



RECOMENDACIÓN NO. 7 /2024

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA LEGALIDAD Y A LA LIBERTAD EN AGRAVIO DE QV1, QV2 Y QV3, PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL, POR PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA EN REYNOSA, TAMAULIPAS.

Ciudad de México a 31 de enero de 2024.

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 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y 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 al 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2023/5328/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad de QV1, QV2 y QV3, personas en contexto de migración internacional por personal del Instituto Nacional de Migración, en la estación migratoria 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 6º, 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; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como, 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 el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber 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
Persona Quejosa/Víctima	QV
Persona Autoridad Responsable	AR
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:

INSTITUCIONES	
DENOMINACIÓN	SIGLAS/ACRÓNIMO/ ABREVIATURA
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

INSTITUCIONES	
DENOMINACIÓN	SIGLAS/ACRÓNIMO/ ABREVIATURA
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 Tamaulipas	OR-TAM
Estación Migratoria en Reynosa, Tamaulipas	EM-REY
Estación Migratoria en Villahermosa, Tabasco	EM-VH
Juzgado Séptimo Distrito con sede en Reynosa, Tamaulipas	Juzgado 7º de Distrito
Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el Ramo Gobernación	AEQDI

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

I. HECHOS

5. El 17 de marzo y 3 de abril de 2023, se recibieron en este Organismo Nacional las quejas de QV1, QV2 y QV3 respectivamente, personas en contexto de movilidad internacional, quienes manifestaron que el 13, 11 y 28 de marzo de ese año, respectivamente, fueron presentados en la EM-REY en virtud de que no acreditaron su regular estancia en el país.

6. Posteriormente, se presentaron Juicios de Amparo JA1, JA2 y JA3 en representación de QV1, QV2 y QV3, en los cuales el Juzgado 7º de Distrito ordenó su egreso inmediato de la EM-REY a través de la emisión de diversas suspensiones de plano de los actos reclamados; no obstante, el personal del INM omitió dar cumplimiento a esas medidas

de suspensión.

7. Por lo que, QV1, QV2 y QV3, egresaron de la EM-REY; el primero y el tercero el 4 de abril y el segundo el 21 de marzo de 2023, provocando que permanecieran retenidos en ese recinto migratorio entre 5 y 14 días.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional el expediente de queja **CNDH/PRESI/2023/5328/Q**, para documentar las violaciones a derechos humanos este Organismo Público solicitó 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

i. Caso de QV1

9. Acta circunstanciada de 17 de marzo de 2023, en la cual, personal de esta Comisión Nacional hizo constar la queja de QV1.

10. Correo electrónico de 23 de mayo de 2023, en el cual el Director de Derechos Humanos del INM, adjuntó el oficio INM/ORTAM/0760/2023, de 16 de ese mes y año, suscrito por el Titular de la OR-TAM, a través del cual remitió:

10.1. Copia de la totalidad del PAM1 de QV1, del cual se advirtió que inició el 13 de marzo de 2023 y fue resuelto el 4 de abril de ese año, mediante el otorgamiento de oficio de salida del país.

10.2. Informe de AR1 Representante local y encargado de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Reynosa, Tamaulipas, en el cual asentó que el 21 de marzo de 2023, QV1 ratificó el Juicio de Amparo JA1.

11. Acta circunstanciada de 20 de junio de 2023, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV1, quien refirió que fue trasladado a la EM-VH, donde se le dio salida de la estación migratoria.

12. Oficio 311/04999/OIC/AQDI/3512/2023, de 5 de julio de 2023, suscrito por el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del entonces Órgano Interno de Control en el INM, en el cual precisó que no se ha iniciado procedimiento de responsabilidad administrativa con motivo de los hechos materia de la queja.

13. Acta circunstanciada de 3 de agosto de 2023, 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, relacionadas con el Juicio de Amparo JA1, de la que se observó que, para el 28 de abril de 2023, se tuvo por no presentada la demanda de amparo.

14. Acta circunstanciada de 7 de diciembre de 2023, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV1, quien comentó que actualmente se encuentra radicando en Guatemala y proporcionó un correo electrónico como dato de contacto.

ii. Caso de QV2

15. Acta circunstanciada de 17 de marzo de 2023, en la cual, personal de esta Comisión Nacional hizo constar la queja de QV2.

16. Oficio INM/OSCJ/DDH/0635/2023 de 26 de junio de 2023, a través del cual el Director de Derechos Humanos del INM, envió a este Organismo Nacional el diverso INM/ORTAM/0739/2023, de 11 de mayo del año en curso, suscrito por el Titular de la OR-TAM, a través del cual remitió:

16.1. Copia de la totalidad del PAM2 de QV2, del cual se advirtió que inició el 11 de marzo de 2023 y resuelto el 21 de ese mes y año, mediante el otorgamiento de oficio de salida de la estación migratoria con fines de regularización.

17. Acta circunstanciada de 23 de agosto de 2023, 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, relacionada con el Juicio de Amparo JA2, de la que se desprende, entre otras cosas, que se determinó el sobreseimiento de ese expediente.

18. Oficio 311/04999/OICE/AQDI/4791/2023, de 19 de septiembre de 2023, suscrito por el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del entonces Órgano Interno de Control en el INM, en el cual precisó que no se ha iniciado procedimiento de responsabilidad administrativa con motivo de los hechos materia de la presente Recomendación.

19. Acta circunstanciada de 7 de diciembre de 2023, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV2, quien comentó que actualmente se encuentra radicando en Guatemala.

iii. Caso de QV3

20. Acta circunstanciada de 3 de abril de 2023, en la cual, personal de esta Comisión Nacional hizo constar la queja de QV3.

21. Oficio INM/OSCJ/DDH/0502/2023 de 12 de junio de 2023, a través del cual el Director de Derechos Humanos del INM, envió a este Organismo Nacional el diverso INM/ORTAM/0644/2023, de 21 de abril del año en curso, suscrito por el Titular de la OR-TAM, a través del cual remitió:

21.1. Copia de la totalidad del PAM3 de QV3, del que se observó que inició el 28 de marzo de 2023 y fue resuelto el 31 de ese mes y año, mediante el otorgamiento de oficio de salida de la estación migratoria con fines de regularización.

21.2. Informe de AR1 de 21 de abril de 2023, en el cual, indicó que QV3 egresó de la EM-REY el 4 de ese mes y año.

22. Acta circunstanciada de 25 de agosto de 2023, 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, relacionada con el Juicio de Amparo JA3, de la que se desprende, entre otras cosas, que se determinó el sobreseimiento de ese expediente.

23. Oficio 311/04999/OICE/AQDI/4860/2023, de 19 de septiembre de 2023, suscrito por el Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del entonces Órgano Interno de Control en el INM, en el cual precisó que no se ha iniciado procedimiento de responsabilidad administrativa con motivo de los hechos materia de esta Recomendación.

24. Acta circunstanciada de 13 de octubre de 2023, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar que AR1, continuaba como encargado de la EM-REY.

25. Acta circunstanciada de 7 de diciembre de 2023, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar que no fue posible localizar a QV3 en el número telefónico proporcionado en su queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

26. Derivado de diversas revisiones migratorias QV1, QV2 y QV3, personas en contexto de migración internacional, fueron detenidas por personal del INM y presentadas en la EM-REY el 13, 11 y 28 de marzo de 2023 respectivamente, por lo que se determinó que

permanecieran alojadas en esa estación migratoria hasta en tanto se resolvía su situación jurídica.

27. El 21, 16 y 29 de marzo de 2023 respectivamente, el Juzgado 7º de Distrito radicó los Juicios de Amparo JA1, JA2 y JA3, en los que se concedió la suspensión de plano del acto reclamado en favor de QV1, QV2 y QV3, ordenando su libertad inmediata de la EM-REY.

28. Con la finalidad de dar cumplimiento a las medidas de suspensión citadas con antelación, el 4 de abril y 21, 31 de marzo de 2023 respectivamente, se resolvieron los PAM de QV1, QV2 y QV3, por lo que dichas personas en contexto de migración internacional egresaron de la EM-REY en las mencionadas fechas. Se anexa el siguiente cuadro para mayor claridad:

Información sobre los Procedimientos Administrativos Migratorios				
PAM:	Agraviado	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Sentido de la resolución
PAM1	QV1	13/03/2023	04/04/2023	Se otorgó oficio de salida del país y posterior traslado a la EM-VH con la finalidad de que por sus propios medios abandonara México por la frontera sur, en un término no mayor a 20 días naturales.
PAM2	QV2	11/03/2022	21/03/2023	Se otorgó oficio de salida de la estación migratoria con fines de regularización, para que por sus propios medios abandonara México por la frontera sur, en un término no mayor a 30 días naturales.
PAM3	QV3	28/03/2023	31/03/2023	Se otorgó oficio de salida de la estación migratoria con fines de regularización.

29. El 27 de abril de 2023, se tuvo por no presentado el Juicio de Amparo JA1; el 3 y 9 de mayo de 2023, se determinó el sobreseimiento de los Juicios de Amparo JA2 y JA3, toda vez que se advirtió que habían cesado los efectos de los actos reclamados.

30. 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

31. 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. Además, 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.

32. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2023/5328/Q**, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 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 CrIDH como de la SCJN, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad en agravio de QV1, QV2 y QV3, personas en contexto de migración internacional

detenidas en la EM-REY atribuibles a personas servidoras públicas adscritas al INM en Tamaulipas, 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

33. Los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política 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.

34. 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.

35. 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

36. 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.

37. 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

38. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso 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, QV2 y QV3; 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 1º de la Constitución Política.

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.

39. Al respecto, el principio de París prevé expresamente las competencias de las instituciones nacionales de derechos humanos, entre las que se encuentran que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violaciones a los derechos humanos y poder emitir dictámenes recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes”.³

B. Contexto en que se desarrollaron los hechos violatorios de Derechos Humanos

40. 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”⁴, 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 irregular los expone a un sinnúmero de violaciones a sus derechos, ya sea por la delincuencia organizada o por acciones u omisiones de algunas personas servidoras

³ Apartado D, de los Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

⁴ Febrero de 2011. Antecedentes, pp. 5 y 6.

públicas.⁵

41. 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.⁶

42. 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.

43. 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

⁵ CNDH. Recomendaciones 47/2017, párr. 62 a 71; 78/2019, párr. 36; 36/2020, párr. 41.

⁶ CNDH. Recomendaciones 47/2017, par. 39; 14/2018, párr. 42.

EUA.⁷

44. 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 internacionales⁸, teniendo la Secretaría de Gobernación 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.⁹

45. 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

⁷ CNDH. Informe Especial “Sobre la situación que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes 2011-2020”, pág. 76.

⁸ Consultable en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-reunion-plenaria-en-buscadeacciones-conjuntas-para-una-mejor-gobernanza-migratoria>

⁹ CNDH. Informe Especial “Caravanas 2021. Nuevos retos para las movilidades en México”, pág. 35 y 36.

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.

46. 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 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.¹⁰

47. 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 de la Seguridad Jurídica y de Legalidad en agravio de QV1, QV2 y QV3

48. 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).¹¹

¹⁰ “Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgos”. Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p. 3.

¹¹ 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.

49. 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.

50. 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 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.¹²

51. 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.

52. 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

¹² 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.

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.

C.1. Incumplimiento de las suspensiones de plano emitidas en los Juicios de Amparo JA1, JA2 y JA3

53. El presente caso del conjunto de evidencias que integran el expediente de queja se advirtió que el 13, 11 y 28 de marzo de 2023 respectivamente, QV1, QV2 y QV3, personas en contexto de migración, fueron presentadas en la EM-REY en virtud de que no acreditaron su regular estancia en el país, por lo que, en esas mismas fechas, AR1 acordó el inicio de sus PAM y determinó su alojamiento en esa estación migratoria.

54. Posteriormente, el 21, 16 y 29 de marzo de 2023, respectivamente, se presentaron demandas de amparo en representación de QV1, QV2 y QV3, por lo que, el Juzgado 7º de Distrito radicó los JA1, JA2 y JA3, en los que se concedió la suspensión de plano del acto reclamado para efectos de que se les otorgara la inmediata libertad a los quejosos, precisando que únicamente QV1, QV2 y QV3 podían circular libremente en esa localidad, no así en todo el territorio nacional, dado que eso contravendría con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de Migración.¹³

¹³ Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

C.1.1. Caso de QV1

55. QV1 refirió en su escrito de queja que ingresó a la EM-REY el 13 de marzo de 2023, agregando que días después se le informó que se había presentado en su representación un Juicio de Amparo en el cual se ordenó su inmediata libertad; no obstante, hasta esa fecha no se había dado cumplimiento.

56. En el informe rendido por AR1 ante este Organismo Nacional se precisó que QV1 ingresó a la EM-REY el 13 de marzo de 2023, agregando que ratificó el JA1 el 21 de ese mes y año, por lo que el quejoso egresó de ese recinto migratorio el 4 de abril de 2023.

57. Es importante señalar que del acta circunstanciada de 3 de agosto de 2023, 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, se desprende que el 21 de marzo de ese año, el Juzgado 7º de Distrito recibió por parte del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, demanda de amparo promovida en representación de QV1 en contra de actos del Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación del INM en Reynosa, Tamaulipas, por lo que en esa misma fecha se radicó el JA1 y se concedió la suspensión del acto reclamado en la que se ordenó que se otorgara al quejoso la inmediata libertad.

58. No obstante, de las constancias que integran el PAM1 se advierte que el 4 de abril de 2023, AR1 suscribió acuerdo de salida definitiva del país, en el que se ordenó el traslado de QV1 a la EM-VH con la finalidad de que abandonara el territorio nacional por sus propios medios por la frontera sur.

59. Lo anterior, es concordante con el dicho que QV1 realizó ante personal de esta CNDH a través de llamada telefónica de 20 de junio de 2023, donde refirió que, se le trasladó a la EM-VH, se le otorgó un documento migratorio con una vigencia de 20 días.

60. En ese sentido, se advierte que AR1 incumplió con lo ordenado en la suspensión de plano del acto reclamado concedida por el Juzgado 7º de Distrito en el JA1 en la que se determinó la inmediata libertad de QV1, toda vez que existió una dilación de 14 días entre la notificación de esa resolución y el egreso del quejoso de la EM-REY, aunado a que indebidamente se le trasladó a la EM-VH con la finalidad de que abandonara el país por la frontera sur, siendo que la autoridad jurisdiccional precisó que el quejoso tenía el derecho de circular libremente en Reynosa, Tamaulipas.

C.1.2. Caso de QV2

61. QV2 refirió ante personal de esta CNDH que ingresó a la EM-REY el 11 de marzo de 2023, agregando que cinco días después se le notificó que se había presentado un Juicio de Amparo en su representación; no obstante, hasta esa fecha no se le había permitido egresar de ese recinto migratorio.

62. Al respecto, en el informe rendido por AR1 ante este Organismo Nacional se precisó que QV2 ingresó a la EM-REY el 11 de marzo de 2023, agregando que ratificó el JA2 el 16 de ese mes y año, por lo que el quejoso egresó de ese recinto migratorio el 21 de marzo de 2023.

63. Del acta circunstanciada de 23 de agosto de 2023, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la consulta realizada en el Sistema de Consulta de Datos de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, se desprende que el 16 de marzo de ese año, el Juzgado 7º de Distrito recibió demanda de amparo promovida en representación de QV2 en contra de actos del Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación del INM en Reynosa, Tamaulipas, por lo que en esa misma fecha se radicó el JA2 y se concedió la suspensión del acto reclamado en la que se ordenó que se otorgara al quejoso la inmediata libertad.

64. No pasa inadvertido que en las constancias que integran el PAM2, obra acuerdo de salida de la EM-REY con fines de regularización suscrito por AR1 de 21 de marzo de 2023, en el que se determinó el egreso de QV2 de ese recinto migratorio y se le concedió el plazo de 30 días naturales para abandonar el territorio nacional por la frontera sur.

65. Por consiguiente, se tiene por acreditado que AR1 incumplió con lo ordenado en la suspensión de plano del acto reclamado concedida por el Juzgado 7º de Distrito en el JA2 en la que se determinó la inmediata libertad de QV2, toda vez que existió una dilación de 5 días entre la notificación de esa resolución y el egreso del quejoso de la EM-REY; además, se advierte que en el acuerdo suscrito por AR1 el 21 de marzo de 2023, se indicó que dicho documento tenía la finalidad de que esa persona abandonara el país por la frontera sur, siendo que la autoridad jurisdiccional precisó que el quejoso tenía el derecho de circular libremente en Reynosa, Tamaulipas.

C.1.3. Caso de QV3

66. QV3 manifestó en su queja que ingresó a la EM-REY el 28 de marzo de 2023, precisando que en esa misma fecha ratificó un Juicio de Amparo presentado a su favor y se le dio a firmar su salida de la EM-REY; sin embargo, hasta ese momento (3 de abril de ese año) no se le había permitido egresar de ese recinto migratorio.

67. Al respecto, en el informe rendido por AR1 ante este Organismo Nacional se precisó que QV3 ingresó a la EM-REY el 28 de marzo de 2023, agregando que ratificó el JA3 el 29 de ese mes y año, por lo que el quejoso egresó de ese recinto migratorio el 4 de abril de 2023.

68. Del acta circunstanciada de 25 de agosto de 2023, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la consulta realizada en el Sistema de Consulta de Datos de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, se desprende que el 29 de marzo

de ese año, el Juzgado 7º de Distrito recibió demanda de amparo promovida en representación de QV3 en contra de actos del Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación del INM en Reynosa, Tamaulipas, por lo que en esa misma fecha se radicó el JA3 y se concedió la suspensión del acto reclamado en la que se ordenó que se otorgara al quejoso la inmediata libertad.

69. No pasa inadvertido que en las constancias que integran el PAM3, obra acuerdo de salida de la EM-REY con fines de regularización suscrito por AR1 de 31 de marzo de 2023, en el que se determinó el egreso de QV3 de ese recinto migratorio, no obstante, en su informe AR1 informó que QV3 salió de la EM-REY el 4 de abril de 2023, lo cual es concordante con lo manifestado por el quejoso.

70. Por tanto, se tiene por acreditado que AR1 inobservó lo dispuesto en la suspensión de plano del acto reclamado concedida por el Juzgado 7º de Distrito en el JA3 en la que se determinó la inmediata libertad de QV3, toda vez que existió una dilación de 6 días entre la notificación de esa resolución y el egreso del quejoso de la EM-REY.

71. Por todo lo expuesto en el presente apartado, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1 omitió dar cumplimiento oportunamente a lo ordenado por el Juzgado 7º de Distrito en las diversas suspensiones de plano del acto reclamado emitidas en el juicios de amparo JA1, JA2 y JA3, toda vez que no se puso en inmediata libertad a QV1, QV2 y QV3, 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 al Derecho a la Libertad de QV1, QV2 y QV3

72. 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 de la Constitución Política 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 establece que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

73. 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.

74. Para la SCJN,¹⁴ 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.

75. 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).”¹⁵

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

76. 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.”¹⁶

77. 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 privada (...)”¹⁷

78. 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. 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.

79. 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

deportación.”

80. 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”,¹⁸ 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”.

81. 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 “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.”

82. 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.

83. 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.¹⁹

¹⁸ 30 de diciembre de 2013, p. 411

¹⁹ Óp. Cit., párr. 171.

D.1. Retención injustificada de QV1, QV2 y QV3, en la EM-REY por la omisión de cumplir diversas suspensiones de plano del acto reclamado

84. Tal y como se expuso en el apartado inmediato anterior QV1, QV2 y QV3, personas en contexto de migración internacional, fueron coincidentes en manifestar en sus escritos de queja que ingresaron a la EM-REY el 13, 11 y 28 de marzo de 2023 respectivamente, agregando que permanecieron retenidos entre 5 y 14 días en esa estación migratoria, en virtud de que el personal adscrito al INM omitió dar cumplimiento a las diversas suspensiones de plano del acto reclamado en las que se ordenó su inmediata libertad.

85. En el caso de QV1, QV2 y QV3, el Juzgado 7º de Distrito emitió suspensiones de plano del acto reclamado en los JA1, JA2 y JA3, en las que ordenó el egreso inmediato de los quejosos de la EM-REY, sin solicitar garantía alguna y/o algún otro requisito; no obstante, AR1 no acató lo dispuesto en las medidas de suspensión, sin que se advierta justificación alguna en las resoluciones de sus respectivos PAM.

86. 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.

87. Refuerza lo descrito con antelación, lo señalado por la Primera Sala de la SCJN, la cual consideró que, tanto el plazo de “quince días hábiles”, como el de “sesenta días hábiles” previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración, contravienen la temporalidad máxima de treinta y seis horas establecida por el artículo 21 de la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza

administrativa.²⁰

88. Es decir, la Corte determinó que en el supuesto de que las personas migrantes se encuentren desprovistas de su libertad personal por una temporalidad superior a la de treinta y seis horas, se obstaculiza –también– el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva. Esto es así pues mientras la persona migrante se encuentre privada de su libertad estará también formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.

89. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que AR1 vulneró en agravio de QV1, QV2 y QV3, su derecho a la libertad, toda vez que se les retuvo de manera arbitraria en la EM-REY en virtud de que no se dio puntual cumplimiento a la suspensión de plano emitida por el Juzgado 7º de Distrito, sin que se advierta alguna justificación para ello, provocando que permanecieran detenidos cinco, seis y catorce días. Por tanto, se transgredió lo establecido 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.

E. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

90. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1, deriva en que no dio oportuno cumplimiento a la suspensión de plano otorgada por el Juzgado 7º de Distrito dentro de los diversos juicios de amparo indirectos, en los que se ordenó la libertad inmediata de QV1, QV2 y QV3, por lo que se les retuvo de

²⁰ Amparo en revisión 388/2022. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resuelto en sesión de 15 de marzo de 2023, por mayoría de votos. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-01/AR-388-2022-26012023.pdf

manera arbitraria, vulnerando con ello su derecho humano a la seguridad jurídica, legalidad y a la libertad.

91. Por lo que esos hechos, así como las responsabilidades de AR1 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 todas las personas servidoras públicas 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.

92. 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 cuenta con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva vista 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

93. 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 1o., 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.

94. 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, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad de QV1, QV2 y QV3, por lo que, se les deberá inscribir 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.

95. 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.

96. 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”.²¹ En este sentido, dispone que “las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”.²²

97. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse los mismos.

a) Medidas de rehabilitación

98. 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”.

99. 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

²¹ *Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina*, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párrafo 41.

²² *Caso Carpio Nicolle y otras vs. Guatemala*, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 69.

atención psicológica que requieran QV1, QV2 y QV3, 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.

100. 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, y se deberá considerar la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos; de igual forma, para el caso de que al momento de la emisión de la presente Recomendación las víctimas no requieran dicha atención, se le deje cita abierta para acceder a la misma cuando así lo consideren; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

101. Cabe señalar que, este Organismo Nacional agotó las acciones para la localización de QV3, por lo que, al encontrarnos ante un caso de personas en movilidad humana, el INM deberá agotar las acciones para la localización de esta víctima a fin de lograr su reparación integral del daño.

b) Medidas de compensación

102. 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."²³.

²³ "Caso *Bulacio Vs, Argentina*", Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), 30/37

103. 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 provenído de los hechos violatorios de derechos humanos.

104. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción de QV1, QV2 y QV3, en el Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, 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 reparación integral del daño que se les causó a QV1, QV2 y QV3, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas. Hecho lo anterior, se deberán remitir las constancias a este Organismo Nacional en acreditación al cumplimiento del punto primero recomendatorio.

105. Cabe señalar que, este Organismo Nacional agotó las acciones para la localización de QV3, por lo que, al encontrarnos ante un caso de personas en movilidad humana, el INM deberá agotar las acciones para la localización de esta víctima a fin de lograr su reparación integral del daño.

c) Medidas de satisfacción

106. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la

dignidad de las víctimas; se puede realizar, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV, y 73, fracción V de la Ley General de Víctimas, mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

107. 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 vista administrativa que este Organismo Nacional presente en 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.

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

d) Medidas de no repetición

109. Estas medidas 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.

110. 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; en específico sobre los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad, dirigido al personal que encargado de integrar los PAM en la EM-REY, en particular a AR1 en caso de seguir activo laboralmente, el curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, y con la finalidad de atender también a una cultura de

paz del Estado mexicano; además, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio cuarto.

111. 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 el INM, deberá emitir una circular dirigida al personal que encargado de integrar los PAM en la EM-REY, en particular a AR1 en caso de seguir activo laboralmente, en la que se solicite de manera específica que se cumpla de manera inmediata con las medidas de suspensión emitidas por Juzgados de Distritos en las que se ordene la libertad de personas extranjeras sujetas a procedimientos administrativos migratorios sin mayor dilación ni requisitos que los establecidos en la respectiva resolución. Hecho lo cual, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento, entre ellas, el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, a fin de cumplir con el punto quinto recomendatorio.

112. 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 puedan fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, 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.

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

siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Colabore con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción de QV1, QV2 y QV3, en el Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, 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 reparación integral del daño que se les causó a QV1, QV2 y QV3, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas. Hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá proporcionar la atención psicológica que requieran QV1, QV2 y QV3, 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. 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, y se deberá considerar la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos; de igual forma, para el caso de que al momento de la emisión de la presente recomendación las víctimas no requieran dicha atención, se le deje cita abierta para acceder a la misma cuando así lo consideren; hecho lo cual, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con el AEQDI del Órgano Interno de Control Especializado en el INM, en el seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1 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 por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hecho lo anterior, remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se diseñe e imparta 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 sobre los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad, dirigido al personal que encargado de integrar los PAM en la EM-REY, en particular a AR1 en caso de seguir activo laboralmente, el curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, y con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano; además, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá emitir una circular dirigida al personal que encargado de integrar los PAM en la EM-REY, en particular a AR1 en caso de seguir activo laboralmente, en la que se solicite de manera específica que se cumpla de manera inmediata con las medidas de suspensión emitidas por Juzgados de Distritos en las que se ordene la libertad de personas extranjeras sujetas a procedimientos administrativos

migratorios sin mayor dilación ni requisitos que los establecidos en la respectiva resolución. Hecho lo cual, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento, 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.

114. 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 cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

115. 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.

116. Bajo el mismo fundamento jurídico, solicito 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.

117. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas 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, ante lo cual este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH