

RECOMENDACIÓN NO.

143 /2024

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LIBERTAD PERSONAL, EN AGRAVIO DE V1, V2 Y V3, POR PERSONAL ADSCRITO A LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN GUADALUPE, NUEVO LEÓN.

Ciudad de México, a 31 de mayo de 2024.

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo segundo, 6°, 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, y 89, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2023/18812/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y libertad personal, en agravio de V1, V2 y V3, quienes fueron asegurados por personal del Instituto Nacional de Migración en Nuevo León, quienes los trasladaron a la estación migratoria de ese Instituto en dicha entidad federativa, donde fueron retenidos de manera injustificada por más de 36 horas, para posteriormente ser trasladados a la EM-V, lugar en el que se determinó otorgarles un oficio de salida con fines de regularización.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 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 I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Víctima	V
Persona Quejosa	Q
Persona	P
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
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, los cuales podrán ser identificados como sigue:

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / Organismo Nacional / CNDH
Instituto Nacional de Migración	INM
Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León	Procuraduría de Protección en Nuevo León
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CmIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Estación Migratoria, del Instituto Nacional de Migración, en Nuevo León	EM-NL/recinto migratorio
Estación Migratoria, del Instituto Nacional de Migración, en Villahermosa, Tabasco	EM-V/recinto migratorio
Aeropuerto Internacional de Monterrey "Gral. Mariano Escobedo"	AIM/Aeropuerto de Monterrey
NORMATIVIDAD	
DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM / Constitución Federal

I. HECHOS

5. El 18 de noviembre de 2023, se recibió en esta Comisión Nacional la queja formulada por Q, quien señaló que el 17 de ese mes y año, en compañía de P3, acudió a la EM-NL, donde se encontraba la familia integrada por la ■■■■■ P1 y su ■■■■■ P2, así como V1, V2, V3, todos originarios de ■■■■■, siendo éstos últimos quienes fueron retenidos de manera injustificada por más de 36 horas, para posteriormente ser trasladados a la EM-V, lugar en el que se determinó otorgarles un oficio de salida con fines de regularización.

6. Adicionalmente, Q mencionó que, durante su visita, se estaban pintando las instalaciones de la EM-NL, lo que generó que Q y P3 estuvieran expuestos al olor de thinner, así como diversas manifestaciones respecto a las instalaciones de esa Estación Migratoria.

7. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/5/2023/18812/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, así como en colaboración a la Procuraduría de Protección en Nuevo León, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

8. Escrito de queja en línea presentado el 18 de noviembre de 2023 en esta Comisión Nacional, mediante la cual Q se inconformó sobre el procedimiento administrativo migratorio instaurado a V1, V2 y V3, así como sobre las condiciones en las que se encontraban las instalaciones de la EM-NL; documento que contiene la ratificación de dicha inconformidad, así como diversas impresiones fotográficas.

9. Oficio 85/VJCP/2024 recibido por correo electrónico en este Organismo Nacional el 9 de febrero de 2024, mediante el cual el delegado de Migrantes de la Procuraduría de Protección en Nuevo León informó las acciones realizadas con motivo de la canalización de P1 y P2.

10. Oficio INM/SCJ/3579/2024, de 2 de abril de 2024 por el cual el Sub Comisionado Jurídico del INM adjuntó la siguiente información:

10.1 Oficio INM/OR/NL/DAJ/2024, de 14 de marzo de 2024, por el cual la Jefa de Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León, rindió un informe vinculado con los hechos de la queja y agregó que V1, V2 y V3 fueron trasladados a la EM-V, donde sería resuelto su procedimiento administrativo migratorio.

10.2 Disco compacto que contiene las constancias que integran los PAM1, PAM2 y PAM3 de V1, V2 y V3, respectivamente, entre las que destacan las siguientes:

10.2.1 Oficio INM/RLM/NL/1366/2023, de 16 de noviembre de 2023, suscrito por el Sub Representante Local del INM en Nuevo León, mediante el cual comisionó a PSP1 y PSP2, ambas personas servidoras públicas federales de migración, para realizar acciones de verificación migratoria en el Aeropuerto de Monterrey.

10.2.2 Informe de acciones de verificación migratoria de 17 de noviembre de 2023, suscrito por PSP1 y PSP2, a través del cual mencionaron el aseguramiento de personas en contexto de migración realizado durante dicha diligencia.

10.2.3 Comparecencia de fecha 17 de noviembre de 2023, en los que AR1, persona titular de la Subdirección de Control y Verificación Migratoria de la oficina de Representación del INM en Nuevo León, hizo constar que V1, V2 y V3 expresaron su deseo de regresar a su país por motivos personales, solicitando fuera resuelta su situación migratoria lo antes posible.

10.2.4 Acuerdo de inicio y presentación de fecha 17 de noviembre de 2023, en los que AR1 tuvo por presentados a V1, V2 y V3 en las instalaciones de la EM-NL, en los que determinó el inicio de los PAM1, PAM2 y PAM3, estableciendo que su alojamiento, manutención, servicios médicos y sanidad quedaría a cargo de esa autoridad hasta en tanto esa autoridad resolviera su situación migratoria en territorio mexicano.

10.2.5 Acuerdo de pruebas y alegatos de fecha 17 de noviembre de 2023, en los que AR1 precisó que V1, V2 y V3 habían manifestado no contar con pruebas que ofrecer, sin que tampoco hubiese sido su voluntad formular alegatos, no obstante, señalaron que deseaban regresar a su país de origen lo más pronto posible.

10.2.6 Acuerdo de traslado de fecha 20 de noviembre de 2023, mediante el cual AR1 determinó que V1, V2 y V3 fueran trasladados a la EM-V, a fin de que fuera resuelta su situación migratoria en el país.

10.2.7 Oficio INM/ORNL/SDCVM/2156/2023, fechado el 19 de noviembre de 2023, suscrito por AR1, mediante el cual V1, V2 y V3 fueron puestos a disposición de la EM-V, a fin de que fuera resuelta y ejecutada su situación migratoria; siendo a las 9:45 horas del 20 ese mes y año cuando fue recibido por dicha autoridad.

10.2.8 Reporte que establece el número de personas extranjeras que el 17 de noviembre de 2023 se encontraban alojadas en la EM-NL, así como el registro de los alimentos que durante esa fecha fueron entregados a la población.

11. Comunicación electrónica recibida en este Organismo Nacional el 15 de abril de 2024, mediante la cual el INM indicó que personal de la EM-V señaló que el 20 de noviembre de 2023, V1, V2 y V3 arribaron a la EM-V, donde en esa misma fecha egresaron de las instalaciones con fines de regularización, por lo cual se adjuntó documentación, entre la que se encuentra la siguiente:

11.1 Acuerdo administrativo INM/ORTAB/EMV/27666/2023, de 20 de noviembre de 2023, mediante el cual PSP3, Sub-Representante Local adscrita a la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco, en la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en Tabasco, determinó el egreso de V2 de la EM-V.

11.2. Acuerdo administrativo INM/ORTAB/EMV/27667/2023, de 20 de noviembre de 2023, mediante el cual PSP3 determinó el egreso de V1 de la EM-V.

11.3 Acuerdo administrativo INM/ORTAB/EMV/27668/2023, de 20 de noviembre de 2023, mediante el cual PSP3 determinó el egreso de V3 de la EM-V.

12. Acta circunstanciada de 13 de mayo de 2024, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con Q, en la que precisó que no contaba con datos de localización de V1, V2 y V3.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

13. El 16 de noviembre de 2023, V1, V2, V3, P1 y P2 fueron detenidos por PSP1 y PSP2 en el AIM, debido a que no acreditaron su legal estancia en el país, por lo cual

a las 02:16 horas del día siguiente fueron puestos a disposición de la EM-NL, donde se detectó que P1 viajaba en compañía de su [REDACTED], P2, motivo por el cual en esa misma fecha, AR1 informó a la Procuraduría de Protección en Nuevo León, sobre su presentación, a fin de que se emitieran medidas de protección y restitución de derechos y fueran alojados en un CAS; ocasión en la que fueron trasladados a un albergue de puertas abiertas en Nuevo León, donde se les brindó alimentación, atención psicológica y un lugar donde pudieran descansar, sin embargo, el mismo día abandonaron las instalaciones de manera voluntaria.

14. Por cuanto hace a V1, V2 y V3, el 17 de noviembre de 2023, AR1 inició sus respectivos procedimientos administrativos migratorios, en los cuales el 20 de ese mes y año acordó su traslado a la EM-V, donde en esa misma fecha egresaron de las instalaciones al haberles sido emitido un oficio de salida, a fin de que regularizaran su estancia en el país.

15. A la fecha, no se cuenta con evidencias que permitan establecer que se haya iniciado algún procedimiento administrativo de investigación relacionado con los hechos materia de queja en el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo de Gobernación.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

16. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/18812/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de

la SCJN y de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y libertad personal, en agravio de V1, V2 y V3, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación del INM en Nuevo León, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Contexto de la migración internacional en México

17. Previo al estudio del presente caso, esta Comisión Nacional considera oportuno realizar un análisis del contexto en el cual se encuadran las violaciones a derechos humanos de las personas solicitantes de refugio. El análisis del contexto puede servir para: a) valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) comprender y valorar adecuadamente la prueba y determinar la responsabilidad; c) determinar la procedencia de ciertas medidas de reparación, y; d) como criterio orientador respecto de la obligación de investigar los casos en cuestión.¹

18. En las últimas décadas, por su situación geográfica y por compartir la frontera con Estados Unidos de América, México también es un país de tránsito para miles de personas en contexto de migración internacional, la mayoría de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño, y en menor medida de países de América del Sur y de regiones como Asia y África. Estos desplazamientos obedecen a múltiples causas, entre las que destacan cuestiones laborales, económicas, de inseguridad y violencia, así como de reunificación familiar².

¹ Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, I(dh)eas, CNDH, 2021, pág. 5. Recomendación 113/2023; Recomendación 109/2023 y Recomendación 108/2023.

² CNDH. Recomendaciones 80/2017, par. 62 y 47/2017, par. 55 y 56.

19. De las cifras proporcionadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (UPM-SEGOB)³ se aprecia que en su mayoría las personas que transitan por México rumbo a Estados Unidos de América sin documentos, provenientes de América del Sur y Caribe, entre estos Venezuela y Haití, derivó en conjunto, en 145, 847, así como 33, 454, respectivamente, eventos de extranjeros presentados ante el INM durante el año 2023, cifra que constituyó un 65.40% y 74.19%, del total de 222, 994 y 45, 091 registros.

20. 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), quienes se ven obligadas a transitar de manera anónima por caminos de extravío y solitarios para evitar el contacto con la autoridad migratoria o cualquier agente del Estado, y así no ser deportadas a sus países de origen; otras más optan por contratar el servicio de traslado ofrecido por traficantes que poco o nada les interesa su vida o bienestar.

21. En este contexto, no pasó inadvertido para esta Comisión Nacional que el flujo migratorio de América del Sur y Caribe hacia México es un fenómeno que ha evolucionado de forma dinámica en los últimos años, lo que representa una responsabilidad compartida con los países del Triángulo Norte de América Central, situación que hace necesario que el INM solicite la colaboración de las representaciones consulares de estos países en México, para que una vez que el INM haya notificado la detención de alguno de sus connacionales se agilice la

³ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Mujeres y Hombres (síntesis 2023), III Personas en situación migratoria irregular (antes, extranjeros presentados y devueltos), 2023; consultable: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2023&Secc=3>

emisión del documento de identidad y viaje, a fin de que su estancia en las estaciones migratorias sea lo más breve posible.

22. De lo anterior, se deduce que la detención de personas extranjeras que no acreditan una estancia regular en México es una constante situación que representa un desafío que deben enfrentar las autoridades migratorias, haciéndose forzoso que lleven a cabo las acciones necesarias para cumplir con el imperativo legal de proteger la integridad y seguridad de las personas bajo el resguardo del INM derivado de la detención migratoria, pues además de las afectaciones que la misma implica, las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad múltiple que las hace más propensas a ser objeto de violaciones a sus derechos humanos.

23. 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

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

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 algunos servidores públicos⁵.

24. En la Recomendación 47/2017⁶ se abordó sobre dicha cuestión, estableciendo que: “La vulnerabilidad surge de factores físicos, sociales, económicos y ambientales que varían considerablemente en el transcurso del tiempo. Algunos factores de vulnerabilidad de los migrantes tienen que ver, por ejemplo, con la discriminación o la marginalidad socioeconómica, con su escasa información sobre las amenazas medioambientales en las regiones donde se asientan o su falta de acceso al apoyo institucional en caso de desastres, entre otros.”

25. Igualmente, resulta oportuno citar el “Informe Especial Caravanas 2021, Nuevos Retos para las Movilidades en México”⁷, en el que esta Comisión Nacional identificó que: “[...] *las migraciones son forzadas por afectaciones derivadas del crimen organizado, cambio climático, desastres naturales, extrema pobreza, persecuciones, entre otras. Son forzadas porque la vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia, o prevalecen condiciones de violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturban el orden público. Nadie camina kilómetros en malas condiciones, con hambre, sed, calor, enfermedad, situación de embarazo, sólo por el gusto de recorrer el mundo [...].*”

26. Es reconocido a nivel internacional la extrema situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, ésta se considera de naturaleza estructural y se

⁵ CNDH. Recomendación 47/2017, parr. 70.

⁶ Ibid parr. 67.

⁷ Mayo de 2022. Antecedentes: Migrar en caravana, hechos y derechos. Pág. 5, párrafos primero y segundo.

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 migrantes.⁸

27. El hecho de migrar de forma irregular 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.”⁹

28. Esta vulnerabilidad se amplía como consecuencia de las dificultades que tienen algunas de las personas en contexto de migración para comunicarse en el idioma del país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y las 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 a la salud-; los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad y para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violaciones a sus derechos humanos o en la reparación de estos¹⁰.

29. Un factor fundamental de vulnerabilidad de las personas migrantes internacionales es la falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio. Esto los obliga a movilizarse por medios y redes clandestinas. Se vuelven así invisibles ante la ley y muchas veces ante la

⁸ Ibid parr. 64.

⁹ Opinión Consultiva OC-18/03. CrIDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003. parr. 112.

¹⁰ CIDH. Informe sobre Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2013, parr. 80.

opinión pública. La falta de reconocimiento les impide el ejercicio de derechos que deberían ser garantizados y protegidos por el Estado. La vulnerabilidad de las personas migrantes está entonces en gran medida construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la movilidad y por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio.¹¹

30. De acuerdo con lo señalado en el “Informe anual de Migración México, Guatemala y Honduras 2023”¹², Médicos Sin Fronteras (organización médico-humanitaria de carácter internacional) estableció que, de las 3, 817 atenciones de salud mental que han proporcionado en Honduras, Guatemala y México, 48% han tenido como principal diagnóstico el estrés agudo, seguido de casos de depresión (12 %), ansiedad (11 %), trastorno de estrés postraumático (8 %), entre otros.

31. Al respecto, Médicos Sin Fronteras señaló que la carga emocional que presentan las personas en contexto de migración es alarmante, sobre todo para quienes han atravesado por alguna forma de violencia, pues además de ello, presentan una condición de vulnerabilidad por ser personas migrantes que puede generar reacciones adversas de salud mental adicionales, como depresión, ansiedad y trastorno de estrés postraumático.

32. En dicho Informe se estableció que: *“En 51% de las consultas en salud mental, la violencia ha aparecido como principal factor detonante de la afectación emocional, seguido de la separación o la pérdida de un miembro de la familia (32 %) y alguna*

¹¹ Migrantes en México. Vulnerabilidad y Riesgos. Organización Internacional de las Migraciones. 2016, página 3.

¹² Violencia, desesperanza y abandono en la ruta migratoria. El impacto médico – humanitario en una crisis sin precedentes en México y América Central. Médicos Sin Fronteras. Pág. 23, párr. primero.

condición médica (7 %). El impacto emocional y mental de la migración también incluye sentimientos de impotencia y culpa por no poder ayudar a otras personas que sufren necesidades similares a ellos durante la ruta, así como trauma debido a la violencia y la muerte que pueden presenciar. Es importante también destacar el sentimiento de impotencia al percibir que no hay forma de defender sus derechos.”¹³

33. Las personas que viajan sin documentos están expuestas a un daño mayor porque, ante la falta de visas o permisos, temen denunciar. Entonces, su situación de vulnerabilidad se potencia, pues es sabido que cualquier abuso no tendrá consecuencia para quien lo cometió. Además, las personas migrantes temen a las represalias, desconfían en el sistema de procuración y administración de justicia, lo que provoca impunidad.¹⁴

34. Se trata de población que ha pasado por una serie de privaciones que han impedido la realización plena de sus derechos humanos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales. De allí que la pobreza, la desigualdad socioeconómica y la marginalidad en gran parte de las personas afrodescendientes de México y de América Latina se conviertan en una condición oprobiosa compartida.¹⁵

35. Por su parte, la CrIDH, en el caso Vélez Loor vs Panamá¹⁶, sostuvo que las personas migrantes “indocumentadas” o en situación irregular han sido identificadas como un grupo en situación de vulnerabilidad especial, pues se trata de uno de los

¹³ *Ibidem*, párr. segundo y tercero.

¹⁴ SCJN. “Protocolo para Juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional”, mayo 2021, páginas. 39 y 40.

¹⁵ Banco Mundial (2004), Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?. En www.bancomundial.org.

¹⁶ Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Sentencia de Fondo de 23 de noviembre de 2010, p. 98

grupos más expuestos a violaciones potenciales o reales de sus derechos humanos y sufren, como consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencia en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado, en relación con los nacionales o residentes, por lo que las violaciones a derechos humanos de los migrantes permanecen muchas veces en impunidad, debido a la existencia de factores culturales que indebidamente justifican estos hechos, a la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, así como a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorio un efectivo acceso a la justicia.

36. 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.¹⁷

37. Aunado a ello, es importante considerar que las personas que deciden migrar a otros lugares en muchas ocasiones lo hacen porque ellas o sus familias han sido víctimas de algún tipo de violencia, de persecuciones, desastres naturales, extrema pobreza, entre otras, obligándolos a abandonar sus hogares y en muchos casos, a sus familias, exponiéndose a temperaturas extremas, a escasos recursos, a una alimentación precaria, además de que, durante su trayecto arriesgan su vida, seguridad y libertad en busca de una mejor calidad de vida.

38. Merece la pena señalar que los procesos migratorios impactan de manera importante y profunda en la salud física y psicológica de las personas que migran ya

¹⁷ “Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgos”. Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p. 3.

que el sólo hecho de migrar conlleva repercusiones en la salud mental y emocional de las personas migrantes, misma que con el paso del tiempo va deteriorándose hasta llegar a niveles de sensación de fracaso, y mayor sentimiento de vulnerabilidad.¹⁸ Por ello, la salud mental y el aspecto emocional de las personas en contexto de migración cobra relevancia tal como fue señalado por Médicos Sin Fronteras, respecto a que las experiencias traumáticas, el estrés y la depresión en la población migrante adulta presenta cambios emocionales y mentales debido a la violencia, a los peligros, a la incertidumbre sobre sus derechos y la desinformación existente durante el tránsito por los países a lo largo de la ruta, pero también con respecto al acceso a Estados Unidos¹⁹.

39. En ese sentido, esta Comisión considera que la presente Recomendación constituye una oportunidad para que el INM pueda 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 de las personas en contexto de migración internacional y sean consideradas como en situación de vulnerabilidad especial que puede agravarse ante cualquier vulneración a sus derechos humanos, conforme a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia.

¹⁸ Pérez Bravo, M. (2020). La salud física y psicológica de las personas migrantes en México: el caso de la detención migratoria. *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho Y Justicia*, 6(16), 15–48. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v6i16.279>

¹⁹ Informe anual de migración México, Guatemala y Honduras 2023. Violencia, desesperanza y abandono en la ruta migratoria. El impacto médico – humanitario en una crisis sin precedentes en México y América Central. Médicos Sin Fronteras. Pág. 22, párr. cuarto.

B. Derecho a la seguridad jurídica

40. El artículo 1º de la CPEUM establece 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 (...) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

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

42. Además, el derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, 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.²⁰

²⁰ CNDH. Recomendaciones 67/2022, párr 29; 50/2020, párr. 61; 80/2017, párr. 73; 68/2017, párr. 130; 59/2017, párr. 218; 40/2017, párr. 37; 35/2017, párr. 88, entre otras.

43. El debido proceso se entiende como el conjunto de requisitos legales y procesales que atienden a los principios y derechos fundamentales de las personas, consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son: a) acceso a la impartición y procuración de justicia; b) garantía de audiencia; c) debida defensa y, c) ser merecedor a una sentencia condenatoria o absolutoria.

44. Por su parte, los artículos 1, 6, 11, 22, 66 y 67, de la Ley de Migración tutelan la protección del derecho humano a la seguridad jurídica y debido proceso de todas las personas en contexto de migración que se encuentren en territorio mexicano.

45. De tal forma que la actuación de toda persona servidora pública debe ser con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso y que permite respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo cual la SCJN²¹ ha identificado como “formalidades esenciales del procedimiento”, de las personas sujetas a un proceso sancionatorio.

B.1. Omisiones dentro de los PAM de las personas víctimas que afectó el debido proceso

46. De las constancias que integran los PAM1, PAM2 y PAM3 instaurados el 17 noviembre de 2023 a V1, V2 y V3, y que fueron remitidas por el INM, se observó que AR1 emitió acuerdo de inicio en el que instruyó la realización de diligencias para la integración de tales procedimientos, con la finalidad de que fuese resuelta su situación migratoria en el país.

²¹ SCJN. “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”. Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396. Constitucional, Común. Jurisprudencia. Registro digital 2005716

47. Ese mismo día, AR1 tomó la comparecencia de V1, V2 y V3, quienes, de acuerdo a las constancias remitidas por la autoridad, manifestaron: *“...salí de mi país de origen, hasta llegar a la frontera de Guatemala con México, para así poder llegar a mi destino que es el llegar a la frontera de los Estados Unidos, ingresando de manera irregular por Tapachula, Chiapas, en donde posteriormente compré un boleto de avión para ir a la ciudad de Monterrey, en donde me pondría en contacto con una persona que me llevaría a la frontera de México con Estados Unidos, pero al llegar al Aeropuerto de Monterrey, me topé con una revisión por parte de agentes de migración, quienes se encontraban realizando una revisión migratoria, por lo que me preguntaron de donde era, por lo que manifesté ser de origen extranjero y haber ingresado de manera irregular al país, y mencionar el estar de paso por este país (...) que es su deseo regresar a su país por motivos personales; y por último solicita que se resuelva su situación migratoria lo antes posible...”*.

48. El mismo 17 de noviembre de 2023, AR1 emitió el acuerdo de pruebas y alegatos en los PAM1, PAM2 y PAM3, en los que hizo constar que V1, V2 y V3 señalaron que no contaban con pruebas que ofrecer, sin que tampoco hubiese sido su voluntad formular alegatos, agregando que deseaban regresar a su país de origen lo más pronto posible, por lo cual dicho servidor público tuvo por concluida la tramitación de sus procedimientos administrativos migratorios, instruyendo se procediera a dictar resolución y concluir dichos procedimientos.

49. No obstante, lo anterior, el 20 de noviembre de 2023, AR1 determinó el traslado de V1, V2 y V3 a la EM-V, a fin de que esa instancia diera continuidad a los procedimientos administrativos migratorios y se emitiera la resolución respectiva. Por ello, en esa misma fecha, V1, V2 y V3 fueron trasladados a la EM-V, donde PSP3 les concedió un plazo de 10 días para que regularizaran su situación migratoria en el

país, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables para dicho efecto, egresando de ese recinto migratorio el mismo día de su arribo a esas instalaciones.

50. Al respecto, los artículos 70, segundo párrafo de la Ley de Migración y 222 de su Reglamento, señalan que durante el procedimiento administrativo migratorio, las personas extranjeras tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

51. De las constancias que remitió la autoridad de los PAM1, PAM2 y PAM3, se evidenció que AR1 omitió informar a la Representación Consular de [REDACTED] en México sobre la presentación de V1, V2 y V3 en la EM-NL, a pesar de que solicitaron fuese resuelta su situación migratoria en el país, a fin de regresar a su país de origen a la brevedad posible —tal como lo manifestaron en la comparecencia que AR1 les tomó el 17 de noviembre de 2023, así como en el acuerdo de pruebas y alegatos que emitió dicha persona servidora pública en esa misma fecha— contraviniendo con dicha omisión, lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Migración, que dispone que la autoridad migratoria deberá efectuar la notificación inmediata de su presentación al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado.

52. Pese a lo anterior, AR1 dio continuidad al PAM instaurado a V1, V2 y V3, siendo hasta el 20 de noviembre de 2023 cuando se pronunció sobre su traslado a la EM-V,

para que fuera esa instancia quien resolviera lo relativo a su situación migratoria en el país, justificando que su actuación fue para dar cumplimiento a un oficio, sin precisar el número del mismo, ni la autoridad que lo había emitido, sino únicamente haciendo alusión a dicho documento en los siguientes términos: “...se ordena el traslado vía aérea del extranjero (a) [V1, V2 y V3] de nacionalidad [REDACTED], a la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Villahermosa, Tabasco, a fin de que dicha Estación Migratoria dicte resolución al Procedimiento Administrativo Migratorio, iniciado en esta Oficina de Representación en el Estado de Nuevo León (...) lo anterior, en cumplimiento al oficio antes expuesto...”, sin que hubiese brindado mayores datos sobre su contenido.

53. Cabe mencionar que de las constancias que remitió el INM de los PAM1, PAM2 y PAM3 no fue posible acreditar la existencia del oficio al que AR1 hizo referencia en el acuerdo que emitió, por el contrario, se evidenció que AR1 determinó el traslado de V1, V2 y V3 a la EM-NL sin una debida motivación y fundamentación legal, limitándose a establecer que dicha resolución obedecía al cumplimiento de un oficio, sin que hubiera proporcionado los datos de identificación de éste y/o de su contenido.

54. Con relación a ello, el personal de la EM-V señaló que en el oficio de puesta a disposición realizado por AR1, solicitó se acordase lo conducente sobre la situación migratoria de V1, V2 y V3 en territorio nacional, sin que hubiese precisado que dicha petición obedeció al acuerdo de traslado que había emitido en el PAM1, PAM2 y PAM3 que inició con motivo de su presentación en la EM-NL.

55. Por lo anterior, se evidenció que, desde el 17 de noviembre de 2023, AR1 instruyó se emitiera la resolución en el PAM de V1, V2 y V3, debido a que en la comparecencia que les fue recabada en esa misma fecha, solicitaron fuera resuelta su situación migratoria en el país lo antes posible. Aunado a ello, en el acuerdo de

pruebas y alegatos que suscribió dicha persona servidora pública el 17 de noviembre de ese año, ordenó: “(...) *procédase a dictar resolución a través de la cual se ponga fin al mismo [PAM]*”, de modo que la autoridad migratoria ya estaba en posibilidades de emitir la determinación respectiva, toda vez que en el PAM de dichos extranjeros no obra alguna diligencia o acto procesal que impidiera su resolución después de que manifestaron que no tenían pruebas o alegatos por presentar, solicitando fuera resuelta su situación migratoria en el país para regresar a su país de origen “*lo antes posible*”; sin embargo, fue hasta el 20 de ese mes y año cuando AR1 instruyó el traslado de los extranjeros a la EM-V, sin que con ello hubiera resuelto el fondo de los PAM1, PAM2 y PAM3, es decir, sin haberse pronunciado sobre su situación migratoria en territorio mexicano.

56. Adicionalmente, se constató que, desde el 17 de noviembre de 2023, esa autoridad ya contaba con los elementos suficientes y necesarios para resolver en definitiva los PAM1, PAM2 y PAM3, tan es así, que entre el 18 y 19 de ese mes y año no obra actuación adicional en tales procedimientos, siendo hasta el 20 de noviembre de 2023 cuando AR1 se pronunció sobre el traslado de V1, V2 y V3 a la EM-V, sin que hubiese fundado y motivado dicha determinación.

57. Las consideraciones expuestas ponen de manifiesto cómo AR1 vulneró el derecho humano a la seguridad jurídica en agravio de V1, V2 y V3, 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 omitido informar a la Representación Consular de Ecuador en México sobre la presentación de V1, V2 y V3, tal como lo dispone la LM, aunado a que incurrió de manera injustificada en dilación en los PAM1, PAM2 y PAM3, toda vez que el 17 de

noviembre de 2023 llevó a cabo las diligencias pertinentes y necesarias para determinar en definitiva su situación migratoria, no obstante ello, el 20 de ese mes y año determinó el traslado a la EM-V, a fin de que esa instancia diese continuidad y resolviese el procedimiento, justificando su actuación en el contenido de un oficio del cual no aportó datos de identificación, y que tampoco estuvo agregado a los expedientes administrativos remitidos a este Organismo Nacional; además, con dicha acción AR1 retrasó la resolución de los PAM1, PAM2 y PAM3, y que careció de una debida motivación y fundamentación, observándose que además violentó su derecho a la libertad personal, como se desarrollará en los apartados siguientes.

C. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL

58. El derecho a la libertad personal 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 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.

59. 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.

60. 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).²²

61. 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*”.²³

62. Para la SCJN²⁴, 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.

63. 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*

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...]".²⁵

64. Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II, III y VII de la Ley de Migración, establece que entre las facultades del INM está la de vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación, así como tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país, de los extranjeros, por lo que si bien, el ejercicio del control migratorio constituye una tarea fundamental para el Estado mexicano dispuesta en nuestra Constitución General, su realización implica necesariamente el respeto absoluto a los Derechos Humanos que reconoce el orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

65. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras sólo pueden ser presentadas en estaciones migratorias en los casos establecidos en la CPEUM o en la ley de la materia, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas.

66. En el presente asunto, como ya se expuso, el 17 de noviembre de 2023, V1, V2, y V3 fueron presentados en la EM-NL, donde se integraron los PAM1, PAM2 y PAM3, para posteriormente ser puestos a disposición de la EM-V, evidenciándose que AR1 no justificó razonablemente su omisión para pronunciarse sobre la situación migratoria de V1, V2 y V3 en el país, pese a que desde esa fecha ya contaba con los elementos para hacerlo, por el contrario, instruyó su traslado a la EM-V para que fuera dicha instancia la que resolviera al respecto, sin que hubiese existido una debida motivación y fundamentación para ello, aunado a que tampoco se observó

²⁵ 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.

justificación legal para que permanecieran en dicho lugar hasta el 20 de noviembre de 2023 (fecha en la que AR1 acordó su traslado a la EM-V).

67. Con independencia de que el 20 de noviembre de 2023, AR1 determinó el traslado de V1, V2 y V3 en la EM-V y que en esa misma fecha fueron presentados en las instalaciones de ese recinto migratorio, se evidenció que la conducta de AR1 produjo que permanecieran 3 días privados de su libertad en la EM-NL, sin justificación legal alguna, excediendo en demasía el plazo de 36 horas que para tal efecto estableció la SCJN en el amparo en revisión 388/2022²⁶, con lo cual se vulneró en agravio de V1, V2 y V3, su derecho a la libertad personal, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV y XXV, 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.

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

68. Conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

²⁶ 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

69. La promoción, el respeto, protección y garantías de derechos humanos reconocidas en el artículo antes referido, también se encuentran previstos en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados.

70. En el caso de AR1 es responsable de no garantizar el derecho a la seguridad jurídica y a la libertad personal de V1, V2 y V3, así como omitir notificar a la Representación Consular de [REDACTED] en México sobre su presentación dentro de los PAM1, PAM2 y PAM3, y también por omitir pronunciarse sobre la situación migratoria de las víctimas en el país, pese a contar con los elementos para tal efecto; por el contrario, ordenó el traslado de las personas extranjeras a la EM-V, a fin de que esa instancia fuera la que resolviera en definitiva sobre ello, con lo cual prolongó injustificadamente la estadía de V1, V2 y V3 en las instalaciones de la EM-NL, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1o, párrafo tercero, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo y 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2, párrafo segundo, 6, 67, 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración y 75 de su Reglamento; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

71. Este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1 evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado que todos 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.

72. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Federal; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente vista administrativa ante el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo Gobernación, en contra de AR1, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

E. Responsabilidad institucional

73. Conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

74. Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y

las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman el Sistema Universal de las Naciones Unidas.

75. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

76. Por otra parte, respecto a las manifestaciones realizadas por Q sobre las condiciones en que se encontraban las instalaciones de la EM-NLI, el INM en respuesta a las solicitudes de información indicó que la EM-NL cuenta con una capacidad para albergar a 180 personas, remitiendo los registros obtenidos el 17 de noviembre de 2023, de los cuales se constató que contaban con una población de 186 personas, no obstante, de los registros de alimentos entregados en esa fecha, se advirtió que por la mañana fueron entregados 163 desayunos, por la tarde 200 comidas y por la noche 130 cenas, es decir, que para el final del día, ese recinto migratorio estaba alojando a personas en contexto de migración conforme a su capacidad.

77. Con relación al servicio de limpieza en la EM-NL, la autoridad mencionó que se realiza diariamente por la empresa contratada para tales fines, sin embargo, se desconoce el horario en que ello ocurre, ya que como se mencionó anteriormente, al momento en que Q realizó una visita a esas instalaciones, advirtió que los sanitarios del hombres se encontraban en condiciones inadecuadas e insalubres, lo que implicó

que el acceso a dicho servicio no hubiese sido otorgado de manera oportuna y adecuada a las personas del sexo masculino alojadas en esas instalaciones, durante el tiempo que permanecieron en tales condiciones, sino hasta que se llevara a cabo la limpieza del área.

78. Aunado a ello, el INM corroboró lo referido por Q respecto a que el 17 de noviembre de 2023 se realizaron mejoras en el área de alojamiento de hombres y mujeres de la EM-NL, por lo cual fueron clausurados tales espacios, además se colocaron candados de seguridad para evitar riesgos en las personas que se encontraban en las áreas de remodelación.

79. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que la autoridad migratoria implementó medidas para asegurar que las personas alojadas no ingresaran a las áreas donde se realizaban labores de mejora en la EM-NL, sin embargo, las mismas no fueron suficientes para garantizar que las personas que estaban siendo albergadas en dichas instalaciones no estuviesen expuestas al olor de sustancias derivadas de la pintura y sus componentes, así como el hecho de que las instalaciones no se encontraban limpias, provocando que el servicio de sanitario no estuviera disponible.

80. En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que el INM incurrió en responsabilidad institucional, al no vigilar adecuadamente que su personal cumpliera con las obligaciones y el deber de cuidado, respecto de los actos y omisiones que generaron afectaciones en agravio de V1, V2 y V3, en específico al advertir este Organismo Nacional que existieron irregularidades en la sustanciación de los PAM1, PAM2 y PAM3, sin respetar el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la legalidad, aunado a que tampoco se cercioró que recibieran un trato digno durante su alojamiento en las instalaciones de la EM-NL, debido a que el 17 de noviembre

de 2023, los sanitarios del área varonil se encontraban sucios, además de que tampoco les fueron brindados los medios de protección idóneos para resguardarse de los olores de sustancias químicas generadas con motivo de la aplicación de pintura por las mejoras que ese día estaban siendo efectuadas a ese recinto migratorio.

F. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

81. 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 Federal; 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.

82. 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.

83. 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”*.²⁷ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.²⁸

84. 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.

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

²⁸ *“Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89. La reparación integral busca hacer cesar las violaciones, enmendar el daño material e inmaterial ocasionado, restablecer el orden legal quebrantado y atender los problemas estructurales para así evitar violaciones futuras para las víctimas y quienes se encuentran en casos similares o análogos, haciendo uso de distintas medidas que serán proporcionales a la gravedad del daño. Mendoza Juárez, La reparación integral en el amparo, México, Tirant lo Blanch, 2024, p. 75.

a) Medidas de rehabilitación

85. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II, 62 y 63 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”.

86. En el presente caso, el INM debe realizar las acciones necesarias para proporcionar la atención médica y/o psicológica que en su caso requieran V1, V2 y V3, víctimas reconocidas en el presente instrumento, en coordinación con las autoridades del sector salud que sean necesarias, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

87. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para V1, V2 y V3, 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 un derecho de las víctimas, por lo que será su voluntad acceder a ésta. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio primero.

88. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de V1, V2 y V3, 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 Satisfacción

89. 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.

90. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM, colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo Gobernación en contra de AR1, referidas en la presente Recomendación.

91. Por lo anterior, se deberá dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo, informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

92. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a

conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V1, V2 y V3, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

c) Medidas de no repetición

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

94. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto a la seguridad jurídica, legalidad y libertad personal, así como al principio pro persona contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a todo el personal que se encargue de integrar los procedimientos administrativos migratorios en la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León, en particular, a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, con el objetivo de que cuenten con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta y efectiva para prevenir hechos similares a los del presente caso.

95. Curso que, además, deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. El curso 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/o constancias; lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

96. Asimismo, una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, y garantizar la seguridad jurídica, la legalidad, el debido proceso y la libertad personal, en el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida a las personas servidoras públicas adscritas a la estación migratoria del INM en Nuevo León, encargadas y facultadas de sustanciar los procedimientos administrativos migratorios, en particular a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, para que dentro de los procedimientos administrativos migratorios que inicien: a) se dicte la respectiva resolución, respetando el plazo máximo de 36 horas para el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias y estancias provisionales de ese Instituto; b) se abstengan de ordenar el traslado de las personas extranjeras a otras estancias migratorias sin justificación legal, con la finalidad de evitar prolongar injustificadamente la emisión de la determinación sobre su situación jurídica; c) en caso de alargar la estadía en el EM-NL de las personas en contexto de migración, esta deberá ser de manera fundada y motivada conforme a la normativa nacional e internacional en la materia, informando de tales circunstancias a las personas en contexto de migración. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, para dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

97. En el mismo sentido, una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito en la Oficina de

Representación del INM en Nuevo León, con la finalidad de que se implementen medidas para cerciorarse que los extranjeros alojados en esas instalaciones cuenten con espacios de alojamiento en condiciones adecuadas y limpias, garantizando con ello su derecho al trato digno. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, para dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

98. 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.

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

V. RECOMENDACIONES:

PRIMERA. Deberá proporcionar la atención médica y/o psicológica que en su caso requieran V1, V2 y V3, víctimas reconocidas en el presente instrumento, en coordinación con las autoridades del sector salud que sean necesarias, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá

otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas, así como proveerles los medicamentos convenientes a su situación, en caso de requerirlos. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible, con su consentimiento. 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 un derecho de V1, V2 y V3, 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.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, ante el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo Gobernación, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones 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 derechos proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

TERCERA. En el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, implementar un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto a la seguridad jurídica, legalidad y libertad personal, así como al principio pro persona contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a todo el personal que se encargue de integrar los procedimientos administrativos migratorios en la Oficina de Representación del INM en el Estado de Nuevo León, en particular, a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, con el objetivo de que

cuenten con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta y efectiva; en consecuencia, deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. Hecho lo anterior, remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, girar una circular dirigida a las personas servidoras públicas adscritas a la estación migratoria del INM en Nuevo León, encargadas y facultadas de sustanciar los procedimientos administrativos migratorios, en particular a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, para que dentro de los procedimientos administrativos migratorios que inicien: a) se dicte la respectiva resolución, respetando el plazo máximo de 36 horas para el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias y estancias provisionales de ese Instituto; b) se abstengan de ordenar el traslado de las personas extranjeras a otras estancias migratorias sin justificación legal, con la finalidad de evitar prolongar injustificadamente la emisión de la determinación sobre su situación jurídica; c) en caso de alargar la estadía en el EM-NL de las personas en contexto de migración, esta deberá ser de manera fundada y motivada conforme a la normativa nacional e internacional en la materia, informando de tales circunstancias a las personas en contexto de migración. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

QUINTA. En el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito en la Oficina de Representación del INM en Nuevo León, con la finalidad de que se implementen medidas para cerciorarse que los extranjeros alojados en esas instalaciones cuenten con espacios de alojamiento en condiciones adecuadas y

limpias, garantizando con ello su derecho al trato digno. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH 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.

100. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, 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.

101. 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.

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

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

RARR