

RECOMENDACIÓN NO. 253 /2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA LEGALIDAD, A LA LIBERTAD EN AGRAVIO DE QV, V1 Y V2; ASÍ COMO AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE V1 Y V2, PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL, POR PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN REYNOSA, TAMAULIPAS.

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2023.

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6°, fracciones I, II, 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; 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2022/15118/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad de QV, V1 y V2, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración internacional alojadas en un área administrativa habilitada del Instituto Nacional de Migración en Reynosa, Tamaulipas.

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; 4°, 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; 1, 3, 9, 11 fracción VI, 16, 113 fracción y párrafo último, así como 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:

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Quejosa	Q
Persona Quejoso/Víctima	QV
Persona Víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Persona	P
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM

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
Área Administrativa habilitada por parte del Instituto Nacional de Migración en Reynosa, Tamaulipas	AA-INM
Estación Migratoria en Reynosa, Tamaulipas	EM-REY
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tamaulipas	DIF-TAM
Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y Familia del Sistema DIF Tamaulipas	Procuraduría de Protección de Tamaulipas
Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el Ramo Gobernación	AEQDI
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Registro Nacional de Víctimas	RENAVI

NORMATIVIDAD	
NOMBRE	CLAVE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política

NORMATIVIDAD	
NOMBRE	CLAVE
Ley de Migración	LM
Reglamento de la Ley de Migración	RLM
Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM	NFEM
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	LGDNNA
Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	RLGDNNA

I. HECHOS

5. El 1 de diciembre de 2022, se recibió en esta Comisión Nacional correo electrónico por parte de Q en el cual anexó escrito de queja de QV, mujer de nacionalidad venezolana, donde refirió que, el 6 de noviembre de ese año, viajaba en un autobús junto con sus hijos, los niños V1 y V2, y en ese entonces con su pareja P1, con destino a Matamoros, Tamaulipas, ocasión en la que fueron detenidos por personal del INM debido a que no contaban con documentación que acreditara su regular estancia en el país.

6. Posteriormente, QV fue trasladada junto con V1, V2 y P1 al AA-INM, donde personal del INM separó y condujo a la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco, a P1 debido a que se percataron que no era el padre biológico de V1 y V2.

7. QV agregó que permaneció junto con V1 y V2 en el AA-INM sin recibir información y en condiciones de detención hasta el 10 de noviembre de 2022, ocasión en la que se les entregó un permiso de estancia en territorio mexicano por 20 días naturales.

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

CNDH/PRESI/2022/15118/Q, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM y al DIF-TAM de cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Correo electrónico de Q recibido en este Organismo Nacional el 1 de diciembre de 2022, al cual anexó escrito de queja de QV, quien hizo valer violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio, así como de V1 y V2, por parte del INM.

9.1. Actas circunstanciadas de 4 y 6 de diciembre de 2022, elaboradas por personal de esta Comisión Nacional, en donde se hizo constar que QV ratificó su queja.

10. Acta circunstanciada de 3 de abril de 2023, en la cual personal de esta Comisión Nacional certificó la visita de trabajo realizada en el AA-INM, en la que se describieron las condiciones de ese lugar.

11. Oficio INM/OSCJ/DDH/0253/2023, de 16 de mayo de 2023, suscrito por el Director de Derechos Humanos del INM, al cual adjuntó diversa documentación de la cual destacó:

11.1. Oficio INM/ORTAM/2453/2022, de 28 de diciembre de 2022, suscrito por el Titular de la Oficina de Representación del INM en Tamaulipas, en el cual se rindió informe con relación a los hechos materia de esta Recomendación y anexó copia del PAM de QV, V1 y V2, del cual se destacó la siguiente documentación:

11.1.1. Oficio INM/ORTAM/ORLREY/DCMAJ/0738/2022, de 6 de noviembre de 2022, suscrito por PSP1 a través del cual se puso a disposición de AR1 a QV, V1, V2 y P1.

11.1.2. Acuerdos de inicio de los PAM de QV, V1 y V2, de 6 de noviembre de 2022, suscritos por AR1.

11.1.3. Oficio INM/ORTAM/ORLEY/1506/2022, de 6 de noviembre de 2022, mediante el cual AR1, solicitó a la Procuraduría de Protección de Tamaulipas el alojamiento de QV, V1 y V2, en los centros de asistencia del DIF-TAM, en el cual indicó que estos están alojados en la oficina administrativa.

11.1.4. Acuerdo para otorgar la condición de visitante por razones humanitarias para adulto acompañante, de 6 de noviembre de 2022, suscrito por AR1, en el que se le otorgó dicha condición a QV con una vigencia de 30 días.

11.1.5. Oficio número INM/ORTAM/ORLREY/5483/2022, de 6 de noviembre de 2022, suscrito por AR1, a través del cual se hizo del conocimiento a QV que se le otorgó la condición de estancia de visitante por razones humanitarias con una temporalidad de 30 días.

11.1.6. Plan de Restitución de Derechos, de 8 de noviembre de 2022, signado por PSP2, emitido en favor de QV, V1 y V2.

11.1.7. Acuerdo de salida para regularización por razones humanitarias de 10 de noviembre de 2022, emitido en favor de QV, V1 y V2, suscrito por parte de AR1.

11.1.8. Notificación de resolución de 10 de noviembre de 2022, suscrita por AR1 y QV, así como por dos testigos de asistencia.

12. Oficio PPNNAF/2050/2023, de 7 de julio de 2023, suscrito por PSP2, mediante el

cual rindió su informe y adjuntó el oficio PPNNAF/0684/2022, de 7 de noviembre de 2022, donde informó a AR1 sobre los centros de alojamiento pertenecientes al DIF-TAM donde podrían recibir a QV, V1 y V2.

13. Oficio 311/04999/OIC/AEQDI/4268/2023, de 16 de agosto de 2023, suscrito por el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del entonces Órgano Interno de Control en el INM, mediante el cual informó que no se cuenta con antecedentes de procedimiento de responsabilidad administrativa con relación a los hechos materia de esta Recomendación.

14. Acta circunstanciada de 8 de septiembre de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, a través de la cual se hizo constar la llamada telefónica realizada al número proporcionado por QV sin lograr establecer comunicación.

15. Correo electrónico de 13 de septiembre de 2023, enviado a la cuenta de Q, mediante el cual personal de esta Comisión Nacional intentó establecer contacto con Q; no obstante, hasta la fecha no se ha recibido respuesta.

16. Actas circunstanciadas de 14 y 22 de septiembre de 2023, elaboradas por personal de este Organismo Nacional, a través de la cual se hizo constar la llamada telefónica realizada al número proporcionado por QV sin lograr establecer comunicación.

17. Acta circunstanciada de 4 de octubre de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, a través de la cual se hizo constar la gestión realizada con personas servidoras públicas del INM del área administrativa habilitada para Familias en la Ciudad de Reynosa, Tamaulipas, los que indicaron que del 6 al 10 de noviembre de 2022 estuvieron alojados QV, V1 y V2, en su oportunidad se les otorgó acuerdo de salida para regularización por razones humanitarias sin que pudiera aportar mayores datos.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

18. El 6 de noviembre de 2022, QV, V1 y V2, fueron detenidos por personal del INM cuando viajaban en un autobús con destino a Matamoros, Tamaulipas, en virtud de que no contaban con una regular estancia en el país; posteriormente, se les trasladó al AA-INM, donde se inició su PAM y permanecieron hasta el 10 de ese mes y año, fecha en la cual se resolvieron sus procedimientos a través de acuerdo de salida para regularización por razones humanitarias, sin que se cuente con evidencia de algún procedimiento de regularización de estancia o condición migratoria.

19. A la fecha de la emisión de la presente Recomendación, no se tiene constancia alguna que acredite que se haya iniciado denuncia administrativa en relación con los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

20. 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. De igual manera, 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.

21. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/15118/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, del principio del interés superior de

la niñez, 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 seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad de QV, V1 y V2, personas en contexto de migración internacional retenidas en el AA-INM, así como al interés superior de la niñez de V1 y V2, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas al INM en el estado de Tamaulipas, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Vulnerabilidad de las personas en contexto de migración internacional

22. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes se ha abordado en diversos pronunciamientos de esta Comisión Nacional, en virtud de que es reconocido que a nivel internacional, la vulnerabilidad de las personas en contexto de migración se consideraba de naturaleza estructural y que 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 migrantes¹.

23. El hecho de migrar de forma irregular² implica una serie de riesgos adicionales, los expone a la discriminación que se manifiesta tanto “de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) como *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado”.³

24. Esta vulnerabilidad se considera múltiple, como consecuencia de las dificultades que

¹ CNDH. Recomendaciones 34/2023; párraf. 40, 19/2023, párr. 19; 197/2022, párr. 18/2022, párr. 30 y 33/2021, párr. 57.

² Carecer de documentos para acreditar la situación migratoria regular en México.

³ Opinión Consultiva OC-18/03. CrIDH. Condición jurídica y de derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003, párr. 112.

tienen algunas de las personas en contexto de migración para para comunicarse en el idioma en el país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y costumbres locales; la falta de representación política; las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho salud; los obstáculos que enfrentan para obtener documentas de identidad y para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violencia a sus derechos humanos o en la reparación de estos.⁴

25. En relación con la vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes en México la SCJN ha señalado que ésta deriva de diversos factores, entre ellos “(...) el hecho que no cuentan con documentación que acredite su estancia regular en el país; su situación de marginación; el desconocimiento de la cultura, el idioma y las leyes nacionales; el miedo de ser descubiertas por las autoridades migratorias; el verse orilladas a huir de sus países de origen porque su vida, integridad, seguridad o libertad corren peligro, y las condiciones en las que viajan (...) la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y sujetas a protección internacional se agrava cuando se presentan distintos supuestos de discriminación combinados; es decir, la discriminación interseccional. Este es el caso por ejemplo, de mujeres, niños, niñas, adolescentes (...)”⁵.

26. En la Recomendación 122/2022⁶, esta Comisión Nacional indicó que un factor fundamental de vulnerabilidad de las personas migrantes es la falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio. Esto las obliga a movilizarse por medios y redes clandestinas.

27. La SCJN en el Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y

⁴ CIDH. Informe sobre Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2013, párr. 80, disponible en http://www.oas.org/es/codh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes_Mexico-2013.pdf.

⁵ “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, Segunda Edición, noviembre 2015, pág. 13.

⁶ CNDH. Recomendaciones 197/2022, párr. 21; 122/2022, párr. 33 y 33/2021, párr. 60

sujetas a protección internacional⁷ refirió que las personas que viajan sin documentos están expuestas a un daño mayor, porque ante la falta de visas o permisos, temen denunciar, temen a las represalias, desconfían en el sistema de procuración y administración de justicia, lo que provoca impunidad.

28. En el informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020⁸, la CNDH señaló que la marginación irregular ha crecido de manera sustancial, esto debido a varias y diversas causas, que pueden estar asociadas a la violencia en sus lugares de origen: homicidios, violencia sexual, desapariciones, reclutamiento forzado en pandillas y extorsión. Sin embargo, no todas las causas o motivaciones están solo asociadas con la violencia, también, existen otros factores que actúan de manera múltiple y hacen que el fenómeno sea multidimensional, sobre el que descansan aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que influyen en la decisión de migrar y la forma en que se migra a nivel global, regional y local.⁹

B. Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad

29. 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)”.

30. 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 y la

⁷ SCJN. “Protocolo para Juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional”, mayo 2021, páginas. 39 y 40

⁸ Noviembre de 2021, p. 76 y 77. Consultable en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-de-la-cndh-sobre-el-estado-que-guarda-el-trafico-y-el-secuestro-en>

⁹ CNDH. Recomendación 197/2022, párr. 24

fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

31. Además, el derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, el cual establece 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 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.¹⁰

32. La CrIDH¹¹ ha sostenido que “Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas y/o niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados, (...) para cautelar los fines de un proceso migratorio, ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar en un país, en el hecho de que la niña y/o niño se encuentre solo o separado de su familia, toda vez que debe disponer alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño”.

33. El artículo 82 de la LGDNNA prevé que las NNA gozarán de los derechos y garantías de seguridad jurídica y debido proceso establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales.

34. La SCJN en el Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional ¹², consideró que la detención de personas migrantes

¹⁰ CNDH. Recomendación 111/2022, párr. 33; 87/2022, párr. 26; 67/2022, párr. 29; 80/2017, párr. 73 entre otras.

¹¹ “Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana”. Excepciones Preliminares, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 360.

¹² SCJN. “Protocolo para Juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional”, mayo 2021, pág. 185

tiene una repercusión negativa en la salud física y mental de los niños y en su desarrollo, aunque estén detenidos por un breve periodo de tiempo.

B.1. Vulneración del Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad de QV, V1 y V2

35. Del conjunto de evidencias que integran el expediente de queja se desprende que QV manifestó en su escrito de queja que ingresó junto con sus hijos V1 y V2 al AA-INM el 6 de noviembre de 2022, donde permanecieron retenidos hasta el 10 de ese mes y año, fecha en la que se les otorgó un permiso temporal con una vigencia de 20 días naturales.

36. Al respecto, de los PAM de QV, V1 y V2, que fueron aportados por el INM en el informe rendido ante este Organismo Nacional, se desprende que el 6 de noviembre de 2022, QV, V1 y V2 fueron puestos a disposición de AR1 por parte de PSP1, por lo que en esa misma fecha, AR1 suscribió los siguientes documentos: a) acuerdos de inicio de los PAM; b) entrevista y comparecencia acompañante de la niña, niño o adolescente; c) acuerdos de pruebas y alegatos; d) oficio INM/ORTAM/ORLREY/1506/2022, dirigido al Titular de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas, a través del cual se informó sobre la puesta a disposición de QV, V1 y V2, y se le solicitó que se les brindara alojamiento; e) acuerdo para otorgar la condición de visitante por razones humanitarias, y f) documento provisional que autoriza el otorgamiento de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias con una vigencia de 30 días naturales.

37. De igual manera, en los PAM de QV, V1 y V2, obran los siguientes documentos: a) certificados médicos de integridad de entrada a la EM-REY de QV, V1 y V2, de “11/8/2022”; b) constancia de enseres de higiene personal entregados a QV en la EM-REY; c) inventario de pertenencias o valores de QV en la EM-REY, y d) certificados médicos de integridad de salida de la EM-REY de QV, V1 y V2, sin fecha de elaboración.

38. Finalmente, en el informe del INM se aportó copia del acuerdo de salida para regularización por razones humanitarias suscrito por AR1 de 10 de noviembre de 2022, a través del cual se les concedió a QV, V1 y V2 el plazo de 20 días naturales para que acudieran ante el INM a efecto de iniciar el trámite de regularización migratoria; de igual manera, se anexó copia de la notificación de esa resolución de las 15:00 horas de esa misma fecha, la cual fue suscrita por AR1, QV y dos testigos de asistencia.

39. En el informe rendido por el Titular de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas se precisó que a través del oficio PPNNAF/0684/2022, de 7 de noviembre de 2022, se le informó a AR1 que QV, V1 y V2, podrían ser recibidos en el Centro de Atención y Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes del DIF-TAM, agregando que desconoce el motivo por el que la familia en mención no fue canalizada a ese centro y permanecieron “albergados” en el AA-INM hasta el 10 de ese mes y año, fecha en la que egresaron debido a que se les otorgó un permiso por razones humanitarias.

40. Igualmente, el Titular de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas señaló que el 6 de noviembre de 2022, personal de esa dependencia entrevistó a QV, V1 y V2, en las instalaciones de la EM-REY y el 8 de ese mes y año, se emitió el plan de restitución de derechos correspondiente, en el cual se solicitó la regularización migratoria por razones humanitarias de las personas agraviadas, mismo que fue notificado al INM al día siguiente a través de correo electrónico.

41. De lo anterior, se desprende que AR1 transgredió lo establecido en el artículo 112, fracción I, párrafos primero y tercero de la LM, toda vez que no puso a disposición de manera inmediata a QV, V1 y V2, del DIF-TAM, a pesar de que el Titular de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas le informó que esa familia podía ser recibida en el Centro de Atención y Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes del DIF-TAM.

42. De igual modo, se advierte que el informe rendido por el Titular de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas es concordante con lo manifestado por QV en su escrito de queja, quien refirió que permaneció retenida junto con sus hijos V1 y V2 en el AA-INM del 6 y 10 de noviembre de 2022.

43. Aunado a ello, con la diversa documentación aportada por el INM, tal como los certificados médicos de integridad de entrada y salida de la EM-REY, la constancia de enseres de higiene personal entregados en la EM-REY, el inventario de pertenencias o valores, así como la notificación de la resolución del PAM de QV del 10 de noviembre de 2022, se tiene por acreditado que QV, V1 y V2 permanecieron alojados en el AA-INM durante 5 días, por lo que se transgredió lo dispuesto en el artículo 99, párrafo tercero de la LM, el cual establece que en ningún caso, el INM presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

44. En los PAM de QV, V1 y V2, obran acuerdos para otorgarles a esas personas agraviadas la condición de visitantes por razones humanitarias, los cuales fueron suscritos por AR1 el 6 de noviembre de 2022; de igual manera, obran los respectivos documentos provisionales que otorgaban a QV, V1 y V2 dicha condición de estancia con una vigencia de 30 días naturales, en los que se precisó que ese documento no autorizaba el tránsito por territorio nacional y que únicamente tenía validez en la circunscripción territorial en la que fue emitida, por lo que ese beneficio se encontraba sujeto a un control de firmas semanal hasta en tanto la Procuraduría de Protección de Tamaulipas resolvía respecto al interés superior de la niñez.

45. En ese sentido, se advierte que AR1 transgredió lo dispuesto en los artículos 52, fracción V, inciso b) y 74 de la LM, en virtud de que, a pesar de que la situación migratoria de QV, V1 y V2, fue regularizada de manera temporal por razones humanitarias el 6 de noviembre de 2022, no se les permitió egresar de la AA-INM hasta el 10 de ese mes y año, fecha en la que se resolvieron sus PAM.

46. En consecuencia, las consideraciones expuestas en el presente apartado ponen de manifiesto cómo AR1 vulneró el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad de QV, V1 y V2, establecido en los artículos 1°, párrafo segundo, 14 y 16 de la CPEUM; 8 y 10 la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; al haber incurrido de manera injustificada en dilación en la resolución de la situación jurídico-migratoria de las víctimas.

C. Derecho al Derecho a la Libertad

47. El derecho a la libertad está reconocido en la CPEUM 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 cualquier 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.

48. 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.

49. Para la SCJN,¹³ 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.

50. 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 anteaño 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).”¹⁴

51. 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 ajenas 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.”¹⁵

52. 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 el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada (...).”¹⁶

¹³ Tesis constitucional. “Flagrancia. la detención de una persona 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las

53. Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II y III de la LM, 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. 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.

54. El artículo 68 de la LM, se precisa que el PAM regula la “presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación.”

55. 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”,¹⁷ 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”.

56. 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 Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, la privación de la libertad es “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.”

Americas, CIDH, OEA/Ser/LIV/IL 31 doc.26, pág.2

¹⁷ 30 de diciembre de 2013, p. 411

57. Conforme 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.

58. Al respecto, en el “Caso Vélez Loor 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 observado en el principio de proporcionalidad.¹⁸

C.1. Vulneración del Derecho a la Libertad Personal de QV, V1 y V2

59. Como quedó establecido en el apartado anterior, de las constancias que integran el expediente de queja se observó que QV, acompañada de sus hijos, los niños V1 y V2, fueron presentados en el AA-INM el 6 de noviembre de 2022, por lo que se iniciaron sus PAM, mediante acuerdo de esa misma fecha, el cual fue suscrito por AR1, se les otorgó la condición temporal de visitante por razones humanitarias hasta en tanto la Procuraduría de Protección de Tamaulipas emitiera el plan de restitución de derechos correspondiente.

60. No obstante, se observó que QV, V1 y V2, permanecieron retenidos en el AA-INM hasta el 10 de noviembre de 2022, sin haber sido trasladados a alguno de los albergues señalados por el DIF-TAM, fecha en la que se resolvieron sus PAM mediante acuerdo de salida para regularización por razones humanitarias, otorgándoles un plazo de 20 días naturales para que iniciaran los tramites de regularización migratoria ante el INM.

61. Es importante señalar que, de acuerdo con los artículos 52, fracción V, inciso b), 74

¹⁸ “Caso Vélez Loor vs Panamá”, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 171.

y 99 de la LM, se deberá autorizar la condición de estancia por razones humanitarias de manera inmediata a niñas, niños y adolescentes migrantes, así como a las personas adultas a cargo de su cuidado, hasta en tanto se emite el plan de restitución de derechos con la finalidad de evitar la detención en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

62. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que AR1 vulneró el derecho a la libertad personal de los agraviados, reconocido en los artículos 14 y 16 de la CPEUM; 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 personal, toda vez que no se advirtió justificación alguna para que se retuviera por 5 días a QV, V1 y V2, en la AA-INM, dado que desde la fecha de su ingreso a ese recinto migratorio se había autorizado su condición de estancia por razones humanitarias y se les había impuesto la obligación de acudir semanalmente a firmar.

D. Principio del Interés Superior de la Niñez

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

64. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3º, prevé que *"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas*

o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

65. Lo anterior lo reitera la CrIDH en el "Caso Forneron e hija vs Argentina" al señalar que *"para asegurar, en la mayor medida de lo posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que este requiere "cuidados especiales", y en el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir "medidas especiales de protección"*¹⁹

66. En la Opinión Consultiva OC-21/14 se afirma que: *"el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los ordenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta"*.²⁰

67. La SCJN, emitió una tesis de jurisprudencia constitucional en la cual determinó que *"...el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o*

¹⁹ Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, párr. 49

²⁰ CrIDH "Derechos y garantías de niñas, niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", 19 de agosto de 2014, párr. 70

agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad”.²¹

68. Por lo que el interés superior de la niñez “...constituye un imperativo constitucional que va más allá de la simple obligación de propiciar, ya que se le exige al Estado cumplir con el interés superior del menor y garantizar plenamente sus derechos...”²²

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

70. El artículo 169 del Reglamento de la LM prevé que en todas las decisiones relativas al tratamiento de la niñez migrante por parte de la autoridad migratoria, debe prevalecer su interés superior.

71. Estos instrumentos legales obligan al Estado mexicano, en cada una de sus esferas de actuación, a llevar a cabo acciones encaminadas a preservar y proteger los derechos de los NNA, en todas las esferas de su vida, y, por su puesto en todo momento. Esto es, el interés superior de la niñez y la adolescencia, principio rector de protección a sujetos, debe guiar todas las políticas, leyes y actuaciones de las autoridades y/o personas servidoras públicas, contemplando en su diseño y ejecución todas aquellas situaciones en las que habrá NNA presentes.

72. En el presente caso AR1 omitió actuar bajo el principio del interés superior de la

²¹ “interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses”, Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, Registro 2012592.

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, “Interés Superior del menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia”. México 2015, pág. 77.

niñez, al no efectuar acciones para canalizar o trasladar a QV, con sus hijos V1 y V2, a un albergue dependiente del Sistema DIF Federal, Estatal o Municipal.

73. No pasa inadvertido que el 3 de abril de 2023, personal de este Organismo Nacional realizó visita de trabajo en el AA-INM, ocasión en la que se certificó que ese lugar no cuenta con área de juego y esparcimiento, comedores, agua caliente ni divisiones para mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes que pertenecen a distintos grupos familiares; de igual manera, se observó que se le proporciona a la población alojada colchonetas individuales, las cuales se deben colocar en el piso.

74. Por tanto, se advierte que la omisión en la que incurrió AR1 provocó que los niños V1 y V2, acompañados de su madre QV, permanecieran indebidamente alojados durante 5 días en el AA-INM, el cual es un espacio que no cuenta con las condiciones adecuadas para brindar un alojamiento en condiciones dignas a niñas, niños y adolescentes, en virtud de que incumple con lo dispuesto por los artículos 107, fracciones III y VII,²³ 109, fracción VIII²⁴ de la LM y 236 del RLM,²⁵ toda vez que no cuenta con espacios de recreación deportiva y cultural, así como lugares suficientes para mantener separados a hombres y mujeres que no pertenecer a un mismo núcleo familiar.

75. Por consiguiente, se tiene por acreditado que en el presente caso no se privilegió el interés superior de V1 y V2, dado que se transgredió lo establecido en los artículos 99 y 111 del RLGDNNA, que decreta que en ningún momento las niñas, niños y adolescentes migrantes serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro

²³ “Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:
III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física de las personas extranjeras, a hombres y mujeres;

VII. Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;”

²⁴ “Artículo 109. Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;”

²⁵ Artículo 236. Las estaciones migratorias deberán contar con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento la unidad familiar.

centro de detención migratoria ni en lugares habilitados para ello.

E. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

76. En el caso de QV, V1 y V2, la responsabilidad proviene al omitir efectuar diligencia alguna ante la Procuraduría de Protección para canalización a centro de asistencia del Sistema DIF Federal, Estatal o Municipal, y por parte de AR1 quien omitió oportunamente solicitar el traslado de QV, V1 y V2 a cualquiera de los albergues disponibles señalados por PSP2 o a cualquier otro.

77. Por lo anterior AR1, transgredió el artículo 112, fracción I de la LM que prevé que el Instituto deberá poner a los NNA de inmediato a disposición del Sistema Nacional DIF o sus equivalentes en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y notificar del caso a la Procuraduría de Protección, para proceder a su gestión conforme a lo establecido en la LGDNNA.

78. De igual forma, la CNDH observó que al haber alojado a QV, V1 y V2 en el AA-INM, AR1, incumplió el artículo 11, segundo párrafo y 99, párrafo tercero de la LM, así como 111 del RLGDNNA, al omitir observar el principio de la no privación de la libertad de NNA por motivos migratorios.

79. Las omisiones descritas, significaron que se conculcara el principio del interés superior de la niñez en agravio de V1 y V2, establecido en los artículos 4, párrafo noveno, de la Constitución Política; 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12.2 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, 3.1 y 37, incisos a) y b) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

80. En ese contexto, este Organismo Nacional considera que las acciones y omisiones atribuidas a AR1, constituyen evidencia suficiente para concluir que incumplió con su deber de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia como persona servidora

pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 7º, fracciones I, V y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los que se prevé la obligación que tienen las personas servidoras públicas de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implica el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

81. En consecuencia, con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 63 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, este Organismo Autónomo tienen evidencias suficientes para en ejercicio de sus atribuciones promover denuncia administrativa ante el AEQDI, en contra de AR1 en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

F. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

82. 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.

83. 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 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 y 131 de la Ley General de Víctimas y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de QV, V1 y V2, personas en contexto de migración alojadas de manera indebida en el AA-INM, para lo cual, se deberán inscribir a las citadas víctimas en el RENAVI, 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 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

84. Siendo aplicable al caso, lo previsto en 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”, que consideran en su conjunto 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.

85. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo 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”.²⁶ En este sentido, dispone que “las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”.²⁷

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

a) Medidas de Rehabilitación

87. 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 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”*.

88. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá proporcionar la atención psicológica que requieran QV, V1 y V2, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, en caso de que la requieran, misma que deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que

²⁶ “Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41.

²⁷ “Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

alcancen el máximo beneficio; así también, en caso de no requerirla, se deberá de dejar cita abierta a las víctimas para salvaguardar su derecho, cuando así lo determine o desee retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es su derecho por lo que será su voluntad acceder a ésta. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo.

89. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV, y sus menores hijos V1 y V2, 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

90. 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”*.²⁸

91. 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.

²⁸ “*Caso Bulacio Vs, Argentina*”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

92. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción de QV, V1 y V2, en el Registro Nacional de Víctimas a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice 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 los hechos y 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 QV, V1 y V2, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, 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.

93. Es importante señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV, y sus menores hijos V1 y V2, 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.

c) Medidas de Satisfacción

94. 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.

95. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM, colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el seguimiento de la denuncia administrativa que este el AEQDI, en contra de AR1, por los hechos y omisiones precisados en el apartado de observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

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

d) Medidas de no Repetición

97. 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.

98. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM diseñen e impartan 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, a la seguridad jurídica, a la libertad, al principio del interés superior de la niñez, en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, al personal de la Oficina de Representación Local del INM en Reynosa, Tamaulipas que intervenga dentro de los procedimientos señalados, en particular a AR1 en caso de seguir en activo laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, el cual deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Una vez hecho lo anterior, se remitan las respectivas constancias a este Organismo Nacional, ello con la finalidad de dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

99. 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 deberá girar una circular general para que se instruya a las personas servidoras públicas que se encarguen de integrar el PAM en la Oficina de Representación Local del INM en

Reynosa, Tamaulipas, con la finalidad de que se garantice el derecho de niñas, niños y adolescentes migrantes, así como de las personas adultas a cargo de su cuidado, de ser puestas a disposición de manera inmediata de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas, evitando su alojamiento en estaciones migratorias y/o oficinas administrativas, ponderando la implementación de medidas alternativas a la privación de la libertad; una vez hecho lo anterior, se deberán remitir las constancias a este Organismo Nacional, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, con el objeto de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

100. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para que las autoridades, en el respectivo ámbito de sus competencias, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, por consiguiente, sumarse a una cultura de 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.

101. 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 QV y sus hijos V1 y V2, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice 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 los hechos

y 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 a QV, V1 y V2, 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. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se otorgue a QV, V1 y V2, la atención psicológica que requieran, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, en caso de que la requieran, misma que deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que alcancen el máximo beneficio; así también, en caso de no requerirla, se deberá de dejar cita abierta a las víctimas para salvaguardar su derecho, cuando así lo determine o desee retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es su derecho por lo que será su voluntad acceder a ésta; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente en el seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, ante el AEQDI, por los actos y omisiones precisadas en el apartado de observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se diseñen e impartan 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, a la seguridad jurídica, a la libertad, al principio del interés superior de la niñez, en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, al personal de la Oficina de Representación Local del INM en Reynosa, Tamaulipas que intervenga dentro de los procedimientos señalados, en particular a AR1 en caso de seguir en activo laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, el cual deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se gire una circular general para que se instruya a las personas servidoras públicas que se encarguen de integrar el PAM en la Oficina de Representación Local del INM en Reynosa, Tamaulipas, en particular a AR1 en caso de seguir en activo laboralmente, con la finalidad de que se garantice el derecho de niñas, niños y adolescentes migrantes, así como de las personas adultas a cargo de su cuidado, de ser puestas a disposición de manera inmediata de la Procuraduría de Protección de Tamaulipas, evitando su alojamiento en estaciones migratorias y/o oficinas administrativas, ponderando la implementación de medidas alternativas a la privación de la libertad; una vez hecho lo anterior, se deberán remitir las constancias a este Organismo Nacional, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

SEXTA. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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 de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

105. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional 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

BVH