
CAPITULO II

DE LA COMISIÓN NACIONAL Y ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

2.1 Comisión Nacional de Derechos Humanos:

La historia de México es, en gran medida, una lucha continua contra la violación de los mas elementales derechos del ser humano; la necesidad de reivindicación de éstos, se ha presentado a lo largo de muchos años y se ha manifestado en el esfuerzo por crear e incrementar principios democráticos constitucionales.

Por ende, la salvaguarda de la libertad, la igualdad, la dignidad y la integridad del individuo, incumbe al poder legislativo, pero siempre dentro de un concepto de interdisciplinarietà donde, la visión social sea participe en la observancia, protección, defensa, divulgación, promoción y estudio de los derechos humanos.

Los instrumentos clásicos de protección a las garantías individuales, como lo es el Juicio de Amparo anteriormente citado, ha venido a complementarse en años recientes con otros organismos de defensa de derechos humanos, con el fin de fortalecer el estado de derecho a través del mejoramiento de la procuración de justicia, de tal manera, que surgen para el auxilio y colaboración en la solución rápida y expedita de conflictos entre particulares y autoridades públicas.

El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos se encuentra conformado por varios organismos no gubernamentales; sin embargo, nuestro estudio toma como punto de referencia, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

2.1.1 Antecedentes Históricos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

El desarrollo del sistema se dió de manera paulatina, el 5 de Junio de 1990 se emite un decreto, por el entonces Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, el cual dispone "la creación, dentro de la Secretaría de Gobernación, de una Dirección General de Derechos Humanos, encargada de atender las reclamaciones ciudadanas por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales".¹³

Esta Dirección General constituye el antecedente más próximo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, otro antecedente, es la creación de organizaciones para la defensa de los derechos humanos en lo general y/o particular, para la defensa de los grupos vulnerables, entre las más importantes se encuentran:

En Tamaulipas, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, constituida en 1979; en Oaxaca, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, creada

¹³ **MADRAZO CUELLAR, Jorge**, *Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano, Una Visión de la Modernización de México*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993, p. 54

en 1986 y en Guerrero, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, a partir de 1987.

2.1.2 Marco Jurídico:

La creación del Sistema no Jurisdiccional de Derechos Humanos, respondió a ciertas circunstancias de orden social y político que se originan alrededor de los años 90's, de tal manera que el 28 de Enero de 1992 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al agregarse el apartado "b" al Artículo 102:

"a) La ley organizará el Ministerio Público de la Federación...

b) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."¹⁴

Así es como una dependencia gubernamental se transforma en un organismo autónomo, descentralizado del poder público, con personalidad y patrimonio propios. En este organismo fue designado como primer presidente el Dr. Jorge Carpizo MacGregor quien ya antes había desempeñado la presidencia cuando era un organismo desconcentrado.

Aunado a lo anterior, el apartado "b" del artículo mencionado establece además la necesidad de crear en los estados de la República comisiones que coadyuven al crecimiento de la propagación de la defensa de los derechos humanos.

¹⁴ Citado en: *Legislación sobre Derechos Humanos. Sonora. Comisión Estatal de Derechos Humanos. Septiembre 1993. Hermosillo, Sonora. p. 21*

2.1.3 Fundamentos Filosóficos que guían la labor de las Comisiones Defensoras de los Derechos Humanos en México:

Al ser creado el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, bajo los fundamentos universales que respaldan la labor del Ombudsman, permitió la caracterización específica de este sistema de instituciones a nivel nacional, posibilitando la identificación de bases teóricas que son aplicadas en el quehacer práctico que realizan las instituciones dedicadas a la defensa de derechos humanos, sintetizadas en nueve principios, que reflejan esta labor: Independencia, Autonomía, Imparcialidad, Racionalidad, Celeridad, Gratuidad, Neutralidad Política y Constitucionalidad.

Independencia.- Debido a su carácter público, se podría pensar que existe relación jerárquica con algún órgano gubernamental; sin embargo, esta relación no existe, ya que no substituye ni duplica ningún órgano legal, sino que es una institución nacional o estatal a la que la máxima autoridad, a través de los poderes legislativo o ejecutivo, o ambos, confían la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, efecto para el cual lo debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Autonomía.- Consiste en la separación de la administración central, es decir, no estar sujeto a las decisiones jerárquicas de esta. Es una separación técnica y orgánica a la vez.

En el caso que disminuya la autonomía de hecho o de derecho, se pierde la fisonomía y la existencia real, en detrimento de lo esperado en la eficacia en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución. Por lo que la Comisión, en ejercicio de su autonomía no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público en el desempeño de sus funciones.

La autonomía de la Comisión, nace a partir del sustento legal que la crea; sin embargo, no es suficiente este sustento legal, ya que la Comisión debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional; para lograrlo, la fuerza de la autoridad moral que lo sostiene, es en base al apoyo que le proporciona la voluntad de la sociedad civil.

Imparcialidad.- La imparcialidad de la Comisión se basa en el mejoramiento de la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; bajo este razonamiento, se entiende que la imparcialidad es el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas sin la fundamentación jurídica o sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

La Comisión no busca convertirse en adversario en contra de las instituciones, autoridades ni servidores públicos, sino colaborar con éstos, ya que, es el representante de los habitantes frente al poder público, pero únicamente cuando han sido trastocados los derechos. No actúa contra aquellos, sino contra la impunidad.

Racionalidad.- Se logra la racionalidad cuando la Comisión comprende los motivos y las causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma; cuando analiza los fundamentos jurídicos, si los hay, y los confronta críticamente con la queja que le presentó el afectado.

Previa investigación y valoración de la veracidad de las evidencias y circunstancias, pero sin apartarse de la norma, debe resolverse racionalmente procurando tanto como sea posible, la conciliación entre el quejosos y la autoridad o servidor público señalado como responsable de actos u omisiones realizados al margen de la ley; debe promover, por lo tanto, una respetuosa y positiva relación entre autoridades y gobernados.

Celeridad.- La naturaleza de la Comisión, permite responder a la expectativa de justicia de la sociedad de frente a los cometidos por el poder público, ya que, su actuación es inmediata y eficaz, por lo que la celeridad en la actuación es fundamentada en nuestra Carta Magna, en cuanto que establece que toda persona

tiene derecho a que se administre justicia de manera pronta, completa e imparcial y gratuita.

Con esta base, la Comisión intenta realizar su función simplificando trámites y en un procedimiento sencillo, sensible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

Gratuidad.- Al solicitar los servicios de la Comisión, el afectado no deroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja, basándose únicamente en datos verídicos.

La Comisión es una instancia de defensa civil que, sin ser inquisidor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario, su sentido humanitario la hace accesible para todos, sin importar el estrato social, al cual pertenezca.

Neutralidad Política.- Su condición imparcial le impide el acceso al ámbito político electoral, ser partidista no implica ausencia de interés de procesos de elección; sin embargo, el titular o titulares que lo presiden no participan en grupos ni en partidos políticos.

La neutralidad política es una condición necesaria para la aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernado y el particular, ya que en caso

contrario, por razón de disciplina y lealtad, tendría que simpatizar y apoyar a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencias con las personas o grupos partidistas diversos, impidiéndole, por lo tanto, el cumplimiento de su objetivo general.

Constitucionalidad.- Aunado al rango constitucional que lo fundamenta, la comisión cuenta con la confianza y credibilidad de la sociedad que lo vigoriza, los cuales día con día, se van incrementando a través de la lucha constante.

2.1.4 Funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Al momento de ser creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se contempló dentro de la legislatura las funciones suficientes y eficaces que le permitirán, representar a los particulares frente a los desvíos del poder público cuando rebase los límites que la ley marca.

En México son atribuciones de la Comisión:

- "a. Recibir quejas de presuntas violaciones de derechos humanos.
- b. Cuando los particulares cometen ilícitos con tolerancia o anuencia de algún servidor público u autoridad, o bien cuando estos últimos se

nieguen infundadamente a ejercitar las atribuciones que legalmente le corresponde en relación con estos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

- c. Formular recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado "b" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d. Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades que se presenten respecto a las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo.
- e. Procurar la conciliación entre el quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- f. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.
- g. Proponer a las diversas autoridades del país, que en exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de

disposiciones legislativas y reglamentarias, así como prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en beneficio de los derechos humanos.

- h. Promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos.
- i. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos Humanos.
- j. Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.
- k. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
- l. Proponer al ejecutivo federal, la subscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.¹⁵

2.2 Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora

2.2.1 Marco Jurídico:

El 28 de Octubre de 1992, El H. Congreso del Estado de Sonora, decretó la Ley 123 que crea la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la cual contempla una serie de disposiciones generales:

Artículo 1. La presente ley es de orden público y tendrá aplicación en todo el Estado de Sonora, en materia de derechos humanos, respecto a todas las personas que se encuentren dentro del territorio del Estado en los términos establecidos por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Se instituye la Comisión Estatal de derechos Humanos como un organismo público, de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano.

Artículo 3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos, atendiendo a su competencia y a la naturaleza de sus atribuciones, no forma parte de la administración Pública Estatal.

Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por Comisión, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Artículo 5. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán, además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de la comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia. (véase anexo 3)

2.2.2 Estructura Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos:

La Comisión es un organismo independiente de la administración local; su organización interna corresponde a lo estipulado por el apartado "b" del Artículo 102 de la Constitución y en el Reglamento Interno de la misma.

La Comisión está integrada por: La Presidencia, El Consejo, Secretaría Ejecutiva, Visitadores, Dirección General de Administración y Dirección General de Comunicación.

Funciones que cada una de las instancias:

Presidencia:

Es la instancia encargada de ejercer la representación legal de la Comisión, el nombramiento es otorgado por el titular del poder ejecutivo estatal. Las funciones que desarrolla son las siguientes:

- Formular lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad.
- Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la comisión.
- Distribuir y delegar funciones a los visitadores en los términos del Reglamento Interno.
- Enviar un informe anual al Congreso del Estado y al titular del poder ejecutivo estatal sobre las actividades de la comisión.

-
- Celebrar en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de derechos humanos, así como instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines.
 - Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el estado.

El Consejo:

La sociedad civil participa directamente con la Comisión, a través del Consejo que integra a personas de reconocido prestigio y propone al presidente de la comisión las directrices y lineamientos para la prevención y tutela de los derechos humanos, es decir, se trata de un colegiado de examen y opinión.¹⁶

El Consejo estará integrado por siete personas de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos cuatro de ellos, no deben desempeñar ningún cargo, empleo o comisión como servidor público.

¹⁶ *Manual de Capacitación de Comisión Estatal de Derechos Humanos*

Al Consejo se le han designado las funciones siguientes

- Establecer los lineamientos generales de la actuación de la comisión.
- Aprobar las normas de carácter interno relacionados con la comisión.
- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión presenta al Congreso del Estado y al titular del poder ejecutivo estatal.
- Solicitar al Presidente de la Comisión, información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la comisión.

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico, quien es designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión. Las funciones del Secretario Técnico son:

- Proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre.
- Remitir oportunamente a los consejeros citatorios, órdenes del día y material indispensable para la realización de sesiones.

-
- Proponer al Presidente de la Comisión, y coordinar las publicaciones y programas de divulgación, a través de los cuales se difunda lo relativo a la naturaleza, prevención y protección de los derechos humanos en el estado.
 - Formular y ejecutar programas de capacitación en materia de derechos humanos.
 - Organizar el material y supervisar la elaboración de la revista de la Comisión.
 - Promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo estatal.

Secretaría Ejecutiva:

Funciones:

- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales.

-
- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, estatales, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
 - Coordinar los estudios que realiza para el mejor funcionamiento de la Comisión, así como los que hayan de ser propuestos a los órganos gubernamentales locales.
 - Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la comisión haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que lo sustenten.
 - Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el presidente de la comisión y los que emanen del consejo.
 - Colaborar con la presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales.

Visitadores:

Otro órgano que forma parte integral de la comisión. Son dos visitadurías generales encargadas de dar observancia a los derechos humanos en las instituciones

públicas, con esta labor realiza además la tarea de difundir entre la población el respeto a los derechos humanos.

Funciones:

- Proporcionar atención a los individuos o grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos.
- Asistir a individuos o grupos, canalizando aquellas quejas que no constituyan violación de derechos humanos con las autoridades competentes.
- Recibir las quejas posibles de violación a los derechos humanos.
- Iniciar de oficio, discrecionalmente, aquellas denuncias que, aparezcan en los medios comunicación, donde se delaten hechos que puedan constituir violación a los derechos humanos.
- Integrar los expedientes, recibir las pruebas que fueran rendidas por las partes en el procedimiento y llevar a cabo las investigaciones que a su juicio fueran necesarias para esclarecer los hechos.

-
- Elaborar el proyecto de recomendación o de observación que presentará al Presidente de la Comisión.
 - Realizar los estudios pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones.

Para auxiliar en las actividades de las visitadurías generales se encuentran los visitadores adjuntos que realizan lo relacionado con la integración del expediente y consecuente investigación, misma que realizarán bajo la estricta supervisión de los Visitadores Generales.

El Presidente de la Comisión, los Visitadores Generales y adjuntos, en su actuación cuentan con la fe pública*, atribución que le facilita su labor, toda vez que pueda cerciorarse de las circunstancias, tiempo, formas y lugares en los que se cometen o no actos ilegales, por parte de las autoridades o servidores públicos en agravio de particulares, es decir, que cuenta con los suficientes elementos para certificar la veracidad de los hechos relativos a las quejas recibidas.

**Se entenderá como fe pública la facultad de autenticar documentos preexistente o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se le atribuya. Artículo 67, Capítulo III, Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora.*

En cuanto al personal de apoyo que labora en la Comisión, se encuentran inscritos dentro de dos Direcciones Generales: La Dirección General de Administración, y la Dirección General de Comunicación, ambas dependen directamente del Presidente de la Comisión.

Funciones de la Dirección General de Administración:

- Someter a la consideración del Presidente, el presupuesto anual de la Comisión.
- Planear, programar, presupuestar y evaluar las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión
- Adquirir mantener y conservar los recursos materiales propios de la Comisión.
- Formular y actualizar el manual organizacional de la Comisión.

Funciones de la Dirección General de Comunicación:

- Analizar y proporcionar a la Comisión la información que aparezca en los medios de comunicación en materia de derechos humanos.

2.3 Procedimiento de queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Como se mencionó anteriormente la C.E.D.H. Sonora, es un organismo encargado de la defensa de los derechos humanos a nivel estatal, el sistema de atención a la violación de derechos humanos cometidos por autoridades y/o servidores públicos, a través de anteponer quejas que den conocimiento de violación a los derechos humanos.

El método que se sigue para solicitar la participación de la Comisión es la siguiente:

"Toda queja que se dirija a la Comisión deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado. Dicho escrito deberá contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, apellido y en su caso un número telefónico de la persona que precisamente ha sido afectada en sus derechos humanos y de la persona que presenta la queja.

Sólo en casos urgentes podrá admitirse una queja no escrita que formule por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. En estos supuestos, únicamente se requiere contar con los datos ya citados. " ¹⁷

¹⁷ *Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Citado en Legislación sobre Derechos Humanos Sonora. Edit. C.E.D.H., Septiembre, 1993, p.50*

El procedimiento puede iniciarse por una queja ante la comisión de oficio. Las quejas pueden ser presentadas por cualquier persona que tenga conocimiento de una violación de derechos humanos, aunque ella no sea directamente la afectada; inclusive por un menor de edad o por los organismos no gubernamentales (ONGS).

Las quejas deben ser presentadas por escrito, pero si la persona que la presenta no sabe escribir, la Comisión la auxiliará. En ningún momento se aceptarán quejas anónimas "se considerará anónima una queja que no esté firmada, no contenga huella digital o no cuente con los datos de identificación del quejoso. Esa situación se hará saber, si ello es posible al quejoso, para que ratifique dentro de los tres días siguientes a su presentación, contando a partir del momento en que el quejoso reciba la comunicación de la comisión de que debe de subsanar la omisión".¹⁸

Por lo tanto, los escritos de queja deben contener el nombre de la persona que la presenta, así como los datos que hagan posible su localización. La formulación de la queja ante la C.E.D.H. no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa por ejemplo, o interrumpir sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad.

"De no ratificarse la queja en el plazo señalado se tendrá por no presentado el escrito de queja y se enviará al archivo; esto no impedirá que la Comisión de manera

¹⁸ *Ibid.* p. 50

discrecional , determine investigar de oficio el motivo de la queja, mediante resolución razonada del Visitador General cuando se trate de:

- a. Infracción grave a los derechos fundamentales de la persona: Derecho a la vida, Derecho a la libertad, Derecho a la integridad física y psíquica.
- b. Violaciones de lesa humanidad, esto es cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto".¹⁹

Cuando se recibe una queja, lo primero que hace la Comisión es examinar si es competente o no; en caso de no serlo, se le hace saber al quejoso y se le orienta respecto al organismo al que debe acudir. Si por el contrario, la Comisión es competente, se abre un expediente que se turnará al Visitador General que corresponda según el número de registro, para que proceda a su calificación dentro de un plazo máximo de tres días, a partir de fecha que se le turnó. El Visitador suscribirá el acuerdo de calificación, que podrá ser:

- I. Presunta violación a los derechos humanos,
- II. Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja,

¹⁹ *Ibid.* p. 51

-
- III. Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, con la necesidad de realizar orientación jurídica,
 - IV. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentos, o sea confusa.

Calificada la queja como presuntamente violatoria de derechos humanos, se enviará al quejoso un acuerdo de admisión de instancia, en el que se informará sobre los resultados de la calificación, el nombre del visitador encargado de su expediente y se le invitará a mantener comunicación con dicho funcionario durante el trámite del asunto.

Cuando la queja haya sido calificada como de competencia, y exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el visitador general correspondiente enviará el respectivo acuerdo de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla, la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución.

Se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso, a dicha dependencia se le enviará un oficio en el cual se señala que la Comisión ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la orientación del problema. El visitador solicitará además, un informe breve sobre el resultado de sus gestiones, mismo que anexará al expediente.

Tramitación de la queja:

Corresponde solamente al presidente de la Comisión o a los Visitadores Generales la determinación de urgencia de un asunto que amerite reducir el plazo máximo de 15 días concedido por la autoridad señalada como responsable para que rinda su informe, en caso de que no haya respuesta se le hará un segundo requerimiento y de no contestar nuevamente se tendrá por ciertos los hechos materia de queja, salvo prueba de lo contrario.

La respuesta de la autoridad podrá darse a conocer al quejoso, en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el quejoso y la información de la autoridad; en que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás que, a juicio del visitador general se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

"Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores generales, adjuntos o cualquier funcionario que sea designado para el efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión, para comprobar los datos que fueran necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño

de las labores de la investigación y permitir el acceso a la documentación o archivos respectivos.

La falta de colaboración de las autoridades en el cumplimiento de labores de los funcionarios de la Comisión, podrá ser motivo de la presentación de una denuncia ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar , o bien de la solicitud de amonestación.

Concluida la investigación, en la que se reúne los elementos de prueba de la existencia de una violación a los derechos humanos, se emite una recomendación que exclusivamente estará fundamentada en la documentación y prueba que obre en el mismo expediente".²⁰

Conciliación:

Cuando la queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica, o a otras que se consideren especialmente graves, por el número de afectados o por sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación o amigable composición con las autoridades señaladas como responsables. El visitador general correspondiente, de manera breve

²⁰ *Ibid.* p. 53

y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso, a fin de lograr solución inmediata a la violación.

La autoridad o servidor público a quien se envíe la propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de siete días naturales para responder la propuesta de forma escrita y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la comisión para que, en su caso, dentro de la 72 horas siguientes, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

Recomendaciones:

La recomendación es un medio utilizado por la Comisión para dar a conocer a la opinión pública, las violaciones cometidas por autoridades y/o servidores públicos. Las recomendaciones no tienen un carácter obligatorio, sólo cuentan con fuerza moral, la cual está dada en base al prestigio que a través de su actitud se ha ganado la Comisión y en base al apoyo que le brinda la sociedad civil. También el carácter obligatorio estriba en que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de los derechos humanos, pues sería en detrimento de su propia imagen.

"Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a los derechos humanos, el Visitador General que haya conocido el asunto, formulará el proyecto de recomendación y lo presentará a la consideración del Presidente de la Comisión.

El Presidente de la Comisión estudiará el proyecto de recomendación, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, suscribirá el texto de la recomendación".²¹

"Los textos de las recomendaciones contienen los siguientes elementos:

- Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
- Enumeración de las evidencias que demuestre la violación a derechos humanos.
- Descripción de la situación jurídica generada por la violación de derechos y del contexto en el que los hechos se presentaron.

²¹ *Ibid.* p. 56

-
- Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógicos-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada.
 - Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad para que las lleve a cabo, a efecto de reparar la violación y sancionar a los responsables".²²

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente, se notificará de inmediato para que éste tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la recomendación. La autoridad o servidor público a quien va dirigida la recomendación, dispondrá de un término de 15 días hábiles para responder si acepta o no, en caso negativo se dará a conocer a la opinión pública.

Recurso de Inconformidad:

El recurso de inconformidad es el mecanismo, que en cierta medida delimita las responsabilidades que existen entre las Comisiones Estatales y la Comisión Nacional .

²²

Idem.

Existen dos formas para recurrir al proceso de inconformidad:

- a) Recurso de queja
- b) Recurso de impugnación

El recurso de queja procede ante la Comisión Nacional por omisión o inacción del organismo local, el quejoso debe presentarlo directamente ante la Comisión Nacional exigiendo que transcurran seis meses de haber interpuesto la queja o denuncia ante la Comisión local; sólo puede presentarlo quien haya sufrido el perjuicio grave por la omisión o inacción del organismo correspondiente.

El recurso de impugnación procede por acción del organismo local o insuficiencia de la autoridad o servidor público local, corresponde al término del procedimiento, cuando ya se dictó una recomendación; se dirige contra la comisión local o contra la autoridad o servidor público local, al que se hubiese enviado una recomendación insuficientemente cumplida.

Este recurso se presenta ante la comisión local, la cual, en quince días debe de enviarlo a la comisión nacional y debe ser interpuesto dentro de un plazo de treinta días naturales o a partir de que el interesado conoció la recomendación y será presentado únicamente por quien haya sido el quejoso en el expediente correspondiente.

2.4 Denuncias de violaciones a los derechos humanos presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos:

En base a su intervención directa en la recepción de quejas y demanda de atención por parte de la población específicamente sonoreense, podemos conocer los actos violatorios de distinta índole verificadas en nuestro estado y son presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos de Sonora.

En el período comprendido de Noviembre de 1994 a Octubre de 1995 se presentaron un promedio de 2.8 quejas diarias ante este organismo, haciendo un total de 1005 denuncias en un año.

**No. DE QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
(Noviembre de 1994 a Octubre de 1995)**

F E C H A	No. DE QUEJAS
1994	
Noviembre	90
Diciembre	52
1995	
Enero	79
Febrero	73
Marzo	101
Abril	83
Mayo	101
Junio	102
Julio	75
Agosto	80
Septiembre	102
Octubre	67

Es preciso hacer notar, que si bien es cierto, estas cifras son indicador de la violación a los derechos humanos, también es cierto, que muchas las violaciones se

Es preciso hacer notar, que si bien es cierto, estas cifras son indicador de la violación a los derechos humanos, también es cierto, que muchas las violaciones se quedan impunes al no ser denunciadas por las personas agredidas, muchas veces por el temor a las represalias y otras tantas, por el desconocimiento de nuestros derechos y de las instancias encargadas de protegerlos y defenderlos.

Cabe señalar que, de acuerdo al Reglamento Interior de la Comisión estatal de Derechos Humanos, las denuncias son calificadas para determinar su: admisión, incompetencia sin orientación, no admisión por no violación de derechos humanos, incompetencia con orientación, conclusión antes de calificarse, pendiente de calificar, notoriamente improcedente, no admisión por extemporaneidad.

CLASIFICACIÓN Y FRECUENCIA DE LAS QUEJAS

CLASIFICACIÓN	Fr.
Abuso de autoridad	267
Violación a los derechos de los reclusos	155
Violación de autoridad administrativa	137
Dilación en la procuración de justicia	136
Dilación en la administración de justicia	97
Detención arbitraria	57
Vicios en el procedimiento	39
Violación al derecho de petición	30
Incumplimiento del deber legal	28
Abuso de autoridad federal	19
Torturas	16
Denegación de la justicia	13
Negligencia Médica	12
Violación por autoridades municipales	10
Dilación a la administración de justicia Federal	7
Negativa a la solicitud de atención médica	5
Actos atribuidos a particulares	5
Negligencia de autoridad	4
Incumplimiento de un deber legal atrib. Aut. Federal.	4
Incomunicación	3
Deficiencia de atención médica	3
Incumplimiento de un deber legal	3
Dilación en la procuración de justicia Federal	3
Violación del artículo 21 Constitucional (Exceso cobro de multas)	2
Falsa acusación	1
Presunto Desaparecido	1
Reclusión de menores en establecimientos no aptos	1

La Comisión Estatal de Derechos Humanos, busca, no sólo formas de conciliación, sino que ha establecido formas de prevención específicas para las dependencias que son frecuentemente denunciadas como arbitrarias:

DISTRIBUCIÓN DE LAS DENUNCIAS POR DEPENDENCIAS

DEPENDENCIA	No. DE DENUNCIAS
Dir. Gral. de Prevención y Readaptación Social en el Edo.	75
Agencia de la Policía Judicial del Estado en Hillo.	49
Agencia de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal	34
H. Junta local de Conciliación y Arbitraje del Edo.	31
Dirección General de Prevención y Readaptación Sococial	24
Instituto Mexicano del Seguro Social. Sonora	23
Dirección del Centro de Prevención y Readaptación Sococial de Hillo.	20
Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en Hillo.	16
Agencia 2o Ministerio Público del Fuero Común. Navojoa	16
Dirirección de la Policía Judicial del Edo en Hillo.	14

Es de llamar la atención, que el tipo de denuncias más frecuentes se presenta en lo que a procuración y administración de justicia se refiere, principalmente, en los

Es de llamar la atención, que el tipo de denuncias más frecuentes se presenta en lo que a procuración y administración de justicia se refiere, principalmente, en los casos de carácter penal: violación a los derechos de los reclusos, dilación en la procuración y administración de justicia, detención arbitrara, vicios en el procedimiento, violación al derecho de petición, entre otros.

Consideramos que en el campo jurídico-penitenciario, el trabajador social tiene un papel importante que desempeñar en materia de defensa de los derechos humanos de los reclusos, su inserción en este campo -uno de los más tradicionales, profesionalmente hablando- le permite vivir de cerca la problemática que se presenta día a día en este tipo de centros, por lo tanto, es una obligación profesional el incidir para que los derechos de los reclusos sean reivindicados.

Sin embargo, los derechos humanos son violados constantemente en la casa, en la calle, en los hospitales, en los centros de trabajo; que el Trabajo Social como disciplina social, tiene que plantearse la necesidad de intervenir en esta problemática que lesiona enormemente a la población civil, principalmente a las capas de la sociedad más pobres.