



RECOMENDACIÓN No.

35/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEBIDO PROCESO Y A LA LIBERTAD PERSONAL DE QV1, V1, V2, V3 Y V4; ASÍ COMO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE QV1, PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN DETENIDAS EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN GUADALUPE, NUEVO LEÓN.

Ciudad de México a, 28 de febrero de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II, III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 26, 41, 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 **CNDH/PRESI/2022/926/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y libertad personal de QV1, V1, V2, V3 y V4, personas en contexto de migración detenidas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Guadalupe, Nuevo León; así como a la integridad personal y al trato digno en agravio de QV1.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero 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; 1º, 3º, 9, 11 fracción VI, 16, 113 fracción I, párrafo último, y 117, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en 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 y expedientes son los siguientes:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Víctima	Víctima
Quejoso/Víctima	QV1
Quejoso	Q
Persona Autoridad Responsable.	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Testigo	T
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Juicio de Amparo Indirecto	JA

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y normatividad, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la

lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificados como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional, Organismo Nacional, CNDH
Instituto Nacional de Migración	INM
Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Nuevo León	OR-NL
Estación Migratoria del Instituto Nacional en Guadalupe, Nuevo León.	EM-NL
Juzgado Primero de Distrito en materia Administrativa en el Estado de Nuevo León.	Juzgado de Distrito
Instituto Federal de la Defensoría Pública	IFDP

NORMATIVIDAD	
NOMBRE	CLAVE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Constitución Política
Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM	NFEM

NOMBRE	CLAVE
Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	Manual para la Investigación de la Tortura

I. HECHOS

5. El 6 de diciembre de 2021, se recibió escrito de queja de Q, Asesor Jurídico Especializado en Personas en Contexto de Migración y Sujetas a Protección Internacional del IFDP, quien refirió que una persona extranjera alojada en la EM-NL le informó a través de la aplicación de telefonía celular “WhatsApp” que su representado QV1 se encontraba esposado a una litera en dicho recinto migratorio y le envió fotografías de ello.

6. Por lo anterior, personal de este Organismo Nacional se constituyó en la EM-NL en ese mismo día, ocasión en la que se entrevistó a QV1, quien refirió que ingresó a esa estación migratoria el 31 de octubre de 2021, agregando que inició una huelga de hambre debido a que no se le permitió realizar llamadas telefónicas ni contactar a un abogado; asimismo, señaló que intentó escapar de ese recinto en virtud de las condiciones indignas del lugar, sin embargo, fue detenido cuando intentaba huir, por lo que AR3 lo esposó a una cama.

7. Posteriormente, Q indicó que presentó demanda de amparo en representación de QV1, V1, V2, V3 y V4, por lo que el 16 de noviembre de 2021, el Juzgado de Distrito otorgó la suspensión de plano de los actos reclamados para el efecto de que los agraviados fuesen puestos en libertad inmediata; no obstante, AR1 no cumplió con dicha resolución y QV1 egresó de la EM-NL hasta el 27 de enero de 2022.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja

CNDH/PRESI/2022/926/Q, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja de Q, recibido a través de correo en esta Comisión Nacional el 6 de diciembre de 2021, en el cual señaló que a QV1 se le mantenía esposado a una litera en la EM-NL.

10. Acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2021, en la cual personal de esta CNDH certificó la comunicación telefónica sostenida con Q, quien proporcionó 7 fotografías a través de la aplicación “WhatsApp”, en las que se observa a QV1 esposado a una litera de la EM-NL.

11. Acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2021, elaborada de este Organismo Nacional en la que se hizo constar la entrevista recabada a QV1 en la EM-NL, quien señaló que se le mantenía esposado a una cama en virtud de que intentó evadirse de esa estación migratoria.

12. Acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2021, mediante la que personal de esta Comisión Nacional recabó el testimonio de T1 y T2, quienes comentaron que observaron que a QV1 se le había mantenido esposado a una cama de la EM-NL desde el día 4 de ese mes y año.

13. Acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional dio fe de que QV1 era la persona que se observa en las fotografías aportadas por Q; de igual manera, se constató que el lugar que se aprecia en dichas documentales es el dormitorio número 1 de la EM-NL.

14. Oficio INM/NL/DAJ/4964/2021, recibido en esta CNDH el 13 de diciembre de 2021, suscrito por AR1, en el que se negó “categóricamente” que personal adscrito a la EM-NL haya esposado a QV1 a una litera; asimismo, se anexó copia de dictamen médico de esa misma fecha en el que se asentó que el agraviado no presentaba lesiones físicas.

15. Acta circunstanciada de 16 de diciembre de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la entrevista sostenida con QV1 en la EM-NL, quien refirió que personal de esa estación migratoria lo mantuvo esposado a una litera en el dormitorio número 1 del día 4 al 9 de ese mes y año. Finalmente, se constató que el agraviado presentaba lesiones en proceso de cicatrización en ambas muñecas y se recabaron fotografías de ello.

16. Acta circunstanciada de 16 de diciembre de 2021, elaborada por personal de esta Comisión Nacional en la que se asentó el testimonio de V1, quien mencionó que el día 7 de ese mes y año, observó que QV1 se encontraba esposado a una litera en el dormitorio número 1 de la EM-NL, agregando que AR2 le indicó que estaba prohibido hablar con el agraviado.

17. Acta circunstanciada de 17 de febrero de 2022, en la que personal de esta CNDH certificó la comunicación telefónica sostenida con T1, en la cual refirió que fue él quien le envió las fotografías a Q en las que se aprecia que QV1 está esposado a una litera de la EM-NL.

18. Correo electrónico por el cual se adjuntó el oficio número INM/OSCJ/2546/2022, recibido en este Organismo Nacional el 30 de junio de 2022, suscrito por el Sub Comisionado Jurídico del INM, al cual se anexó la siguiente información:

18.1. Oficio número INM/OR/NL/DAJ/2778/2022, de 25 de mayo de 2022, suscrito por la Jefa del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OR-NL, a través del cual

rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, precisando entre otras cosas que AR3 ya no laboraba en el INM; asimismo, anexó la siguiente documentación:

18.2. Acuerdo de inicio del PAM1, de las 16:35 horas del 31 de octubre de 2021, instaurado en contra de QV1 y suscrito por AR4.

18.3. Dictamen médico sin fecha legible de elaboración, en el que se hizo constar que QV1 no presentaba lesiones físicas.

18.4. Comparecencia de QV1 recabada por AR4, de las 16:40 horas del 31 de octubre de 2021, en la cual manifestó que ingresó al país de manera irregular y que su intención era trasladarse a los Estados Unidos.

18.5. Acuerdo de 31 de octubre de 2021, suscrito por AR4, en el que determinó la presentación y el alojamiento de QV1 en la EM-NL.

18.6. Constancia de llamada telefónica de 31 de octubre de 2021, en la que se indicó que QV1 accedió a comunicación telefónica; no obstante, no obra la firma de QV1 en ese documento.

18.7. Acuerdo de 27 de enero de 2022, suscrito por AR4, en la que se determinó el egreso de QV1 de la EM-NL con la finalidad de dar cumplimiento a la suspensión de plano emitida por el Juzgado de Distrito dentro del JA.

18.8. Notificación de la resolución de egreso de QV1 de las 17:20 horas del 27 de enero de 2022, la cual fue suscrita por AR4.

18.9. Constancia de negativa de firma de 27 de enero de 2022, en la que AR4 certificó que no fue el deseo de QV1 suscribir la resolución del PAM1.

19. Oficio número 311/04999/OIC/AQDI/3076/2022, recibido en este Organismo Nacional el 30 de junio de 2022, a través del cual el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en el INM, informó que se realizó una búsqueda en las bases de datos del área, así como en el sistema integral de denuncias ciudadanas (SIDECA); sin embargo, no se encontró registro asociado con los hechos materia de la queja.

20. Acta circunstanciada de 27 de septiembre de 2022, elaborada por personal de esta Comisión Nacional en la que se certificó la comunicación telefónica sostenida con Q, quien aportó la siguiente información a través de la aplicación “WhatsApp”:

20.1. Escrito 18 de noviembre de 2021, a través del cual Q le solicitó a AR1 que se diera cumplimiento a la suspensión de plano emitida dentro del JA el día 16 de ese mes y año, en la que se ordenó la libertad inmediata de QV1, V1, V2, V3 y V4, señalando que dichas personas permanecerían en el Domicilio 1 hasta en tanto se resolvía su situación migratoria.

20.2. Promoción presentada el 19 de noviembre de 2021, en la que Q solicitó al Juzgado de Distrito que se requiriera el cumplimiento a la suspensión de plano emitida en el JA, toda vez que el INM no había acatado dicha resolución.

21. Acta circunstanciada de 28 de septiembre de 2022, en la que personal de esta CNDH certificó la consulta realizada en el Sistema de Consulta de Datos de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, en la que se constató que el JA se encontraba en trámite; asimismo, se dio fe de los siguientes acuerdos publicados en ese juicio:

21.1. Acuerdo de 16 de noviembre de 2021, en el que se otorgó a QV11, V1, V2, V3 y V4, la suspensión de plano del acto reclamado y se ordenó su inmediata libertad.

21.2. Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, a través del cual el Juzgado de Distrito señaló que Q, solicitó que se requiriera al INM el cumplimiento de la suspensión de plano, por lo que se instó a ese Instituto para que presentara el informe correspondiente.

21.3. Acuerdo de 30 de noviembre de 2021, en el que se asentó que el INM rindió su informe respecto a la suspensión de plano emitida en el JA, en el que argumentó que los agraviados no se encontraban detenidos, toda vez que estaban sujetos a un PAM.

22. Oficios número CNDH/PRESI/OFRT/1444/2022, CNDH/PRESI/OFRT/1849/2022 y CNDH/PRESI/OFRT/2040/2020, de 28 de septiembre, 28 de octubre y 15 de noviembre de 2022, a través de los cuales se solicitó información en vía de ampliación al INM, con la finalidad de que proporcione los PAM de V1, V2, V3 y V4; sin embargo, hasta la fecha no se ha rendido el informe correspondiente.

23. Opinión médica de 28 de octubre de 2022, emitida por una especialista de esta Comisión Nacional en la que se concluyó que QV1 presentaba lesiones coincidentes con lo referido en su queja, respecto a que permaneció esposado durante 3 días a una litera, lo cual, de acuerdo con el Manual para la Investigación de la Tortura, podría constituir una postura forzada.

24. Acta circunstanciada de 1 de diciembre de 2022, en la que personal de esta CNDH certificó la consulta realizada al JA en el Sistema de Consulta de Datos de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, de la que destacan las siguientes constancias:

24.1. Acuerdo de 29 de septiembre de 2022, en el que se precisó que no fue posible celebrar la audiencia constitucional que estaba programada para esa fecha en virtud de que INM no aportó copia certificada de los PAM de QV1, V1,

V2, V3 y V4, mismos que le fueron requeridos el 30 de noviembre de 2021, 9 de junio y 1 de agosto de 2022, por lo que se le impuso una multa al Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OR-NL.

24.2. Acuerdo de 19 de octubre de 2022, en el que se determinó el sobreseimiento del JA.

25. Correo electrónico de 8 de diciembre de 2022, a través del cual QV1 manifestó que le entregó a AR2 y AR3 determinado monto de dinero a efecto de egresar de la EM-NL, agregando que sufrió el robo de sus pertenencias y de su documentación en ese recinto migratorio.

26. Acta circunstanciada de 10 de enero de 2023, mediante la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV1, quien ratificó el correo electrónico enviado el 8 de diciembre de 2022, y externó que era su deseo continuar el trámite de su queja, agregando que no tenía el contacto de V1, V2, V3 y V4.

27. Oficio INM/OSCJ/325/2023, recibido en este Organismo Nacional el 18 de enero de 2023, a través del cual el Subcomisionado jurídico del INM rindió el informe solicitado, en el cual señaló que el personal de la EM-NL no le solicitó a QV1 determinado monto de dinero; asimismo, anexó la siguiente documentación:

27.1. Control de asistencia del personal de la EM-NL del 1 de diciembre de 2021, en la cual se advierte el nombre completo de AR3.

28. Acta circunstanciada de 23 de febrero de 2023, en la que se hizo constar la comunicación telefónica sostenida con Q, quien envió a través de la aplicación “WhatsApp” copia del siguiente documento:

28.1. Resolución de 19 de octubre de 2022, a través del cual el Juzgado de Distrito determinó el sobreseimiento del JA; lo anterior con fundamento en la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI de la Ley de Amparo.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

29. Derivado de una revisión migratoria, QV1, persona de nacionalidad venezolana, fue detenido y presentado en la EM-NL el 31 de octubre de 2021, por lo que, en esa misma fecha, AR4 determinó que permaneciera alojado en esa estación migratoria hasta en tanto se resolvía su situación jurídica; asimismo, se inició el PAM1.

30. El 16 de noviembre de 2021, Q presentó demanda de amparo en representación de QV1, V1, V2, V3 y V4, por lo que el Juzgado de Distrito radicó el JA, en el cual se otorgó la suspensión de plano de los actos reclamados, para el efecto de que los agraviados fuesen puestos en libertad inmediata; sin embargo, AR1 no acató esa orden.

31. El 27 de enero de 2022, AR4 emitió acuerdo dentro del PAM1, en el que se determinó el egreso de QV1 de la EM-NL con la finalidad de dar cumplimiento a la suspensión de plano emitida por el Juzgado de Distrito dentro del JA.

32. El 30 de junio de 2022, el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en el INM, informó que no se ha iniciado expediente de responsabilidad administrativa con motivo de los hechos materia de la queja.

33. El 29 de septiembre de 2022, el Juzgado de Distrito impuso una multa al Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OR-NL en virtud de que no se acataron los múltiples requerimientos efectuados en los que se solicitó que se proporcionara copia certificada de los PAM de QV1, V1, V2, V3 y V4.

34. Finalmente, en resolución de 19 de octubre de 2022, el Juzgado de Distrito determinó el sobreseimiento del JA, con fundamento en la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI de la Ley de Amparo, toda vez que el INM rindió informe del que se desprende que QV1, V1, V2, V3 y V4 egresaron de la EM-NL, por lo que se resolvió sus PAM dado que se desconocía su paradero.

Información aportada por el INM en el JA respecto a los PAM de los agraviados:			
PAM:	Agraviado	Fecha de egreso de la EM-NL	Fecha de conclusión del PAM
PAM1	QV1	27/01/2022	17/02/2022
PAM2	V1	27/01/2022	17/02/2022
PAM3	V2	08/01/2022	01/02/2022
PAM4	V3	08/01/2022	01/02/2022
PAM5	V4	08/01/2022	01/02/2022

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

35. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno reiterar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se opone a la ejecución de las funciones de revisión migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga, para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional. Asimismo, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico en absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren de tránsito en México.

36. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/926/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y libertad personal de QV1, V1, V2, V3 y V4; así como a la integridad personal y al trato digno en agravio de QV1, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas al INM en el Estado de Nuevo León, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Actos y omisiones administrativas en el ámbito jurisdiccional. Competencia de los Órganos Públicos de Protección de Derechos Humanos

37. Los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal carecen de competencia para conocer asuntos jurisdiccionales de fondo, es decir, no les es dable examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional; sin embargo, sí poseen competencia, salvo tratándose del Poder Judicial de la Federación, para analizar y pronunciarse con respecto a cuestiones de naturaleza administrativa que tengan incidencia en un proceso, lo que incluye la regularidad temporal con que se desarrolle éste, contemplándose el cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, tal y como se establece en los artículos 3, 6, fracción II, inciso a) y 8 de la Ley de la Comisión Nacional, así como, el artículo 9, párrafo primero, de su Reglamento Interno.

38. Esta Comisión Nacional manifiesta su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que este Organismo Constitucional deje de velar, entre otros, por la regularidad de los plazos y términos en

el actuar jurisdiccional, en particular, los que corresponden a la temporalidad de la emisión y ejecución de decisiones de fondo, cuando ello pudiera significar afectaciones al plazo razonable y, con ello a los derechos humanos de debido proceso y acceso a la justicia.

39. Este Organismo Nacional ha adoptado diversos criterios y precedentes en el sentido de que “(...) el incumplimiento de una sentencia o laudo por parte de autoridades o servidores públicos destinatarios de estos se considera una omisión de naturaleza administrativa, por lo que constituye una violación de Derechos Humanos y, por tanto, esta Comisión Nacional es competente para conocer de quejas que se presenten contra tal incumplimiento.”¹

40. Las resoluciones de los Juzgados de Distrito que resulten favorables a las personas en contexto de migración requieren ser cumplidos para que se respeten y garanticen los derechos humanos, particularmente, el derecho a la libertad personal y al debido proceso. De no ocurrir así, las Comisiones de Derechos Humanos tienen la facultad para investigar y proceder, a efecto de que las autoridades administrativas responsables acaten las resoluciones en sus términos.

41. En la Recomendación 89/2004 del 16 de diciembre de 2004, esta Comisión Nacional, precisó que “la ejecución [de una resolución jurisdiccional o laudo] es un acto que tiene carácter administrativo y debe realizarse por la autoridad, dependencia, institución, entidad o persona servidora pública destinatario de este, una vez que el fondo de la litis quedó resuelto por la instancia facultada...”²

42. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso

¹ Acuerdo 2/96 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, adoptado en su LXXXII sesión, celebrada el 8 de enero de 1996.

² CNDH. Recomendación 89/2004 del 16 de diciembre de 2004, p.11.

planteado, mientras que las dependencias de la administración federal tienen la obligación, de acuerdo con el ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en particular en este caso de QV1, V1, V2, V3 y V4; de modo que, tomando en cuenta lo expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud en apego a los principios previstos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Contexto en que se Desarrollaron los Hechos Violatorios de Derechos Humanos

43. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en contexto de movilidad internacional ha sido materia de pronunciamientos de esta Comisión Nacional como los señalados en el “Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México”³, en el que se estableció que “el aumento de la pobreza, la disparidad de salarios, el desempleo, los diferenciales en expectativas de vida y la brecha educativa, que es cada vez mayor, están directamente relacionados con la migración, ya que muchas personas quedan marginadas de la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales. De manera que un sin número de personas en contexto de migración ha sufrido violaciones a sus derechos más esenciales antes de partir de su lugar de origen y, en muchas ocasiones, son estas violaciones las que precisamente inciden en su decisión de migrar”. Aunado a un limitado acceso a los derechos sociales y económicos en sus países de origen, también personas en contexto de migración en diversos casos son víctimas de violaciones a sus derechos humanos en los países de destino o tránsito, como es el caso de México. Su carácter de personas en situación migratoria no documentada los expone a un sinnúmero de violaciones a sus derechos, ya sea por la delincuencia organizada o por acciones u omisiones de algunas personas

³ Febrero de 2011. Antecedentes, pp. 5 y 6.

servidoras públicas.⁴

44. A nivel internacional es reconocida la extrema situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración; toda vez que ésta se considera de naturaleza estructural y se ha visto agravada en los últimos años por el endurecimiento de las políticas migratorias en la que los Estados han optado por enfocarse en la protección de la seguridad nacional más que en los derechos humanos de las personas en contexto de migración.⁵

45. México como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas en contexto de movilidad internacional, concentra una de las fronteras con mayor afluencia migratoria en el mundo. Cada año miles de personas en situación migratoria irregular transitan por el territorio nacional con el fin de llegar a los Estados Unidos de América (EUA); así entonces, toda vez que las personas en contexto de migración para evitar ser deportadas a sus países de origen se ven obligadas a transitar de manera anónima por caminos de extravío y solitarios a fin de evitar el contacto con la autoridad migratoria o cualquier agente del Estado; otras más optan por contratar el servicio de traslado ofrecido por traficantes que poco o nada les interesa su vida o bienestar.

46. De acuerdo con la información recopilada en el Proyecto Migrantes Desaparecidos de la Organización Internacional para las Migraciones, desde 2014, más de cuarenta mil personas han muerto durante viajes migratorios inseguros en todo el mundo.⁶ La muerte de personas en contexto de migración representa un reto ineludible para cualquier Estado, pues su maquinaria de justicia e investigación se pone a prueba, a efecto de identificar a esas víctimas muchas veces anónimas, otorgar el reconocimiento y la

⁴ CNDH. Recomendaciones 47/2017, párr. 62 a 71; 78/2019, párr. 36; 36/2020, párr. 41.

⁵ CNDH. Recomendaciones 47/2017, par. 39; 14/2018, párr. 42.

⁶ “La migración y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Medición del progreso: un volumen editado”, 2022, pág. 32.

atención adecuada a sus familiares como víctimas indirectas, así como esclarecer los eventos en que perdieron la vida, muchos de los cuales están relacionados con el tráfico ilícito de personas en contexto de migración.

47. El tráfico ilícito de personas en contexto de migración es un delito de carácter transnacional que afecta a todas las regiones del mundo, atentando contra la soberanía de los Estados y poniendo en riesgo la vida, seguridad y bienestar de las personas que pertenecen a ese grupo en situación de vulnerabilidad. Se estima que, en 2016 al menos 2.5 millones de personas en contexto de migración fueron objeto de este delito a nivel global, dejando una derrama económica⁷ de 7 billones de dólares, de acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

48. A nivel regional, América Central y América del Norte son dos de los principales corredores migratorios con mayor incidencia de este delito. La mayor parte del tráfico de personas hacia Estados Unidos tiene lugar en la frontera sur de México e involucra principalmente a ciudadanos provenientes de países de Centroamérica. De acuerdo con el Reporte global sobre tráfico ilícito de migrantes 2018, publicado por la UNODC, se estima que entre 200,000 y 400,000 personas en contexto de migración provenientes de Centroamérica son objeto de este delito a través de México en su intento por llegar a los EUA.⁸

49. Al respecto, durante la II Reunión Plenaria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) realizada en septiembre de 2021, los representantes de los 23 países miembros de ambos procesos regionales sobre migraciones internacionales⁹, teniendo la Secretaría de Gobernación

⁷ Entrada y esparcimiento de dinero en la economía de uno o varios sectores de la población que beneficia y favorece a las personas que lo componen.

⁸ CNDH. Informe Especial “Sobre la situación que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes 2011-2020”, pág. 76.

⁹ Consultable en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-reunion-plenaria-en-buscadeacciones-17/55>

de México la Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración, acordaron, entre otras, las siguientes recomendaciones: diálogo para implementar acciones conjuntas para atender la migración irregular y para fortalecer los sistemas de trámites de visas y la gestión de fronteras; fomentar la implementación de vías adicionales para la migración regular; fortalecer el intercambio de información a fin de combatir el tráfico ilícito y la trata de personas; facilitar el acceso a los sistemas de asilo y protección internacional a las personas en contexto de migración que así lo requieran; e identificar mecanismos para la integración de personas que pertenecen a este grupo en situación de vulnerabilidad y combatir la xenofobia.¹⁰

50. No obstante lo anterior, para esta Comisión Nacional resulta incuestionable que el incremento de fallecimientos y desapariciones de personas en contexto de movilidad internacional en América durante los últimos años, muchas de ellas relacionadas con la comisión del delito de tráfico de personas y de cuyas cifras forman parte las víctimas de la presente Recomendación, implica que los Estados de la región adoptantes del Pacto Mundial para la Migración, entre estos México, se encuentran lejos de cumplir con los Objetivos 8 y 9 relativos a “Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos” y “Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes”, respectivamente. Documento que, si bien no es vinculante, nuestro país fue una de las dos naciones que co-facilitó el proceso de negociación para lograrlo y en diciembre de 2018 se comprometió a cooperar a nivel internacional a fin de cumplir con sus objetivos.

51. Luego entonces, la vulnerabilidad de las personas en contexto de migración está en gran medida construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la

conjuntas-para-una-mejor-gobernanza-migratoria

¹⁰ CNDH. Informe Especial “Caravanas 2021. Nuevos retos para las movilidades en México”, pág. 35 y 36.

movilidad internacional y por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio.¹¹

52. En este sentido esta Comisión considera que la presente Recomendación constituye una oportunidad para el INM de concretar acciones y sumarse a una cultura de la paz, legalidad y respeto a derechos humanos que conjunte valores, actitudes y comportamientos que protejan y garanticen el respeto a la vida y a la dignidad, conforme a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia.

C. Violación al Derecho a la Legalidad y Seguridad Jurídica de QV1, V1, V2, V3 y V4

53. El artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política ordena que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.” (Principio pro persona e interpretación conforme).¹²

54. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente, así como la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

55. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, el cual señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del

¹¹ “Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgos”. Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p. 3.

¹² Las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso.¹³

56. En este contexto, la seguridad jurídica se relaciona con el funcionamiento de las instituciones del Estado de acuerdo con lo legalmente establecido y, a su vez, con la noción de los gobernados del contenido de la norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a los gobernados, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

57. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere sea jurídicamente válida, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, ya que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Política establece.

¹³ CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr. 26, 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr. 29; 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párr. 73; 68/2017 de 11 de diciembre de 2017, párr. 140; 59/2017, párr. 218; 40/2017 de 15 de septiembre de 2017, párr. 37; 46/2017 de 31 de agosto de 2017, párr. 88; 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr. 43, entre otras.

➤ **Incumplimiento de la suspensión de plano emitida en el JA en la que se ordenó la inmediata libertad de QV1, V1, V2, V3 y V4**

58. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que el 31 de octubre de 2021, QV1, hombre de nacionalidad venezolana, fue puesto a disposición de AR4 en la EM-NL en virtud de que fue detenido durante una revisión migratoria, por lo que, en esa misma fecha, se determinó su alojamiento en esa estación migratoria y se inició el PAM1.

59. El 16 de noviembre de 2021, Q presentó demanda de amparo en representación QV1, V1, V2, V3 y V4, por lo que el Juzgado de Distrito radicó el JA, en el que, en esa misma fecha, se otorgó la suspensión de plano del acto reclamado y se ordenó la inmediata libertad de los agraviados, lo anterior, previo al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que se proporcionara un domicilio, b) comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces fueran requeridos y c) acudir ante la autoridad migratoria para firmar el libro de registro cada 8 días.

60. El 18 de noviembre de 2021, Q presentó ante el Departamento de Asuntos Jurídicos de la OR-NL escrito dirigido a AR1, a través del cual señaló el Domicilio 1 con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la suspensión de plano emitida dentro del JA.

61. De acuerdo con la constancia de visita suscrita por Q el 19 de noviembre de 2021, dicha persona servidora pública se constituyó a las 09:00 horas de ese día en la EM-NL, ocasión en la que fue atendido por AR5, quien le comentó que por instrucciones de AR4 no le permitiría el acceso a la estación migratoria, agregando que no se dejaría en libertad a los agraviados hasta en tanto no se recibieran instrucciones de los “superiores”.

62. Por tanto, el 19 de noviembre de 2021, Q presentó promoción ante el Juzgado de Distrito en la que solicitó que se requiriera al INM el cumplimiento de la suspensión de plano emitida en el JA, toda vez que ya se había proporcionado el Domicilio 1 con la finalidad de que QV1, V1, V2, V3 y V4, dieran seguimiento a sus PAM.

63. El 23 de noviembre de 2021, el Juzgado de Distrito requirió al INM para que informara sobre el cumplimiento de la suspensión de plano dictada en el JA, por lo que dicho Instituto rindió informe ante la autoridad jurisdiccional el día 30 de ese mes y año, en el que se argumentó que los agraviados no se encontraban detenidos, ya que estaban sujetos a un PAM.

64. El 27 de enero de 2022, AR4 emitió acuerdo dentro del PAM1, en el que se determinó el egreso de QV1 de la EM-NL; lo anterior, a efecto de dar cumplimiento a la suspensión de plano decretada dentro del JA, por lo que se le requirió lo siguiente:

1) Se presente ante la autoridad migratoria encargada de registrar las firmas de las personas sujetas a procedimientos administrativos, en los días y horas que establezca dicha autoridad.

2) Proporcione a la estación migratoria en la que se encuentra, un domicilio en el que se le pueda localizar dentro de la misma demarcación geográfica de la autoridad ante quien se están realizando sus trámites administrativos (...)

65. De lo anterior, se desprende que, desde el 18 de noviembre de 2021, Q dio cumplimiento a los requisitos estipulados en la suspensión de plano emitida dentro del JA, informando al INM que QV1, V1, V2, V3 y V4 permanecerían en el Domicilio 1 hasta en tanto se resolvía su situación jurídica migratoria; no obstante, AR1 no acató esa resolución, sin que en el PAM1 se advierta alguna constancia que justifique esa negativa.

66. Por el contrario, en el informe rendido por el INM ante el Juzgado de Distrito el 30 de noviembre de 2021, se precisó que QV1, V1, V2, V3 y V4, no se encontraban detenidos en virtud de que estaban sujetos a un PAM; sin embargo, en el acuerdo de 27 de enero de 2022, emitido del PAM1 por AR4, se determinó el egreso de QV1 de la EM-NL con la finalidad de dar cumplimiento a la suspensión de plano que en un principio se argumentó que no era

procedente, situación que resulta incongruente y carente de toda certeza jurídica.

67. Asimismo, se advierte que en la resolución del PAM1, AR4 le ordenó a QV1 que proporcionara un domicilio en la zona metropolitana de Guadalupe, Nuevo León, así como un número telefónico; no obstante, no existe constancia de que el agraviado haya cumplido con estos requisitos y/o que firmara de conformidad ese documento.

68. Por ende, resulta evidente que en la resolución del PAM1, AR4 tomó en consideración el escrito presentado por Q el 18 de noviembre de 2021, en el cual dio cumplimiento a los requisitos estipulados en la medida cautelar otorgada por el Juzgado de Distrito, por lo que se debió de haber determinado el egreso de QV1, V1, V2, V3 y V4, en esa misma fecha en los términos y condiciones establecidas.

69. En otro orden de ideas, se observa que la resolución del PAM1 se fundamentó inexactamente en los artículos 143 de la Ley de Migración y 216 de su Reglamento, los cuales se encuentran relacionados con el artículo 103 de la citada Ley, en el que se establece el procedimiento para entregar en custodia a una persona extranjera a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación de que dicha persona permanezca en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el fin de dar debido seguimiento al PAM.

70. No obstante, en la multicitada suspensión de plano emitida dentro del JA el Juzgado de Distrito no supeditó la libertad de los agraviados al procedimiento de custodia de personas extranjeras, toda vez que únicamente se indicó que debían precisar un domicilio, comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces fuera necesario y presentarse a firmar cada 8 días.

71. En ese sentido, se observa que el INM no debía exigirles a QV1, V1, V2, V3 y V4, mayores requisitos que los solicitados en la suspensión de plano emitida por el Juzgado de Distrito y/o negarles la libertad una vez que cumplieran con los mismos.

72. Es importante destacar que este Organismo Nacional solicitó al INM copia de los PAM de V1, V2, V3 y V4; sin embargo, ese Instituto omitió remitir la documentación requerida; no obstante, de la resolución del JA emitida por el Juzgado de Distrito el 19 de octubre de 2022, se desprende que V2, V3 y V4 egresaron de la EM-NL el 8 de enero de 2021, mientras que V1 lo hizo el 17 de ese mismo mes y año.

73. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que, a través de correo electrónico de 8 de diciembre de 2022, QV1 refirió que tuvo “(...) que recurrir a pagar la cuota de salida de [la EM-NL] (...) para poder salir (...)”, agregando que “(...) AR2, así como (...) AR3 eran los que se encargaban de dichos cobros.”

74. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1 y AR4, omitieron dar cumplimiento oportunamente de lo ordenado por el Juzgado de Distrito en la suspensión de plano emitida en el JA, toda vez que no se puso en inmediata libertad a QV1, V1, V2, V3 y V4, después de que Q señalara el Domicilio 1 con la finalidad de que permanecieran ahí para continuar con sus PAM, vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 1º, párrafo segundo, 14 y 16 de la Constitución Política.

D. Violación del derecho al debido proceso de QV1, V1, V2, V3 y V4, respecto a recibir asistencia legal

75. El debido proceso se entiende como el conjunto de requisitos legales y procesales que atienden a los principios y derechos fundamentales de las personas consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 17, párrafo segundo de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son: a) acceso a la impartición y procuración de justicia; b) garantía de audiencia; c) debida defensa; y d) ser merecedor a una sentencia condenatoria o absolutoria.

76. De tal forma que la actuación de todo servidor público debe ser con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso que permite respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo que la SCJN¹⁴ ha reconocido como un derecho que es aplicable en los casos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado, lo que ha identificado como “formalidades esenciales del procedimiento”, así como de las personas sujetas a proceso.

77. En ese contexto la CrIDH se ha pronunciado respecto de la expulsión o deportación de una persona extranjera, en la que el Estado debe observar las garantías mínimas del debido proceso, como lo son: “...i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.”¹⁵

78. Esta Comisión Nacional sostiene que los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política y demás leyes que

¹⁴ Registro 2005716. DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.

¹⁵ Caso Nadege Dorzema y otros vs. República dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 175

de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

79. El presente caso, se advierte que QV1 refirió en su escrito de queja que inició una huelga de hambre cuando ingresó a la EM-NL en virtud de que no se le permitió contactar de manera telefónica a su representante legal, por lo que, AR2 y AR4 conversaron con él al día siguiente, quienes le comentaron que “se convertiría en enemigo de migración” si promovía un juicio de amparo. Finalmente, se le otorgó una llamada el 2 de noviembre de ese año, sin embargo, le prohibieron comunicarse con su abogado.

80. En el informe rendido por el INM se precisó que se respetó el derecho de QV1 a realizar llamadas telefónicas y a tener contacto con su representante legal, no obstante, no se aportó la evidencia documental para sustentar este punto; de igual manera, se indicó que no existe registro de lo referido por QV1 con relación a AR2 y AR4.

81. Contrario a ello, de los testimonios de V1 y T1 recabados por personal de este Organismo Nacional el 16 de diciembre de 2021 y 17 de febrero de 2022, se desprende que era una práctica habitual en la EM-NL que se limitaran las llamadas telefónicas a una por semana y con una duración de 3 minutos; además, se restringía el contacto con representantes legales.

81.1. Testimonio de V1: “Cuando llegó QV1 [a la EM-NL] se puso en huelga de hambre porque a nadie nos daban llamadas y nos decían que estaba prohibido llamarle a un abogado o que nos visitara, aquí te tratan muy mal si tienes amparo (...)”

81.2. Testimonio de T1: “(...) [en la EM-NL] casi no daban llamadas, solamente una vez a la semana y por 3 minutos, si le hablabas al abogado te recortaban aún más la llamada, por lo que no te daban tiempo suficiente para asesorarte (...)”

82. En concordancia con lo anterior, de la constancia de visita suscrita por Q el 19 de noviembre de 2021, se desprende que AR5 le impidió a dicha persona servidora pública el acceso a la EM-NL con la finalidad de entrevistar a QV1, V1, V2, V3 y V4.

83. Por consiguiente, existen elementos suficientes para acreditar que se restringió el derecho de QV1, V1, V2, V3 y V4, a recibir asesoría legal y, por ende, también se vulneró su derecho al debido proceso reconocido en los artículos 14 de la Constitución Política y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

84. Es importante señalar que, de acuerdo con los artículos 109, fracciones V, VII y IX; 225, fracciones III, VI, IX y XI de su Reglamento y 7 de las NFEM, toda persona alojada en estaciones migratorias tiene el derecho a realizar llamadas telefónicas, recibir asesoría legal y ser visitada por sus familiares y representantes legales, señalando como única limitación el cumplimiento del horario estipulado.

85. Al respecto, la CrIDH señaló en el “Caso Vélez Loo vs Panamá” que:

(...) es de resaltar la importancia de la asistencia letrada en casos como el presente, en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país y que se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios (...). Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela

*frente al ejercicio del poder punitivo.*¹⁶

86. Por tanto, para este Organismo Nacional quedó por acreditado que AR2, AR4 y AR5 vulneraron el derecho al debido proceso de QV1, V1, V2, V3 y V4, al restringirles el acceso a la representación legal durante el tiempo que permanecieron detenidos en la EM-NL, el cual se encuentra reconocido en los artículos 14 de la Constitución Política, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

E. Violación al Derecho a la Libertad Personal de QV1, V1, V2, V3 y V4

87. El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de la libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

88. Para que la autoridad pueda restringir o limitar el ejercicio de este derecho, debe cumplir con los requisitos formales y materiales de este, con el fin de evitar el abuso del poder estatal. El incumplimiento de estos requisitos puede llevar a la materialización de una detención que sería calificada como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal.

¹⁶ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; 23 de noviembre de 2010, párr. 132.

89. Para la SCJN,¹⁷ tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

90. A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que “cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).”¹⁸

91. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha indicado que tal y como lo establece el artículo 7 de la Convención Americana “(...) nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.”¹⁹

92. La CrIDH precisa que la privación de la libertad es “cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o

¹⁷ Tesis constitucional. “*Flagrancia. La detención de una personal sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria*”, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2008476.

¹⁸ CrIDH, “*Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*” *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie No. 240, párrafo 176.

¹⁹ Caso Fleury y otros vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 67. Ver CNDH. Recomendaciones 22/2016 p. 78 y 58/2015 p. 148.

privada (...)²⁰

93. Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II y III de la Ley de Migración, establece que entre las facultades del INM está la de vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación, así como tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país, de los extranjeros. Por su parte los artículos 97 y 98 de la citada Ley señalan los casos en los que ese Instituto podrá realizar las acciones de revisión migratoria, los requisitos que se deberán cumplir para la práctica de estas, así como los supuestos en que se puede presentar a un extranjero en una estación migratoria.

94. Por su parte, en el artículo 68 de la Ley de Migración, se precisa que el PAM regula la “presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación.”

95. Respecto de estos términos, la CIDH, en su informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”,²¹ observó que: “de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares interamericanos sobre el derecho a la libertad personal, las llamadas figuras de la 'presentación' y 'alojamiento' al ser medidas que le impiden a los migrantes en situación migratoria irregular disponer de su libertad de movimiento, constituyen formas de privación de la libertad personal”.

96. En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, la privación de la libertad es

²⁰ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIV/IL 31 doc.26, pág. 2.

²¹ 30 de diciembre de 2013, p. 411

“cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.”

97. Conforme a la referida definición, los elementos característicos de la privación de la libertad son: a) la restricción a la persona de libre movimiento o tránsito b) mediante una orden de una autoridad facultada para ello, y c) que sea ejecutada por un ente público o privado.

98. Al respecto, en el “Caso Vélez Loo vs Panamá”, la CrIDH precisó que las medidas privativas de la libertad que tienen la substanciación de procedimientos administrativos migratorios, sólo deberán ser utilizadas de manera excepcional, durante el menor tiempo posible y observando el principio de proporcionalidad.²²

99. En el presente caso, se advierte que QV1 fue presentado en la EM-NL el 31 de octubre de 2021 en virtud de que no acreditó su regular estancia en el país durante una revisión migratoria; posteriormente, el 16 de noviembre de 2021, Q presentó demanda de amparo en representación de QV1, V1, V2, V3 y V4.

100. El mismo 16 de noviembre de 2021, el Juzgado de Distrito otorgó la suspensión de plano de los actos reclamados dentro del JA, para el efecto de que QV1, V1, V2, V3 y V4, fuesen puestos en libertad inmediata, precisando que debían señalar un domicilio, comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces se les requiriera y presentarse a firmar cada 8 días; por lo que el día 18 de ese mes y año, Q presentó escrito dirigido a AR1 a través del cual dio cumplimiento a dichos requisitos.

101. No obstante, AR1 se negó a acatar dicha resolución y el 30 de noviembre de 2021, rindió informe ante el Juzgado de Distrito en el que argumentó que QV1, V1, V2, V3 y

²² Óp. Cit., párr. 171.

V4, no se encontraban detenidos en virtud de que estaban sujetos a un procedimiento migratorio.

102. Incongruentemente, el 27 de enero de 2022, AR4 resolvió el PAM1 estableciendo que se permitía el egreso de QV1 de la EM-NL con la finalidad de dar cumplimiento a la suspensión otorgada por el Juzgado de Distrito, misma que un principio AR1 determinó que no era procedente.

103. Por tanto, se advierte que AR4 debió acordar la libertad de QV1, V1, V2, V3 y V4, desde el 18 de noviembre de 2021, fecha en la que Q cumplió con los requisitos estipulados en la suspensión de plano otorgada por el Juzgado de Distrito; no obstante, V2, V3 y V4 permanecieron retenidos en la EM-NL hasta el 8 de enero de 2022, y en el caso de QV1 y V1 hasta el 27 de ese mes y año.

104. Es importante señalar que con independencia del término con el que se le denomine a la medida privativa de la libertad de personas en contexto de migración, el INM solo tiene la facultad de restringir el derecho humano a la libertad personal en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas.

105. En ese sentido, El Comité Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, precisó en sus Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México²³ que “(...) es preocupante el elevado número de medidas privativas de la libertad de migrantes en las estaciones migratorias, en las cuales se alega que estas detenciones llamadas “aseguramiento” o “presentación” no constituirían una privación de la libertad, o son descritas como una medida de protección o un beneficio.”

²³ 13 de septiembre de 2017, párr. 37.

106. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de QV1, V1, V2, V3 y V4, su derecho a la libertad personal, toda vez que se les retuvo de manera arbitraria en la EM-NL en virtud de que no se dio puntual cumplimiento a la suspensión de plano emitida por el Juzgado de Distrito dentro el JA, sin que se advierta alguna justificación para ello, provocando que V2, V3 y V4 permanecieran detenidos hasta el 8 de enero de 2022, mientras que QV1 y V1 hasta el 27 de ese mes y año. Por tanto, se transgredió lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana, que consagran el derecho a la libertad.

F. Violación al derecho a la integridad personal en agravio de QV1

107. El derecho humano a la integridad 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 Constitución Política, en los que se reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma 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 las personas servidoras públicas de salvaguardar dicha integridad personal.

108. El derecho humano a la integridad y seguridad personal también está reconocido en los artículos 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5 de la

Declaración Universal de Derechos Humanos y 9.1 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

109. En este mismo sentido, el artículo 29, párrafo segundo, de la Constitución Política, establece que por ningún motivo podrá restringirse ni suspenderse el derecho a la integridad personal, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tal derecho.

110. 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.

111. 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, aún 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.²⁴

112. En la Recomendación General 12, “Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, 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 CPEUM, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, y en las leyes y reglamentos aplicables”.

113. En el caso de estudio, se advierte que QV1 refirió en su escrito de queja que ingresó a la EM-NL el 31 de octubre de 2021, ocasión en la que inició una huelga de hambre debido a que no se le permitió contactar a su representante legal; posteriormente, el día 4 de ese mes y año, intentó escapar de esa estación migratoria saltando por una ventana debido a “las condiciones indignas” del lugar y dado a que existía hacinamiento.

114. Abundó QV1 en su escrito de queja que fue capturado por elementos de Fuerza Civil de Nuevo León cuando intentaba huir de la EM-NL, por lo que fue regresado a ese recinto y entregado a AR3, quien lo esposó a una banca de metal en el pasillo de esa estación migratoria sin darle agua o alimentos y después lo trasladó a un dormitorio, donde nuevamente lo esposó a una litera.

115. Finalmente, QV1 señaló que permaneció esposado a la litera del dormitorio número

²⁴ “Caso del Caracazo Vs. Venezuela”, sentencia de 29 de agosto de 2002 (Reparaciones y Costas), párrafo 127.

1 de la EM-NL hasta la madrugada del 9 de diciembre de 2021, agregando que únicamente le retiraban los aros de sujeción para permitirle ir al baño.

116. Al respecto, en los informes rendidos por el INM se negó que QV1 haya sido esposado durante su estancia en la EM-NL, asegurando que en ese recinto migratorio no está permitido el uso de instrumentos de sujeción.

117. No obstante, de los testimonios de T1, T2 y V1, recabados por personal de este Organismo Nacional, se desprende que dichas personas observaron en diferentes fechas que QV1 estuvo esposado a una litera del dormitorio número 1 de la EM-NL:

117.1. Testimonio de T1 y T2: “Que desde el 4 de diciembre de [2021], observó que en el dormitorio en el que se encuentra en compañía de T2, se percataron que se encontraba con esposa a la cama QV1, de nacionalidad venezolana, precisando que desde esa fecha dicho alojado así permanece en ese dormitorio...”

117.2. Testimonio de V1: “El martes 7 de diciembre de 2021, alrededor de las 6 de la tarde, bajé a la planta baja de la EM-NL con la finalidad de solicitar un rollo de papel higiénico, ocasión en la que pasé por una de las habitaciones y vi a QV1 (venezolano) esposado a una litera, por lo que lo saludé y me quedé platicando con él, al pasar unos minutos llegó el encargado de la estación, AR2, quien me dijo que no le hablara a QV1 ya que estaba prohibido...”

118. De igual manera, el 6 de diciembre de 2021, Q aportó 7 fotografías a través de la aplicación de telefonía celular “WhatsApp” en la que se aprecia a una persona del sexo masculino esposada a una litera.

119. Al respecto, personal de este Organismo Nacional en visita realizada a la EM-NL el 6 de diciembre de 2021, constató que QV1 es la persona que se observa en las fotografías proporcionadas por Q; asimismo, se dio fe de que el lugar que se aprecia en

dicha evidencia documental es el dormitorio número 1 de esa estación migratoria, el cual se encuentra en la planta baja de la EM-NL.

120. Por otro lado, en llamada telefónica sostenida con T1 el 17 de febrero de 2022, dicha persona mencionó que fue él quien recabó las citadas impresiones fotográficas de QV1, mismas que envió a Q a través de la aplicación “WhatsApp”, agregando que lo realizó con un teléfono celular que consiguió en el interior de la EM-NL.

121. En consideración de este Organismo Nacional, los testimonios de T1, T2 y V1 resultan idóneos para corroborar lo manifestado por QV1, en virtud de que se aprecia que los mencionados testigos son mayores de edad, ubicados en tiempo, modo y lugar, y declararon lo que ellos apreciaron de manera directa; de igual forma, justificaron el motivo por el que se encontraban presentes en lugar en el que QV1 se encontraba esposado y son coincidentes en relatar las circunstancias en las que ocurrieron esos hechos.

122. Aunado a lo anterior, en acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2021, un Visitador Adjunto certificó que QV1 presentaba enrojecimiento en ambas muñecas; posteriormente, el 16 de ese mes y año, personal de este Organismo Nacional realizó visita a la EM-NL y entrevistó nuevamente a QV1, constatando que tenía heridas en proceso de cicatrización en la zona referida, por lo que se recabaron fotografías de esas lesiones.

123. Es importante señalar que el 13 de diciembre de 2021, personal médico de la EM-NL certificó que QV1 no presentaba lesiones físicas; no obstante, una especialista en medicina de este Organismo Nacional analizó las lesiones que fueron fotografiadas el 16 de ese mes y año, por el personal de esta Comisión Nacional y precisó en su opinión médica que *“(...) se aprecia la cara dorsal del tercio distal de ambos antebrazos con costras y un aparente proceso de reparación del tejido (re-epitelización), las cuales*

presentan la misma ubicación que las lesiones apreciadas en el acta circunstanciada de fecha 6 de diciembre de 2021 (...)”.

124. Agregó la especialista de esta CNDH en su opinión médica que el uso de esposas o candados de seguridad empleados para someter a una persona pueden ocasionar lesiones durante su colocación (si la dinámica de aplicación es violenta o el detenido pelea), o si se encuentran muy apretadas, lo que puede producir lesiones por fuerza contundente de equimosis o excoriaciones lineales en el lugar en que las esposas están en contacto con la piel, cuya cicatrización con formación de costra se vuelve visible durante los siguientes 5 - 8 días de su aparición, volviéndose más notable entre los 9 y 12 días después de la lesión, cuando esta comienza a desprenderse y el epitelio²⁵ se renueva.

125. Por tanto, la especialista de esta Comisión Nacional concluyó que las lesiones que presentaba QV1 son coincidentes con lo referido en su escrito de queja, en el que manifestó que permaneció esposado a una litera del 6 al 9 de diciembre de 2021, lo cual de acuerdo con el Manual para la Investigación de la Tortura constituye una postura forzada, toda vez que “La posición puede no ser incómoda en sí misma, pero se hace intolerable y desesperante cuando se le debe mantener desde algunas horas hasta días enteros, debido sobre todo a la restricción de movimientos”.

126. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional la falta de veracidad en la que incurrió el personal del INM al rendir su informe de autoridad, toda vez que se aseveró que no se implementaron aros de sujeción para restringir la movilidad de QV1 y que el 13 de diciembre de 2021 se certificó que no presentaba lesiones físicas, siendo que se acreditó lo contrario, por lo que se presentará la denuncia administrativa correspondiente

²⁵ Tejido constituido por células íntimamente unidas, planas o prismáticas, que recubre la superficie externa del cuerpo y de ciertos órganos interiores.

ante el Órgano Interno de Control en el INM.

127. Las conductas descritas en el presente apartado son contrarias a diversos instrumentos internacionales que son considerados norma vigente en nuestro país, en términos de los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, 133, de la Constitución Política y los numerales 4, 5, 5.1 y 5.2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, 7 y 10, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 6, y 7.1, del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; 1, 4 y 5, de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; así como 1, de las Reglas Mandela en los cuales se reconoce el derecho de toda persona a que se respete su vida, integridad física, psíquica y moral.

128. Esta Comisión Nacional estima que la agresión infligida en contra de QV1 constituye una violación a su integridad física y psicológica, así como su dignidad, por lo que tal conducta también vulnera el contenido de los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política.

G. Violación al Derecho al Trato Digno de QV1

129. Toda persona tiene derecho al trato digno reconocido en la Constitución Política, así como en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 1º constitucional, párrafo quinto, dispone que “queda prohibida toda discriminación motivada por (...) cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

130. El primer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política prevé que uno de los fines del desarrollo nacional a cargo del Estado es garantizar el pleno ejercicio de la dignidad de las personas.

131. En el mismo sentido, a nivel internacional, reconocen este derecho los artículos 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a éstas, así como a no ser sometido a tratos degradantes.

132. Los artículos 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que las personas privadas de libertad deberán ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

133. Tratándose de personas en contexto de migración internacional, el artículo 17.1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, establece que los extranjeros privados de libertad deberán ser tratados humanamente y con el respeto debido a su dignidad e identidad cultural.

134. Aunado a ello, cabe señalar que las NFEM, establecen en su artículo 26, fracción XII, que es un derecho de las personas en contexto de migración alojadas en las Estaciones Migratorias, recibir un trato digno y humano durante su estancia.

135. Es importante mencionar, que de conformidad con el artículo 1º, párrafos segundo, tercero y quinto, de la Constitución Política, que reconocen los principios pro persona y de progresividad en materia de derechos humanos, así como el derecho a la dignidad humana, las personas alojadas en las estaciones migratorias, tienen derecho a que se respeten los estándares nacionales e internacionales relacionados con el trato digno que se les debe brindar a personas en contexto de migración internacional.

136. En esta tesitura, este Organismo Nacional ha indicado que el desarrollo con paz y tranquilidad de la vida cotidiana en los recintos migratorios es el indicador más importante de que se están respetando las condiciones mínimas para garantizar un trato digno a las personas en contexto de migración²⁶, situación que en el presente caso no ocurrió.

G.1. Incumplimiento de las NFEM por cuanto hace a la implementación de medidas preventivas

137. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar la violación al derecho humano a la integridad personal de QV1 por parte de personal del INM, también son el soporte que permite acreditar la transgresión a su derecho al trato digno.

138. Quedó acreditado que QV1 permaneció 4 días esposado a una litera en la EM-NL después de que intentó evadirse de esa estación migratoria, por lo que se estima que dicha medida fue un acto represivo que atentó contra la integridad personal del agraviado, el cual fue injustificado, innecesario y carente de toda proporcionalidad, en virtud de que el personal del INM no se encontraba facultado para hacer uso de mecanismos de sujeción y no se perseguía un fin legítimo.

139. Es importante señalar que, de acuerdo con los artículos 26, fracción IX, 44, 45 y 46 de las NFEM, el encargado de la estación migratoria tiene la facultad de implementar medidas preventivas en caso de que una persona alojada intente evadirse del recinto, para lo cual se puede separar a dicha persona del resto de la población en un lugar con condiciones dignas para ello y por el tiempo mínimo necesario; no obstante, se debe notificar a la persona en contexto de migración, elaborar un acta de hechos y emitir una

²⁶ Informe Especial. Situación de las Estaciones Migratorias en México, hacia un Nuevo Modelo Alternativo a la Detención. 2019, pág. 100.

resolución debidamente fundada y motivada; además de incorporar esa documentación en el PAM y dar aviso inmediato al superior jerárquico.

140. De las pruebas con que cuenta este Organismo Nacional se advierte que no obra en el PAM1 constancia alguna que acredite que AR2 y/o AR3 hayan observado los procedimientos previstos en las NFEM para la implementación de medidas preventivas a efecto mantener el orden en la estación migratoria, por lo que las acciones descritas con antelación fueron arbitrarias y atentaron contra el derecho al trato digno de QV1, en virtud de que se le esposó a una litera durante 4 días y estuvo aislado del resto de la población de la EM-NL.

G.2. Incomunicación

141. En el presente caso se advierte que QV1 manifestó ante personal de este Organismo Nacional que ingresó a la EM-NL el 31 de octubre de 2021, agregando que inició una huelga de hambre debido a que no se le permitió realizar llamadas telefónicas ni contactar a un abogado; asimismo, señaló que intentó evadirse de esa estación migratoria en virtud de las condiciones indignas del lugar, sin embargo, fue detenido cuando intentaba huir.

142. Al respecto, el INM rindió informe ante esta Comisión Nacional en el que precisó que no era posible informar sobre la población diaria de personas alojadas en ese recinto durante el mes de noviembre de 2021, toda vez que “(...) no se cuenta con la información a ese nivel de detalle, debido a la carga de trabajo en esta [OR-NL] y del personal insuficiente para llevar esa tarea.”

143. Por otro lado, el INM señaló en su informe que se le proporcionaron llamadas telefónicas a QV1 durante el tiempo que permaneció alojado en la EM-NL; sin embargo, la única evidencia documental que se aportó fue una constancia de llamada telefónica

del 31 de octubre de 2021, en la cual no obra la firma de conformidad de QV1.

144. De conformidad con los artículos 109 fracción VII; 226 fracción IX, 232 fracción IV y 237 de su Reglamento, así como 5 de las NFEM, las personas en contexto de migración tienen derecho a realizar llamadas telefónicas al momento de su presentación en las estaciones migratorias y diariamente en un horario de las 10:00 a las 13:00 horas y de las 15:00 a las 18:00 horas.

145. Por tanto, se tiene por acreditado que se vulneró el derecho al trato digno de QV1, toda vez que no se le brindaron llamadas telefónicas durante el tiempo que permaneció alojado en la EM-NL, siendo indispensable destacar que tratándose de personas en contexto de migración privadas de la libertad esta prerrogativa se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de otros derechos, tales como el de acceder a la asistencia consular y legal.

H. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PUBLICAS

146. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1 y AR4, deriva en que no dieron oportuno cumplimiento a la suspensión de plano otorgada por el Juzgado de Distrito dentro del JA, en la cual se ordenó la libertad inmediata de QV1, V1, V2, V3 y V4, por lo que se les retuvo de manera arbitraria, a pesar de que se habían observado los requisitos establecidos en dicha medida judicial, por lo que vulneraron su derecho a la legalidad, seguridad jurídica y a la libertad personal.

147. De igual manera, quedó evidenciada la responsabilidad de AR2, quien con aquiescencia de AR3, esposó a QV1 a una litera de la EM-NL, permaneciendo en esas condiciones durante 4 días, por lo que se conculcó su derecho a la integridad personal y al trato digno.

148. Por su parte, AR2, AR4 y AR5 restringieron el acceso a la asistencia legal de QV1, V1, V2, V3 y V4, durante el tiempo que permanecieron detenidos en la EM-NL, por lo que se vulneró su derecho humano al debido proceso.

149. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que QV1 refirió que AR2 y AR3 le solicitaron una cantidad de dinero con la finalidad de egresar de la EM-NL, por lo que esos hechos, así como las responsabilidades de las personas servidoras públicas que fueron descritas en la presente Recomendación deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todos los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben 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, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

150. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva queja administrativa ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración y denuncia de hechos ante la Fiscalía General de la República en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

I. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

151. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

152. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III, y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica y al debido proceso de QV1, V1, V2, V3 y V4, así como a la integridad personal y trato digno de QV, se deberá inscribir a QV1, V1, V2, V3 y V4, en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de que tengan acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión.

153. Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el*

derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, en su conjunto consideran que, para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

154. Al respecto, la CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos “*modos específicos*” de reparar que “*varían según la lesión producida.*”²⁷ En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas*”.²⁸

155. 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, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de Rehabilitación

156. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas y a sus familiares hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así

²⁷ “Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

²⁸ “Caso Carpio Nicolle y otras vs, Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr.69

como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

157. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM, hecho en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá proporcionar la atención psicológica que requieran QV1, V1, V2, V3 y V4, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, de forma continua y atendiendo a sus necesidades específicas.

158. Esta deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y 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, en las que se deberá considerar la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

159. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de V1, V2, V3 y V4, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

b) Medidas de Compensación

160. Las medidas de compensación dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, 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”.*²⁹

161. La compensación debe otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Esta incluye los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, como el daño moral, lucro cesante, la pérdida de oportunidades, los daños patrimoniales, tratamientos médicos o terapéuticos y demás gastos que hayan provenido de los hechos violatorios de derechos humanos.

162. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción de QV1, V1, V2, V3 y V4 en el Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañados de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente, conforme a las violaciones a derechos humanos, descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se les causó a QV1, V1, V2, V3 y V4, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberá remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

163. Es importante señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de V1, V2, V3 y V4, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a

²⁹ “Caso *Bulacio Vs, Argentina*”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

c) Medidas de Satisfacción

164. 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 la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

165. 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 denuncia penal y administrativa que este Organismo Nacional presente en la Fiscalía General de la República y en el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por los hechos y omisiones precisados en el apartado de Observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

166. Por lo anterior, en cumplimiento al punto recomendatorio tercero y octavo, se deberá informar las acciones de colaboración que efectivamente se realicen, atendiendo los requerimientos de información de forma oportuna.

e) Medidas de no Repetición

167. 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 la implementación de las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

168. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en el plazo de seis meses después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto de los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, libertad personal y trato digno, a todo el personal de la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en caso de seguir activos, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso y deberá ser impartido por personal especializado y certificado en la materia. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio. Debiendo proporcionar evidencia con la que acredite la asistencia y culminación del curso impartido de cada uno de los asistentes. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio cuarto.

169. De igual manera, una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el plazo de dos meses se emita una circular general en la que se establezcan las directrices y procedimientos para que el personal adscrito al INM cumpla con lo establecido en las NFEM, con la finalidad de que se respete el derecho de las personas en contexto de migración detenidas en estancias provisionales y estaciones migratorias a realizar diariamente llamadas telefónicas, siendo importante que se garantice la privacidad de las mismas; así como a recibir visitas de sus representantes legales. De igual manera, para que se apliquen con una perspectiva de derechos humanos las medidas dispuestas en ese ordenamiento encaminadas a mantener el orden en los recintos migratorios, principalmente en los casos de intentos de evasión; esto con la finalidad de cumplir con el punto quinto recomendatorio.

170. Por otro lado, una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir

hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el plazo de dos meses se emita una circular general en la que se establezcan las directrices y procedimientos para que se permita el acceso al personal adscrito al IFDP a las estancias provisionales y estaciones migratorias, con la finalidad de que se les brinde orientación jurídica y representación legal a las personas en contexto de migración alojadas, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto sexto recomendatorio.

171. Finalmente, en el plazo de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito a la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León en la que se inste a que se cumpla con lo establecido en el Código de Conducta de las Personas Servidoras Públicas de ese Instituto; lo anterior a efecto de dar cumplimiento al séptimo punto recomendatorio.

172. Esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para las autoridades a fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y por consecuencia, sumarse a una cultura de la paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia , con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

173. 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. Colabore en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas, de QV1, V1, V2, V3 y V4, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se les causó, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se otorgue atención psicológica que en su caso, requiera QV1, V1, V2, V3 y V4, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible, con su consentimiento; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con la Fiscalía General de la República en la presentación y seguimiento de la denuncia penal que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por los actos y omisiones precisadas en el apartado de Observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto de los derechos a la legalidad, seguridad

jurídica, debido proceso, libertad personal y trato digno, a todo el personal de la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en caso de seguir activos, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso y deberá ser impartido por personal especializado y certificado en la materia. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio. Debiendo proporcionar evidencia con la que acredite la asistencia y culminación del curso impartido de cada uno de los asistentes; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de dos meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular general en la que se establezcan las directrices y procedimientos para que el personal adscrito al INM cumpla con lo establecido en las NFEM, con la finalidad de que se respete el derecho de las personas en contexto de migración detenidas en estancias provisionales y estaciones migratorias a realizar diariamente llamadas telefónicas, siendo importante que se garantice la privacidad de las mismas; así como a recibir visitas de sus representantes legales. De igual manera, para que se apliquen con una perspectiva de derechos humanos las medidas dispuestas en ese ordenamiento encaminadas a mantener el orden en los recintos migratorios, principalmente en los casos de intentos de evasión; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. En el plazo de dos meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular general en la que se establezcan las directrices y procedimientos para que se permita el acceso al personal adscrito al IFDP a las estancias provisionales y estaciones migratorias, con la finalidad de que se les brinde orientación jurídica y representación legal a las personas en contexto de migración

alojadas; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento

SÉPTIMA. En el plazo de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito a la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León en la que se inste a que se cumpla con lo establecido en el Código de Conducta de las Personas Servidoras Públicas de ese Instituto; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. Se colabore ampliamente con el Órgano Interno de Control en el INM en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por los actos y omisiones precisadas en el apartado de Observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

NOVENA. 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.

174. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por las 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, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

175. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

176. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

177. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

B.V.H.