

**Guía para la presentación  
de una queja por violaciones  
a los derechos humanos  
de los migrantes  
ante la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**



---

# **Guía para la presentación de una queja por violencia a los derechos humanos de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Marta Villarreal  
**Coordinadora**

Miguel Sarre  
**Consultor**

Sandra Serrano  
**Asesora**

Andrea Meraz  
Georgina Mendoza Solorio  
**Investigadoras**

Isabel Erreguerena  
**Asistente de investigación**

Se agradece la valiosa información proporcionada por las organizaciones integrantes del Foro Migraciones, para la elaboración de este estudio.

Este proyecto se realizó con recursos de la Fundación Ford. Se inscribe en el marco de las actividades de la Clínica Legal de Interés Público del Departamento de Derecho del ITAM. El contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores. Los puntos de vista expresados en este documento no necesariamente son compartidos por la Fundación Ford ni por el ITAM.

## **Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)**

Río Hondo No. 1, Col. Progreso Tizapán,  
México, D.F., México, 01080  
Tel. +52 (55) 5628 4000  
<http://www.itam.mx>

## **Clínica de Interés Público del Departamento de Derecho del ITAM.**

<http://clip.itam.mx>

Julio de 2007

---

<b>Guía para la presentación de una queja por violaciones a los derechos humanos de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....</b>	<b>5</b>
Presentación de queja.....	6
Capítulo I • Fecha.....	8
Capítulo II • Nombre de quejoso.....	9
Capítulo III • Violaciones más frecuentes.....	10
Capítulo IV • Hechos.....	12
Capítulo V • Autoridad competente.....	14
Capítulo VI • Consideraciones.....	15
Capítulo VII • Petitorios.....	16
<b>Anexo 1 • Matriz de Elementos del Debido Proceso .....</b>	<b>19</b>
I. Derecho a la información, traducción e interpretación.....	19
II. Derecho a una adecuada defensa .....	20
III. Acceso a las autoridades consulares .....	23
IV. Juez o autoridad administrativa responsable e imparcial.....	23
V. Derecho a la revisión de los actos de la autoridad.....	24
<b>Anexo 2 • Herramientas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos....</b>	<b>25</b>
I. Formales.....	25
1. Recomendaciones ordinarias .....	25
2. Recomendaciones generales .....	26
3. Informes especiales .....	27
4. Medidas cautelares .....	28
5. Conciliación .....	28
6. Denuncias sobre delitos y faltas administrativas .....	29
7. Propuestas legislativas y reglamentarias .....	30
8. Acciones de Inconstitucionalidad.....	30
9. Modificación de prácticas administrativas .....	30
10. Presentación de informe anual .....	31
11. Difusión y capacitación .....	31
12. Visitas de supervisión .....	32
13. Iniciar quejas de oficio .....	32

---

# ÍNDICE

---

II. No formales.....	33
14. Acudir a organismos internacionales .....	33
15. Comunicados de prensa .....	33
16. Mediación .....	34
17. Apersonamiento del <i>ombudsman</i> nacional .....	34
18. Comunicación directa del titular de la CNDH con los altos funcionarios de Federación y de las entidades federativas .....	34
<b>Anexo 3 • Directorio.....</b>	<b>35</b>

---

**GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN  
DE UNA QUEJA POR VIOLACIONES  
A LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LOS MIGRANTES  
ANTE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

---

Esta guía es una herramienta para redactar y presentar quejas sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); si bien los ejemplos y consideraciones están relacionados principalmente con violaciones al debido proceso, esta guía puede ser utilizada para la presentación de quejas sobre violaciones de otra índole.

## Presentación de queja

### ¿Cómo puede presentarse una queja?¹

#### 1) Por escrito

#### 2) Por comparecencia (presentándose físicamente)

- En las oficinas de la CNDH.
- En las oficinas regionales de la CNDH.
- En los organismos locales de derechos humanos.

(Ver *Directorio* en Anexo 3.)

#### 3) Por teléfono

1. Llamar al número 01800 715 2000 (CNDH)

2. Ratificar la queja tres días después de su presentación, ya sea que:

- a. El quejoso acuda a las oficinas de la CNDH o del organismo local que corresponda.
- b. En caso de que el quejoso esté imposibilitado para ello, los representantes del organismo ante el que se interpuso la queja deben acudir al lugar donde se encuentra el quejoso.

---

1. Artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) y artículo 80 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RCNHD)

Si se presenta una queja por escrito, se puede seguir el siguiente formato que indica los elementos importantes que debe incluir una queja.

Lugar, **fecha**<sup>2</sup>

Asunto: Presentación de queja

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNANDEZ  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
PRESIDENTE

**Nombre completo de quien presenta la queja,**<sup>3</sup> **su teléfono, su domicilio para oír y recibir notificaciones,** con fundamento en el artículo 25 de la *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vengo a presentar una queja por violaciones a los derechos humanos de **nombre completo de la víctima y su nacionalidad.**

Los **derechos**<sup>4</sup> de **nombre de la víctima** han sido violados como se desprende de los siguientes:

#### HECHOS

- Responder a las preguntas: ¿Qué sucedió?, ¿dónde sucedió?, ¿cuándo sucedió? y ¿cómo sucedieron los hechos?
- Seleccionar los puntos clave de los hechos que ayuden a identificar la(s) violación(es) a los derechos humanos de los migrantes para así poder establecer el vínculo entre los hechos y la alegada violación a los derechos humanos.<sup>5</sup>
- Especificar el nombre o puesto de la autoridad que cometió las violaciones a los derechos humanos y proporcionar datos que faciliten su ubicación.<sup>6</sup>

#### CONSIDERACIONES

- Se establecen los **derechos** que se consideran violados y la forma en que cada uno de los hechos antes narrados viola los derechos invocados (**relación causal**).<sup>7</sup>

Por todo lo anterior, solicitamos:

- Se establecen las **peticiones específicas**.<sup>8</sup>

Atentamente,

**Firma del quejoso**

NOTA: Éste es un formato, recuerda adecuarlo a tus necesidades y agregarle los elementos que consideres importantes en tu caso específico.

2. Para mayor información consultar Capítulo I.

3. Para mayor información consultar Capítulo II.

4. Para mayor información consultar Capítulo III.

5. Para mayor información consultar Capítulo IV.

6. Para mayor información consultar Capítulo V.

7. Para mayor información consultar Capítulo VI.

8. Para mayor información consultar Capítulo VII.

## ¿Cuándo se puede presentar una queja ante la CNDH?<sup>9</sup>

Dentro del año siguiente a:

- La ejecución de los hechos que se estimen violatorios.
- A la fecha en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

Este plazo podrá **ampliarse** mediante una resolución del visitador general de la CNDH en caso de infracciones graves a los derechos humanos (atentados a la vida, tortura, desaparición forzada).<sup>10</sup> Para esto se recomienda *incluir en la queja una petición expresa de que se amplíe el plazo y explicar las razones* por las que crees que ésta debe ser admitida fuera de tiempo.

Por ejemplo: en el caso de sobrevivientes de *trata de personas* que habiendo huido del tratante no hubieran conocido su derecho a denunciar o reclamar la violación de derechos humanos; o el migrante que habiendo sido deportado no hubiera podido contactar con la CNDH o no la conocía sino hasta pasado el año; o presos que por falta de acceso a la información sobre sus derechos o acceso a asistencia para la presentación de la queja no hubieran podido presentar la queja dentro del plazo de un año.

### Casos:

- En el caso de las violaciones que se consuman en un acto, el plazo corre desde que ocurren los hechos que se estiman violatorios, o a la fecha en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

Por ejemplo, en un **homicidio** el plazo empieza a correr desde que:

- se realiza el homicidio o
  - se tiene conocimiento de éste.
- 
- En el caso de las violaciones que son continuadas, es decir, cuando hay una pluralidad de actos que transcurren en el tiempo y son considerados una sola violación o delito, la queja puede presentarse en cualquier momento, esto es, desde que empiezan los actos violatorios, durante todo el tiempo que duren éstos y hasta un año después de que hubieran cesado. El plazo no corre desde que empieza la violación, sino que se considera que la violación se sigue actualizando durante el tiempo que se realiza y el plazo empieza a correr desde que la violación termina.

Por ejemplo, en una **desaparición forzosa** el plazo comienza a correr:

- NO cuando desaparece la persona.
- NO durante el tiempo que está desaparecida.
- SÍ cuando aparece la persona.

La queja puede presentarse desde que desaparece la persona, mientras esté desaparecida, una vez aparecida y hasta un año después de aparecida.

---

9. Artículo 26 de la LCNDH.

10. Ver Artículo 88 del RCNDH.

### ¿Quién puede presentar una queja sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes?<sup>11</sup>

Cualquier persona u organización

- Que haya sufrido una violación en sus derechos fundamentales puede presentar la queja *directamente* o por medio de un *representante*.<sup>12</sup>
- Que tenga conocimiento de una violación a los derechos humanos de un tercero puede denunciar los hechos y presentar una queja ante la CNDH, aunque no tenga relación ni afectación personal alguna.

Quien denuncia los hechos y presenta la queja es llamado quejoso y éste no necesariamente es la víctima ni el representante de la víctima. Algunos ejemplos de quejosos por violaciones a los derechos humanos de los migrantes son:

#### 1) Víctimas directas:

- migrantes extranjeros documentados e indocumentados
- migrantes mexicanos
- niños y niñas migrantes

#### 2) Representantes de la víctima:

- Abogado
- Organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup>

#### 3) Personas distintas de la víctima

- José Pérez
- Un obispo
- Organizaciones de la sociedad civil o sus miembros a título individual

---

11. Artículo 25 de la LCNDH.

12. No se exigen requisitos para ser representante y no es necesario ser abogado.

13. Las organizaciones civiles que no estén legalmente constituidas deben tomar en cuenta que el artículo 87 del Reglamento de la CNDH señala que “*el escrito de queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovido sólo por la o las personas que lo hayan suscrito o marcado su huella*”, Sin embargo, este requisito, por estar establecido en el reglamento y no en la ley, es ilegal debido a que por razones de jerarquía normativa los reglamentos no pueden establecer mayores requisitos que las leyes.

## CAPÍTULO III • VIOLACIONES MÁS FRECUENTES

---

### Se ha documentado que las violaciones más comunes a los derechos de los migrantes son:<sup>14</sup>

- La autoridad no se identifica al momento de la verificación y/o aseguramiento.  
Por ejemplo:
  - Las autoridades no portan uniforme ni gafete visible.
  - Las autoridades que realizan la verificación y/o aseguramiento se niegan a informar su nombre cuando se les pregunta.
  
- No se informa el motivo de la verificación y/o aseguramiento.  
Por ejemplo:
  - La autoridad migratoria efectúa la verificación y/o aseguramiento sin comunicar a los migrantes las razones por las que se realizan estos actos.
  
- No se proporciona información sobre el procedimiento migratorio.  
Por ejemplo:
  - La autoridad de la estación migratoria no informa al migrante en qué etapa del procedimiento se encuentra y cuál es el siguiente paso.
  - Las autoridades no informan a los migrantes sobre los plazos del procedimiento migratorio y la posibilidad de llevar el procedimiento en libertad.
  
- Se impide que el migrante se ponga en contacto con personas y organizaciones que puedan asistirlo en su caso.  
Por ejemplo:
  - Llamada telefónica con costo e inaccesibilidad al uso de teléfonos.
  - La autoridad migratoria exige requisitos arbitrarios para permitir el acceso de organizaciones civiles a las estaciones migratorias.
  - Los horarios de visita en las estaciones migratorias son muy restringidos.
  
- Se obstaculiza el derecho del migrante a comunicarse de manera libre y privada con su defensor.  
Por ejemplo:
  - La autoridad lee y selecciona los documentos que el defensor le lleva al migrante asegurado.
  - La autoridad está presente de manera intrusiva cuando se realizan las entrevistas entre el migrante y su defensor.

---

14. Foro Migraciones, *Informe Alternativo de la Aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, México, diciembre de 2005; Oficina en México del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003; Sin Fronteras, I.A.P., *Situación de los Derechos Humanos de los Trabajadores migratorios y sus Familias en la Región*, México, marzo de 2004; Asambleas de Foro Migraciones, 2006 y 2007.

- Se dificulta al migrante el acceso al expediente de su caso y no hay publicidad en el procedimiento.

Por ejemplo:

- Los expedientes se encuentran lejos de donde se encuentra el asegurado.
- Los trámites para acceder al expediente son poco claros y se dificultan dada la condición de aseguramiento.

- Las autoridades que realizan la verificación del estatus migratorio, el aseguramiento y la expulsión no son competentes.

Por ejemplo:

- Empleados de empresas privadas verifican y/o detienen a los migrantes. Recordemos que los únicos habilitados para realizar verificaciones y/o detenciones son los agentes del Instituto Nacional de Migración y de la Policía Federal Preventiva.

- No se asegura al migrante en un espacio digno, ni se le proporcionan alimentos, enseres básicos para aseo personal y atención médica.

Por ejemplo:

- Las autoridades encargadas de las estaciones migratorias no proporcionan:
  - Agua potable en las estaciones migratorias.
  - Colchonetas limpias.
  - Artículos de primera necesidad en los centros de detención.
  - Un espacio limpio y adecuado.
  - Medicamentos necesarios.

# CAPÍTULO IV • HECHOS

---

## ¿Cómo se narran los hechos?

Es necesario realizar una narración de los hechos en la cual se presenten los datos relevantes para dar cuenta de la violación a los derechos humanos. Muchas veces se suelen incluir datos que no son útiles para la queja. A continuación se presentan ejemplos de cómo narrar los hechos y como no hacerlo.

### Ejemplo:

- ⊗ Llegamos a la estación migratoria para entregar unos documentos más o menos a medio día y hacía mucho calor. Había un policía en la entrada alto y uniformado que no nos dejó pasar y entonces le dijimos que sólo queríamos entregar unas cosas; él nos dijo que no se iba poder; nosotros le preguntamos la razón y que si podíamos hablar con alguien que nos explicara, pero nos dijo muy enojado que nadie nos podía recibir porque estaban muy ocupados con otros trabajos.
- ☺ El *cuatro de marzo de dos mil siete* en la entrada de la **Estación Migratoria de Iztapalapa** nos recibió un oficial de migración vestido con uniforme beige que portaba un gafete de identificación que decía "Juan González Pérez". *Él se encontraba controlando la entrada y nos impidió a Mariana Sánchez y Gregorio Maldonado* entregar una comunicación privada al **Sr. Fernando Salceda** con el argumento de que en ese momento no se encontraba ningún representante legal del Instituto Nacional de Migración dentro de la estación migratoria. En ese momento, Mariana y Gregorio solicitamos audiencia con la autoridad responsable y fuimos informados de que no nos podía recibir porque estaba ocupada en la práctica de una diligencia de traslado médico de uno de los asegurados.

### Puntos clave:

- *Tiempo:*
  - ¿Cuándo sucedió? Cuatro de marzo de dos mil siete.
- **Lugar:**
  - ¿Dónde sucedió? Estación Migratoria de Iztapalapa.
- Autoridad
  - ¿Quién comete las violaciones? Juan González Pérez.
  - ¿Cómo ubicar a la autoridad que priva? En la entrada de la estación migratoria de Iztapalapa.
- Víctima:
  - ¿A quién se le violaron los derechos? A Fernando Salceda se le violó su derecho a recibir visitas y ponerse en contacto con un defensor o posible defensor; a Mariana Sánchez y Gregorio Maldonado se le violó su derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.
- Hecho violatorio:
  - ¿Qué hecho se puede traducir en una violación? El acto de la autoridad que leyó e impidió la entrega de comunicaciones privadas.

Esta parte es de suma importancia, pues para probar la existencia de una violación debe haber una adecuada narración de los hechos, de la cual se desprenda el daño ocasionado. En el siguiente cuadro se presenta una ejemplificación de hechos, ya sean omisiones o acciones, que son violatorios a un derecho específico.

<b>Derecho dañado</b>	<b>Hechos</b>
Libertad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que la autoridad retenga a una persona sin causa razonable.</li><li>• Que la autoridad tenga conocimiento de que una empresa privada retiene personas y no ejerza sus facultades para evitar ese acto.</li></ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que no se traslade al migrante al hospital en el momento en que sufre un ataque.</li><li>• Que el migrante sufra de alguna condición de salud por lo que necesite una dieta especial y no se le brinde.</li></ul>
Adecuada defensa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Que no se le permita al migrante ponerse en contacto con organizaciones que puedan auxiliarlo.</li><li>• Que no se le permita al defensor comunicarse privadamente con el representado.</li></ul>

# CAPÍTULO V • AUTORIDAD COMPETENTE

## ¿A qué autoridades podemos denunciar ante la CNDH?<sup>15</sup>

<b>1) Federales</b>	- La CNDH conoce de quejas respecto de cualquier autoridad federal que cometa alguna violación a los derechos humanos. <sup>16</sup>
<b>2) Federal y local y/o municipal, involucradas en un mismo hecho o circunstancia</b>	En dos casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la violación se produjo como resultado de una solicitud de colaboración;<sup>17</sup> es decir, si el Instituto Nacional de Migración (INM) solicita a las autoridades locales o municipales ayuda para cumplir con disposiciones de la Ley General de Población (LGP), como el aseguramiento.</li> <li>• Si las autoridades locales o municipales estuvieren realizando actos de la competencia del INM.</li> </ul> En ambas situaciones la CNDH dirigirá el caso correspondiente al INM y a la autoridad local y/o municipal correspondiente.
<b>3) Local</b>	En siete casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si hay agentes de dos entidades federativas diferentes involucradas en un mismo hecho o circunstancia.<sup>18</sup></li> <li>• Si el caso trasciende el interés de la entidad federativa e incide en la opinión pública nacional.<sup>19</sup></li> <li>• Si el organismo local de protección a los derechos humanos ha tardado mucho en expedir su recomendación.<sup>20</sup></li> <li>• Si lo solicita expresamente alguno de los organismos locales.<sup>21</sup></li> <li>• Si el titular del organismo local se encuentra impedido para conocer del asunto.<sup>22</sup></li> <li>• Si el quejoso está inconforme con la actuación del organismo local:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ante la ausencia de actividades del organismo local, la CNDH puede conocer el caso,<sup>23</sup> el cual debe presentarse por escrito (escrito de inactividad) en un plazo máximo de seis meses posteriores a la inactividad manifiesta.</li> </ul> </li> </ul>

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que bajo los supuestos anteriores si un organismo local ha recibido una queja de la competencia de la CNDH,<sup>24</sup> el *ombudsman* local debe realizar las diligencias indispensables para dar atención inmediata al quejoso y remitir el expediente a la CNDH en un plazo máximo de 36 horas.

**IMPORTANTE:** La CNDH puede tramitar una queja cuando un particular cometa una violación y siempre y cuando su actuación sea con la tolerancia o consentimiento de algún servidor público, o cuando estos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las facultades que la ley les otorga para procurar el esclarecimiento de una violación, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.<sup>25</sup>

15. Artículo 3 de la LCNDHy artículo 16 del RCNDH.

16. De conformidad con la Ley General de Población (LGP) las autoridades competentes para realizar actos en materia migratoria son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal Preventiva. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 73 de la LGP, las autoridades que por ley tienen a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales pueden prestar colaboración a las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de la Ley. Sin embargo, lo anterior no impide que cualquier otra autoridad federal cometa violaciones a los derechos humanos de los migrantes, mismas que también podrán ser atendidas por la CNDH.

17. Artículo 73 de la LGP. En este sentido, en la recomendación 05/2005 (caso de 46 migrantes indocumentados asegurados en la rancharía "El Terrero" en Tonalá, Chiapas), la CNDH afirmó que dicha solicitud de colaboración debe ser expresa y por escrito. En la misma recomendación señaló también que "la práctica de revisiones de carácter migratorio por instituciones a las cuales la Ley no las faculta para ello, además de ser una práctica por sí misma ilegal, propicia condiciones para que se realicen toda clase de abusos en contra de los migrantes indocumentados dentro del territorio nacional, particularmente por las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran".

18. Competencia auxiliar.

19. Artículo 60 de la LCNDH y artículo 14 del RCNDH.

20. Artículo 60 de la LCNDH.

21. Artículo 14 del RCNDH.

22. Artículo 14 del RCNDH.

23. Facultad de atracción, artículo 60 de la LCNDH.

24. Artículo 15 del RCNDH. En la recomendación 23/2006 (caso de las condiciones de aseguramiento de migrantes en la cárcel distrital del tercer distrito judicial de San Nicolás de los Garza, Nuevo León), como resultado de una visita de supervisión a un centro de reclusión, el organismo local recibió quejas de migrantes indocumentados asegurados en dicho lugar y después las transmitió a la CNDH.

25. En estos casos las autoridades son responsables por omisión.

Para facilitar la argumentación jurídica sobre los derechos violados es conveniente:

- a) Analizar al máximo los elementos del derecho violado. Para ello es útil generar una matriz de dicho derecho (ver la Matriz de Elementos del Debido Proceso en el Anexo 1).
- b) Tomar en cuenta y responder las siguientes preguntas:<sup>26</sup>
  - i) De los hechos, ¿cuáles se le reclaman a cada autoridad?
  - ii) ¿Qué aspecto del debido proceso viola cada hecho?
  - iii) ¿Cómo se violaron los derechos que conforman el debido proceso?
  - iv) ¿En qué normatividad nacional e internacional se encuentran contenidos los derechos que se alegan como violados?<sup>27</sup>
  - v) ¿Existe jurisprudencia nacional, internacional<sup>28</sup> y/o precedentes de la CNDH que ayuden a fortalecer los argumentos?
  - vi) ¿Cuál es la fuente de la violación del derecho al debido proceso? Hay que diferenciar cuando se trate de una fuente normativa, es decir, que la ley la establezca, o cuando provenga de una mala interpretación de la ley o de una práctica fuera de ley.

---

26. Todas las preguntas están enfocadas al análisis de los hechos bajo el lente del debido proceso; si el derecho con el que se está trabajando no es éste, es conveniente reformular las preguntas a partir de la matriz elaborada para el derecho en cuestión.

27. Aun cuando los elementos como éste no son un requisito indispensable para la presentación de una queja, es siempre recomendable como un elemento para fortalecer los argumentos de la queja y guiar la investigación de los hechos por parte de la CNDH.

28. Para tal fin se recomienda consultar las fuentes directas en la materia: Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas [www.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/](http://www.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/), Comisión Interamericana de Derechos Humanos [www.cidh.oas.org/Default.htm](http://www.cidh.oas.org/Default.htm), Corte Interamericana de Derechos Humanos [www.corteidh.or.cr/](http://www.corteidh.or.cr/) y Corte Europea de Derechos Humanos <http://www.echr.coe.int/echr/>

## CAPÍTULO VII • PETITORIOS

---

### ¿Qué se debe tomar en cuenta para elaborar los puntos petitorios?

- a) Determinar el daño provocado por la violación a los derechos humanos al agraviado.
  - Realizar un diagnóstico de cómo se vieron afectados los estados físico, mental, emocional y económico, y el entorno de las víctimas como consecuencia de la violación a sus derechos humanos.
- b) Determinar qué herramientas de la CNDH son las adecuadas para la restitución y protección de derechos vulnerados. (Ver Herramientas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Anexo 2).

### ¿Qué se puede solicitar en los puntos petitorios?

Dependiendo del caso se le puede solicitar a la CNDH lo siguiente:

- a) Que admita a trámite la queja presentada por considerar los hechos como presuntamente violatorios de los derechos humanos.<sup>29</sup>
- b) Que investigue las alegadas violaciones a los derechos humanos descritas en los hechos.<sup>30</sup>
- c) Que califique los hechos de la queja como violatorios de derechos humanos.<sup>31</sup>
- d) Que en caso de existir hechos delictivos los denuncie oportunamente ante las autoridades correspondientes y/o que formule las quejas administrativas conducentes:<sup>32</sup>
  - Sin esperar que se realice o agote la investigación por parte de la CNDH y
  - Sin esperar que la CNDH acredite la violación a los derechos humanos.<sup>33</sup>
- e) En caso de haber identificado una violación que tiene su origen en la ley, que promueva las reformas legislativas pertinentes.
- f) Que recomiende a las autoridades la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y que se pronuncie sobre la *reparación del daño*.<sup>34</sup>

---

29. Ver el Capítulo III del RCNDH sobre la calificación del escrito de queja.

30. Artículo 6 (II) de la LCNDH y artículo 112 del RCNDH.

31. De acuerdo con el Programa Atalaya, una vez que la CNDH califica una queja como presunta violación a los derechos humanos, ya cuenta con elementos suficientes para presentar las denuncias y quejas correspondientes. Programa Atalaya, *Análisis de Gestión de la CNDH en 2003*, México, 2004, p. 16.

32. Artículo 102 B de la CPEUM y artículo 71 de la LCNDH.

33. No olvidar que un mismo hecho puede constituir al mismo tiempo una violación a los derechos humanos y un delito, o una falta administrativa y una violación a los derechos humanos; de tal suerte que la responsabilidad por la violación a los derechos humanos y su solución son diferentes e independientes de la responsabilidad por haber cometido un delito o una falta administrativa. Ver Programa Atalaya, *Análisis de gestión de la CNDH en 2005*, México, 2006, capítulo III, pp. 67 y 68. En este mismo sentido, debe recordarse que de acuerdo con el artículo 32 de la LCNDH, *“[l]a formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad”*.

34. La facultad de emitir recomendaciones se encuentra en el artículo 6 (III) de la LCNDH y la obligación de restituir en el artículo 44 de la misma Ley. Ahora, las medidas sugeridas toman la forma de recomendaciones específicas, las cuales de acuerdo con el artículo 132 fracción V del RCNDH son *“las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables”*.

Para ello se debe:

- Especificar a la CNDH qué medidas se consideran apropiadas para la restitución del derecho vulnerado. Es conveniente responder las siguientes preguntas:
  - ¿Qué consecuencias ha tenido la violación a sus derechos humanos para el agraviado y para las víctimas indirectas?
  - ¿Qué medidas pueden restituir el daño causado por dicha violación?
- Tener presente que el objetivo de la reparación del daño es “llevar a la víctima a una condición similar a la que se encontraba antes de la afectación”<sup>35</sup> y que ésta debe:
  - Ser integral; es decir, abarcar los daños y perjuicios materiales y morales sufridos por la víctima de la o las violaciones en sus derechos fundamentales;
  - Buscar extenderse a la promoción de cambios estructurales que eviten futuras violaciones a los derechos humanos; y
  - Permitir la identificación de las violaciones a los derechos humanos de terceros — víctima secundaria o indirecta—, quienes resulten afectados; por ejemplo, cuando quedan totalmente desamparados como resultado de la detención ilegal o arbitraria de un familiar suyo.<sup>36</sup>
- Recordar que es una obligación del *ombudsman* velar por la aplicación integral de la reparación del daño en sus diferentes formas.<sup>37</sup> Las formas de reparación del daño existentes son:

<b>FORMAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO<sup>38</sup></b>	
<i>La compensación y/o indemnización económica</i>	Debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los daños y perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones.
<i>La restitución</i>	Comprende según corresponda, entre otras, el restablecimiento de la libertad, de la identidad y del estatus migratorio, y la autorización de reingreso (en caso de haber sido expulsado).
<i>La rehabilitación</i>	Incluye atención médica y psicológica, además de servicios jurídicos y sociales.
<i>La satisfacción</i>	Comprende medidas como disculpas públicas y homenajes a las víctimas.
<i>Las garantías de no repetición</i>	Han de contribuir a la prevención de futuras violaciones, ya que pueden incluir la revisión y reforma de leyes que contribuyan a que los derechos humanos no sean vulnerados.

35. Programa Atalaya, Análisis de Gestión 2006, op. cit., p. 74.

36. Programa Atalaya 2005, pp. 74 y 75.

37. Programa Atalaya 2005, pp. 69 y 70. El artículo 44 de la LCNDH establece que “se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.

38. Ver: “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” y los Principios generales para las distintas formas de reparación del daño descritos en el “Análisis de Gestión de la CNDH en 2005”, Programa Atalaya, [www.atalaya.itam.mx](http://www.atalaya.itam.mx).

- g) Que proponga los cambios legislativos y reglamentarios, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección a los derechos humanos.<sup>39</sup>
- h) Que elabore y ejecute programas preventivos en materia de derechos humanos.<sup>40</sup>
- i) Que formule programas y proponga acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento en territorio nacional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México.<sup>41</sup>
- j) Que solicite *medidas cautelares*.
- **¿En qué consisten las medidas cautelares?** En acciones o abstenciones que la CNDH solicita a la autoridad competente para evitar la consumación de daños irreparables o de difícil reparación.<sup>42</sup>
  - **¿Cuál es la finalidad de decretar medidas cautelares?** Evitar la consumación de daños irreparables o de difícil reparación a los afectados.
  - **¿Quién puede solicitar a la CNDH que decrete medidas cautelares?** Cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que, de consumarse serían violatorios de los derechos humanos cuando éstos sean cometidos por algún agente del Estado.
  - **¿Cuánto tiempo duran las medidas cautelares?** Treinta días, pero pueden ser prorrogadas por el tiempo que sea necesario.<sup>43</sup>
  - **¿Cuándo puede la CNDH decretar estas medidas?** En el momento en que tenga conocimiento de hechos que constituyan razón suficiente para que, de ser ciertos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución de los derechos.<sup>44</sup> No es necesario que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidas a la autoridad, para lo cual se desarrollará la investigación posteriormente. La CNDH no debe esperar a que se le presente una queja para solicitar medidas cautelares.<sup>45</sup>

Nota: El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RCNDH) establece que para solicitar medidas cautelares es necesario que la violación reclamada se considere grave. Sin embargo, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) no exige este requisito, por lo que no es necesario que la violación reclamada se considere grave.<sup>46</sup>

---

39. Artículo 6 (VIII) de la LCNDH.

40. Artículo 6 (XI) de la LCNDH.

41. Artículo 6 (XIII) de la LCNDH.

42. Artículo 40 de la LCNDH y artículo 116 del RCNDH.

43. Artículo 118 del RCNDH.

44. Artículo 117 del RCNDH.

45. La CNDH puede conjugar su facultad de abrir quejas de oficio con su facultad de solicitar medidas cautelares y ejercerlas al mismo tiempo.

46. Por razones de jerarquía normativa, los reglamentos no pueden exigir mayores requisitos que las leyes debido a que los reglamentos son jerárquicamente inferiores que las leyes.

# ANEXO 1 • MATRIZ DE ELEMENTOS DEL DEBIDO PROCESO

## I. Derecho a la información, traducción e interpretación

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Identificación de la autoridad que realiza la verificación y/o detención	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Convención 1990) , artículo 16.3</li> <li>- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (Principios para personas en detención) , principio 2</li> <li>- Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción (Lineamientos Regionales), lineamientos 6 y 15</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento de la Ley General de Población (RLGP) , artículo 196 fracción II</li> </ul>
Información sobre el motivo y la naturaleza de la verificación y/o detención	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 14.3.a</li> <li>- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), artículo 8.2.b</li> <li>- Convención 1990, artículo 16.5</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamientos 6 y 15</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley General de Población (LGP), artículo 154</li> <li>- RLGP, artículo 209 fracción V</li> </ul>
Información sobre el centro de detención al que será conducido, sus reglas y servicios	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 35</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamiento 6</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración (Acuerdo de las EM), artículo 25</li> </ul>
Información sobre el procedimiento del aseguramiento incluyendo opciones para llevar el procedimiento en libertad	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículo 9.2 y 14.3.a</li> <li>- Convención 1990, artículos 16.5, 16.6 y 18</li> <li>- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 30</li> <li>- Convención Americana, artículo 8</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamiento 6</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Federal de Procedimientos Administrativos (LUPA), artículo 16 fracción VII</li> <li>- LGP, artículo 153</li> </ul>

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Información sobre el derecho a recurrir las decisiones de la autoridad y sobre los medios para hacerlo	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración Universal de Derechos Humanos (Declaración Universal), artículo 8</li> <li>- PIDCP, artículos 2, 9.4 y 14.5</li> <li>- Convención 1990, artículos 16.8 y 23</li> <li>- Convención Americana, artículos 8.2.h y 25.1</li> <li>- Principios para personas en detención, principio 9</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamiento 5</li> </ul>
Las comunicaciones deben ser en una lengua que el migrante entienda o se le debe facilitar un traductor de manera gratuita	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículos 14.3.a y 14.3.f</li> <li>- Convención 1990, artículos 16.5 y 18.1.a</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.2.a</li> <li>- Principios para personas en detención, principio 14</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamientos 5 y 6</li> </ul>

## II. Derecho a una adecuada defensa

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Tener los medios adecuados para ponerse en contacto con personas y organizaciones que puedan asistirlo en su caso	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos Regionales, lineamiento 39</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RLGP, artículo 209 fracción II</li> <li>- Acuerdo de las EM, artículo 21</li> </ul>
Defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículo 14.3.d</li> <li>- Convención 1990, artículo 18</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.2.d</li> <li>- Principios para personas en detención, principio 17</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) artículo 20 fracción IX</li> </ul>
Comunicarse con su defensor	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículo 14.3.b</li> <li>- Convención 1990, artículo 18</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.2.d</li> <li>- Principios para personas en detención, principio 18.1</li> <li>- Lineamientos Regionales, lineamiento 36</li> <li>- Principios básicos sobre la función de los abogados, principio 8</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RLGP, artículo 209 fracciones II y VII</li> <li>- Acuerdo de las EM, artículo 21</li> </ul>

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Las comunicaciones telefónicas y/o visitas deben de ser libres, privadas y confidenciales	<i>Internacional:</i> -Convención Americana, artículo 8.2.d -Principios para personas en detención, principios 15.5 y 18.3 -Lineamientos Regionales, lineamiento 36 - Principios básicos sobre la función de los abogados, principio 8 <i>Nacional:</i> -CPEUM, artículo 16
Tener acceso al expediente de su caso	<i>Internacional:</i> -Declaración Universal, artículos 10 y 11 -PIDCP, artículo 14.1 -Convención Americana, artículo 8.5 <i>Nacional:</i> -CPEUM, artículo 20 fracciones VI y VII -LGP, artículo 156 -RLGP, artículo 209 fracción V -LFPA, artículos 16 fracción III, y 33
Publicidad en el procedimiento	<i>Internacional:</i> -Declaración Universal, artículos 10 y 11 -PIDCP, artículo 14.1 -Convención Americana, artículo 8.5 <i>Nacional:</i> -CPEUM, artículo 20 fracciones VI y VII -LGP, artículo 156 -RLGP, artículo 209 fracción V -LFPA, artículos 16 fracción III, y 33
Respeto al principio de legalidad y la certidumbre jurídica	<i>Internacional:</i> -Declaración Universal, artículos 10 y 11 -PIDCP, artículo 14.1 -Convención Americana, artículo 8.1 -Convención 1990, artículos 16.3 y 16.4 <i>Nacional:</i> -CPEUM, artículos 14 y 16 -RLGP, artículo 195
Plazo razonable; que no haya dilaciones indebidas	<i>Internacional:</i> -PIDCP, art. 14.3.c -Convención Americana, art. 8.1 -Convención 1990, artículos 16.6 -Lineamientos Regionales, lineamiento 36 <i>Nacional:</i> -CPEUM, artículo 17 -RLGP, artículo 210

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Realizar su declaración libre de coacción	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención Americana, artículo 8.3</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CPEUM, artículo 20 fracción II</li> </ul>
Derecho a no declarar en su contra	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículo 14.3.g</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.2.g</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CPEUM, artículo 20 fracción II</li> </ul>
Derecho a participar en el procedimiento; oportunidad de alegar lo que le convenga	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración Universal, artículo 10</li> <li>- PIDCP, artículos 14.1 y 14.3.d</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.1</li> <li>- Convención 1990, artículo 18.1.d</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LGP, artículo 154 fracción I</li> <li>- RLGP, artículo 209 fracción V</li> </ul>
Igualdad de armas en el procedimiento	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIDCP, artículos 14.3.e</li> </ul>

### III. Acceso a las autoridades consulares

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Dar su consentimiento para que la autoridad migratoria notifique al consulado respectivo	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención 1990, artículo 18.1.d</li> <li>- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, artículo 36.1</li> </ul>
Derecho a recibir asistencia consular si es su deseo	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención 1990, artículo 23</li> <li>- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, artículo 36.1</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RLGP, artículo 209 fracción II</li> </ul>

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Derecho a entablar una comunicación, si así es su deseo, libre, directa y sin demora con el consulado respectivo	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convención 1990, artículo 16.7.b</li> <li>- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, artículo 36.1.a</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RLGP, artículo 209 fracción II y III</li> </ul>

#### IV. Juez o autoridad administrativa responsable e imparcial

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
Que la autoridad sea competente, imparcial e independiente	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración Universal, artículo 10</li> <li>- PIDCP, artículos 2.3.b y 14.1</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.1</li> <li>- Convención 1990, artículo 18.1</li> </ul> <p>- Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura aprobados en la Asamblea General en 1985</p> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CPEUM, artículos 14 y 17</li> <li>- LFPA, artículo 3 fracción I</li> <li>- RLGP, artículo 195</li> </ul>
Que la autoridad sea responsable ante su superior jerárquico	<p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LGP, artículo 156</li> </ul>
Que el procedimiento sea individual y en condiciones de igualdad	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración Universal, artículo 10</li> <li>- PIDCP, artículo 14</li> <li>- Convención Americana, artículo 8.2</li> </ul> <p>- Lineamientos Regionales, lineamientos 37 y 39</p> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CPEUM, artículos 1 y 4</li> </ul>

## V. Derecho a la revisión de los actos de la autoridad

Elementos	Normatividad que establece el derecho (o a partir de la cual se puede invocar el mismo)
<p>Derecho a un recurso efectivo que ampare contra actos que violen derechos fundamentales</p>	<p><i>Internacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración Universal, artículo 8</li> <li>-PIDCP, artículos 2.3.a, 9.4 y 14.5</li> <li>-Convención Americana, artículos 8.2.h y 25.1</li> <li>-Convención 1990, artículos 16.8 y 23</li> <li>-Principios para personas en detención, principio 9</li> <li>-Lineamientos Regionales, lineamiento 5</li> </ul> <p><i>Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-LFPA, artículo 83</li> <li>-Ley de amparo</li> </ul>
<p>NOTA: Algunas ocasiones la normatividad —tanto nacional como internacional— señalada en el presente documento se refiere a debido proceso en materia penal. Sin embargo, como ya se ha interpretado en distintas ocasiones, no importa la naturaleza material del procedimiento; si éste conlleva una afectación a la libertad personal, se deben observar las garantías mínimas debidas en un proceso de naturaleza penal.</p>	

### Abreviaturas e identificadores:

#### *Normatividad Internacional*

**Declaración Universal:** Declaración Universal de Derechos Humanos

**PIDCP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**Convención 1990:** Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

**Convención Americana:** Convención Americana de Derechos Humanos

**Principios para las personas en detención:** Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión

**Lineamientos Regionales:** Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción

#### *Normatividad Nacional*

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**LGP:** Ley General de Población

**LFPA:** Ley Federal de Procedimiento Administrativo

**RLGP:** Reglamento de la Ley General de Población

**Acuerdo de las EM:** Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración

## I. Formales

### 1. Recomendaciones ordinarias

Las recomendaciones ordinarias se emiten cuando la CNDH, a partir de la investigación derivada de una queja, determina la existencia de alguna violación a los derechos humanos.<sup>1</sup> Estas recomendaciones se refieren a casos concretos y expresan la convicción de la CNDH de que se ha producido una violación a los derechos humanos.<sup>2</sup> En las recomendaciones ordinarias se han de señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos, así como otras medidas efectivas para la reparación de otros daños y de los perjuicios que la violación a los derechos humanos produjo. Dichas recomendaciones son públicas.<sup>3</sup>

Las recomendaciones no son vinculantes para la autoridad a la que están dirigidas. La autoridad puede aceptarlas o no aceptarlas.<sup>4</sup> Si son aceptadas, se entiende que la autoridad asume el compromiso de darles total cumplimiento,<sup>5</sup> para lo cual la CNDH está obligada a darles seguimiento<sup>6</sup> y verificar que se cumplan en forma cabal.

Las recomendaciones no son obligatorias porque si lo fueran se convertirían en decisiones similares a las jurisdiccionales "con todas las formalidades que ello implica" y los *ombudsman* se transformarían en tribunales; se perdería la flexibilidad con que actúan esos órganos y se lesionaría la rapidez con que deben laborar; asimismo, las recomendaciones quedarían sujetas a controles judiciales.<sup>7</sup>

No necesariamente todas las quejas concluyen con una recomendación, puesto que existen diversas opciones para concluir un expediente, como son la conciliación o la solución durante el procedimiento.<sup>8</sup> Sin embargo, cuando se acredita una violación grave a los derechos humanos, como es el caso de tortura, necesariamente debe emitirse una recomendación.<sup>9</sup>

El análisis de quejas individuales le permite al *ombudsman* enterarse de primera mano de las deficiencias de las autoridades en cuanto a su obligación de respetar los derechos humanos e iniciar la defensa de las víctimas.<sup>10</sup>

La emisión de una recomendación puede llegar a tener el mismo impacto o más que una resolución vinculante, pues la no aceptación acarrea para la autoridad un alto costo político al exhibirse como un servidor público que no respeta los derechos humanos.<sup>11</sup>

El carácter público de las recomendaciones es una característica indispensable para el éxito de la función del *ombudsman*, ya que su *autoritas* es de naturaleza moral y necesita el respaldo de la opinión pública.<sup>12</sup>

No debe perderse de vista que el objetivo más importante de una recomendación es reparar al quejoso en su derecho violado y lograr que los actos que dieron origen a la violación no se repitan. Además de lograr la reparación del daño en beneficio del quejoso, las recomendaciones pueden promover la aplicación de sanciones contra las autoridades violadoras de los derechos humanos.<sup>13</sup>

En el caso de los migrantes, el sistema de quejas y recomendaciones permite hacer valer sus derechos, incluido el debido proceso, mediante un procedimiento sencillo y rápido. Incluso la CNDH puede iniciar quejas de oficio cuando lo considere debido.<sup>14</sup>

---

1. Artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH).

2. Artículo 49 de la LCNDH.

3. Artículo 46 de la LCNDH.

4. Artículo 46 de la LCNDH y artículo 136 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RCNDH).

5. Artículo 137 del RCNDH.

6. Artículos 138 y 139 del RCNDH.

7. Jorge Carpizo; "Algunas semejanzas entre el *ombudsman* español y el mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/ard3.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/9/ard3.htm) [fecha de consulta: 26/06/2007]

8. Artículo 125 frac. IX del RCNDH.

9. Artículo 88 del RCNDH.

10. Programa Atalaya, *Análisis de gestión de la CNDH en 2005*, pp. 50 -51.

11. *Idem*.

12. Jorge Carpizo, *op. cit.*

13. Sandra Serrano, *La CNDH que queremos*, Fundar, México, 2004, p. 8.

14. Programa Atalaya, *op. cit.*, pp. 50- y 51.

---

Corresponde a la CNDH emitir todas las recomendaciones que sean necesarias para proteger al quejoso e impedir que se repitan futuras violaciones a los derechos humanos. Al hacer pública una violación a los derechos humanos, el *ombudsman* está señalando no sólo un hecho, sino a una autoridad; está apuntando a quien no respeta el Estado de Derecho.<sup>15</sup>

Las recomendaciones son, al mismo tiempo, oportunidades para dirigir la política de derechos humanos que debe guiar al Estado. La oportunidad con la que cuenta la CNDH es invaluable pues es un organismo autónomo que no se encuentra supeditado a nadie y puede elevarse sobre los demás poderes para observar que sus actividades se apeguen a los derechos fundamentales.<sup>16</sup>

Esta herramienta debe utilizarse cuando exista una queja, ya sea a petición de parte o iniciada de oficio, y después de haber realizado la investigación adecuada se haya determinado que existe una violación a los derechos humanos que no sea posible solucionar mediante conciliación.

## 2. Recomendaciones generales

Las recomendaciones generales tienen el objetivo de promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos<sup>17</sup> y se fundamentan en los estudios realizados por la CNDH a través de sus visitadurías generales. Se dirigen a diversas autoridades del país, quienes no tienen que pronunciarse respecto de su aceptación o rechazo. Contienen propuestas generales, son públicas y no se les da seguimiento. La verificación de su cumplimiento se hace mediante la realización de estudios generales realizados por la Comisión Nacional.<sup>18</sup> Solamente se encuentran reguladas en el Reglamento Interno de la CNDH, no en una Ley.

Estas recomendaciones de orden general requieren la aprobación del Consejo Consultivo de la CNDH y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por medio de las recomendaciones generales la CNDH puede denunciar y proponer reformas frente a violaciones estructurales y sistemáticas de los derechos humanos de los migrantes.<sup>19</sup>

Las recomendaciones generales tienen una naturaleza distinta respecto de las ordinarias, en tanto que están destinadas a atender violaciones estructurales a los derechos humanos y no expedientes de queja por violaciones concretas a derechos humanos. El uso de esta herramienta no exime a la CNDH de su responsabilidad de emitir recomendaciones ordinarias para resolver violaciones individuales o colectivas relacionadas con los hechos que hayan dado lugar a la emisión de la recomendación general.

## 3. Informes especiales

De acuerdo con la Ley de la CNDH los informes especiales proceden “cuando persisten actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado”.<sup>20</sup>

No obstante lo anterior, el Reglamento Interno de la Comisión le da un sentido diverso a los informes especiales al establecer que procede presentarlos a la opinión pública y a las autoridades “cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad”,<sup>21</sup> lo cual no comprende un reproche a las autoridades por las conductas evasivas o de obstrucción a que se refiere la Ley.

---

15. Sandra Serrano, *op. cit.*, p. 7.

16. *Idem.*

17. Artículo 140 del RCNDH.

18. Artículo 44 del RCNDH.

19. Programa Atalaya, *op. cit.*, p. 52.

20. Artículo 71 de la LCNDH.

21. Artículo 174 del RCNDH.

Esta falta de sintonía entre la Ley y el Reglamento ha contribuido a que la utilización de esta herramienta por parte de la CNDH no obedezca a un criterio uniforme, y se recurra a esta figura cuando técnicamente procedería una Recomendación ordinaria.

La anterior situación se presentó en el caso del Informe Especial emitido con motivo de la represión a las protestas de los *altermundistas* en Guadalajara,<sup>22</sup> donde ante violaciones específicas a derechos humanos que ameritaban una recomendación ordinaria que permitiera sustanciar las quejas abiertas y colocar a la autoridad destinataria ante la disyuntiva de aceptar o no la recomendación que comprendiera la reparación del daño a las víctimas, se optó indebidamente por un informe especial que no concluye los expedientes abiertos; no exige ser aceptado por su destinatario y nada establece respecto de la reparación del daño a las víctimas. En lugar de ello, la CNDH se limitó a la posibilidad de dar seguimiento a las medidas que la autoridad hubiere adoptado y que decidiera hacer del conocimiento de la Comisión Nacional<sup>23</sup> (mientras que en el caso de las recomendaciones ordinarias la autoridad y la CNDH quedan obligadas a darles seguimiento).

De manera similar, la CNDH ha emitido informes especiales cuando procederían recomendaciones generales, como ocurrió en el caso del Informe Especial formulado con motivo de la adecuación de las legislaciones locales al artículo 18 constitucional reformado en materia de justicia juvenil,<sup>24</sup> en el aspecto que se refiere a la omisión de legislar sobre el particular. Está claro que en este supuesto no se trata del “entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones” que establece la Ley respecto de los informes especiales, y en cambio sí se trata de promover “las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”.<sup>25</sup>

No obstante lo errático que ha sido el uso de los informes especiales por parte de la CNDH, éstos constituyen una herramienta valiosa para superar la reticencia de las autoridades migratorias ante la falta de colaboración de las autoridades migratorias.

#### 4. Medidas cautelares

Las medidas cautelares consisten en acciones o abstenciones que se solicitan a la autoridad competente para evitar daños irreparables o de difícil reparación a las personas.<sup>26</sup>

De acuerdo con el propósito de la institución del *ombudsman* y la naturaleza de las medidas cautelares se desprende que la Comisión Nacional no debe esperar a que se le soliciten las medidas cautelares, sino que en el momento mismo en que tenga noticias de hechos que puedan tener como resultado daños irreparables o de difícil reparación, debe solicitar al Estado las medidas correspondientes para evitar la consumación de tales daños.

No es necesario que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad, ya que la sola sospecha de la violación reclamada constituye una razón suficiente para proteger a la víctima. Por tanto, cuando la CNDH reciba una queja, antes de iniciar la investigación y resolver sobre el fondo del asunto, es importante que realice un análisis sobre la posible irreparabilidad de los daños para estudiar la necesidad de solicitar medidas cautelares al Estado.<sup>27</sup>

22. Éste es el caso del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a los hechos de violencia suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004 con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea.

23. Artículo 175 del RCNDH.

24. Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el cumplimiento en el ámbito federal, así como el las entidades federativas y el Distrito Federal, a las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes.

25. Artículo 140 del RCNDH.

26. Artículo 40 de la LCNDH y artículo 116 del RCNDH.

27. Es importante destacar que si se hace un símil entre la facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para solicitar medidas cautelares y la misma facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no sería necesario que previamente se haya interpuesto una queja sobre el caso, ni que las medidas cautelares se pidan a través de quejas, sino que la CNDH podría acudir a la figura de medidas cautelares en cualquier caso de gravedad y urgencia. Ver Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2004, p. 380.

---

## 5. Conciliación

La conciliación es una forma de solución de las controversias en la que, a partir del análisis de las quejas individuales, la CNDH actúa como intermediario entre el quejoso y la autoridad responsable para llegar a una solución satisfactoria para ambas partes siempre que el conflicto no verse sobre violaciones graves a los derechos humanos.

Para proponer una conciliación, la CNDH debe tener la certeza de que se cometió una violación a los derechos humanos. El proceso de conciliación inicia con la promesa de la CNDH de no emitir una recomendación a la autoridad responsable. Si la autoridad no acepta la conciliación, se procede a la emisión de una recomendación.

La conciliación tiene el propósito de satisfacer de manera rápida los intereses del quejoso, a la vez que le permite a la CNDH comunicar a la autoridad responsable las acciones necesarias para una mejor observancia de los derechos humanos.

La figura de la conciliación impone a la CNDH una actuación como intermediaria y no como representante del quejoso, lo cual implicaría que cada acción que lleve a cabo el Organismo tendría que ser consultada con el quejoso; sin embargo, lamentablemente el Reglamento Interno de la Comisión aprobado por el Consejo Consultivo de la CNDH no hace explícita la participación del quejoso y ha dado lugar a su exclusión del proceso de conciliación.

La CNDH tiene el mandato de procurar la conciliación como una forma inmediata de solución del conflicto entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.<sup>28</sup> Una vez concluido un expediente por conciliación, la CNDH está obligada a dar seguimiento para verificar el cumplimiento de lo acordado; en caso de que la autoridad no cumpla la conciliación la CNDH deberá emitir una recomendación. Aun cuando ni la Ley ni el Reglamento de la Comisión establecen un tiempo para dar cumplimiento a la conciliación, debe atenderse a un plazo razonable que no deje desprotegida a la víctima.

Para llevar a cabo el proceso de conciliación es necesario que la CNDH haya acreditado previamente la existencia de una violación a los derechos humanos. Tratar de llegar a una conciliación antes de emitir una recomendación debe ser siempre el propósito de la CNDH, lo cual es así porque:

- a) el quejoso puede ver reparada la violación sufrida;
- b) la autoridad ya está comprometida a hacer los cambios propuestos por el *ombudsman*, así como a satisfacer al quejoso.

Esta herramienta debe ser la primera alternativa para resolver conflictos entre los particulares y la autoridad siempre y cuando las violaciones a los derechos fundamentales no sean graves. Se consideran violaciones graves los atentados a la vida, la tortura, la desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.<sup>29</sup>

Esta medida es muy útil ya que ambas partes presentan sus necesidades y propuestas para alcanzar una solución que los satisfaga y cada una logra beneficios: una solución más pronta para el particular, que a su vez no implica la exposición de la autoridad ante la opinión pública.

---

28. Artículo 6, fracción. VI y artículo 36 de la LCNDH.

29. Artículo 88 del RCNDH.

## 6. Denuncias sobre delitos y faltas administrativas

La CNDH tiene la facultad de formular denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.<sup>30</sup> La CNDH debe denunciar los delitos que se persiguen de oficio y promover la denuncia de los delitos que se persiguen por querrela. Asimismo, la CNDH debe denunciar las faltas administrativas en las que incurran las autoridades. Estas denuncias sobre delitos y faltas administrativas son el instrumento con que la CNDH pone en conocimiento de los órganos competentes los actos u omisiones en que incurren las autoridades y los servidores públicos detectados durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión.<sup>31</sup> La emisión de la recomendación no impide solicitar la responsabilidad penal o administrativa.<sup>32</sup>

Generalmente ocurre que un mismo hecho constitutivo de una violación a los derechos humanos es al mismo tiempo un delito o una falta administrativa. En estos casos es necesaria la interposición de una denuncia penal o de una queja administrativa. Como ya se mencionó, la CNDH tiene facultades para interponer por sí misma la denuncia o queja respectiva.

La CNDH debe denunciar ante los órganos competentes —entre ellos el ministerio público competente— los delitos o faltas que cometan las autoridades y los servidores públicos.<sup>33</sup> Asimismo, también debe hacer del conocimiento de esa autoridad los probables delitos cometidos por los particulares.<sup>34</sup>

Para ejercer esta facultad, la CNDH no tiene que esperar a concluir el expediente, lo cual implica una dilación innecesaria. En cualquier momento del trámite de la queja en que se tenga conocimiento de los hechos que pueden ser constitutivos de delito o falta administrativa, éstos deben ser denunciados por el personal del organismo.<sup>35</sup>

## 7. Propuestas legislativas y reglamentarias

Pese a que la CNDH no tiene aún la facultad constitucional para formular iniciativas de ley, su normatividad la autoriza para promover cambios legislativos y reglamentarios tanto en el ámbito federal como en el local. Esta atribución le permite evitar violaciones a los derechos humanos que tengan su fuente en la normatividad.

La CNDH puede ejercer esta facultad al emitir una recomendación ordinaria o general, o simplemente como resultado de su experiencia y de los estudios que realiza sobre la situación de los derechos humanos en México. Al ejercer esta facultad, la CNDH puede dirigirse tanto a los órganos legislativos federales como a los locales.

La formulación de propuestas legislativas implica la presentación de nuevas normas y la solicitud para que se modifiquen o revoquen las existentes. De igual forma puede pronunciarse en contra o a favor de las iniciativas presentadas por otros actores. El *ombudsman* está obligado a accionar todos los mecanismos legales de que dispone para impedir la promulgación o vigencia de normas contrarias a los derechos humanos.

Una vez formulada la propuesta legislativa, al igual que en el caso de las recomendaciones y de las conciliaciones, se espera que la Comisión Nacional le dé seguimiento e informe los resultados de sus gestiones. Ya que sean aprobadas las normas propuestas también es razonable que la Comisión realice los estudios correspondientes para determinar su impacto.

El uso de esta herramienta es particularmente importante para lograr la armonización de la legislación a nivel nacional con la normatividad internacional para la protección de los derechos humanos.<sup>36</sup>

30. Artículo 102 apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) y artículo 6, fracción. III de la LCNDH.

31. Artículo 102, apartado B de la CPEUM y artículo 72 de la LCNDH.

32. Artículo 113 del RCNDH.

33. Jorge Carpizo, *op. cit.*

34. *Idem.*

35. Sandra Serrano, *op. cit.*, p. 5.

36. Programa Atalaya, *op. cit.*, p. 52.

## 8. Acciones de inconstitucionalidad

Recientemente se le concedió a la CNDH la facultad constitucional para interponer acciones de inconstitucionalidad. Esta medida es propia de los Estados democráticos, mediante la cual el órgano de control constitucional, en nuestro caso la Suprema Corte, protege los derechos fundamentales frente a decisiones adoptadas por los poderes legislativos.

Al conceder a los *ombudsmen* la legitimidad para interponer esta acción, el Constituyente Permanente reconoce la importancia de la función de los mismos como garantes de los derechos fundamentales. De esta forma, los *ombudsmen*, sin asumir funciones jurisdiccionales —lo cual los desnaturalizaría—, pueden lograr que el poder judicial invalide normas violatorias de derechos fundamentales.

Cabe resaltar que esta acción comprende no sólo la posibilidad de impugnar leyes, sino reglamentos y cualesquiera otras normas de carácter general que sean igualmente lesivas a los derechos fundamentales.

## 9. Modificación de prácticas administrativas

De una manera similar a lo establecido respecto de la modificación de leyes, reglamentos y cualquier norma general, la Comisión Nacional puede promover que se realicen las adecuaciones en prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta que la CNDH debe evitar violaciones a los derechos humanos no sólo a nivel legislativo, sino de *facto*, esta herramienta es necesaria cuando se detecta que aun teniendo un marco legislativo acorde con los derechos fundamentales, las prácticas administrativas son contrarias a éste. Para cumplir ese objetivo de manera eficaz, la CNDH debe registrar las mejores prácticas y recomendar la forma respetuosa de derechos humanos para llegar a ellas.

## 10. Presentación de informe anual

Por mandato constitucional el presidente de la CNDH presenta ante los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un informe anual sobre sus actividades, que en términos generales contiene:

- La descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado.
- Los efectos de la conciliación.
- Las investigaciones realizadas.
- Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado.
- Los resultados obtenidos, las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes.
- Las proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificaciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes.<sup>37</sup>

---

37. Artículo 53 de la LCNDH.

La presentación del informe anual es la herramienta que se considera la *recomendación de recomendaciones*; es la oportunidad para que el *ombudsman* exprese el diagnóstico de la situación de los derechos humanos, pida reformas legales y administrativas, y solicite explicaciones del incumplimiento de recomendaciones.<sup>38</sup> Es la ocasión idónea para exponer directamente ante los Poderes de la Unión, las fallas más relevantes en materia de derechos humanos que han ocurrido durante su gestión. Además del informe en sí mismo, reviste particular importancia el mensaje que el presidente de la Comisión Nacional dirige a sus destinatarios con motivo de su presentación. El informe debe ser difundido de la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.<sup>39</sup>

Es importante que por medio del informe la sociedad pueda conocer qué autoridades son las que están violando los derechos humanos y cuáles son los derechos violados; qué acciones propuso la CNDH para prevenir mayores violaciones a los derechos humanos y resarcir los daños causados por las que se hubiesen acreditado, así como la forma en que las autoridades las han cumplido o las han dejado de cumplir. En razón de ello, los datos cuantitativos en el informe son tan importantes como el análisis cualitativo que se haga de los mismos.

## 11. Difusión y capacitación

Mediante el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos la CNDH puede incidir determinadamente en la prevención de violaciones a los derechos humanos.<sup>40</sup>

La capacitación es una herramienta para prevenir que las autoridades realicen violaciones a los derechos fundamentales, así como para crear conciencia en los servidores públicos sobre las implicaciones de violar esos derechos e informarles sobre las acciones que deben tomar, en caso de tener conocimiento de transgresiones a los derechos fundamentales.

Cuando la CNDH detecta que las violaciones a los derechos se favorecen o agravan por la falta de capacitación de los servidores públicos procede que —en vía de reparación del daño— recomiende la capacitación idónea para prevenir la repetición de tales violaciones. Ello independientemente de que la CNDH participe o no en los programas educativos correspondientes.

## 12. Visitas de supervisión

Las visitas de supervisión a las estaciones migratorias permanentes o habilitadas, a los puntos de verificación o a los centros de detención de migrantes se realizan con el fin de constatar el pleno respeto a los derechos humanos en el interior de ellos.

La facultad para realizar supervisiones en los puntos de detención de migrantes es una herramienta muy útil para detectar de manera directa los casos de violación a los derechos humanos de los migrantes asegurados. Mediante esta facultad, la CNDH puede verificar, de primera fuente, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos humanos.

Además, una presencia eficaz y constante de la CNDH en las estaciones migratorias puede contribuir a la disminución de las violaciones a los derechos humanos de los asegurados y a que éstos tengan mayores facilidades de acceso al *ombudsman*.

---

38. Sandra Serrano, *op. cit.*, p. 10.

39. *Ibid.*, p. 11.

40. Artículo. 6, fracción. IX de la LCNDH.

Una supervisión en una estación migratoria implica una revisión completa del establecimiento, así como de sus instalaciones, de las condiciones de vida en general y de la situación de los migrantes asegurados. No debe ser una visita puramente formal ni parcial, sino que debe abarcar todos los aspectos relacionados con el respeto a los derechos humanos de los migrantes asegurados.<sup>41</sup>

La CNDH debe contar con una guía de supervisión para las estaciones migratorias; es decir, un instructivo que le indique a los visitantes adjuntos los aspectos que deben supervisar, la manera de hacerlo y la forma de asentar los resultados.<sup>42</sup>

Esta herramienta debe utilizarse constantemente, pues es una de las formas de vigilar directamente a las distintas autoridades y lograr un doble efecto positivo: por una parte se previenen futuras violaciones, pues se puede utilizar sin que por fuerza haya ocurrido una trasgresión; y por la otra permite detectar violaciones que ya ocurrieron o siguen ocurriendo dentro o fuera del espacio de detención y que no han sido reportadas ante la Comisión Nacional.

### 13. Iniciar quejas de oficio

La CNDH puede conocer o investigar de oficio presuntas violaciones a los derechos humanos.<sup>43</sup> Los *ombudsmen* pueden actuar de oficio porque el control que realizan no es de carácter jurisdiccional ni sus decisiones son obligatorias jurídicamente.<sup>44</sup>

La CNDH podrá iniciar de oficio expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos de las que tenga conocimiento por cualquier medio. Para iniciar de oficio expedientes de queja es indispensable que así lo acuerde el Presidente de la CNDH por sí o a petición de los visitantes generales.<sup>45</sup>

La investigación iniciada de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que los expedientes de queja iniciados a petición de los particulares, pero lógicamente no podrá ser concluida por falta de interés de los agraviados ni por desistimiento.<sup>46</sup>

Por su función protectora de los derechos humanos, la CNDH puede iniciar quejas de oficio en cualquier momento en el que tenga conocimiento de hechos que puedan constituir una violación a los derechos humanos.

Se favorece la impunidad cuando la CNDH, teniendo conocimiento de probables violaciones a los derechos humanos, no inicia de oficio el expediente de queja correspondiente.

---

41. Programa Atalaya, *op. cit.*, p. 28.

42. *Idem.*

43. Artículo. 102, apartado B de la CPEUM y artículo. 6, fracción. II de la LCNDH.

44. Jorge Carpizo, *op. cit.*

45. Artículo 89 del RCNDH.

46. *Idem.*

---

## II. No formales

### 14. Acudir a organismos internacionales

Al margen de las atribuciones que tiene la Secretaría Ejecutiva de la CNDH para promover y fortalecer las relaciones de la CNDH con organismos internacionales en materia de derechos humanos,<sup>47</sup> la Comisión Nacional, en tanto organismo autónomo protector de los derechos humanos, no tiene impedimento alguno para acudir ante los organismos internacionales de protección a los derechos humanos, ya sean universales o regionales; más aún, acudir en defensa de las víctimas ante dichas instancias es una facultad implícita dentro de su mandato general para promover y proteger los derechos humanos. Sería absurdo que si la Comisión puede cooperar y colaborar con instituciones extranjeras multinacionales y regionales de promoción y protección de los derechos humanos en temas de su competencia, no pudiera acudir a dichos organismos para proteger los derechos humanos.

Procede utilizar esta herramienta cuando las autoridades no estén tomando en cuenta las recomendaciones, los informes y las demás propuestas de la CNDH. Además, la Comisión Nacional puede utilizar esta herramienta para informar sobre el no cumplimiento de los tratados internacionales firmados y ratificados por México, así como las recomendaciones y observaciones de los diferentes organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Hasta la fecha ésta es una herramienta que, pese a su potencial para proteger los derechos humanos de los quejosos, no ha sido utilizada por la CNDH.

### 15. Comunicados de prensa

Los comunicados de prensa se utilizan para difundir la postura de la CNDH en temas de especial relevancia y sus actividades, particularmente las recomendaciones ordinarias, las recomendaciones generales y los informes especiales.

El manejo de prensa es una herramienta muy útil para dar a conocer ampliamente el punto de vista del *ombudsman* en temas específicos de violaciones a los derechos humanos y lograr con ello un gran impacto en la sociedad.

Esta herramienta es un importante medio para que las autoridades respeten los derechos humanos, debido al alcance e importancia que tienen los medios de comunicación masiva.

En repetidas ocasiones las autoridades no cumplen las recomendaciones u observaciones de la Comisión Nacional porque por no ser un órgano jurisdiccional no cuenta con medios de coacción para hacer cumplir sus resoluciones. Su principal fuerza es ejercer presión mediante la opinión pública. Por lo tanto, los comunicados de prensa deben utilizarse para informar sobre las violaciones y lograr así que las autoridades se sientan obligadas a cumplir con el respeto a los derechos humanos.

También es importante recurrir a esta herramienta para sacar a la luz pública temas relevantes en materia de derechos humanos, que creen conciencia en la sociedad civil. Con esto se logra, por un lado, que los ciudadanos le den seguimiento a los casos y, por el otro, fomentar una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

---

47. Artículo 22, fr. II de la LCNDH.

---

## 16. Mediación

La mediación es una forma en la que la CNDH puede contribuir a la solución pacífica de las controversias entre las partes involucradas en un conflicto. Esta ayuda se realiza a través del establecimiento de los puntos básicos para que la negociación entre las partes se lleve a cabo. La CNDH como mediadora no busca imponer una solución, sino facilitar, de manera neutral, un acuerdo entre las partes.

La facultad de mediación no se deriva de la interposición de una queja o de la apertura oficiosa de un expediente.

El *ombudsman* está en posición de ser un mediador por excelencia, para lo cual requiere contar con autoridad moral y autonomía que le permitan ofrecer sus buenos oficios en situaciones en donde existan conflictos relativos a presuntas violaciones de derechos humanos.

En este sentido, es una facultad natural del *ombudsman* establecer los puntos básicos para que las autoridades y la sociedad civil puedan solucionar conflictos que pudieran generar violaciones en materia de derechos humanos.

Esta herramienta sirve para crear canales de comunicación entre las partes y en un clima de neutralidad que permita llegar a una pronta solución pacífica de las controversias. La mediación se debe usar cuando no existan violaciones graves, sino cuestiones que se puedan solucionar mediante acuerdos entre las partes si éstas están dispuestas a hacer mutuas concesiones y cumplir voluntariamente los arreglos acordados.

## 17. Apersonamiento del *ombudsman* nacional

La presencia *in situ* del *ombudsman* en situaciones graves o reiteradas de violación a los derechos humanos puede contribuir a darle eficacia a la intervención de la CNDH. De manera similar, dicha intervención ofrece un enorme potencial para crear conciencia, tanto ante las autoridades como ante la población civil, de casos y situaciones violatorias de los derechos humanos.

Esta herramienta ha sido poco explotada y si bien es cierto que su abuso tendería a su desgaste, su ejercicio equilibrado conduce al fortalecimiento del *ombudsman*.

## 18. Comunicación directa del titular de la CNDH con los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas

La posibilidad de una comunicación directa, debidamente documentada, por vía telefónica o por otros medios entre el titular de la CNDH y los altos funcionarios señalados constituye una herramienta eficaz en la atención a violaciones y solución de problemas que afecten los derechos humanos.

Si bien la comunicación entre la CNDH y las autoridades suele ser escrita, ello no obsta para utilizar medios más directos y personales, como los aquí enunciados. En múltiples casos los asuntos se diluyen en la “montaña de papeles” que cubre los escritorios de los servidores públicos, por lo que constituye una eficaz herramienta de protección a los derechos humanos acorde con los principios de inmediatez, concentración y rapidez que rigen la actuación del *ombudsman*.<sup>48</sup>

---

48. Artículo 4 de la LCNDH.

## 1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, C.P. 10200, México D.F.  
Tel. (55) 5681 8125, 5490 7400, 01800 715 2000

## 2. Aguascalientes

Av. Adolfo López Mateos No. 1508 Pte. Tel. 9151532

## 3. Baja California Norte

### a. Tijuana:

Paseo Centenario No. 10310, Int. 604 Edificio Cazzar, Zona Río Tijuana, B.C.N.  
Tel. (664) 973-2373 al 75

### b. Mexicali:

Pasaje San Miguel No. 1049, Centro Cívico, Mexicali, B.C.N. Tel. (686) 556 1445, 555 5842

### c. Ensenada:

Av. Granada No. 2063 Int. 125 y 126, Esq. Calle 4ta., Edif. Plaza, Las Palmas, Ensenada, B.C.N.  
Tel. (646) 176 0604, 176 0375

### d. Vicente Guerrero:

Vicente Guerrero No. 201, Valle de San Quintín, B.C.N. Tel. (616) 166 2288

## 4. Baja California Sur

Av. 5 de Mayo 715, Esq. Valentín Gómez Farias, Col. Centro, C.P. 23000, La Paz, BCS  
Tel. y Fax (612) 123 -1404, 125 2923, 01 800 690 8300

## 5. Campeche

### a. Campeche:

Prolongación 59 No. 6. entre Av. Ruiz Cortines y Av. 16 de Septiembre, Col. Centro,  
C.P. 24000, Campeche Tel. (981) 811 4563, 811 4571, 816 0897

### b. Carmen:

Calle 37 No. 93b, Esq. con 36, Col. Tecolutla, C.P. 24100, Ciudad del Carmen, Campeche  
Tel. (938) 381 4786

### c. Hopelchén:

Calle 28 No. 92, Col. San Román, C.P. 24600, Hopelchén, Campeche, Tel. (996) 822 0460

## 6. Chiapas

Boulevard Comitán No. 143, Col. Moctezuma, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas Tel. (961) 602 8980, 602 8981

## 7. Chihuahua

Calle Décima y Mina No. 1000, Col. Centro, C.P. 31000, Chihuahua Tel. y Fax (614) 410 0828

## 8. Coahuila

### a. Saltillo:

Bldv. Venustiano Carranza No. 1623, Col. República Pte., Entre Chihuahua y Colima, C.P. 25280,  
Saltillo, Coahuila Tel. (844) 416 2110, 416 2150

### b. Torreón:

Av. Matamoros No. 648 Ote., Zona Centro, C.P. 27000, Torreón, Coahuila Tel. (871) -793 0322

### c. Piedras Negras:

Bldv. Heroico Colegio Militar No. 1104, Col. Las Fuentes, C.P. 26010, Piedras Negras, Coahuila  
Tel. (878)- 782 8958

### d. Monclova:

Calle Tegucigalpa No. 803, Col. Guadalupe, C.P. 25750, Monclova, Coahuila Tel. (866)- 633 6666

**9. Colima**

Degollado No. 79 (frente al teatro Hidalgo), Col. Centro, C.P. 28000, Colima, Colima  
Tel. (312) 312 2994, 314 7795

**10. Distrito Federal**

Av. Chapultepec No. 49, Col. Centro, C.P. 06040, Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.  
Tel.: (55) 5229 5600

**11. Durango**

Cerro Gordo No. 32, Local 13, Centro Comercial del Bosque, Frac. Lomas del Parque (frente al estadio de béisbol), Durango, Durango. Tel.: (618) 130 1969, 130 1970

**12. Estado de México**

Instituto Literario No. 520 Pte., Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, Estado de México  
Tel. (722) 213 0828, 213 0883

**13. Guanajuato**

Bld. Mariano Escobedo No. 2601 Ote., Col. León Moderno, León, Guanajuato  
Tel. (477) 770 0845, 770 4113, 770 4128, 770 1436

**14. Guerrero**

Av. Juárez, Esq. Galo Soberón y Parra, Col. Centro, C.P. 39000 Tel.: (747) 471 0378, 471 0251, 472 8646

**15. Hidalgo**

Av. Juárez S/N Esq. Iglesias, C.P. 42000, Pachuca, Hidalgo Tel: 01-800-7176596

**16. Jalisco**

Pedro Moreno 1616, Colonia Americana, CP. 44160, Guadalajara, Jalisco Tel. (33) 3669 1101

**17. Michoacán**

Calle 15 de Octubre No. 74, Col. Lomas de Hidalgo, C.P. 58240, Morelia, Michoacán  
Tel. (443) 113 3500, 01 800 640 3188

**18. Morelos**

Calle Cuahquemotzin No. 101- B Local 4, Col. Centro, C.P. 62000, Cuernavaca, Morelos  
Tel. (777) 318 8950, 318 3510

**19. Nayarit**

Av. Prisciliano Sánchez No. 8 Sur Altos, Esq. Av. Ignacio Allende, Zona Centro, C.P. 63000, Tepic, Nayarit  
Tel. (311) 212 5766

**20. Nuevo León**

Av. Ignacio Morones Prieto No. 2110-2 Pte. Edificio Manchester, Col. Loma Larga, C.P. 64710, Monterrey, N.L.

**21. Oaxaca**

Calle de los Derechos Humanos No. 210, Col. América, C.P. 68050, Oaxaca, Oax. Tel: (951) 503 02 12

**22. Puebla**

Av. 15 de mayo No. 2929 letra "A", Fracc. las Hadas, C.P. 72070, Puebla, Puebla  
Tel. (222) 248 4299, 248 4311, 248 4632, 248 5022, 428 5319

**23. Querétaro**

Miguel Hidalgo No. 6, Col. Centro, C.P. 76000, Querétaro, Qro.  
Tel. y Fax (442) 214 0837, 214 6007, 214 6039, 224 0072, 212 5491

**24. Quintana Roo**

**a. Chetumal:**

Av. López Mateos No. 424, Col. Campestre, CP. 77030, Chetumal, Quintana Roo Tel.: (01 983) 83 2 70 90

**b. Cancún:**

Av. Nader Lote 30, Supermanzana 2-A Manzana 5, Cancún Quintana Roo Tel. (998) 898 2290

**c. Playa del Carmen:**

Av. 15 Norte S/N Esquina Juárez, Col. Centro C.P. 77710, Playa del Carmen, Quintana Roo  
Tel. (984) 803 0002

**d. Felipe Carrillo Puerto:**

Calle 67 entre Benito Juárez y Calle 72, Col. Centro, Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo

**25. San Luis Potosí**

Mariano Otero No. 685, Col. Tequisquiapan, C.P. 78250 Tel. (444) 811 5115, 811 1016, 811 6064.

**26. Sinaloa**

Epitasio Osuna No. 1181 Pte. Planta Alta, Col. Centro, Sinaloa  
Tel. y Fax (667) 714 6447, 714 6459, 01 -800 -672 9294

**27. Sonora**

Blvd. Luis Encinas y Periférico Poniente Tel. y Fax: (662) 216 3032, 216 3257, 216 3884

**28. Tabasco**

Av. Cesar Sandino No. 741 6º piso, Col. 1º de Mayo, C.P. 86190, Villahermosa, Tabasco  
Tel. (993) 3-15-34-67

**29. Tamaulipas****a. Ciudad Victoria:**

Calle Río Guayalejo No. 223, Fracc. Zozaya Tel. (834) 312 4565

**b. Tampico:**

Calle Isauro Alfaro con Álvaro Obregón No. 210, Zona Centro Tel. (833) 219 2822

**c. Reynosa:**

Calle San Luis Potosí No. 720, Col. Rodríguez Tel. (899) 924 3055

**d. Matamoros:**

Calle Morelos entre 12 y 13 No. 183, Zona Centro, C.P. 87300 Tel. (868) 812 1795

**30. Tlaxcala**

Calle Arquitectos No. 27, Col. Loma Bonita, C.P. 90090, Tlaxcala, Tlax.

**31. Veracruz**

Carrillo Puerto No. 21. Col. Centro C.P. 9100, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México  
Tel: 01 800 260 22 00

**32. Yucatán**

Calle 20 No. 391-A x 31-D y 31-F, Col. Nueva Alemán, C.P. 97146  
Tel. (999) 927 8596, 927 9275, 927 2201, 01-800-226 3439

**33. Zacatecas**

Av. Jesús Reyes Heróles No. 204-2, Col. Javier Barros Sierra, C.P. 98090  
Tel. (492) 924 2683, 924 1437, Fax 924 0369

<http://clip.itam.mx>