



RECOMENDACION No

102/2021

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL Y AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL QUE TRANSITABAN POR EL ESTADO DE CHIAPAS.

Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2021

**DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.**

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente número **CNDH/5/2021/7427/Q**, relacionado con el caso de personas en contexto de migración que transitaban por el estado de Chiapas, el 28 de agosto de 2021.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que



se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos, expedientes penales y administrativos son los siguientes:

CLAVE	SIGNIFICADO
Q	Quejoso
QV	Quejoso y Víctima
V	Víctima
AR	Autoridad Responsable

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Instituto Nacional de Migración	INM
Guardia Nacional	GN
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	SSyPC
Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH/Comisión Nacional/Organismo Nacional
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos del Sureste Mexicano	Colectivo de Monitoreo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM



I. HECHOS.

5. El 28 de agosto de 2021, un grupo de aproximadamente doscientas personas en contexto de migración, transitaba en Caravana¹ por el estado de Chiapas con destino al centro del país; contingente que, alrededor de las 16:15 horas llegó a constituirse por más de cuatrocientos extranjeros, de nacionalidades hondureña, nicaragüense, guatemalteca, cubana y haitiana, entre otras, quienes manifestaban ser solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, contar con constancias y/o citas expedidas por la COMAR y con documentos provisionales o temporales de visitantes emitidos por el INM.

6. En la misma fecha este Organismo Nacional recibió escrito de queja de Q1, miembro del Colectivo de Monitoreo, quien narró que, aproximadamente a las 17:20 horas del mismo día, en el municipio de Huehuetán, Chiapas, elementos del INM, GN y SEDENA implementaron un operativo para impedir que la Caravana de personas migrantes continuara su desplazamiento por la carretera federal 200, ocasión en que algunas de ellas se dispersaron y otras más fueron aseguradas.

7. Por dicho operativo, también se recibió la queja de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, quienes refirieron que alrededor de las 17:00 horas del 28 de agosto de 2021, a la altura del puente Cuyamiapa, Huehuetán, Chiapas, así como en un segundo operativo a las 18:20 horas del mismo día, cerca del ejido La Cruz de Oro, municipio de Tuzantán, fueron agredidos por personal del INM que buscaba detenerlos e impedir su avance por territorio mexicano; acciones durante las cuales elementos de la GN y SEDENA estuvieron presentes y brindando apoyo a los agentes federales del INM.

¹ De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (<https://rosanjose.iom.int/site/es/caravanas-migrantes>), las caravanas migrantes o la migración en caravanas es una modalidad de migración que tiene dos características fundamentales: "1) Se realiza vía terrestre; y 2) Se realiza en grupos significativos. Las caravanas de migrantes en el Norte de Centroamérica han ido desarrollándose a lo largo de los años, pero han cobrado mayor relevancia tanto por número como por frecuencia a partir de octubre de 2018. Las caravanas migrantes del Norte de Centroamérica de este periodo se han caracterizado por estar constituidas mayoritariamente por adultos hombres y en menor medida por mujeres, niños y niñas."



8. De igual forma, el 30 de agosto de 2021, esta Comisión Nacional solicitó al INM, SEDENA y GN, entre otras autoridades, la implementación de medidas cautelares a favor del grupo de personas en contexto de migración que transitaba por el estado de Chiapas, a efecto de que se efectuaran acciones para su atención humanitaria, y que cualquier actividad que se realizara, se efectuara en el marco irrestricto al respeto a sus derechos humanos.

9. Con motivo de lo anterior, este Organismo Nacional inició el expediente de queja **CNDH/5/2021/7427/Q**, y para documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información al INM -cuyo informe hasta la fecha no ha sido recibido-, a la SSyPC, a la SEDENA y a la COMAR, y en colaboración a la Fiscalía General y Secretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, cuya valoración lógica-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones y análisis de las pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

10. Escrito recibido el 28 de agosto de 2021, mediante el cual Q1 presentó queja en este Organismo Nacional en contra del personal del INM, GN y SEDENA por la presunta detención arbitraria de personas extranjeras integrantes de la Caravana de referencia.

11. Acta circunstanciada de 28 de agosto de 2021, elaborada por personal de este Organismo Nacional en la que se hizo constar la recepción de las quejas presentadas por QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13; integrantes de la Caravana de personas en contexto de migración que partió ese día de la ciudad de Tapachula, Chiapas.

12. Acta circunstanciada de 28 de agosto de 2021, mediante la cual visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional certificaron el desarrollo de los operativos realizados por personal de la GN, SEDENA e INM, a efecto de impedir el avance del grupo de personas extranjeras que transitaban en esa fecha por el estado de



Chiapas; ocasión en que igualmente se advirtió que personal del Instituto sometió y golpeó a V5, adjuntando videograbación de dicho evento.

13. Oficio número 46310 de 30 de agosto de 2021, a través del cual esta Comisión Nacional solicitó medidas cautelares, entre otras autoridades, al INM, la GN y la SEDENA, con objeto de que cualquier actividad que realice el personal adscrito a esas dependencias, en relación con la referida Caravana de migrantes, se efectúe en el marco irrestricto del respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración, y que en caso de que deben tomar medidas de actuación en la que resulte imperioso el uso de la fuerza, esta deberá realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, evitando incurrir un uso ilegal y desproporcionado de la fuerza pública.

14. Oficio número 1794 con acuse de recibo de 6 de septiembre de 2021, por el que este Organismo Nacional solicitó un informe al INM, relativo a los hechos motivo de queja.

15. Escrito recibido el 6 de septiembre de 2021, mediante el cual Q2 describió las agresiones cometidas por personas servidoras públicas del INM y GN en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que partieron de la ciudad de Tapachula, Chiapas, el 28 de agosto de 2021.

16. Acta circunstanciada de 14 de septiembre de 2021, a la que personal de esta Comisión Nacional adjuntó videograbaciones difundidas en diversas plataformas digitales de medios de comunicación, relacionadas con los operativos implementados por el INM y la GN.

17. Oficio DH-IV-9837 recibido el 15 de septiembre de 2021, a través del cual el Director General de Derechos Humanos de la SEDENA informó que personal militar adscrito a esa Secretaría no tuvo participación en los hechos motivo de queja.



18. Oficio 1944 con acuse de recibo de 24 de septiembre de 2021, por el que este Organismo Nacional formuló recordatorio de solicitud de información al INM.

19. Oficio SSPC/UGAJT/DGCDH/02668/2021 de 29 de septiembre de 2021, suscrito por la Directora General de lo Consultivo y Derechos Humanos de la SSyPC, al que adjuntó copia de los siguientes documentos:

19.1. Mensaje C.E.I. 7523/2021 de 16 de septiembre de 2021, mediante el cual se informó que personal de la Coordinación Regional “Tapachula” de la GN no realizó detención, persecución, agresión física y/o aseguramiento de personas migrantes; precisando que la actuación de la GN se limitó a dar seguridad al personal del INM.

19.2. Oficio GN/DH/06561/2021 de 29 de septiembre de 2021, signado por el titular de la Unidad para la Protección de Derechos Humanos, Disciplina y Desarrollo Profesional de la GN, quien informó que los días 28 y 29 de agosto del mismo año, la participación del personal de la Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones de la estación Tapachula, se limitó a brindar apoyo con abanderamiento de la vialidad, protección al tránsito vehicular y de personas.

20. Correo electrónico recibido el 30 de septiembre de 2021, mediante el cual el Jefe de Departamento de Protección de Derechos Humanos del INM dio respuesta a la solicitud de medidas cautelares emitida por este Organismo Nacional, adjuntando la documentación siguiente:

20.1. Oficio INM/ORCHIS/SRFZS/393/2021 de 9 de septiembre de 2021, por el cual la Sub-representante Federal Zona Sur de la Oficina de Representación del INM en Chiapas, señaló que se hizo del conocimiento del personal de esa adscripción el contenido del Protocolo de Operación de Revisiones Migratorias, en el que se establece el marco del respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración, aunado a que las medidas



cautelares solicitadas por la CNDH fueron notificadas a diversas áreas del INM para su conocimiento y aplicación inmediata.

20.2. Oficio INM/ORCHIS/4397/2021 de 13 de septiembre de 2021, con el que el Jefe de Departamento Jurídico y Atención al Migrante adscrito a la Oficina de Representación del INM en Chiapas, informó la atención que se brindó a la solicitud de medidas cautelares dirigidas a ese Instituto por este Organismo Nacional.

21. Oficio 311/04999/OIC/AQDI/3026/2021 recibido el 30 de septiembre de 2021, por el cual el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigación del Órgano Interno de Control comunicó que por los hechos motivo de la queja, se inició el expediente administrativo EA.

22. Oficio COMAR/JUR/4556/2021 recibido el 28 de octubre de 2021, suscrito por el Subdirector de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Coordinación General de la COMAR por el que rindió un informe relacionado con los hechos motivo de queja.

23. Oficio QVG/DG/DA/1955/2020 de 25 de noviembre de 2021, a través del cual se dio vista al titular de la Unidad de Asuntos Internos de la GN, respecto de las irregularidades en que incurrió personal de esa institución de seguridad por omisión de brindar auxilio o ayuda a V5, entre otras cosas.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

24. Con motivo de los hechos de la presente Recomendación, esta Comisión Nacional recibió el 28 de agosto de 2021 las quejas presentadas por Q1, Q2, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13.

25. Derivado de la agresión causada durante los hechos de referencia a V5, el Órgano Interno de Control en el INM inició el expediente administrativo EA, el cual a la fecha en que se emite la presente Recomendación se encuentran en integración.



26. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación no se cuenta con constancias que acrediten el inicio de carpeta de investigación relacionada con los hechos materia de queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

A. Contexto en que se desarrollaron los hechos violatorios de derechos humanos.

27. El 28 de agosto de 2021, un grupo de ciento cincuenta a doscientas personas en contexto de migración, salieron en Caravana de la ciudad de Tapachula, Chiapas, con rumbo hacia el centro del país, contingente que llegó a conformarse por más de cuatrocientas personas, a efecto de manifestar su inconformidad sobre las citas para las solicitudes de refugio ante la COMAR las cuales se programaban con fechas hasta enero de 2022, asimismo, que varias personas extranjeras que contaban con visas temporales o permanentes eran detenidas al salir de Tapachula.

28. Debido a lo anterior, visitantes adjuntos de este Organismo Nacional, brindaron acompañamiento a ese grupo de manifestantes, advirtiéndoles la presencia de familias con lactantes, niñas, niños y adolescentes, entre otros.

29. Aunado a lo expuesto, como lo denunciaron diversas notas periodísticas, medios de comunicación, mensajes en redes sociales, así como varias organizaciones de la sociedad civil como el Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano, en la Carretera Federal 200, tramo Tapachula-Huixtla, Puente Cuyamiapa, perteneciente al municipio de Huehuetan, Chiapas, personal del INM, de la GN, así como de la SEDENA, en el intento por contener la Caravana, se presentaron agresiones en agravio de múltiples personas en contexto de movilidad, incluidos niños y niñas, lo que orilló a su dispersión.

30. Sobre lo anterior, personal de esta Comisión Nacional advirtió las agresiones de las que fueron objeto varias personas migrantes, donde personas servidoras



públicas del INM a puñetazos, patadas y empujones pretendían detenerlas. Destacando lo ocurrido en el punto ubicado en la colonia Viva México, de la Ciudad de Tapachula, Chiapas, donde al pasar por un retén del INM y de la GN, personal del INM intentó detener a un grupo de aproximadamente 30 personas migrantes que se habían rezagado del contingente, suscitándose actos de violencia en contra de éstas.

31. El 29 y 30 de agosto de 2021, en la página web del INM se difundió el boletín número 470/2021 -*“Reprueba INM actos que violen los derechos humanos de población migrante”*- y el comunicado número 081/2021 -*“INM suspende de sus funciones a dos agentes federales”*-, respectivamente, dando cuenta de lo ocurrido.

32. El 30 de agosto de 2021, mediante el oficio 46310, esta Comisión Nacional solicitó la implementación de medidas cautelares al INM, GN y SEDENA, entre otras autoridades, con objeto de que cualquier actividad que realizaran, en relación con la referida Caravana, se efectuara en el marco irrestricto del respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración.

33. Posteriormente, el 30 de septiembre del mismo año, el INM informó la aceptación y las acciones implementadas a efecto de dar cumplimiento a cada una de las medidas cautelares solicitadas por este Organismo Nacional.

A.1. Obstáculos en la investigación de violaciones a derechos humanos.

34. Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, y de los niños V1, V2, V3 y V4, es necesario recordar que esta Comisión Nacional reconoce que el Estado mexicano tiene dentro del ejercicio de su soberanía la posibilidad de determinar la forma en que se llevará a cabo su política migratoria, la cual se constituye por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la



entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.²

35. Asimismo, que la Ley de Migración otorga al INM facultades para verificar el ingreso y estancia regular de las personas extranjeras en contexto de movilidad en territorio nacional, así como el de solicitar el auxilio y la coordinación con otras dependencias de la administración pública federal; sin embargo, este Organismo Nacional hace patente la necesidad de que los objetivos de dichas políticas así como durante su implementación, las autoridades tengan presente el respeto a los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio mexicano independientemente de su situación migratoria.

36. Ahora bien, la CNDH con fundamento en los artículos 102, apartado B, último párrafo, de la CPEUM; 3° y 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 9° de su Reglamento Interno, tiene dentro de sus atribuciones y responsabilidades, conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de personas servidoras públicas de carácter federal, para cuyo efecto todas las autoridades tienen la obligación correlativa de rendir los informes que les sean requeridos en los términos y plazos establecidos en la normatividad de la materia.

37. En el presente caso, se advierte la falta de colaboración por parte del INM que, a través de AR1 omitió atender las solicitudes de información que este Organismo Nacional le dirigió, y que se recibieron en ese Instituto el 6 y 27 de septiembre de 2021, mediante los oficios número 1794 y 1944, respectivamente.

38. La omisión de brindar información del caso, a pesar de las solicitudes realizadas, denota un claro desinterés hacia la labor de investigación que realiza este Organismo Nacional, la cual, además, resulta obstaculizada con motivo de la inobservancia de las obligaciones establecidas en los artículos 1° párrafo tercero de la CPEUM; 67

² CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", párr. 163.



primer párrafo y 69 acápite primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en que se prevé que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como rendir a este Organismo Nacional los informes que les sean requeridos.

39. A la vez que se actualizó la hipótesis normativa establecida en el artículo 70 del mismo ordenamiento legal, en el cual se establece que las autoridades y personas servidoras públicas serán responsables administrativamente por las omisiones en que incurran durante o con motivo del trámite de quejas e inconformidades ante esta Comisión Nacional, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

40. Lo anterior, constituye, además, una violación a lo dispuesto en el artículo 7 fracción VII en relación con el 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en que se precisa que las personas servidoras públicas, en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión observarán los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia; así mismo, que deberán atender los requerimientos de autoridades en materia de derechos humanos.

41. De conformidad con lo establecido en el artículo 38 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la omisión de la autoridad señalada como responsable de atender la solicitud de información que le sea formulada, además de la responsabilidad respectiva, tiene como consecuencia en relación con la queja que *“se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario”*.

42. Precisado lo anterior, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2021/7427/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por



esta Comisión Nacional, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violación a los derechos humanos a la integridad y seguridad personal y al principio del interés superior de la niñez en agravio de personas en contexto de migración internacional que en Caravana transitaron por el estado de Chiapas, el 28 de agosto de 2021; en atención a las siguientes consideraciones.

B. Derecho a la integridad y seguridad personal.

43. El derecho humano a la integridad y seguridad personal es aquél que debe gozar toda persona para prevenir y no sufrir actuaciones nocivas en su estructura corporal, ya sea física, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que le cause dolor o sufrimiento graves con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero; noción que se encuentra prevista en los artículos 1º, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, y 19, último párrafo, de la CPEUM, en los que se reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, en los que el Estado mexicano sea parte, quedando previsto el derecho de toda persona privada de su libertad a ser tratada humanamente y con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano, lo cual incluye el deber de los servidores públicos de salvaguardar dicha integridad personal.

44. También está reconocido en los artículos 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Una de las expresiones del derecho a la integridad personal es el derecho a no ser víctima de actos de tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

45. Este último derecho también se encuentra previsto en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 16 de la Convención contra



la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y en el artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

46. El Comité de Derechos Humanos, el cual supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Observación General 20, de 10 de marzo de 1992, dispuso que el derecho a la integridad personal protege a los individuos de daños físicos o mentales provocados o que puedan ser ocasionados por una multiplicidad de acciones y omisiones tanto de las autoridades que hagan uso de sus potestades públicas, de las autoridades que no se encuentren investidas en ese momento de su cargo público, así como de los actos de entes particulares.

47. La CrIDH ha sostenido que *“El Estado debe adoptar todas las providencias necesarias (...), en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción (...). Debe, asimismo, el Estado, ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos. Y debe finalmente, el Estado garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal”*.³

48. En la Recomendación General 12⁴ *“Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”*,

³ “Caso del Caracazo Vs. Venezuela”, sentencia de 29 de agosto de 2002 (Reparaciones y Costas), párrafo 127.

⁴ CNDH. Recomendación General 12 emitida el 26 de enero de 2006.



este Organismo Nacional apuntó que no se opone a que las personas en el servicio público *“con facultades para hacer cumplir la ley cumplan con su deber, siempre y cuando tales actos se realicen conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, y en las leyes y reglamentos aplicables”*.

49. Obran en el expediente relativo al presente caso, evidencias a partir de las cuales se pudo advertir que durante los operativos implementados el 28 de agosto de 2021, al llevar a cabo acciones de revisión migratoria, personal del INM hizo uso excesivo o desproporcional de la fuerza que derivó en violación al derecho a la integridad y seguridad personal de distintas personas en contexto de migración que conformaban la Caravana, entre estas, V5.

50. En efecto, se cuenta con los escritos de queja firmados por Q2, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, de los cuales destacan las circunstancias siguientes:

50.1. Q2 manifestó: *“Ya a la altura del poblado conocido como “Chamulapita” municipio de Huehuetán, se suscitó un franco enfrentamiento, causado ya directamente y en venganza por los AGENTES FEDERALES DEL INM CHIAPAS; [AR2] Director de la Estación Migratoria Siglo XXI, [AR3] AGENTE FEDERAL DEL INM EN CHIAPAS y [AR4] AGENTE FEDERAL DEL INM EN CHIAPAS, este último...(…)...es quien propina patadas en diferentes partes del cuerpo a un migrante [V5], que a su vez ya está sometido por una docena de elementos de la Guardia Nacional y más elementos del INM...(…)...[AR5] AGENTE FEDERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN y [AR6] igual AGENTE FEDERAL DEL INM, quienes también dan golpes y patadas en diferentes partes del cuerpo a hombres y mujeres migrantes, muchos ya tirados en el piso...(…)...Posteriormente a la altura del poblado TUZANTAN, Islamapa, existieron supuestas detenciones de elementos del INM, en*



que en todos los casos se excedió en la fuerza, todo era patadas, jalones, golpes directos al rostro de mujeres y niños, son demasiadas las evidencias, en fotos y videos existentes en redes sociales...”

50.2. De los testimonios de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13 se advierte que manifestaron: *“...Siendo las 17:00 horas a la altura del Puente Cuyamiapa, y las 18:20 horas, en un segundo intento [operativo de control migratorio], en el punto ubicado en carretera federal 200, tramo Tapachula, Huixtla, a la altura del Ejido La Cruz de Oro, Municipio de Tuzantán, Chiapas, elementos de GN, SEDENA e INM intentaron detener a los integrantes de la Caravana...en esos sucesos personal del INM agredió físicamente a algunas personas y elementos de la GN como de la SEDENA se encontraban armados, lo que causó temor respecto a la integridad física de todos ya que en la Caravana, se encuentran mujeres, niños, niñas, adolescentes, lactantes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas de la población LGBTTTIQ+”*.

51. En relación con los testimonios recabados, la SCJN⁵ ha sostenido que los testigos deben *“tener un conocimiento de tipo histórico y original, obtenido mediante contacto directo con el hecho o de un fragmento de esa realidad...(...)...pero de ningún modo a través de narraciones provenientes de terceros, por más que estas pretendan ser concernientes al hecho que se quiere conocer, pues esto último se traduce en un “conocimiento derivado”...(...)...y que ni doctrinaria ni legalmente es admisible como parte de un auténtico testimonio...(...)...en cambio, resultaría necesario otorgar confianza sobre la idoneidad de las narraciones que respecto del supuesto hecho hace un tercero”...(...)...La SCJN concluye que “el único conocimiento propio del*

⁵ Tesis penal. *“Testigos. Para que su declaración se considere un auténtico testimonio se requiere que tengan un conocimiento original y directo de los hechos y no derivado o proveniente de inducciones o referencias de otro”*. Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2006, registro 174167.



auténtico testigo...(...)...es el conocimiento original y directo, tal como lo refiere la doctrina mexicana...”.

52. En el presente caso, Q2, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, presenciaron directamente los operativos efectuados el 28 de agosto de 2021 por personal del INM con apoyo de la GN, conociendo de primera mano lo ocurrido en ambos eventos de manera original y directa, además, todos los testimonios son sobre un hecho determinado y rendidos de manera coincidente y uniforme, aunado a que se justifica la credibilidad de su presencia en donde ocurrieron los mismos, debido a que Q2 se encontraba presente en el lugar donde se llevaron a cabo ambas acciones de control migratorio; en tanto, Q2, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13 eran integrantes de la multicitada Caravana.

53. Se robustece lo anterior con el acta circunstanciada y videograbación de 28 de agosto de 2021, en la que personal fedatario de esta Comisión Nacional hizo constar que durante los operativos efectuados por el INM sobre la carretera federal 200, de manera precisa, en el tramo Tapachula-Huixtla a la altura del “Puente Cuyamiapa”, municipio de Huehuetán, así como en el punto ubicado en el ejido La Cruz de Oro, Tuzantán, Chiapas, elementos del INM llevaron a cabo acciones para contener el desplazamiento del grupo de personas extranjeras que constituían la multicitada Caravana, entre estos, QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, y los niños V1, V2, V3 y V4.

54. Igualmente, como evidencias para acreditar la transgresión del derecho humano a la integridad y seguridad personal de las personas extranjeras que conformaban la Caravana, entre estas, V5, destacan las notas⁶ y videograbaciones⁷ publicadas en

⁶ <https://www.animalpolitico.com/2021/08/caravana-migrantes-chiapas-bloqueo-guardia-nacional-inm/> (INM y Guardia Nacional intentan bloquear migrantes en Chiapas: ¿cómo surge esta nueva caravana?)

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=jBDVy11ZTag> (“Llevamos niños, somos migrantes”)

<https://www.youtube.com/watch?v=s5PVS4hjb5Q> (“Chiapas: Reprimen a migrantes acompañados por menores”).

<https://www.youtube.com/watch?v=MawLABJAqH0> (“Guardia Nacional y Migración detienen a Caravana Migrante en Tapachula Chiapas - En Punto”).

⁷ <https://www.facebook.com/pedro.gerardolopez.1/videos/1030483894390062>



los diversos medios de comunicación en que consta el uso ilegítimo y desproporcional de la fuerza por parte de personal del INM durante los operativos del 28 de agosto de 2021; sobre lo cual, hay que decir, que dichos elementos dan cuenta de hechos públicos y notorios que no requieren en sí mismo de comprobación.

55. Como se mencionó, la agresión a la integridad física de V5 quedó acreditada a través de las videograbaciones realizadas por personal de este Organismo Nacional, así como por diversos medios de comunicación, de cuyo contenido se advierte fehacientemente la forma en que se desarrolló el segundo de los operativos del 28 de agosto de 2021; materiales con los cuales, se da cuenta del excesivo y desproporcionado uso de la fuerza y agresión física de AR3, AR4, AR5 y AR6 en agravio de V5.

56. Sobre el particular, la CrIDH⁸ y la CIDH⁹ han coincidido en establecer que el uso de la fuerza se encuentra justificado si se satisfacen los principios de legalidad, absoluta necesidad, moderación, proporcionalidad y progresividad, previstos en los artículos 2 y 3 del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas, así como los similares 1, 2 y 13 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley.

57. Este Organismo Nacional ha señalado que los funcionarios o personas servidoras públicas encargadas de hacer cumplir la ley, deben *“hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza... (...)...Estos funcionarios deben utilizar, de entre los varios medios idóneos y posibles, aquellos que menos perjudiquen a las personas.”*¹⁰

⁸ “Caso de Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana”, sentencia de 24 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr 85.

⁹ CIDH. Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, Uso de la Fuerza, párr. 7; Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 133.

¹⁰ CNDH. Recomendación General 12 “sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”. 26 de enero de 2006, pág. 8.



58. Por otra parte, resulta procedente recordar lo establecido por la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza -a la luz del deber de respetar el derecho a la integridad personal dispuesto en los artículos 1.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-, en el sentido de que el uso de la fuerza debe realizarse de conformidad con los principios de: i) absoluta necesidad; ii) legalidad; iii) prevención; iv) proporcionalidad; y v) rendición de cuentas y vigilancia.

59. La mencionada legislación tiene “...como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública”¹¹, sin embargo, al no contar el INM con un protocolo de actuación del uso de la fuerza durante las revisiones migratorias, los referidos principios de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza constituyen un criterio orientador de interpretación que por analogía esta Comisión Nacional toma en cuenta, a fin de hacer más amplia la protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad, en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 1° párrafo segundo de la CPEUM.

60. El artículo 4° de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dispone que el ejercicio de la fuerza se regirá por los principios de:

- I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;*

- II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;*

¹¹ Artículo 1° de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.



- III. *Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;*
- IV. *Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y*
- V. *Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.”*

61. Ahora, respecto del principio **i) de absoluta necesidad**, las evidencias que constan en el presente expediente permiten observar que durante el operativo del 28 de agosto de 2021, AR3, AR4 y AR5 se excedieron en el uso de la fuerza en contra de V5, toda vez que este último se encontraba en el suelo cuando le propinaron una serie de golpes y patadas en el rostro y costado. Asimismo, una vez que fue detenido y era conducido a un vehículo del INM; en reiteradas ocasiones AR3 continuó golpeando a V5 en el abdomen, en tanto AR6 le pegaba con una vara en las piernas y AR4 le propinaba golpes con el puño en la cara; todas estas últimas acciones sin que V5 opusiera resistencia activa¹².

62. Es importante precisar, aún y cuando en un primer momento V5 se negó a atender las ordenes previas emitidas por la autoridad, a fin de ser asegurado con motivo de las acciones de control migratorio que llevaba a cabo personal del INM; AR3, AR4 y

¹² Artículo 10 fracción II y III de la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza: “II. **Resistencia activa:** conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia activa podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior...”



AR5 debieron limitarse a ejercer el sometimiento o control corporal de V5 en términos de lo dispuesto por el artículo 9 fracción II en relación con el similar 10 fracción II de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

63. Una pieza esencial para determinar la transgresión al principio ii) **de legalidad** son las videograbaciones¹³ que dan cuenta de dos momentos en que se excedió el uso de la fuerza en agravio de V5 durante el operativo del 28 de agosto de 2021:

63.1. Por cuanto hace al primer momento, se aprecia que V5 opone resistencia activa al intentar agredir a AR2 e inmediatamente es sometido por AR3, quien tira a V5 al suelo y comienza a golpearlo con el puño en la cara, a su vez, al encontrarse tirado y sometido AR4 y AR5 propina una serie de patadas a V5, dirigiendo incluso algunas de ellas a su rostro.

63.2. En relación con el segundo momento, personal fedatario de la CNDH dio cuenta que cuando V5 era conducido hacia un vehículo dispuesto por el INM para su traslado, y pese a que no opuso nueva resistencia, AR3, AR4 y AR6 continuaron golpeándolo.

64. Visto lo anterior, para esta Comisión Nacional el despliegue de fuerza llevado a cabo por AR3, AR4, AR5 y AR6 fue contrario al principio de legalidad de acuerdo con la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, el Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley que, en términos generales, establecen que los agentes del Estado regirán su actuación, entre otros principios, por el de legalidad y respeto a los derechos humanos, para lo cual deberán de abstenerse de ejecutar actos arbitrarios que atenten contra la integridad física de las personas.

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=s5PVS4hjb5Q>

<https://www.youtube.com/watch?v=MawLAbJAqH0>

Evidencia 12. Videograbación que consta en acta circunstanciada de 28 de agosto de 2021.



65. En relación con el principio iii) **de prevención** cabe hacer hincapié en que, el hecho de que AR3, AR4, AR5 y AR6 hayan continuado golpeando a V5 cuando se encontraba completamente sometido, pone en evidencia que omitieron ponderar el uso de la fuerza, debido a la magnitud de la violencia utilizada en su contra y dado el estado de vulnerabilidad en que se encontraba el extranjero ante una mayoría abrumadora de agentes federales de Migración.

66. En lo que respecta al principio iv) **de proporcionalidad** “...*el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir...*”, así lo sostuvo la CrIDH en el caso “Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana”.¹⁴

67. El hecho de que AR3, AR4, AR5 y AR6 hayan hecho uso de la fuerza una vez que V5 se encontraba sometido y sin que mediara nueva agresión o resistencia de su parte, pone de manifiesto que se transgredió el principio de proporcionalidad analizado, lo que a su vez significa que el 28 de agosto de 2021, los referidos agentes federales de Migración hicieron uso de la fuerza de manera desproporcionada, vulnerando con ello el derecho humano a la integridad personal de V5.

68. Finalmente, por lo que hace al principio v) **de rendición de cuentas**, resulta evidente que, al haber hecho uso de la fuerza en contravención a los otros cuatro principios previos dispuestos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y estándares internacionales en la materia, su ejercicio deberá ser evaluado en términos del desempeño de las funciones y responsabilidades asignadas al INM.

69. Del análisis anterior, para esta Comisión Nacional resulta evidente que AR3, AR4, AR5 y AR6 soslayaron las razones o principios del uso legítimo de la fuerza, con lo cual incurrieron en violación a los derechos humanos inherentes a la

¹⁴ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, de 24 de octubre de 2012, pág. 29.



integridad y seguridad personal en perjuicio de V5, sin que la autoridad responsable justificara el actuar de sus agentes; proceder con el que indudablemente se causaron lesiones a la víctima, situación que configura, además, un trato cruel hacia V5, ya que tal conducta le provocó sufrimientos físicos que resultan injustificables a la luz de las circunstancias en que sucedieron los hechos.

70. En consecuencia, la CNDH observó que AR3, AR4, AR5 y AR6 que participaron en los hechos y omisiones descritas, transgredieron en agravio de V5 los derechos a la integridad y seguridad personal previstos en los artículos 19 último párrafo de la CPEUM; 1º segundo párrafo de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1 y 5.2, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 16.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; 2 y 3 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

71. No pasó desapercibido para este Organismo Nacional que, durante el desarrollo de los hechos en que se lesionó a V5, existió omisión para brindarle protección o auxilio por parte de elementos de la GN, quienes se encontraban presentes y observando cómo era golpeado por AR3, AR4, AR5 y AR6 durante el operativo migratorio del 28 de agosto de 2021; según consta en las videograbaciones difundidas por diversos medios de comunicación.

72. Al respecto, en los artículos 6 fracción I, 9 fracción II y 60 fracción V y IX de la Ley de la Guardia Nacional se establecen como fines, atribuciones y deberes del personal de la Guardia Nacional el salvaguardar o velar por la integridad física de las personas, asimismo, abstenerse de infligir o **tolerar** tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se argumenten circunstancias especiales; obligaciones que injustificadamente AR3, AR4, AR5 y AR6 omitieron cumplir en agravio de V5.



73. En este tenor, la omisión de brindar auxilio o ayuda a V5 implica, por omisión, una violación al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad y seguridad personal, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, de la CPEUM, y los numerales 1, 2 y 5 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que establecen, en términos generales, que los funcionarios o agentes del Estado cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, asimismo, no podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en consecuencia, este Organismo Nacional da vista a la Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional, con la finalidad de que se inicien las investigaciones pertinentes a efecto de que se deslinden las responsabilidades correspondientes.

74. Ahora bien, de las evidencias que constan en el expediente de queja no es posible acreditar inequívocamente que personas servidoras públicas del INM, durante los operativos de 28 de agosto de 2021, hicieron uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, así como de los niños V1, V2, V3 y V4; sin embargo, al advertirse la presencia de AR2 en los lugares de los hechos y dado el cargo de director de la estación migratoria “Siglo XXI” en Tapachula, Chiapas, que ostentaba en ese momento, según consta en el acta circunstanciada elaborada por personal fedatario de este Organismo Nacional, se advirtió que éste desempeñaba funciones de responsabilidad al dirigir y supervisar las acciones de personal del INM, durante los actos de control migratorio efectuados, se advierten presuntas conductas irregulares, al omitir desempeñar sus funciones con eficiencia y eficacia, impidiendo el uso excesivo de la fuerza, como sucedió por parte de AR3, AR4, AR5 y AR6.



75. De igual manera, durante el desarrollo de los hechos en que se sometió y posteriormente agredió a V5, existió una omisión por parte de AR2 para prestar protección o auxilio a dicho extranjero, ya que, este último se limitó a observar cómo V5 era golpeado por AR3, AR4, AR5 y AR6 durante y después de su sometimiento en el segundo operativo migratorio del 28 de agosto de 2021; según consta en las videograbaciones difundidas por diversos medios de comunicación.

76. En este tenor, la omisión de AR2 de dirigir y supervisar de manera eficiente las acciones del uso de la fuerza realizadas por agentes federales de Migración en contra de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, y de los niños V1, V2, V3 y V4, así como de brindar auxilio o ayuda a V5, durante los multicitados operativos, implica una violación al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad y seguridad personal, previstos en los artículos 14 párrafo segundo y 19 último párrafo de la CPEUM, y los numerales 1, 2 y 5 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que establecen, en términos generales, que los funcionarios o agentes del Estado cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, asimismo, no podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

C. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.

77. La CPEUM en su artículo 4º, párrafo nueve, mandata que: *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y niñas, tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.*



78. El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de la niñez migrante a que se le otorgue las medidas de protección necesarias que deriven de su condición de personas menores de edad.

79. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3.1 exige que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

80. En la *“Observación General 14”* del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en sus párrafos 6 y 7,¹⁵ explica la tridimensionalidad conceptual del interés superior de la niñez, ya que debe ser considerado y aplicado como un derecho sustantivo, como un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento. Esto significa que las autoridades de cualquier Estado están vinculadas al interés superior del niño en las mencionadas acepciones.

81. En la Opinión Consultiva OC-21/14 se afirma que: *“el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado...”*¹⁶

¹⁵ “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo1)”, 29 de mayo de 2013.

¹⁶ CrIDH “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto de 2014, párr. 70.



82. La SCJN emitió una tesis de jurisprudencia constitucional en la cual determinó que *“...el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.”*¹⁷

83. El artículo 90 de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) regula la obligación de las autoridades competentes de *“...observar los procedimientos, atención y protección especial a los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, acatando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia”*.

84. Por su parte, el artículo 169 del Reglamento de la Ley Migración prevé que todas las decisiones relativas al tratamiento de la niñez migrante por parte de la autoridad migratoria, debe prevalecer su interés superior.

85. Estos instrumentos legales obligan al Estado mexicano, en cada una de sus esferas de actuación, a llevar a cabo acciones encaminadas a preservar y proteger los derechos de los NNA, en todas las esferas de su vida, y, por supuesto en todo momento. Esto es, el interés superior de la niñez y la adolescencia, principio rector de protección a estos sujetos, debe guiar todas las políticas, leyes y actuaciones de las autoridades y/o personas servidoras públicas, contemplando en su diseño y ejecución todas aquellas situaciones en las que habrá NNA presentes. En cierto sentido, obliga a que cada política sea diseñada y ejecutada pensando en las maneras en que directa o indirectamente afectarán el desarrollo de los niños y adolescentes como miembros de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad a la que están expuestos.

¹⁷ *“Interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses.”*, Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, Registro 2012592



86. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar violaciones al derecho a la integridad y seguridad personal QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, y de los niños V1, V2, V3 y V4, también son el soporte que permite acreditar la transgresión al principio del interés superior de la niñez en agravio de los mencionados menores.

87. Para esta Comisión Nacional resulta inobjetable que el personal del INM transgredió los derechos humanos consagrados en los artículos 4, párrafo noveno, y 14, párrafo segundo, de la CPEUM; 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12.2 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, 3.1 y 37, incisos a) y b) de la Convención sobre los Derechos del Niño; lo anterior, debido a que durante los operativos de control migratorio del 28 de agosto de 2021, agentes federales de Migración hicieron uso desproporcionado de la fuerza en contra de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13; acciones y omisiones que pusieron en grave peligro la integridad y seguridad personal de los niños V1, V2, V3 y V4.

88. Lo anterior se evidencia con las videograbaciones realizadas por personal de este Organismo Nacional, así como por representantes de diversos medios de comunicación, en los que consta el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza desplegado por agentes federales del INM en contra de las personas extranjeras que integraban la Caravana, y consecuentemente pone en evidencia la omisión de protección efectiva para todos los niños y niñas, incluidos V1, V2, V3 y V4, quienes al ser sometidos a las mismas condiciones de riesgo que los adultos, implica que el mencionado Instituto omitió tomar en consideración el interés superior de la niñez.

89. El cúmulo de acciones e incumplimiento de atribuciones por parte de personal del INM repercutieron de manera directa en la violación al principio del interés superior de los niños V1, V2, V3 y V4, al no basar sus determinaciones y acciones en el mismo, puesto que con su actuar ocasionaron a las víctimas sufrimientos físicos y psicológicos, que constituyen transgresión a sus derechos humanos a la seguridad



jurídica y a la integridad y seguridad personal, en virtud de los largos momentos de desesperación que sufrieron por las maniobras de detención y uso desproporcional de la fuerza utilizada en contra de las personas adultas que los acompañaban, entre estos, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, durante los operativos de revisión migratoria del 28 de agosto de 2021.

D. RESPONSABILIDAD.

90. La actitud de AR1 en relación con la omisión de atender las solicitudes de información formuladas por este Organismo Nacional, evidencia una falta de compromiso con la cultura de la legalidad, así como una efectiva protección y defensa de los derechos humanos y, como consecuencia, demostró también un incumplimiento a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos que establece el artículo 1º párrafos primero, segundo y tercero de la CPEUM.

91. AR3, AR4, AR5 y AR6 incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, al haber hecho uso excesivo de la fuerza en contravención a los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los numerales 2 y 4 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, transgrediendo los derechos a la integridad y seguridad personal de V5, reconocidos en los artículos 19 último párrafo de la CPEUM; 1º segundo párrafo de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1 y 5.2, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 16.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; 2 y 3 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.



92. Por su parte, AR2, al haber tolerado o consentido que durante el operativo del 28 de agosto de 2021, AR3, AR4, AR5, AR6 y demás elementos del INM hayan hecho uso de la fuerza de manera excesiva o desproporcionada, y no obstante que entre la población migrante se encontraban niñas, niños y adolescentes, transgredió el derecho a la integridad personal de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, y los niños V1, V2, V3 y V4, reconocido en los artículos 1º de la CPEUM, 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

93. Lo anterior significó que se conculcara el principio del interés superior de la niñez en agravio de los niños V1, V2, V3 y V4, establecido en los artículos 4, párrafo noveno, de la CPEUM; 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12.2 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, 3.1 y 37, incisos a) y b) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

94. De tal suerte, este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6 constituyen evidencia suficiente para concluir que incumplieron con su deber de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia como personas servidoras públicas, en términos de lo dispuesto por el artículo 7º, fracciones I, V y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los que se prevé la obligación que tienen las personas servidoras públicas de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

E. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

95. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con



lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, de la CPEUM y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

96. De conformidad con los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VI, 67, 88, fracción II, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición.

97. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de Rehabilitación.

98. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción II, 62 y 63 de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.



99. En el presente caso, previa búsqueda exhaustiva que se realice en los registros del INM a través de la cual se determine si alguna de las personas agraviadas señaladas en la presente Recomendación se encuentra aún en territorio nacional, y de ser posible su localización, ese Instituto en coordinación con la CEAV y de conformidad con la Ley General de Víctimas, deberá inscribir a QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, así como a los niños V1, V2, V3 y V4 en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que se les proporcione la atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen al presente pronunciamiento, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado y atendiendo a sus necesidades específicas.

100. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario e incluir la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos.

101. De igual modo, con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo, previa búsqueda de los agraviados, el INM deberá efectuar a QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, así como a los niños V1, V2, V3 y V4 una valoración física y psicológica que sirvan para detectar con oportunidad las secuelas que pudieran actualmente presentar a efecto de brindarles una rehabilitación acorde a los resultados obtenidos.

b) Medidas de Compensación.

102. Las medidas de compensación, dispuestas por los artículos 27, fracción III, 64 y 65 de la LGV consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la*



*víctima o su familia”.*¹⁸

103. La compensación debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, así como, por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos de conformidad con lo indicado en la fracción III del artículo 27 y del 64 de la Ley General de Víctimas.

104. Para tal efecto, previa búsqueda exhaustiva que se realice en las bases de datos del INM a fin de determinar si alguna de las personas agraviadas señaladas en la presente Recomendación se encuentra aún en territorio nacional, y de ser posible su localización, el INM en coordinación con la CEAV deberá valorar el monto justo para que se otorgue una compensación a QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, en virtud de que personal de ese Instituto vulneró en agravio de las víctimas los derechos humanos a la integridad y seguridad personal, así como al principio del interés superior de la niñez de V1, V2, V3 y V4, de conformidad con las consideraciones expuestas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia del presente documento a efecto de que se proceda conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberán remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

c) Medidas de Satisfacción.

105. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

¹⁸ Caso Bulacio Vs. Argentina, *Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Párrafo 90.



106. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la queja que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de las personas servidoras públicas responsables referidas en la presente Recomendación.

107. Por lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberán informar las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de no repetición.

108. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas; y consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

109. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM en el plazo de tres meses después de la aceptación de la presente Recomendación, implementen un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos a la integridad y seguridad personal y al interés superior de la niñez, a los agentes federales adscritos a la Representación del Instituto Nacional de Migración en Chiapas, de manera particular a AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6; el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. De igual forma, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento al punto recomendatorio cuarto.

110. Asimismo, en el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá diseñar y aplicar un protocolo de actuación que considere los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y vigilancia que rigen el uso de la fuerza de conformidad con la



Ley General en la materia, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes; con el objeto de garantizar la no repetición de los hechos violatorios expuestos en este pronunciamiento, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que se generen para acreditar el cumplimiento del punto quinto recomendatorio.

111. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted, señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación y en términos de la Ley General de Víctimas, previa búsqueda exhaustiva que se realice en los registros del Instituto Nacional de Migración a través de la cual se determine si alguna de las personas agraviadas señaladas en la presente Recomendación se encuentra aún en territorio nacional, se brinde la reparación integral por los daños causados a QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, así como a los niños V1, V2, V3 y V4, que incluya compensación justa y suficiente que se otorgue a través de las víctimas adultas, por las acciones u omisiones que dieron origen al presente pronunciamiento, se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, o en su caso las documentales en que consten las gestiones a través de las cuales se concluyó la no localización de las víctimas.

SEGUNDA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, previa búsqueda exhaustiva que se realice en las bases de datos del Instituto Nacional de Migración a fin de determinar si alguna de las personas agraviadas señaladas en la presente Recomendación se encuentra aún en territorio nacional, y se otorgue la atención médica y psicológica que requieran los niños V1, V2, V3 y V4,



así como QV1, QV2, QV3, QV4, V5, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12 y QV13, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus edades y necesidades específicas, y proveerles de los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, o en su caso las documentales en que consten las gestiones a través de las cuales se concluyó la no localización de las víctimas.

TERCERA. Colaborar ampliamente con la autoridad investigadora, en la presentación y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional presente en el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones de la presente Recomendación, y se remitan en su oportunidad las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Diseñar e impartir en el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, a la integridad y seguridad personal y al interés superior de la niñez, a los agentes federales adscritos a la Representación del Instituto Nacional de Migración en Chiapas, de manera particular a AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; hecho lo anterior se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá diseñar para su aplicación un protocolo de actuación que considere los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y vigilancia que rigen el uso de la fuerza de conformidad con la Ley General en la materia, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes; con el objeto de garantizar la no repetición de los hechos violatorios



expuestos en este pronunciamiento, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que se generen para acreditar el cumplimiento.

SIXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

112. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

113. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

114. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

115. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA