sea competencia de la CEDH, al denunciante se le canaliza u orienta con la autoridad competente. En caso de que la Comisión no admita la queja por ser improcedente, no cuente con el debido fundamento, se advierta de mala fe, así como ausencia de pretensión, la CEDH emite un acuerdo de no admisión, el cual es notificado al acusante.

Cuando la queja es clasificada como presunta violación a los derechos humanos, se notifica a la autoridad o servidores públicos señalados, dentro de los tres días hábiles después de la admisión de la queja; y se solicita la presentación de un informe de los actos u omisiones que se les atribuye, en un máximo de quince días naturales. Cuando suceden situaciones de urgencia en los que esté en riesgo la vida, así como la integridad física o psicológica, la CEDH cuenta con facultad para reducir este plazo. Para estos casos, desde el momento en que es levantada la queja, se comienzan a realizar gestiones inmediatas, ya sea a través de llamadas o una visita en caso de ser necesario para esta gestión. Se reconocen que, en diversas ocasiones, la CEDH ha sido diligente en proporcionar el servicio en los casos de riesgo a la vida o de integridad física o psicológica de las personas.

Durante esta evaluación, no fue posible identificar un manual de procedimientos interno, en el cual se describa el proceso estandarizado en cada situación, los mecanismos de cómo informar, y de dar asesoría a los demandantes sobre sus derechos y obligaciones. Tampoco, no se encontró evidencia de mecanismos documentados sobre la asesoría contemplada en caso de requerir canalizar a los denunciantes a otro órgano judicial o de derechos humanos, así como algún otro método alternativo de solución de controversias. La LCEDH, así como el Reglamento Interno de la Comisión solo ofrecen un preámbulo del proceder en estas situaciones, mas no describen a detalle el proceder en estas. No obstante, la CEDH cuenta con criterios claros para la clasificación de quejas; y cuenta con un manual, para el que los funcionarios del órgano fueron capacitados por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para el registro de quejas, la CEDH lleva una relación que le permite obtener las estadísticas de manera mensual, y anual. La información está publicada en la página web de la Comisión,

e incluye el total de quejas por mes en las visitadurías del estado, así como la división de quejas por sexo, por edad, y a su vez, la frecuencia de autoridades señaladas en visitaduría durante el año. Es importante que la CEDH mantenga su diligencia en la publicación de las estadísticas e información relacionada con las quejas, principalmente, aquella relacionada con las autoridades señaladas en una violación de derechos humanos. Esta función puede ser un incentivo para modificar los patrones de conducta de las autoridades señaladas.

En dicho reporte 2018, la Policía Investigadora de Delitos (PID), adscrita a la Fiscalía General del Estado de Durango, fue la autoridad más señalada durante este año, seguida por la Dirección Municipal de Seguridad Pública (DMSP) del Municipio de Durango; luego, como tercer lugar, a los Agentes Investigadores del Ministerio Público (AIMP), de la Fiscalía General del Estado; en cuarto lugar, las escuelas primarias públicas. Dentro del mismo informe, se cuenta con un comparativo con el año 2017, y resaltan estas mismas instituciones que registraron los primeros cuatro lugares. La tabla 3 ofrece el comparativo de autoridades señaladas en las quejas.

Tabla 3.
Quejas recibidas según autoridad señalada ante la CEDH Durango, 2017-2018

Número			
	Autoridad	2017	2018
	Policía Investigadora de Delitos	139	124
	Dirección Municipal de Seguridad Pública del Municipio de Durango	91	112
	Agentes Investigadores del Ministerio Público	120	110
	Escuelas Primarias Públicas	78	73

Fuente: Elaboración propia con datos del informe anual 2018 CEDH Durango.

Al mismo tiempo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza anualmente el Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal, el cual ofrece información sobre las quejas presentadas en las comisiones estatales. Según este Censo realizado en Durango durante el año 2016, fueron recibidas 949 solicitudes, de las cuales ninguna fue desechada ni eran provenientes de años anteriores. Para 2017, el número de solicitudes de queja aumentó a 1,052, las cuales fueron todas admitidas.

Tabla 4.
Quejas recibidas por la CEDH Durango, 2016-2017

Número			
	Autoridad	2016	2017
	Por solicitud de queja	949	1,030
	Provenientes de años anteriores	0	3
	Abiertas por oficio	13	22
	Total	962	1,055

Fuente: Elaboración propia con datos del informe anual 2018 CEDH Durango.

En el Censo realizado en 2016, de los 962 expedientes de queja atendidos por la CEDH, 943 fueron concluidos y 19 se registraron como pendientes; de las 1,055 quejas recibidas durante

el año 2017, 970 se concluyeron y 85 quedaron pendientes. De estos, se derivaron un total de 1,527 hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el primer ejercicio, así como 1,649 en 2017 calificados por la Comisión Estatal de Durango. En los años 2016 y 2017, 61.36%, y 62.52%, respectivamente, de los hechos presuntamente violatorios, se trataron del Derecho a la Seguridad Jurídica y Libertad Personal.

Gráfica 2.

Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por la CEDH según categoría, 2016.

Número



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal 2017.

Nota: Derecho a un medio ambiente sano, vivienda adecuada, agua y alimentación.

Gráfica 3.

Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por la CEDH según categoría, 2017.

Número



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal 2017.

Nota: Derecho a un medio ambiente sano, vivienda adecuada, agua y alimentación.

Por otro lado, en el ámbito federal, la autoridad que más señalamientos tuvo sobre hechos presuntamente violatorios fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 66 en 2016 y 91 en 2017. Según registros proporcionados, para el año 2018, la CEDH registró 55 presuntos hechos violatorios por parte de esta institución. La segunda autoridad más señalada durante el año 2016 fue el Sistema Penitenciario Federal (SPF), seguido por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); este último es el segundo con más presuntos hechos violatorios para 2018, secundado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la cual, fue la segunda más señalada del 2018.

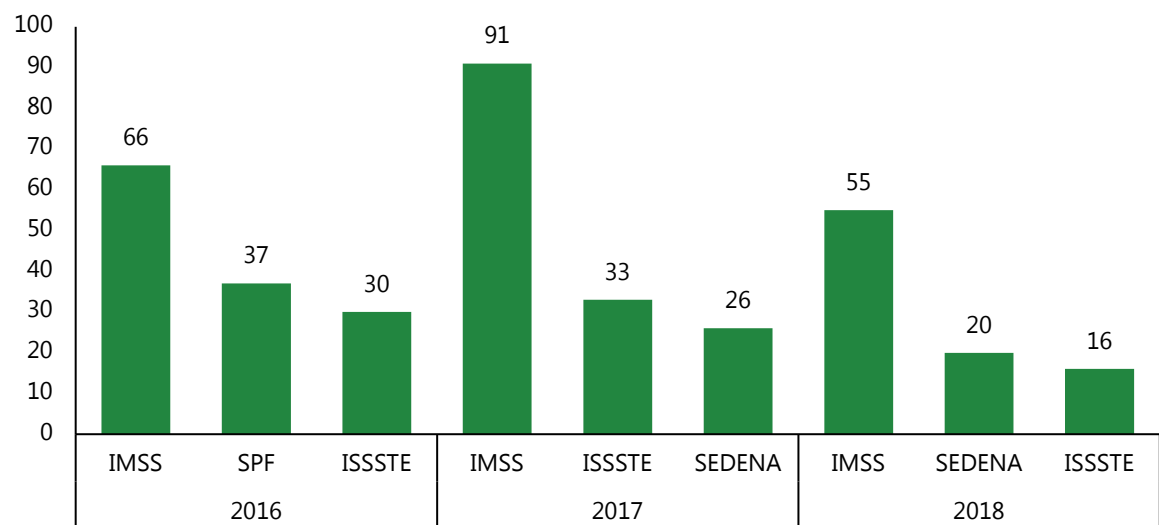
En el ámbito estatal, el número de señalamientos a las instituciones de este nivel de gobierno ha aumentado de manera considerable. Los entes adjuntos a la Fiscalía General del Estado son los que cuentan con más quejas en Durango, seguidos por la Secretaría de Educación del Estado de Durango, así como la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango.

Luego, el censo de estos años registró un total de 1,144 víctimas en el año 2016 de las cuales, 664 fueron hombres, 457 mujeres y 23 grupos colectivos; mientras que, de enero a diciembre del 2017, fueron registradas 1,272 víctimas, de las cuales, 524 fueron mujeres, 732 hombres y 16 grupos colectivos.

Gráfica 4.

Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por la CEDH según institución responsable del ámbito federal, 2017.

Número



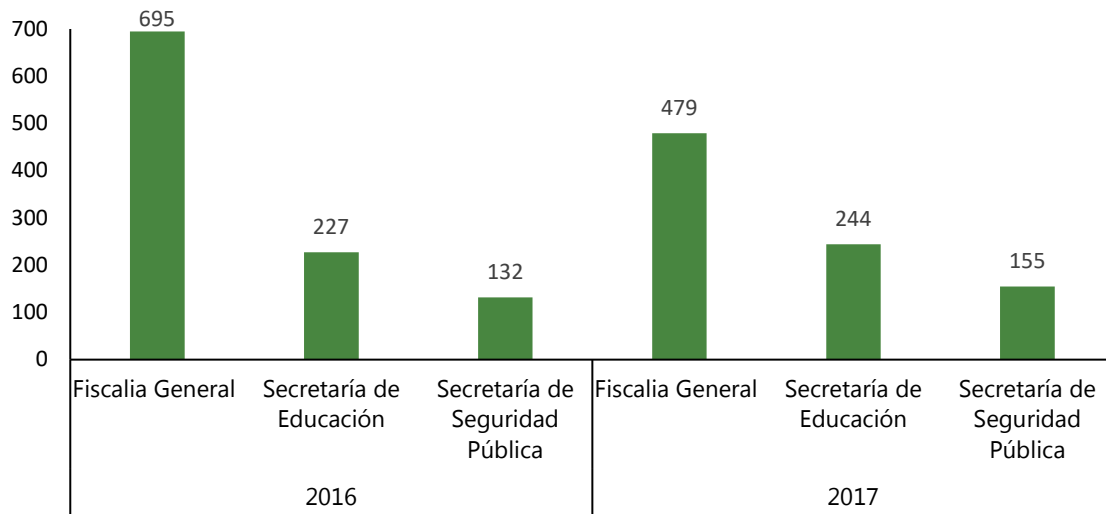
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal 2017 y 2018, así como el Informe anual 2018 de la CEDH Durango.

Nota: IMSS es Instituto Mexicano del Seguro Social, SPF es Sistema Penitenciario Federal, ISSSTE es Instituto de Salud y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, SEDENA es Secretaría de la Defensa Nacional.

Gráfica 5.

Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por la CEDH según institución responsable del ámbito estatal, 2017.

Número



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal 2017 y 2018, así como el Informe anual 2018 de la CEDH Durango.

2. ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos que la CEDH pone a disposición de la sociedad para presentar una queja?

La CEDH prevé, en el artículo 34 de la ley que la rige, que cualquier persona puede presentar una queja por presuntos hechos violatorios a sus derechos humanos o a terceras personas; y en el artículo 76, el Reglamento Interior contempla que cualquier persona que tenga conocimiento de posibles violaciones a derechos humanos puede presentar una queja. Para este fin, la Comisión maneja dos figuras, el de quejoso y agraviado, de los cuales el agraviado puede fungir como quejoso de sí mismo, o en su defecto puede haber uno que interponga la queja por otra persona. En ambos casos es necesario que la queja sea ratificada.

Bajo la figura de quejoso, las organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales, que se encuentren debidamente registradas, cuentan con la posibilidad de interponer una queja a nombre de una persona, la cual se presume como posible víctima de violación de sus derechos humanos.

Y en caso de que exista alguna presunción de hechos violatorios de derechos humanos que sea difundido en los medios de comunicación, ya sean escritos o electrónicos y no se cuente con los elementos mínimos para determinar hechos concretos, posibles agraviados, así como autoridades o servidores públicos involucrados, la CEDH puede iniciar actas de investigación previa.

La CEDH ha puesto a disposición diferentes mecanismos e instrumentos para presentar la queja. Esta presentación puede ser presencial, por escrito, correo ordinario, vía telefónica, vía correo electrónico, o teléfono celular del visitador. Para cualquiera de estas opciones, solo se solicita la ratificación de esta por medio de una identificación oficial. Dentro del sitio web de la CEDH fue posible identificar el correo electrónico, así como el teléfono de las oficinas. En la pestaña «Contáctanos», se logró identificar los correos, números de oficina, así como de celular de guardia, tanto de oficinas centrales como de los diferentes módulos, direcciones y horarios de estos. Sin embargo, no fue posible identificar una sección para presentar la queja a través de la misma página web como es el caso del sitio de la CNDH, así como el de algunos entes estatales como el de Nuevo León, Ciudad de México o Querétaro. Hoy por hoy se reconoce que el uso de plataformas amigables y de fácil acceso incrementarían la probabilidad de presentar una queja, no obstante, el lugar de residencia del agraviado o del quejoso.

Se reconoce que la CEDH ha sido diligente en facilitar el proceso de queja. Se detectó que los mismos visitadores guían paso a paso al quejoso, y les orientan, en caso de ser necesario, a elaborar el escrito de queja, junto con una breve explicación del procedimiento a seguir. Adicional a esto, solo se pide ratificar la queja mediante la presentación de una identificación oficial, para lo cual, en caso de portarla en el momento, el quejoso o agraviado cuenta con tres días ya sea para llevarla, o en caso de vivir a distancia, hacer el envío de una copia de la identificación. Cuando la persona presenta la queja vía telefónica o por correo electrónico,

el quejoso o agraviado tiene la facilidad de hacer el envío de la identificación oficial para ratificar la misma. De esta manera, se evitan otros procedimientos con molestias innecesarias, como las declaraciones juradas.

Para las personas que cuenten con alguna dificultad de comunicación, ya sea por falta de alfabetización, habla algún dialecto o lengua indígena, lenguaje a señas, etc., la CEDH facilita la recepción de la queja, a través de diversos mecanismos de accesibilidad. Para este fin, la CEDH pone a disposición un traductor de la lengua O'dam¹⁰ en el módulo «La Guajolota», en el municipio de Mezquital. Y a través de los convenios que la CEDH tiene con diversas organizaciones de la sociedad civil, pueden solicitar algunos apoyos como el uso de traductores de lenguaje de señas mexicanas.

El horario en oficinas centrales de la CEDH es de 9:00 a 20:00 horas. La CEDH pone a disposición un teléfono celular de guardia activo las 24 horas, de lunes a domingo. Para manejo de este medio, se cuenta con un rol de atención entre los visitantes, el cual permite que estén atentos a cualquier llamada a cualquier hora del día.

¹⁰ La lengua O'dam o Au'dam es hablada por los Tepehuanos del sur, grupo etnolingüístico que habitan la región serrana de Mezquital y Pueblo Nuevo, al sur del estado de Durango. No debe confundirse con el tepehuán de Chihuahua, por lo que, para efectos de desambiguación, se les conoce como Tepehuanos del norte.

3. ¿Qué información recogen los formularios de presentación de queja de la CEDH?

Los formularios de queja de la CEDH se presentan dentro de una hoja membretada con el logo de la Comisión, y comienza con una carta dirigida al presidente de esta, en la cual se incluye en la parte superior derecha el número de folio, número de queja, solicitud de especificación individual o colectiva, así como el visitador que recibe la queja. Seguido de esto, se inicia la carta con el siguiente texto:

De la manera más atenta y respetuosa, con el presente escrito, solicito la intervención de esa COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO, al considerar que las autoridades que más adelante señalo violentaron los derechos humanos de:

Se procede a escribir el nombre de la persona o colectivo que fue víctima de los presuntos hechos. Continúa la carta con la consigna de veracidad de los hechos para dar paso a la narración de estos con la siguiente frase:

Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que los hechos que constituyen los antecedentes de la queja que interpongo, son los siguientes:

Después de esto, da inicio el relato del acusante, en el cual especificará la mayor cantidad de datos e información posibles de la situación a señalar, incluyendo el día y la hora aproximada, lugar, nombres o descripción de las autoridades señaladas, así como el desarrollo de los hechos de manera detallada. Después de este relato, se describen los documentos presentados para acreditar los acontecimientos narrados con anterioridad; adicionalmente, se describe a las autoridades señaladas. Es importante que este escrito por último haga la solicitud expresa de la intervención en el caso descrito anteriormente en la solicitud, ya que de no ser así esta no sería procedente. Para evitar este tipo de situaciones, generalmente los mismos visitadores apoyan con la redacción del escrito a los quejosos, con la finalidad de facilitar el proceso.

Para concluir el procedimiento de llenado, se acompaña la queja con los datos del lugar y fecha en que fue llenada, así como también los datos básicos del quejoso: nombre completo, sexo, edad, grupo étnico, lugar de nacimiento, ocupación, escolaridad, estado civil, domicilio, teléfono, correo electrónico o algún medio de contacto; estos mismos datos aplican a la víctima del presunto agravio. Se destaca el hecho que, según la LCEDH, la solicitud tiene que ser firmada por el denunciante, ya sea de manera escrita o con la huella digital.

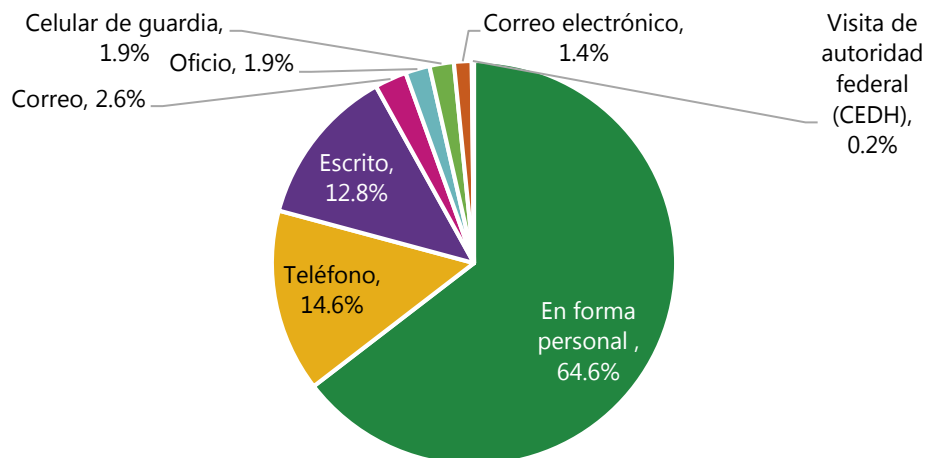
Según el Primer Informe de Actividades 2017 – 2018 de la CEDH, en el periodo comprendido de junio 2017 a mayo 2018, 1,129 quejas fueron recibidas, de las cuales, 729 fueron presentadas por escrito, 165 de manera telefónica, 144 por escrito, 29 por correo tradicional, 22 por medio de oficio, 22 al celular de guardia, 16 al correo electrónico y 2 por medio de visita de la autoridad federal. Los medios digitales como el correo electrónico o página web han sido los menos utilizados, por lo que la CEDH puede aprovechar este hallazgo para

implementar mecanismos y uso de nuevas tecnologías que, en principio, permitirían un mayor acceso a los servicios de la Comisión.

Gráfica 6.

Distribución de recepción de quejas recibidas en la CEDH, mayo 2017 a junio 2018.

Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de actividades de la CEDH Durango 2017–2018.

Para fines de esta evaluación, no fue posible identificar alguna sección en la página web de la CEDH, en la cual se pueda descargar alguna solicitud de queja, ya sea editable o imprimible, así como tampoco algún instructivo que describa el procedimiento o los medios por los cuales sea posible presentar dichas quejas ante la comisión. De igual manera, fue posible identificar que la página web no cuenta con herramientas de accesibilidad para personas con diversas discapacidades visuales.

Como ejemplo de buena práctica, el sitio web de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México cuenta con una interfaz intuitiva para su manipulación, la cual, permite cambiar a una modalidad de accesibilidad aumentada. Para la presentación de quejas, se solicitan datos básicos como nombre completo, dirección, teléfono, correo electrónico, nombre de las posibles víctimas, así como una descripción breve de los hechos y las autoridades presuntamente señaladas.

4. ¿La CEDH cuenta con criterios explícitos usados por la CEDH para rechazar la queja?

La CEDH cuenta con la competencia para recibir y conocer de quejas referentes a posibles violaciones de los derechos humanos dentro de todo el territorio del Estado de Durango. En el caso de que las solicitudes de queja no sean dirigidas a la CEDH, estas no serán admitidas; así como también aquellas que no cuenten con una solicitud expresa de intervención para esta institución, o en el caso de solicitudes anónimas. De igual manera, es posible que se presenten casos de quejosos con residencia fuera de la ciudad o del estado, quienes, por vía electrónica y/o telefónica, pueden levantar una queja siempre y cuando sea competencia de la CEDH de Durango.

Dentro del trámite de la queja, será el visitador en turno quien calificará la queja, con un tiempo límite de tres días hábiles después de recibida. Según el Reglamento Interior de la Comisión, dentro de la visitaduría, tanto el visitador general, así como el numerario tienen facultades para calificar las quejas, y esta facultad no es conferida a los visitadores auxiliares y adjuntos.

La LCEDH y el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Durango especifican que no se puede proceder con competencia en el tratamiento de quejas cuando sean de carácter electoral y jurisdiccional, sea un asunto entre particulares, sea de competencia de la CNDH o de organismos de derechos humanos de otras entidades; caso este último, en el cual, la CEDH fungirá como receptora de la queja, y se turnará a quien corresponda notificando al denunciante de este hecho.

En esta reglamentación, se identifica otro motivo para que una queja sea calificada como no admitida. El artículo 37 de la LECDH señala que la queja puede ser presentada dentro del plazo de un año a partir de los supuestos hechos violatorios; pero, solo los casos de consideración prioritaria como la violación a los derechos a la vida, a la libertad e integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad, pueden ser presentados en cualquier momento.

Cuando una queja es considerada expresamente improcedente, sin fundamento, se advierte de mala fe o inexistencia de pretensión, esta será rechazada de manera inmediata, y se notificará al acusador dicho acuerdo. En caso de que la queja no corresponda con la competencia de la CEDH, la Comisión deberá dar asesoría al quejoso, con la cual pueda orientarlo con la autoridad correspondiente. En cualquiera de los casos, el visitador cuenta con la obligación de recibir la queja, la cual se procederá con normalidad hasta su rechazo por los motivos que se dictamine.

Una vez que la queja no fue admitida, se notifica de la situación al quejoso, se realiza un acuerdo de no admisión, en el cual se fundamenta los motivos por los cuales no fue admitida, y pasa su trámite a ser firmada por el visitador general. En caso de que la queja no sea competencia de la CEDH, se comenta la situación al quejoso, adicional de darle orientación sobre la instancia competente para recibir su caso. Cabe destacar que la queja

no es rechazada de primera instancia, ya que, al ser una institución de buena fe, la CEDH ha asumido la obligación de revisar cada caso que llega a la misma.

Si una queja fuese presentada como vaga o imprecisa, se calificará como pendiente, y se procede a solicitar de manera escrita al reclamante la aclaración correspondiente, así como en caso de ser necesario, aporte mayores datos para cumplir con dicha aclaración. Si después de dos notificaciones el acusante no cumpla con estos requerimientos, la queja pasará a ser archivada por falta de interés.

b. Investigación

5. ¿La CEDH elabora un plan de investigación para cada caso?

La LCEDH, en su artículo 41, dice que la Visitaduría General cuenta con la facultad de aplicar los procedimientos de investigación de las quejas que se presenten por presuntas violaciones a los derechos humanos. Dentro de esta ley, también se indica que la Comisión cuenta con la posibilidad de iniciar una investigación previa en caso de que un presunto hecho violatorio de los derechos humanos sea difundido por los medios de comunicación masiva ya sean electrónicos o escritos y a su vez no se tengan los datos mínimos para determinar los hechos, identidad de los posibles servidores públicos señalados, o de las posibles víctimas.

Se advierte que toda queja admitida amerita una investigación. Esta es iniciada de manera inmediata tras la calificación de la queja. Se notifica al quejoso para solicitar el informe a la autoridad y hacer la diligencia de campo. No se logró identificar, para fines de esta evaluación, algún manual o escrito en el cual sea plasmada la manera en que se procede a la investigación, así como los lineamientos con los que se lleva a cabo. Para este fin, el inicio de la investigación se basa en la experiencia y conocimiento del visitador en cuestión.

La CEDH solicita a la autoridad presuntamente señalada a que presente un informe de los actos constitutivos de queja, quien tiene hasta 15 días para presentarlo. Se prevé que en caso de que la autoridad no responda, se tengan por ciertos los hechos de la queja, salvo prueba en contrario. Se advierte en el procedimiento que la autoridad puede presentar las pruebas que amerite necesarias durante el periodo probatorio. Según sea el caso, se prevé el levantamiento de declaraciones e interrogatorios, que pueden servir para que la CEDH se allegue de mayores pruebas que fortalezcan la carpeta de investigación.

6. ¿Cuáles son los principales tipos de prueba recolectadas?, ¿se utilizan protocolos o técnicas de entrevistas e interrogatorios?

El Reglamento Interior de la CEDH cuenta con un apartado en el cual se habla de las pruebas recolectadas en el procedimiento no jurisdiccional de queja. Para este fin, destaca que en dicho proceso la Comisión acepta toda clase de pruebas, siempre y cuando no atenten contra la moral y el derecho. Sobre esto último, no ofrece más información sobre qué tipo de pruebas podrían ser desechadas por estos motivos, ni tampoco si es que dichas pruebas son valoradas con base en el criterio del visitador que las recibe. Estas pruebas deberán ser presentadas durante un plazo de quince días, a partir de que sea abierto el periodo probatorio.

Se pudo identificar que los careos no son utilizados regularmente o al menos no en primera instancia, pues prevalece el principio de buena fe, más aún, si fueran presentadas en el momento preciso, estas son recolectadas y se deshagan como parte de la investigación. Adicional a esto, puede darse el caso en el que las pruebas o alguna de ellas sean rechazadas, ya sea por falta a la moral y al derecho como lo dicta el reglamento, las cuales en ningún caso son admitidas, o también por no tener relación real con el hecho violatorio que se señala. Se resalta que toda declaración es debidamente registrada en un acta circunstanciada.

Toda prueba de primera instancia es recibida, siempre y cuando, estas no falten a la moral y al derecho, las cuales, en el análisis del caso, se dictamina si son aceptadas o no. En esta situación se comunica la situación a quien las presenta el por qué no se dio el valor probatorio a las mismas. Esto es poco común, ya que la CEDH busca no dejar en estado de indefensión a la víctima.

El Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011) contempla los principales elementos que debe contener el desarrollo de entrevistas. Se reconoce que este es uno de los métodos más comunes para allegarse de información sobre presuntas violaciones de derechos humanos. Estas incluyen a las víctimas, testigos, funcionarios y demás actores involucrados. Los testimonios orales son esenciales para la actividad de investigación, y permiten construir el panorama de lo que ocurrió y no ocurrió, para determinar con certeza, si una violación existió, cómo se desarrolló y los responsables.

El Manual referido contempla la importancia de la planeación y preparación para conducir entrevistas efectivas y seguras con las víctimas, testigos, y funcionarios presuntamente involucrados.

Cuadro 1.

Conceptos clave para la actividad de entrevistas para funcionarios de derechos humanos

Antes de la entrevista:

- Ser proactivo para identificar las personas a entrevistar.
 - Claramente establecer el propósito de cada entrevista.
 - Revisar información disponible de antecedentes sobre las circunstancias de la queja de derechos humanos.
 - Establecer qué información se necesita para ser recolectada durante la entrevista.
 - Tomar acciones preventivas para minimizar los riesgos a los entrevistados y del visitador asignado a la queja.
 - Decidir quién conducirá la entrevista, y valorar si se necesita algún intérprete.
 - Elegir un lugar seguro y privado que ofrezca los más altos niveles de confidencialidad y seguridad.
 - Entrevistar a cada persona por separado y de manera individual.
-

Durante la entrevista:

- Explicar el procedimiento y el propósito de la entrevista.
- Explicar el principio de confidencialidad.
- Buscar el consentimiento informado para usar/compartir la información que se obtenga.
- Pedir permiso para tomar notas.
- Anticipar el uso que se le dará a la información.
- Permitir a los entrevistados que primero ofrezcan su versión de la historia en sus propias palabras.
- Hacer preguntas de final abierto.
- No hacer promesas que no se puedan cumplir.

Nunca pagar por un testimonio.

Fuente: Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2011. Capítulo 11.

7. ¿Cuáles son los criterios utilizados para valorar la solidez de las pruebas recolectadas?

Los artículos 50 y 97 de la LECDH explican que todas aquellas pruebas que sean presentadas tanto por los denunciantes como por las autoridades señaladas dentro de presuntas violaciones a los derechos humanos serán valoradas con base en «la legalidad, los criterios de lógica, la sana crítica, y la experiencia a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos que materia de la queja».

Según la investigación de campo, las pruebas son poco utilizadas, mas si cumplen con los requerimientos que la LCEDH pide, son recibidas y desahogadas en su momento. Aun así, no fue posible encontrar un mecanismo o manual con el cual se puedan desahogar la fiabilidad de dichas pruebas.

8. ¿Qué elementos conforman el informe o expediente de la investigación?

Los expedientes de investigación elaborados por la CEDH son diferentes en cada caso. Por ejemplo, en el caso de un problema en escuelas primarias, se realiza la investigación de campo en la cual se da una charla en la escuela; por otro lado, si se habla de un daño posible psicológico, se solicita al área de atención a víctimas un diagnóstico de este. También, se incluyen declaraciones de maestros, así como todo aquello de lo que esté rodeada la queja.

En general, el expediente de investigación se conforma por la cedula de seguimiento de expedientes que es donde aparece la fecha, lugar de recepción, concepto de violación, visitador responsable, fecha en que se calificó, fecha en que se realizó la investigación de campo, informe recibido, apertura y cierre de periodo probatorio, acuerdo de archivo y causa, así como propuesta de conciliación y observaciones.

Seguido a esto es posible encontrar la carta dirigida al presidente de la Comisión, con los requerimientos que solicita el reglamento institucional, para lo cual, y en el afán de facilitar el trabajo al quejoso, ya se encuentra preelaborada, para que este se enfoque en hacer su redacción. De igual manera, el expediente incluye un oficio que detalla los datos del quejoso, así como del presunto agraviado y que pruebas aporta para confirmar su relato, el cual lo acompaña la copia de la identificación de quien presenta la queja.

El expediente cuenta a su vez con la ficha en la cual resume el caso, datos del presunto agraviado y del quejoso y la calificación que se le asignó al caso. El expediente continúa con el oficio en el que se confirma la admisión o rechazo de la queja, donde al quejoso se le notifica quien será el visitador asignado a su caso. En el archivo se adjuntan los avisos de notificación tanto el que es entregado en domicilio del quejoso en caso de no estar, así como el reporte entregado ante la CEDH.

El expediente también incluye todos los oficios que son parte del caso, tanto los enviados a las autoridades presuntamente responsables, los informes por parte de la autoridad, documentos que son solicitados a los diferentes entes involucrados; y en caso de reunir testimonio de testigos, también es anexado en conjunto con sus identificaciones, a su vez de ser necesario certificado médico, actas circunstanciadas; y finalmente, el oficio de recomendación, todo manejado en orden cronológico.

c. Propuesta de conciliación

9. ¿Qué criterios de tratamiento se utilizan en la propuesta de conciliación para promover la sinceridad de las partes?

El Reglamento Interior de la CEDH indica que, de conocer sobre una presunta violación a los derechos humanos, cuenta con la facultad de contactar a las autoridades señaladas como responsables de dichos actos u omisiones, con la finalidad de plantear una propuesta de conciliación entre las partes, siempre y cuando no se trate de un caso de posibles violaciones a la vida u otras consideradas de carácter grave, ya sea por el total de afectados o las consecuencias del caso que se trate.

Para este fin, la autoridad señalada cuenta con un plazo de 15 días naturales a partir de la fecha de notificación para la aceptación o rechazo de esta propuesta. La propuesta de conciliación es trabajada en dos formatos, el primero es conocido como «Procedimiento de conciliación durante el proceso». La propuesta primeramente es consultada con el quejoso, el cual, al dar su consentimiento, es llevada a la autoridad por medio del visitador, el cual expone ante la autoridad el motivo de queja y la manera en la cual se busca llegar a una conciliación entre las partes.

Hay ocasiones en que la situación lo permite en que el visitador puede hacerse acompañar del quejoso a la mesa de acuerdo, con el fin de que se llegue a la conveniencia de los actos que se están señalando, así como sus pretensiones y es así como se hace una conciliación dentro del procedimiento.

El otro formato es el de propuesta de conciliación, el cual es un documento firmado por el Presidente de la CEDH dirigido a una autoridad. De ser aceptada, la autoridad tiene otros 15 días naturales para dar cumplimiento a esta propuesta. En caso de que el denunciante reporte a la Comisión que la autoridad no ha cumplido con los compromisos contraídos en tiempo y forma, la Comisión puede ordenar la reapertura del caso dentro de 72 horas por medio de un acuerdo emitido.

Se reconoce que, en la mayoría de los casos, la Comisión busca llegar a este tipo de soluciones alternativas. Con esto se busca el beneficio de la víctima y el quejoso, al considerar que con ello se encuentra una solución a las quejas emitidas por este medio; es por lo que el visitador asignado es quien hace este tipo de propuestas.

10. ¿Cuál es la tasa de uso de las propuestas de conciliación?

Según datos de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, referente a los casos resueltos por vías alternas en los expedientes de investigación abiertos en dicha Comisión, en el año 2017 se resolvieron un total de 17 mediante los procedimientos de conciliación, así como 11 en el año 2018 y 3 en el año 2019 (al 23 de octubre) fueron resueltos por ese medio.

En lo que respecta a las quejas que fueron resueltas durante el procedimiento, 49 fueron solucionados durante el año 2017, 56 durante el año 2018 y 55 durante el año 2019 (al 23 de octubre de ese año). Al 2019, no queda ninguna queja en trámite, derivada del año 2017; mientras que, del año 2018, aún quedan pendientes 8, y 239 se encuentran en trámite.

Tabla 4.

Solicitudes de queja resueltas según procedimiento de conciliación, 2017-2018

Número y porcentaje

Año	Número de quejas recibidas	Porcentaje de quejas solucionadas por medio de procedimientos de conciliación	Porcentaje de quejas solucionadas con intervención de la CEDH	Porcentaje de quejas resueltas durante el procedimiento	Quejas en trámite
2017	1,052	1.6%	8.0%	4.56%	0
2018	1,017	1.1%	5.5%	5.5%	8
2019	909	0.4%	5.5%	8.2%	239

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal 2017 y 2018.

d. Recomendaciones de derechos humanos

11. ¿La CEDH da seguimiento a las recomendaciones emitidas en sus informes?

Una vez que la investigación es concluida, y se acredita la existencia de una o varias violaciones a los derechos humanos, de manera automática la CEDH inicia un proyecto de recomendación, el cual es presentado al Visitador General, quien revisa para remitirlo al Presidente de la Comisión, quien hará las observaciones finales. Ya que el Presidente suscribe dicha recomendación, se contempla que se notifique al superior jerárquico del funcionario público señalado, con la finalidad de que este tome las medidas necesarias para que sean cumplidas. Y al denunciante se le notifican las recomendaciones en un plazo de tres días después de ser firmadas por el Presidente.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Durango cuenta con una Dirección de Seguimiento de Recomendaciones, la cual fue formada a partir del año 2014, con la finalidad de que los procedimientos que llegaran a la parte de la generación de recomendaciones se les pudiese dar un seguimiento a las mismas y aumentara la tasa de recomendaciones cumplidas. En el momento en que se notifica a la autoridad señalada como responsable, se prevé una copia de conocimiento de la recomendación al titular de la Dirección de Seguimiento con la finalidad de apertura el expediente correspondiente. No obstante, las capacidades de la Dirección de Seguimiento pueden fortalecerse con más personal.

Se reconoce que existen casos en que las autoridades no consideran importante aceptar por medio de oficio o de manera formal la queja. En estas situaciones, la ley faculta a la Comisión para determinar la aceptación tácita de la recomendación, lo cual se hace del conocimiento a la autoridad señalada. Para esto, la autoridad presuntamente señalada como responsable se encuentra moralmente obligada al cumplimiento de las recomendaciones, ya que estas carecen de proceso vinculatorio al no ser, la CEDH, una autoridad jurisdiccional.

Dentro del proceso para declarar un cumplimiento total una recomendación, se consideran las constancias que son entregadas de manera formal por el ente público. Para la CEDH, algunas de las recomendaciones incluyen la asistencia a cursos de derechos humanos con la finalidad de educar y sensibilizar en esta materia a los servidores públicos presuntamente señalados. La CEDH imparte diversos cursos, a través de la Dirección de Capacitación y Difusión de los Derechos Humanos, para que sean tomados por parte de los servidores públicos que son señalados con el fin de cumplir alguno de los puntos de las recomendaciones emitidas por la Comisión.

Cuando la autoridad señalada notifica al ente público que debe cumplir con alguna recomendación, la CEDH considera esto como cumplimiento parcial; hasta el momento en el que el ente público cumple con la recomendación, la Comisión lo considera como cumplimiento total. Cuando ninguna acción o actividad sucede para atender algunos de los puntos de la recomendación a la autoridad, se considera como cumplimiento nulo.

Se han identificado casos de incumplimiento de las recomendaciones, así como de incumplimiento categórico de estas. Para ello, el Presidente de la Comisión cuenta con la facultad de dar a conocer al Honorable Congreso del Estado de esta situación. En los casos que ha sucedido esto último, la autoridad ha tenido que comparecer al Congreso Estatal por esta situación, para que, de manera fundada y motivada expusiera sus consideraciones. Aun y cuando se cuente esta facultad y una relación estrecha con el órgano legislativo, se ratifica el hecho de que las recomendaciones no son vinculatorias, y que se apela al juicio ético y moral de la autoridad para su cumplimiento.

La CEDH puede aprovechar el Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011), para ofrecer recomendaciones que motiven a la acción a las autoridades señaladas. Con ello, la CEDH puede reflexionar sobre el valor agregado de las recomendaciones de derechos humanos.

Cuadro 2.

Criterios para el desarrollo de recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Los reportes públicos de derechos humanos deberían fomentar la acción por los actores relevantes. Las Comisiones de Derechos Humanos deberían tomar en cuenta el efecto directo y más inmediato a los tenedores de derechos humanos. Las recomendaciones deben escribirse minuciosamente:

- Limitadas en número – priorizar las más importantes y de alto valor
- Orientadas – a actores específicos, quienes se espera, atiendan las recomendaciones
- Concretas – mencionando lo que se espera en la práctica
- Concisas – explicadas de manera breve y directas al punto
- Claras – sin ambigüedad y sin posibilidad a interpretaciones
- Constructivas – formuladas como guías orientadoras para los actores
- Específicas – reflejando los asuntos tratados en el cuerpo del reporte
- Prácticas – que pueden llevarse a cabo
- Relevantes – que permitan transformar o cambiar sistemas para mejorar la situación
- Con plazos – dentro de un periodo de tiempo realista y razonable

Fuente: Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2011. Capítulo 13.

12. ¿Cuál es la tasa de éxito en la implementación de las recomendaciones emitidas por la CEDH?

Según datos de la CEDH, durante el año 2017 fueron emitidas un total de 16 recomendaciones, las cuales fueron aceptadas y cumplidas de manera parcial. En el año 2018 se emitieron un total de 19 recomendaciones; todas aceptadas. 14 fueron parcialmente cumplidas y 5 fueron cumplidas a cabalidad. En el año 2019, al 11 de noviembre, se emitieron 9 recomendaciones de las cuales el 100% fueron aceptadas, 8 se han cumplido parcialmente y solo 1 se ha cumplido a cabalidad. Por lo anterior, solamente el 14% del total de las recomendaciones de estos años han sido cumplidas totalmente por las autoridades señaladas.

Tabla 5.

Estatus de las recomendaciones emitidas por la CEDH, 2017-2019

Número y porcentaje

Año	Recomendaciones emitidas	Recomendaciones aceptadas	Estatus de cumplimiento	
2017	16	16	Incumplidas	0
			Parcialmente cumplidas	100%
			Cumplidas a cabalidad	0
2018	19	19	Incumplidas	0
			Parcialmente cumplidas	74%
			Cumplidas a cabalidad	24%
2019	9	9	Incumplidas	0
			Parcialmente cumplidas	89%
			Cumplidas a cabalidad	11%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la CEDH

A menudo se refiere que el cumplimiento de las recomendaciones por la autoridad depende de la voluntad política. El carácter no vinculatorio de las recomendaciones tiene este riesgo inherente. Por tanto, conviene que la CEDH explore mecanismos de transparencia y publicidad de las recomendaciones, con reservas en algunos temas y la identidad de los funcionarios señalados, para aumentar la probabilidad de que la presión social contribuya a que la autoridad señalada se comprometa a cumplir totalmente con las recomendaciones. Incluso, las experiencias en otros países apuntan a la publicación de las autoridades señaladas en forma de tablero de cumplimiento como un medio para reforzar la presión social que implica cumplir las recomendaciones.

No obstante, se reconoce el liderazgo de la CEDH para que las autoridades señaladas respondan positivamente a las recomendaciones. El reconocimiento al liderazgo de la Comisión ha sido producto de la consolidación de la organización tanto en sus capacidades internas, como en su percepción al exterior. Al interior, existe una visión compartida sobre los objetivos y mandato de la CEDH, y existe una motivación para llevar a cabo las actividades.

III. Promoción de los derechos humanos

13. ¿La CEDH contempla mecanismos e instrumentos de promoción de los derechos humanos?

Los principios de Paris, en su sección de competencias y atribuciones, mencionan que las instituciones nacionales serán competentes en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos. Para este fin, la CEDH cuenta con mecanismos propios de difusión y capacitación de los derechos humanos. Los encargados de llevar esta tarea a cabo es la Dirección de Difusión y Capacitación de los Derechos Humanos, aunque también parte de las funciones de los capacitadores, así como de los consejeros de la Comisión según la LCEDH. Esta función contempla «...realizar tareas de promoción y capacitación en temas de derechos humanos».

La Dirección de Capacitación cuenta con las funciones específicas de elaborar, así como ejecutar un plan anual de capacitación en materia de derechos humanos para diferentes sectores de la sociedad, así como diversos servidores públicos u organismos e instituciones que lo soliciten, hacer la difusión de los servicios de la Comisión, así como elaborar el material de apoyo para esta finalidad. De igual manera, la dirección se encarga de las capacitaciones que se derivan de las recomendaciones que son emitidas por la CEDH.

El plan anual de trabajo es un documento rector elaborado a principio de año y para el que se le dará seguimiento durante su desarrollo. Se identificó que en el portal de transparencia solo se encuentra el plan de trabajo anual del año 2019, el cual cuenta de manera explícita las actividades a realizar durante este año, y describe el objetivo y las acciones a realizar en cada rubro que se busca promover de los Derechos Humanos, los temas que destacan:

- los derechos y responsabilidades de los niños,
- difusión en los medios,
- capacitación a servidores públicos, así como personal y autoridades de las áreas de seguridad,
- capacitación a personas privadas de su libertad,
- capacitación a personas con discapacidad,
- capacitación a jornaleros agrícolas,
- capacitación a usuarios de servicios de salud,
- capacitación sobre derechos de las mujeres, adultos mayores, y de la comunidad LGBTTTI+¹¹.

¹¹ Agrupa a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género relativas a las palabras Lesbiana, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero y demás grupos no incluidos en estas palabras, por lo que se enfatiza la diversidad sexual y de identidades de género no aceptados por la heteronorma o binarismo.

Normalmente, las actividades definidas que se realizan en el año son conferencias sobre derechos de la mujer, libertad de expresión, un encuentro regional de jóvenes indígenas, intervenciones de televisión y radio, distribución de paquetes de información sobre derechos humanos en el recinto de la Feria Nacional Durango, reuniones interinstitucionales, funciones de cine debate, así como capacitaciones sobre derechos de los niños, derechos de las comunidades indígenas, abuso de autoridad, trata de personas, la familia y valores.

Es importante destacar el hecho que no fue identificado, dentro del plan de trabajo, algún indicador de seguimiento con el cual se pueda conocer el avance de las actividades durante el año. Se considera importante contar con indicadores de seguimiento, con el cual se pueda saber qué nivel de actividades fueron realizadas mes a mes, sumando esta información a la estadística que se lleva sobre la población atendida en las actividades. No obstante, resalta que las capacitaciones y las diversas actividades se van realizando en función de la solicitud por parte de las dependencias, asociaciones o personas.

Se reconoce que la CEDH ha elaborado una serie de contenidos sobre los programas de capacitación son diversos temas y adaptados según la necesidad de capacitación. Temas como derechos de las personas privadas de su libertad, prevención de la trata de personas, derechos de la comunidad LGBTTTI+, educación en derechos humanos, derechos y responsabilidades de las niñas y niños, derechos de las mujeres destacan entre los materiales y contenidos de la Comisión. Por otro lado, y dentro de estos programas, también se encuentra una actividad de cine debate de la niñez, de los adolescentes, adultos mayores, mujeres y personas con discapacidad. Está dirigido a niñas y niños en escolaridad preescolar y básica, docentes, padres de familia, así como estudiantes normalistas, servidores públicos y público en general.

14. ¿La CEDH promueve los derechos humanos con grupos y actores clave que toman decisiones?

La Dirección de Capacitación y Difusión de los Derechos Humanos realiza diversas actividades y se vincula estrechamente con diversos grupos y actores clave en referente al tema de los derechos humanos. Es por ello, las conferencias y capacitaciones son realizadas para funcionarios públicos administrativos, agentes del ministerio público y peritos, militares, servidores públicos en el área de salud, docentes, servidores públicos de guarderías, así como policías y agentes de vialidad.

Del año 2016 al año 2018, la CEDH ha capacitado un total de 18,786 servidores públicos de diversas áreas entre los cuales se incluyen desde administrativos hasta policías, custodios y agentes de vialidad, así como maestros o servidores públicos de salud.

Tabla 6.
Servidores públicos capacitados por la CEDH según tipo, 2016-2018
Número

Servidores públicos	2016	2017	2018
Administrativos	1,263	917	2,759
Agentes del ministerio público	199	241	1,572
Docentes	1,561	2,120	1,204
Personal militar	0	26	100
Policías, custodios y agentes de vialidad	522	1,353	1,212
Servidores públicos de guardería	12	165	0
Servidores públicos de salud	516	1,514	1,520
Total	4,073	6310	8403

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Derechos Humanos Estatal, 2017 y 2018.

El desarrollo de las capacitaciones sucede en función de la institución y la necesidad específica. Por ejemplo, en instituciones de seguridad puede desarrollarse el curso de responsabilidad de los servidores públicos y uso de la fuerza pública, derechos humanos para servidores públicos encargados de la seguridad pública, así como el de derechos humanos y cómo trabaja la CEDH como organismo, donde se da un esquema general de los derechos, así como parte del procedimiento de queja, y sobre la responsabilidad que los servidores públicos tienen en este tema.

IV. Vinculación con actores clave

15. ¿La CEDH puede revisar o analizar normativa que pueda ser contraria a los derechos humanos?

En la práctica, fue posible identificar una relación cercana con el Congreso del Estado. La CEDH puede ser consultado para alguna opinión en el tema de derechos humanos. En el marco legal, el artículo 78 de la CPELSD otorga la facultad de iniciar leyes y decretos en asuntos relativos a su función a los órganos constitucionales autónomos, incluida la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Durango. Y en particular el artículo 133 de la Constitución, se limita la facultad de las competencias de la CEDH en asuntos electorales y jurisdiccionales.

Por su parte, el artículo 13 de la LCEDH habla que, para cumplimiento de sus objetivos, la Comisión cuenta con la atribución de presentar iniciativas de ley que promuevan las reformas en asuntos relativos a derechos humanos, así como el proponer a las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, la aplicación de tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado Mexicano. A su vez, la CEDH puede iniciar y formular proyectos a disposiciones legislativas, como propuestas de modificaciones a prácticas administrativas, con la finalidad de si en algún reglamento o disposición que, dentro de su fundamentación, no corresponde con el respeto a los derechos humanos, se pueda realizar las modificaciones respectivas.

16. ¿La CEDH ha emitido *amicus curiae* al órgano judicial en temas de derechos humanos?

El *amicus curiae* (amigo de la corte o amigo del tribunal) es la opinión jurídica y voluntaria que ofrecen terceros ante un Tribunal para colaborar con la resolución de un proceso. Esta figura jurídica es una herramienta disponible para el juzgador con la que le permite clarificar criterios y estándares en los casos que se relacionan sustancialmente con los derechos humanos. Es una herramienta reconocida por la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No se encontró evidencia, ya sea en el marco legal o en la práctica, de que la CEDH haya usado la figura del *amicus curiae* en los órganos jurisdiccionales del estado de Durango. La LCEDH prevé restricciones en sus acciones, dentro de las cuales se encuentra el actuar en contra de las autoridades jurisdiccionales. Aun así, existen figuras como la de acciones de inconstitucionalidad que aparecen en el artículo 119 de la CPELSD, que da a lugar a que la Comisión se pronuncie en contra de una ley que sea emitida que sea contraria a los derechos humanos constitucionalmente previstos.

17. ¿La CEDH ha promovido relaciones con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, con instituciones públicas y con redes nacionales o internacionales?

«Los actores de la sociedad civil se definen como individuos que de manera voluntaria se dedican a participar y actuar públicamente conforme a intereses, propósitos o valores comunes que son compatibles con los objetivos de las Naciones Unidas. Las presencias en el terreno colaboran con los actores de la sociedad civil, por un lado, para dotarlos de la capacidad para contribuir en la realización de los derechos humanos y, por otro, para proteger a los que estén en situación de riesgo debido a sus actividades relacionadas con los derechos humanos. El compromiso con la sociedad civil es clave para lograr cambios en la protección y la promoción de los derechos humanos y garantizar una protección duradera de los derechos humanos a escala nacional.»

ACNUDH, 2011.

La CEDH, a través de la Secretaría Ejecutiva, cuenta con una relación estrecha con organizaciones de la sociedad civil debidamente constituidas. Principalmente, la colaboración que se tiene con las organizaciones no gubernamentales fomentar, a través de las organizaciones civiles, el respeto a los derechos humanos, promoverlos, protegerlos y difundirlos. De igual manera, estas organizaciones también son vistas como canales útiles para la Comisión en temas de difusión y protección de los derechos humanos.

En la actualidad, la Secretaría Ejecutiva cuenta con un padrón de organizaciones, el cual, al mes de noviembre 2019, tiene el registro de 53 organizaciones de la sociedad civil debidamente constituidas; 20 de las cuales, se ubican en la Región Laguna. Dichas organizaciones atienden diferentes temas, desde la atención a niños con cáncer, el apoyo a personas en situación de calle, el apoyo a la mujer, algunos comités pro-equidad, entre otros temas afines a los derechos humanos.

Parte del trabajo que se realiza de parte de la Comisión con las organizaciones de la sociedad civil es la cooperación y apoyo mutuo. Para esto, la CEDH apoya a dichas asociaciones con capacitación constante, y en caso de ser necesario, la Comisión apoya con intervención ante alguna autoridad. La LCEDH contempla que dichas organizaciones pueden actuar de quejosos ante la Comisión. De la misma manera, son estas mismas organizaciones que han prestado servicios a la CEDH en algunas situaciones; por ejemplo, algunas organizaciones proveen apoyo con la interpretación de lenguaje de señas mexicanas, en caso de ser necesario en algún trámite dentro de la Comisión, así como en sus eventos de difusión y de cultura de derechos humanos.

Las capacitaciones, premios y vinculación de estas asociaciones con la Comisión han sido de beneficio para estas, ya que adicional de poder recibir capacitación para mejorar sus servicios y el reconocimiento por parte de la CEDH, a través de las premiaciones, se genera un reconocimiento ante la sociedad en general, como promotores de temas de derechos humanos.

La CEDH puede aprovechar el Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011), para incrementar el valor agregado de las alianzas con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, con instituciones públicas y con redes nacionales o internacionales.

Cuadro 3.

Preguntas orientadoras para establecer una estrategia de colaboración con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, con instituciones públicas y con redes nacionales o internacionales.

Puntos fuertes (Fortalezas)

- ¿Cuáles son los puntos fuertes de los actores de la sociedad civil? ¿Cuáles son los de la presencia en el terreno? ¿Difieren o se asemejan? ¿Qué hace bien cada uno de ellos?
- ¿Qué capacidades o recursos pueden aportar los actores de la sociedad civil? ¿Cuáles puede aportar la presencia en el terreno? ¿Difieren o se asemejan?
- ¿Cuáles serían, a juicio de otros, los puntos fuertes de la presencia en el terreno y de los actores de la sociedad civil?

Puntos débiles (Debilidades)

- ¿Cuáles son las carencias y limitaciones de la presencia en el terreno y de los actores de la sociedad civil?
- ¿Qué se podría mejorar?
- ¿Cuáles serían, a juicio de otros, los puntos débiles de la presencia en el terreno y de los actores de la sociedad civil?

Oportunidades

- ¿Qué oportunidades tienen a su alcance la presencia en el terreno y los actores de la sociedad civil?
- En el plano internacional, nacional o local, ¿qué oportunidades pueden beneficiar a las actividades o al papel que desempeña la sociedad civil?
- ¿Cómo pueden la presencia en el terreno y la sociedad civil convertir sus puntos fuertes en oportunidades?
- ¿Surgirían nuevas oportunidades si se suprimieran los puntos débiles de la presencia en el terreno y de los actores de la sociedad civil?

Amenazas

- ¿Con qué obstáculos se enfrentan la presencia en el terreno y los actores de la sociedad civil?
- ¿A qué amenazas están expuestos la presencia en el terreno y los actores de la sociedad civil debido a sus puntos débiles?

Fuente: Manual de Monitoreo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2011. Capítulo 16.

Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas

Tabla 7. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
El proceso no Jurisdiccional de queja es congruente con los objetivos nacionales como de las asociaciones internacionales de derechos humanos.	1-12	Aunque algunos procedimientos están sistematizados, aún el procedimiento no jurisdiccional de queja y sus principales hitos no están documentados.	1-12
La CEDH cuenta con documentación normativa y un marco legal completo y sólido para el proceso no jurisdiccional de queja.	1-12	No se cuenta con un manual de procesamiento para la clasificación de pruebas.	3-4
La baja rotación del personal soporta una adecuada coordinación interna y contribuye a la consolidación de la autonomía de la CEDH.	1-12	Las instalaciones de la CEDH pueden ser insuficientes para dar una mejor atención en el proceso de queja y de capacitación.	2, 13-14
La vinculación de la CEDH con organizaciones de la sociedad civil permite avanzar en una cultura de derechos humanos.	15-17	Los módulos ubicados en los municipios cuentan con falta de personal, con el cual se pueda dar un mejor servicio a los pobladores tanto en capacitación como en la recepción de quejas.	2
		La página web de la CEDH no cuenta con herramientas de acceso a personas con alguna discapacidad.	2
Oportunidades		Amenazas	
El actual auge de los derechos humanos en las nuevas generaciones permite un realce en la participación de la CEDH en la sociedad.	13-14	El cumplimiento a cabalidad de las recomendaciones se apela a la buena voluntad, el compromiso político e institucional por parte de la autoridad, lo cual a pesar de que se ha tenido un aumento en el cumplimiento de estas, aun así, el porcentaje de cumplimiento a cabalidad es bajo.	11-12
La cercanía con el Congreso del Estado permite velar por los intereses en tema de derechos humanos de la ciudadanía.	13-17	El escenario económico puede limitar el financiamiento de la CEDH.	

Las fortalezas son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos tanto humanos como materiales que puedan usarse para contribuir al logro de los objetivos, y las oportunidades son los factores externos no controlables que representan elementos potenciales de crecimiento o mejora. Estos deben ser redactados en positivo de forma coherente y sustentada en los hallazgos de la evaluación. Cuando se identifiquen buenas prácticas en rubros evaluados, estas deben ser destacadas.

Las debilidades se refieren a las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos relacionados, que pueden obstaculizar el logro de sus objetivos, y las amenazas

muestran los factores del entorno que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer e impide o limita el logro de los objetivos.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Tabla 8. Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Realizar acciones encaminadas para implementar el Servicio Profesional en Derechos Humanos.	Elaborar el marco inicial y de referencia para la implementación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.	Consolidación de la autonomía técnica y de gestión de la CEDH.
2	Establecer un manual de procedimientos con los elementos e hitos clave del proceso no jurisdiccional de queja.	Diseñar un manual de procedimientos para el proceso no jurisdiccional de queja.	Certeza sobre los procedimientos internos que opera la CEDH para el cumplimiento de hitos y plazos del proceso no jurisdiccional de queja.
3	Fortalecer la función de seguimiento de recomendaciones de la CEDH.	Fortalecer las capacidades de la Dirección de Seguimiento de Recomendaciones.	Mecanismos innovadores para promover e incentivar el cumplimiento de las recomendaciones de la CEDH.
4	Fortalecer la página web de la CEDH en temas de trámites de quejas y de accesibilidad para personas con discapacidad.	Incluir en la página web la posibilidad de enviar quejas vía electrónica e incorporar mecanismos de accesibilidad y de fácil lectura de contenidos para personas con debilidades visuales.	CEDH es reconocida por la calidad de su servicio.

Conclusiones

La CEDH ha jugado un rol crítico y relevante en Durango que otra institución no ha hecho. Se reconoce el alto valor agregado de la Comisión en la protección y promoción de los derechos humanos en el estado. Las personas y funcionarios entrevistados acerca del rol de la CEDH están de acuerdo en el desempeño único de la Comisión. Una de las ventajas identificadas en la CEDH es que se ha consolidado como una institución con credibilidad y legitimidad en el campo de derechos humanos. Al mismo tiempo, las organizaciones civiles han reconocido en la Comisión como un gran aliado para fortalecer sus propias funciones.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos cuenta con un procedimiento no jurisdiccional de queja, el cual está enmarcado en la LCEDH y el reglamento de esta institución, así como también alineado a los diversos acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. De igual manera este procedimiento trae justicia social en diversos sentidos a la población en general. Los ciudadanos que cuentan con quejas que no pueden atenderse por la Comisión, reciben la asesoría necesaria, así como se orientación de dónde acudir para que puedan resolver sus problemas.

La CEDH cuenta con diversos medios por los cuales puede recibir una queja dentro de ellos como puede ser de manera personal, telefónica, correo electrónico, etc. En este trabajo de investigación se logró identificar que, a diferencia de otras comisiones estatales, no cuentan con una sección para interponer la queja por medio de su página web. En la actualidad las nuevas tecnologías toman fuerza en los diferentes ámbitos de la sociedad por lo cual se considera importante, facilitar un poco más el acceso a este trámite a través de su página.

En particular, **la gestión operativa de la CEDH le ha permitido cumplir con su mandato constitucional.** Las capacidades de la Comisión le han permitido cumplir con el proceso no jurisdiccional de queja y dotar certidumbre a las víctimas de violación en sus derechos humanos. Las recomendaciones que la CEDH emite no pretenden desacreditar a las instituciones o presentar agravios a estas o a sus titulares. La Comisión ha sido explícita en sus recomendaciones que estas son instrumentos de las sociedades democráticas para fortalecer las instituciones, a través de la legitimidad investida en las normas jurídicas y criterios de justicia que implica el respeto de los derechos humanos. Esta evaluación reconoce la institucionalización del proceso no jurisdiccional de queja previsto en la LCEDH, y esta puede fortalecerse mediante la implementación del Servicio Profesional en Derechos Humanos que puede dar certeza a la autonomía técnica, de gestión y operativa previsto en el texto constitucional.

La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para promover y formar personas en derechos humanos. La Comisión ha trabajado de manera importante en la disseminación y sensibilización en derechos humanos a lo largo de la administración pública y organizaciones no gubernamentales. La CEDH cuenta con mecanismos propios de difusión y capacitación de los derechos humanos. Los encargados de llevar esta tarea a cabo es la Dirección de Difusión y Capacitación de los Derechos Humanos, aunque también parte de

las funciones de los capacitadores, así como de los consejeros de la Comisión según la LCEDH. Esta función contempla «...realizar tareas de promoción y capacitación en temas de derechos humanos». En la actualidad, los temas de derechos humanos y la concientización de la sociedad en este tema, ha llevado a que sean más personas e instituciones las que estén interesadas en conocer más en esta materia. Los programas de la CEDH son muy completos y son aplicables a diversas situaciones según se requieran. De igual manera, las premiaciones, que son llevadas a cabo año con año, son parte de esta difusión ya que incentivan a la sociedad en general a ser partícipes de este movimiento.

La CEDH cuenta con mecanismos sólidos para investigar y supervisar los derechos humanos y sus violaciones. El proceso no jurisdiccional de queja de la CEDH se encuentra ya muy institucionalizado. Este informe reflexiona sobre los avances de la Comisión y ofrece algunos criterios que se pueden aprovechar para consolidar aún más el trabajo en derechos humanos. El seguimiento a las recomendaciones emitidas requiere de mayores capacidades. Se reconoce que las autoridades señaladas ultimadamente son responsables por la implementación de las recomendaciones; pero la diversidad y volumen de las recomendaciones pueden presentar un desafío para el seguimiento. Este informe de evaluación reflexiona sobre esto para que se dediquen mayores esfuerzos al seguimiento de las recomendaciones emitidas.

Referencias

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948). *Carta Internacional de los Derechos del Hombre*. Resolución 217 (III) A. París. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Bell, C. (2000). *Peace Agreements and Human Rights*. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido.
- Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y ACNUDH, *Assessing the Effectiveness*.
- Fitzpatrick, J., Sanders, J. & Worthen, B. (2004). *Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. 3rd ed. Pearson Education. Boston, EE. UU.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York, EE. UU., y Ginebra, Suiza. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf
- _____ (2011). *Manual on Human Rights Monitoring*. Nueva York, EE. UU., y Ginebra, Suiza.
- _____ (2017). *Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report of the Office of Internal Oversight Services*. Committee for Programme and Coordination. Fifty-seventh session. Ginebra, Suiza.
- Owen, J. (2006). *Program evaluation: forms and approaches*. 3rd ed. Guilford. New York, EE. UU.
- Patton, M. (2018). *Facilitating Evaluation*. SAGE Publications. London, United Kingdom.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (2001). *Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Durango*. No. 53 Normal. Decreto No. 51. Durango, México. Ley y reformas abrogadas.
- _____ (2013). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. No. 69. Decreto No. 540. Durango, México. Última reforma: Decreto No.97 en P.O. 77 Normal del 26 de septiembre de 2019.
- _____ (2014). *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*. No. 7 Extraordinario. Decreto No. 151. Durango, México. Última reforma: Decreto No. 45 en P.O. 42 Extraordinario del 25 de diciembre de 2018.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (2010). *UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions*. Nueva York, EE. UU., y Ginebra, Suiza.

Royse, D., Thyer, B. & Padgett, D. (2016). *Program evaluation: An Introduction to an Evidence-Based Approach*. Sixth Edition. Cengage Learning. Boston, EE. UU.

Anexos

Anexo I. Flujo del proceso no jurisdiccional de queja de la CEDH

Tabla 9. Principales procesos del procedimiento no jurisdiccional de queja

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
1	Presentación de queja	Se recibe la queja en primera instancia. Primer contacto de la Comisión con el ciudadano. También puede ser presentada por vía telefónica, correo electrónico y correo tradicional.	Recepción	Suficientes y adecuados	Quejas potenciales no se atienden por otros medios.
2	Recepción de queja	Se recibe la queja en la visitaduría y se da de alta en el Sistema Integral de gestión de quejas.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Ninguno
3	Apertura de expediente	Se apertura el expediente en el área de archivo.	Archivo	Suficientes y adecuados	Ninguno
4	Clasificación de la queja	Se clasifica la queja por parte del visitador. Esta se clasifica como admitida, pendiente o no admitida. Para este fin se basan en un manual provisto por la CNDH.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	La queja puede no encuadrar en el manual para su clasificación.
5	Notificación de la queja	Se notifica al quejoso que su proceso ha sido aceptado.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Quejoso puede no recibir la notificación.
6	Investigación de oficio.	Se hacen las diligencias necesarias para comprobar cuantos datos sean necesarios del caso.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	No existe un proceso estandarizado para planear cada investigación.
7	Solicitud de informe a la autoridad	Se solicita a la autoridad presuntamente señalada rinda un informe de los actos u omisiones que se le atribuyen.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Ninguno
8	Responder informe	La autoridad presuntamente señalada cuenta con 15 días para responder con el informe solicitado por la CEDH.	Autoridad presuntamente señalada	Suficientes y adecuados	La autoridad puede no responder la solicitud y tomarse los hechos como ciertos.
9	Dar vista del informe al quejoso	Si el informe de la autoridad presuntamente señalada es contradictorio a los hechos de la queja, se dará vista al quejoso para que manifieste su lo que a su derecho convenga.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	La notificación puede no llegar al quejoso.
10	Desahogo de pruebas	Se hace un desahogo de las pruebas presentadas por el quejoso para ratificación de los hechos. Estas serán analizadas por el visitador.	Visitaduría	Insuficientes e inadecuados	Pruebas son valoradas con base en el conocimiento, criterios y experiencia del visitador.
11	Emisión de la propuesta de conciliación	Si el caso lo permite, se emite una propuesta de conciliación entre las partes la cual se	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Propuesta de conciliación puede no aceptarse por las partes.

Tabla 9. Principales procesos del procedimiento no jurisdiccional de queja

Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas responsables	Valoración general	Riesgos asociados
		somete a la aceptación de ambas partes.			
12	Cumplimiento de la propuesta de conciliación	Si ambas partes aceptan la propuesta de conciliación, se abre un periodo de 90 días máximo para el cumplimiento de esta por parte de la autoridad presuntamente señalada.	Autoridad presuntamente señalada	Suficientes y adecuados	Ninguno
13	Conclusión de expediente	Al cumplir con la propuesta de conciliación en tiempo y forma se da por concluido el expediente.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Ninguno
14	Formulación de proyecto de recomendación	Concluida la propuesta de conciliación es formulado el proyecto de recomendación.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Ninguno
15	Revisión y aprobación del proyecto de recomendación	Se revisa y aprueba el proyecto por parte del visitador general.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Ninguno
16	Notificación a la autoridad presuntamente señalada	Se notifica el proyecto de recomendación a la autoridad presuntamente señalada.	Visitaduría	Suficientes y adecuados	Las recomendaciones pueden no aceptarse.
17	Inicio de seguimiento a recomendaciones	Se da seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas.	Dirección de seguimiento a recomendaciones	Suficientes y adecuados	Ninguno
18	Cumplimiento de recomendaciones	La autoridad cuenta con 30 días hábiles para dar cumplimiento de las recomendaciones emitidas.	Autoridad presuntamente señalada	Suficientes y adecuados	Para el cumplimiento a cabalidad de dichas recomendaciones se apela a la buena voluntad, el compromiso político e institucional con el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la autoridad, lo cual no ha traído resultados favorables en este rubro.
19	Comparecencia ante el congreso	Según el artículo 58 de la ley de la CEDHD, en caso de que la autoridad presuntamente señalada no acepte la propuesta de recomendación, será llamado a comparecer ante el congreso para fundar, motivar y hacer pública su negativa. De manera adicional se puede hacer del conocimiento de la opinión publica tal hecho.	Autoridad presuntamente señalada	Suficientes y adecuados	Ninguno

Quejoso	Recepción	Visitaduría	Archivo	Autoridad presuntamente señalada	Dirección de Seguimiento a Recomendaciones
Inicio Complementar la queja Manifiesta lo que a su derecho convenga Decisión: Acepta la propuesta	Presentación de queja Fin	Recepción de queja Emisión de acuerdo de no admisión Notificación al quejoso Emisión del acuerdo de no admisión Decisión: Clasificación de la queja Investigación de oficina Notificación de aceptación del proceso al quejoso Solicitud de informe a la autoridad Dar vista del informe al quejoso Se dan por ciertos los hechos en materia de queja Desahogo de pruebas Emisión de propuesta de conciliación Investigación de oficina Formulación del proyecto de recomendación Revisión y aprobación del proyecto de recomendación Notificación a la autoridad presuntamente señalada	Apertura de expediente Decisión: Es contradictorio Responder informe Decisión: Acepta la propuesta Cumplimiento de la propuesta de conciliación Conclusión de expediente Fin	Decisión: Acepta la propuesta Cumplimiento de la propuesta de conciliación Decisión: Acepta recomendaciones Da cumplimiento a recomendaciones	Inicio seguimiento a recomendaciones



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO