

RECOMENDACIÓN No. 182/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEBIDO PROCESO, A LA LEGALIDAD, A LA DEBIDA DILIGENCIA Y A LA LIBERTAD PERSONAL DE QV Y V, Y AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ DE V, POR DILACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable 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; así como, 128 al 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2022/8055/Q**, sobre el caso de QV, de nacionalidad hondureña, y V, quienes permanecieron alojadas en el Centro de Asistencia Social para Niñas, Niños, Adolescentes y Familias Migrantes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas en Berriozábal, durante el período comprendido del 16 de junio al 21 de julio de 2022.

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, primer párrafo 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, último párrafo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17, y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se hará de su conocimiento, 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:

DENOMIACIÓN	CLAVES
Persona Quejosa/víctima	QV
Persona Víctima	V
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/CLAVE
Instituto Nacional de Migración	INM
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Chiapas	DIF-Chiapas
Centro de Asistencia Social para Niñas, Niños, Adolescentes y Familias Migrantes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Chiapas en Berriozábal.	CAS-Berriozábal
Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	SIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH / Comisión Nacional / Organismo Nacional

NORMATIVIDAD	
DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ ABREVIATURA/CLAVE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención Americana
Ley de Migración	LM

I. HECHOS

5. El 12 de julio de 2022, personal de esta CNDH durante una visita al CAS-Berriozábal, recibió la queja de QV, extranjera de nacionalidad hondureña, en la que señaló que aproximadamente un mes atrás, junto con su hija (V), mexicana menor de edad, fue asegurada por agentes federales de Migración en las cercanías de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a pesar de haber informado a esas personas servidoras públicas respecto del origen mexicano de la menor; sin embargo, la autoridad no había realizado las acciones inmediatas para corroborar ese hecho y resolver su situación jurídica migratoria.

6. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/PRESI/2022/8055/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos señaladas por QV se solicitó diversa información al INM, así como en colaboración al DIF-Chiapas, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

7. El 12 de julio de 2022, QV presentó queja en esta Comisión Nacional en contra de personas servidoras públicas del INM; quien además manifestó dilación en el procedimiento administrativo radicado por la autoridad migratoria con motivo de su aseguramiento y de V, de la cual se advirtió que tanto los apellidos como la nacionalidad asentados en dicho documento de QV, eran erróneos.

8. Correo electrónico de 29 de agosto de 2022, a través del cual personal del INM remitió los siguientes oficios:

8.1. Oficio INM/OSCJ/4958/2022, de 29 de agosto de 2022, signado por PSP1, mediante el cual rindió el informe relacionado con el caso.

8.2. Oficio ORCHIS/SFZC/RLTGZ/SCVM/0641/2022, de 17 de agosto de 2022, por medio del cual PSP2 remitió la tarjeta informativa suscrita por AR1, AR2, AR3 y AR4, quienes intervinieron en el aseguramiento de QV y de V.

8.3. Oficio INM/ORCHIS/SFZC/0926/2022, de 23 de agosto de 2022, a través del cual AR6, informó de la “recepción” de QV y V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez y su canalización al CAS-Berriozábal, y remitió fotocopia de diversas documentales que integraron el procedimiento administrativo instaurado a las agraviadas en ese Instituto, entre otras:

8.3.1 Acuerdo de inicio del procedimiento administrativo migratorio radicado a QV y V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

8.3.2. Oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OJ/4245/2022, por el que se solicitó la canalización de V y QV a un albergue del DIF-Chiapas.

8.3.3. Correo electrónico de 16 de junio de 2022, a través del cual PSP3 *Procuradora de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia del DIF-Chiapas*, informó a AR5 que V y QV podían ser alojadas en el CAS-Berriozábal, proporcionándole la ubicación del mismo.

8.3.4. Acta de entrevista y comparecencia de QV ante AR5, efectuada el 16 de junio de 2022.

8.3.5. Acta de ampliación de comparecencia de QV ante AR6, efectuada el 14 de julio de 2022.

8.3.6. Oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, de 14 de julio de 2022, suscrito por PSP3, a través del cual informa al INM que en esa

fecha se había determinado el egreso definitivo de QV y V del CAS-Berriozábal, documento al que adjuntó el similar 570304073200/251/2022, de 13 de julio de esa anualidad, suscrito por personal del Hospital Rural IMSS-Bienestar en Altamirano, Chiapas.

8.3.7. Resolución definitiva, emitida dentro del PAM instaurado a QV y V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, por el que se acordó el egreso de QV y V.

9. Acta circunstanciada de 7 de septiembre de 2022, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hizo constar la diligencia efectuada con la administradora del CAS-Berriozábal, quien proporcionó la siguiente información:

9.1. Acta de canalización de niña, niño y adolescente, de las 22:03 horas, de 16 de junio de 2022, mediante el cual AR5 acordó el envío de V y QV al CAS-Berriozábal.

9.2. Oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/4260/2022, de 16 de junio de 2022, a través del cual AR5 solicitó a PSP3 el ingreso de V y QV al CAS-Berriozábal.

10. Correo electrónico de 24 de noviembre de 2022, al que se adjuntó el oficio SDIF/DG/1545/2022, de 18 de noviembre de 2022, por el cual la Directora General del DIF-Chiapas, remitió fotocopia de: memorándum SDIF/COCA/CASNNAFM/0167/2022, a través del cual personal del INM rindieron informe en colaboración; formatos elaborados en los Departamentos de Adoptaciones y Servicios Asistenciales, Jurídico y Psicológico del CAS-Berriozábal, con motivo de las entrevistas realizadas a QV el 18, 20 y 21 de junio de 2022; y oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/5207/2022, de 21 de julio de 2022, por el que se solicitó el egreso definitivo de QV y V del CAS-Berriozábal.

11. Acta circunstanciada de 2 de febrero de 2023, en la que consta la comparecencia de QV en este Organismo Nacional en la que aportó más información relacionada con su caso.

12. Oficio INM/OSCJ/1336/2023, de 17 de febrero de 2023, por medio del cual PSP1 rindió ampliación de información respecto del caso, al que se adjuntó lo siguiente:

12.1 Oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/8833/2022, de 24 de noviembre de 2022, por el que se informó por personal del INM que ya había notificado a QV y V la resolución definitiva dentro de su procedimiento administrativo migratorio, otorgando a QV oficio con fines de regularización por vínculo familiar.

13. Acta circunstanciada de 19 de mayo de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional en la que se hizo constar la comunicación telefónica con QV, quien aportó más datos relacionados con su asunto.

14. Oficio INM/OSCJ/DDH/0622/2023, de 23 de junio de 2023, por medio del cual el Director de Derechos Humanos del INM, rindió ampliación de información adjuntando el similar INM/ORCHIS/AA/1140/2023, de 16 de junio de 2023, por el que la autoridad migratoria informó sobre el área al que se encuentran adscritos AR1, AR2, AR3, AR4 y AR6, precisando que el 31 de marzo del año en curso, AR5 presentó renuncia voluntaria como persona servidora pública de ese Instituto.

15. Oficio SGG/SSyGP/DRC/0848/2023, de 7 de julio de 2023, recibido en este Organismo Nacional el 2 de agosto de 2023, a través del cual personal de la Dirección del Registro Civil del Estado de Chiapas adjuntó copia certificada del registro de nacimiento de V, en la cual consta el nombre de QV, así como su nacionalidad.

16. Acta circunstanciada de 26 de septiembre de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional en la que se hizo constar la gestión realizada con PSP6 ocasión en la comunico que a QV se le había otorgado una tarjeta de residente permanente.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

17. QV y V fueron aseguradas a las 23:50 horas del 15 de junio de 2022, por Agentes Federales de Migración situados en el punto de revisión migratoria “Ocuilapa”, quienes fueron trasladadas a la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, sitio al que ingresaron a las 02:30 horas del 16 de junio de 2022, donde, se inició el PAM respecto de QV y V, del cual se desprende el acta de canalización de niña, niño y adolescente, a través de la cual el INM refirió a QV y V al CAS-Berriozábal, lugar en el que permanecieron hasta el 21 de julio de 2022, ya que se había determinado el egreso definitivo de QV y V del CAS-Berriozábal, por haberse corroborado que V es de nacionalidad mexicana.

18. Esta Comisión Nacional cuenta con evidencia de que el 14 de julio de 2023, QV regularizó su situación jurídica migratoria en México recibió por parte del INM una tarjeta de residente permanente.

19. A la fecha de emisión de la presente Recomendación, no se cuenta con evidencia de que se hubiese iniciado procedimiento administrativo relacionado con el caso en el Órgano Interno de Control en el INM.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS

20. Previo al análisis 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. Hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con sus funciones previstas en el orden jurídico con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en tránsito en México.

21. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/8055/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, del interés superior de la niñez, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la debida diligencia y a la libertad personal de QV y V, así como al interés superior de la niñez de V, atribuibles a personas servidoras públicas de la Oficina del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

A. Derecho a la seguridad jurídica, debido proceso y a la legalidad

22. 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).¹

23. Lo anterior configura los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad. El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política, parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones, tanto constitucionales como legales, que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar eficazmente.²

24. Dicho numeral tutela que las y los gobernados jamás se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.³

25. Por su parte, el artículo 16 de la CPEUM contiene el fundamento del derecho a la legalidad, el cual establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo que exista mandamiento escrito de la persona autoridad competente, el cual deberá estar fundado y motivado. *“De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley”*.⁴

26. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están plasmadas también en la

¹ 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.

² Registro: 20651, Instancia: Tribunales Colegiados, Voto particular, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006.

³ Registro: 2002649, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1.

⁴ Registro: 219054, Instancia: Tribunales Colegiados, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Núm. 54, Junio de 1992.

Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 10; en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 25.

27. 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 derecho humano, como puede ser el del debido proceso,⁵ que establece la necesidad de que las autoridades actuantes sean competentes para intervenir en cada caso en específico, así como la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

28. 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 respecto 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.

29. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política y

⁵ CNDH. Recomendaciones 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr. 43; 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; 56/2017, de 31 de agosto de 2017, párr. 88, entre otras.

demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación jurídica de los particulares que en su caso genere sea válida legalmente, 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.

30. Así, la CIDH como la CrIDH han precisado que “... *la obligación de los Estados no es sólo negativa -de no impedir el acceso a esos recursos-, sino fundamentalmente positiva, esto es, a través de la organización del aparato institucional, de modo que todos los individuos pueden acceder a esos recursos. De igual manera, han reconocido como componentes del debido proceso el derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto, así como el derecho al plazo razonable del proceso. Con base en esos estándares constitucionales y convencionales, es de suma relevancia que los Estados remuevan cualquier obstáculo que limite la posibilidad de acceso a la justicia completa*”.⁶

31. En este sentido la CIDH se ha pronunciado sobre el alcance del debido proceso en el ámbito administrativo, señalando que los Estados tienen la obligación de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Así como que el Sistema Interamericano de

⁶ Jurisprudencia, PC.III. A. J/10 A, DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y AL DEBIDO PROCESO. ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES QUE DEBE SEGUIR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE JALISCO, AL APLICAR EL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 9, Tomo III, enero de 2022, página 2201.

Derechos Humanos (SIDH) ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.⁷

32. Aunado a ello, es importante destacar que, si bien es cierto que el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano establecida en el artículo 11, primer párrafo de la Constitución Federal, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

33. En relación con las personas extranjeras, que son presentadas en estaciones migratorias con motivo de actos de revisión migratoria, el respeto a la seguridad jurídica cobra una especial relevancia en dos sentidos.

34. El primero de ellos, referente al respeto de los derechos de las personas extranjeras durante la substanciación de los procedimientos administrativos migratorios en virtud de que, de conformidad con el artículo 144 de la LM, dicho procedimiento pudiera derivar en una deportación, lo cual podría afectar derechos tales como la libertad y la integridad personal, aspecto primordial de las personas extranjeras a las que dicha normativa otorga la posibilidad de regularizar su situación migratoria en el país.

35. Por otro lado, en relación con la certeza que deben tener las personas extranjeras que se encuentran a disposición de la autoridad migratoria, respecto de los derechos

⁷ CIDH, *EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS*. OEA/Ser.L/V/II.129, 7 septiembre 2007, párr. 97.

con los que cuentan, de los que deberían estar en posibilidad de exigir su cumplimiento y la seguridad de que no serán víctimas de injerencias arbitrarias por parte de la autoridad.

36. Al respecto, es importante destacar que el artículo 69⁸, fracción V de la LM, establece a favor de las personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular en el país, el derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información respecto de la posibilidad de regularizar su situación migratoria.

37. En ese sentido, de las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que a las 23:50 horas del 15 de junio de 2022, QV, mujer de origen hondureño, y su hija V, niña mexicana menor de edad, se trasladaban en un autobús en Chiapas, quienes fueron aseguradas por AR1, AR2, AR3 y AR4, en el punto de revisión migratoria “Ocuilapa”, siendo trasladadas a la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, sitio al que ingresaron a las 2:30 horas del día siguiente, quedando a disposición de AR5, encargada de la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez.

38. Mediante oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/4245/2022, de 16 de junio del 2022, enviado a través de correo electrónico a la titular de la Dirección General del DIF-Chiapas, AR5 solicitó la canalización inmediata de QV y V a un Centro de Asistencia Social del Sistema DIF-Chiapas, recibiendo respuesta a las 9:15 horas de ese mismo día, a través de correo electrónico, mediante el cual PSP3 informó a AR5 que QV y

⁸ Artículo 69. Los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de:..V. La posibilidad de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley...

V podrían ser alojadas en el CAS-Berriozábal, proporcionándole la ubicación del mismo.

39. En razón de lo anterior, a las 22:03 horas del 16 de junio de 2022, AR5 elaboró acta de canalización de niña, niño y adolescente, para que V, junto con QV, fueran ingresadas al CAS-Berriozábal, hecho que se verificó al día siguiente, mediante oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/4260/2022.

40. Es de destacarse que dentro del PAM instaurado a QV y V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, obra el informe que AR1, AR2, AR3 y AR4 rindieron respecto de su aseguramiento, en el que asentaron “... *que siendo aproximadamente las 23:50 horas del día 15 de julio(sic) del año en curso (2022), se rescataron a 02 personas extranjeras de nombres QV y su hija menor de edad V, ambas de nacionalidad hondureña, las cuales viajaban en un transporte público...se hace mención que las personas extranjeras rescatadas al momento de entrevistarla(s) y solicitarle(s) documentos para acreditar su regular estancia en territorio nacional no presentaron ningún documento... motivo por el cual se realizó la presentación de las citadas personas (en) la Oficina Administrativa de NNA y Familias(sic)...*”.

41. Aunado a lo anterior, en el citado procedimiento administrativo migratorio se contiene la comparecencia de QV ante AR5, del 16 de junio de 2022, en la que se consigna que la extranjera manifestó: “... *Entramos por la frontera de Guatemala a México, de ahí viajamos en autobús para poder llegar a nuestro destino, mi meta era llegar a Estados Unidos. En una revisión de Migración le hicieron el alto al autobús en el que iba viajando, se subieron unos oficiales de migración, preguntando por mis documentos y que de qué nacionalidad era, así como con quién viajaba, les dije que era de Honduras, al igual que mi hija, les dije que no contaba con ningún documento de identificación ni con documentos que acreditaran mi regular estancia, les dije que*

vijábamos para la Ciudad de México, por lo que me pidió(sic) bajar del autobús, con mis cosas y mi hija, (un) oficial me explicó que me traería a unas oficinas de migración donde ahora me encuentro rindiendo mi comparecencia...”

42. Por su parte, en las constancias que obran en el expediente administrativo que se integró a las víctimas en el CAS-Berriozábal, se advirtió que, de manera separada, los días 18, 20 y 21 de junio de 2022, QV fue entrevistada por personas servidoras públicas de las Áreas de Trabajo Social, Jurídica y Psicológica de ese Centro de Asistencia Social, respectivamente, ante las cuales fue coincidente en manifestar ser de origen hondureño y que desde hacía 12 años radicaba en Ocosingo, Chiapas; precisó que su esposo es mexicano y que tiene 2 hijas mexicanas, siendo V una de ellas.

43. Además de lo anterior, en el escrito de queja de QV que entregó a personal de este Organismo Nacional el 12 de julio de 2022, ocasión en la cual se le entrevistó en el CAS-Berriozábal, entregó fotocopia del acta de nacimiento de V; además, manifestó que al momento en que fueron aseguradas por AR1, AR2, AR3 y AR4, informó a esas personas servidoras públicas que V es de nacionalidad mexicana, sin que atendieran a su manifestación. Lo anterior fue reiterado por QV ante este Organismo Nacional, en comparecencia de 2 de febrero de 2023, ocasión en que además precisó haber exhibido a AR1, AR2, AR3 y AR4 el original del acta de nacimiento de V, sin que, con motivo de los hechos de su aseguramiento hubiera rendido declaración alguna en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, razón por la cual no estaba enterada de lo que AR5 asentó en el acta de comparecencia de 16 de junio 2022, toda vez que no tuvo participación en dicha diligencia, por tanto, no se le otorgó la oportunidad de hacer manifestación alguna respecto de la nacionalidad mexicana de su hija, desconociendo el contenido de dicho documento y la firma que, como suya, se estampó en esa acta.

44. En razón de lo anterior, y con base en las evidencias con que cuenta esta Comisión Nacional, existen elementos para considerar que tanto al momento del aseguramiento de QV y V, así como en el informe que rindieron respecto de esos hechos, AR1, AR2, AR3 y AR4, dejaron de observar, en perjuicio de las agraviadas, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, toda vez que omitieron atender las manifestaciones que, al momento de su aseguramiento, QV realizó respecto de la nacionalidad mexicana de V, además de que consignaron hechos falsos en el informe sobre el aseguramiento de las víctimas.

45. Lo anterior se agrava, toda vez que al hacer caso omiso de lo señalado por QV respecto de la nacionalidad mexicana de su hija y no plasmar dicha manifestación en el informe de 16 de junio de 2022, rendido respecto de su aseguramiento, AR1, AR2, AR3 y AR4, hicieron nugatorio el derecho de V, representada por QV, a que se realizara la investigación inmediata para corroborar su nacionalidad, la cual es una obligación de la autoridad migratoria prevista en el penúltimo párrafo del artículo 36⁹ de la LM, en relación con los artículos 81¹⁰ y 91¹¹ de ese mismo ordenamiento legal, situación que hubiera permitido contar con los elementos necesarios para resolver

⁹ Artículo 36. *En los casos en que el Instituto cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas (penúltimo párrafo del artículo 36 de la Ley de Migración).*

¹⁰ Artículo 81. *Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.*

¹¹ Artículo 97. *Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.*

ese mismo día, la situación jurídica de ambas, tal y como finalmente ocurrió el 21 de julio de ese mismo año.

46. A la omisión de AR1, AR2, AR3 y AR4, habría que agregar la negligencia en que incurrió AR5, quien a su vez dejó de observar los ya citados principios que rigen el servicio público, toda vez que de las evidencias que sirven de fundamento a la presente Recomendación permiten a esta Comisión Nacional considerar que la supuesta comparecencia de QV ante AR5, de 16 de junio de 2022, en realidad no se realizó, toda vez que de verificarse se hubiera otorgado a QV la posibilidad de informar a esa servidora pública respecto de la nacionalidad mexicana de V y, en su caso, aportar los elementos de prueba con que contaba.

47. La omisión de AR5 de recabar la comparecencia de QV, tuvo como resultado que, en lugar de efectuar la investigación inmediata para corroborar la nacionalidad mexicana de V y proceder a determinar la situación jurídica de las víctimas, otorgando a QV el derecho a regularizar su situación migratoria por vínculo familiar, se les canalizara al CAS-Berriozábal.

48. Con su actuación, AR5 además dejó de observar, en perjuicio de QV y V, lo dispuesto en los artículos 109, fracción V de la LM y 24, fracción VI del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM, que son coincidentes en señalar que son derechos de las personas presentadas en instalaciones migratorias “...*ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga...*”, lo cual AR5 hizo nugatorio para QV, toda vez que no recabó la comparecencia de la persona extranjera al momento en que, junto con V, quedaron a su disposición.

49. Aunado a lo anterior, en el PAM integrado a las víctimas en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, obra el oficio SDIF/DG/PPNNAF-

DRCAS/3071/2022, de 14 de julio de 2022, suscrito por PSP3, a través del cual informó a AR6, en ese momento responsable de la citada Oficina Administrativa NNA, que se había determinado el egreso definitivo de QV y V del CAS-Berriozábal, en virtud de que, derivado de las manifestaciones realizadas por QV y con motivo de gestiones realizadas por el DIF-Chiapas, se había corroborado la nacionalidad mexicana de V.

50. Para sustentar su dicho, se adjuntó al oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, el similar 570304073200/251/2022, de 13 de julio de esa anualidad, a través del cual, el encargado de la Dirección del Hospital Rural IMSS-Bienestar en Altamirano, Chiapas, informó al DIF-Chiapas que el 29 de abril de 2020, en ese nosocomio se atendió el parto de QV y envió el certificado de nacimiento de V, documentos que fueron recibidos en la Oficina Administrativa NNA en Tuxtla Gutiérrez a las 16:46 horas del 15 de julio de 2022, materializándose el día 21 de ese mismo mes y año, la salida de QV y V del CAS-Berriozábal.

51. De lo anterior se desprende que, con motivo de las gestiones realizadas por personas servidoras públicas del DIF-Chiapas, a las 16:46 horas del 15 de julio de 2022, el INM tuvo conocimiento de la nacionalidad mexicana de V, toda vez que PSP3 lo informó a AR6 mediante oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, al que adjuntó las evidencias correspondientes; sin embargo, fue hasta el 21 de julio de ese año, es decir, seis días después de que la autoridad migratoria fue informada del origen mexicano de V, en que se resolvió su situación jurídica y la de QV, omitiendo AR6 observar el plazo previsto en el artículo 36 de la LM, para emitir la determinación correspondiente.

52. Es de resaltar que en el PAM de QV, obra acta de ampliación de comparecencia ante AR6, de 14 de julio de 2022, en la que se asentó que QV indicó: *“Quiero manifestar que de forma voluntaria me presenté al punto de revisión de migración y*

me presentaron (en) esta oficina de Menores y Familias. Manifiesto de viva voz que quería que me regresaran a mi país de origen junto con mi hija menor de edad; sin embargo, después de estar en el albergue decidí decir la verdad que mi hija menor de edad... es de nacionalidad mexicana...”

53. Al respecto, tal y como ya se hizo patente respecto de la supuesta comparecencia de QV ante AR5, el 16 de junio de 2022, este Organismo Nacional considera que la ampliación de comparecencia de la extranjera, el 14 de julio de 2022, tampoco se realizó, asentándose en dicho documento hechos falsos, toda vez que lo consignado en la ampliación de comparecencia en torno al aseguramiento de QV y V, contrasta con el informe rendido por AR1, AR2, AR3 y AR4, así como con el acuerdo de inicio del PAM de QV y V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, en que se hace referencia a que las agraviadas fueron aseguradas producto de una revisión efectuada en el punto de revisión migratoria “Ocuilapa” al -autobús- en que viajaban, y no de la presentación voluntaria de QV y V en ese sitio a fin de que fueran retornadas a Honduras, como lo deja de manifiesto AR6 en el acta de ampliación de comparecencia.

54. La inexistencia de la diligencia de ampliación de comparecencia de QV, se refuerza con lo manifestado en la inconformidad que la extranjera presentó ante este Organismo Nacional el 12 de julio de 2022, así como en la comunicación telefónica que una persona servidora pública de este Organismo Nacional sostuvo con ella el 19 de mayo de 2023, fecha esta última en que señaló no haber comparecido el 14 de julio de 2022, desconociendo el contenido del acta de esa fecha que obran en el PAM que se le instauró, así como la firma asentada como suya en dicho documento.

55. Del análisis realizado a lo asentado en la multicitada acta de ampliación de comparecencia de QV, resulta inverosímil que los hechos hubieran ocurrido tal y como constan en dicho documento, en atención a las circunstancias de tiempo en

que éstos se verificaron; es decir, a las 23:50 horas del 15 de junio de 2022; en el punto de verificación migratoria situado en las cercanías de la caseta de peaje “Ocuilapa”, lugar en despoblado; y, el grado de vulnerabilidad de las agraviadas, al ser QV mujer migrante sin regular estancia en el país y V.

56. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1, AR2, AR3 y AR4, personas servidoras públicas del INM adscritos a la Oficina de Representación de ese Instituto en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, omitieron realizar una adecuada puesta a disposición de QV y V ante la Oficina Administrativa NNA del INM en esa ciudad, en la que se consignara las manifestaciones hechas por QV respecto de la nacionalidad mexicana de V y se adjuntara las evidencias que exhibió al momento de la entrevista. Es de precisarse, que a través de oficio SGG/SSyGP/DRC/0848/2023, personal de la Dirección del Registro Civil de Chiapas envió a este Organismo Nacional fotocopia certificada del registro de nacimiento de V.

57. Se acreditó que AR5, encargada de la Oficina Administrativa NNA en Tuxtla Gutiérrez, el 16 de junio de 2022, omitió respetar el derecho de audiencia de QV, el cual debió cumplirse en el procedimiento administrativo migratorio que se le integró en esa instancia. Aunado a lo anterior, AR6 incurrió en dilación al resolver la situación jurídica de las víctimas no obstante la obligación que el artículo 36 de la Ley de Migración le imponía.

58. Por todo lo anterior, en el presente caso se advirtió que AR1, AR2, AR3 AR4, AR5 y AR6, se apartaron de la legalidad en los hechos en que intervinieron con motivo del aseguramiento de las víctimas, situación que provocó que QV y V fueran canalizadas al Centro de Asistencia Social para Niñas, Niños, Adolescentes y Familias Migrantes del DIF-Chiapas en Berriozábal, vulnerando el derecho de las víctimas a la seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículo 1º, párrafo

segundo, 14 y 16 de la Constitución Política; 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana; 18 y 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 6, 11, 22, 66, 67, 70 párrafo segundo, 97 y 98 de la LM; así como, 59 del Reglamento de la LM.

B. Deber de debida diligencia como principio de actuación

59. A través de sus Recomendaciones, la Comisión Nacional ha desarrollado ampliamente los alcances de la debida diligencia, entendida en principio como la necesidad de adoptar medidas necesarias y razonables ante situaciones de riesgo, para hacer extensivo ese concepto a la obligación de las autoridades de adoptar medidas necesarias, efectivas y razonables ante actos, irregularidades u omisiones que puedan configurar posibles violaciones a derechos humanos.¹²

60. Dicho enfoque, da cuenta de la relevancia de la seguridad jurídica al considerar los principios de la buena administración¹³ que deben imperar en todo acto de autoridad, más allá de requisitos esenciales como la fundamentación y motivación, lo que resulta afín con la necesidad de que las autoridades, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos,

¹² Recomendación 142/2022 (Puerto Morelos), párrafo 144.

¹³ Constitución de la Ciudad de México, artículo 7, párrafo 1; Ley Constitucional de Derechos Humanos de la Ciudad de México, artículo 108, párrafo 23, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, artículos 10, 11 y 12, son los tres ordenamientos jurídicos que se refieren las características sustantivas del derecho a la buena administración, entre los que se encuentran: de atención ciudadana simplificación, agilidad, economía, información, innovación, precisión, legalidad, transparencia, gobierno abierto, proporcionalidad, buena fe, integridad, plena accesibilidad, debido procedimiento e imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

Para ampliar más, ver: Brito Jaime, Xelha Montserrat, El derecho humano a una buena administración pública en México: una propuesta, México, UNAM, 2023, <http://132.248.9.195/ptd2023/junio/0840839/Index.html>

adopten medidas para atender, evitar o suprimir tales afectaciones, es decir, que actúen bajo una debida diligencia.

61. Sobre el deber de debida diligencia, en su informe “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”, la CIDH sostiene que los alcances de la debida diligencia se inscriben en el ámbito de la responsabilidad objetiva del Estado parte del tratado.

62. Por su parte, la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017, precisa que:

[...] el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual el Estado mexicano debe adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.¹⁴

63. A partir de lo anterior, en el ámbito nacional, la debida diligencia, se percibe como la obligación del Estado mexicano de actuar apropiadamente para prevenir las violaciones a los derechos humanos dentro de su esfera de atribuciones mediante acciones exhaustivas que permitan el acceso efectivo de los derechos humanos de toda persona bajo su jurisdicción.¹⁵

¹⁴ CrIDH, Opinión Consultiva OC-23/17: “Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

¹⁵ Mas antecedentes de este principio en: CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, “Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia”, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida

64. Para explicar lo anterior, cabe precisar que la debida diligencia se introdujo en el SIDH, inicialmente bajo la perspectiva de “riesgos”, ámbito en el que la CrIDH y la CIDH han estudiado casos en los que se ha establecido que:

“i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que

ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”.

65. Respecto de lo anterior, y con base en los argumentos esgrimidos previamente, este Organismo Nacional acreditó la falta a la debida diligencia de AR1, AR2, AR3 y AR4, en el cumplimiento de su función en el caso que nos ocupa, toda vez que desde las 23:50 horas, de 15 de junio de 2022, momento en que entrevistaron a QV en el vehículo de transporte de personas en que se desplazaba junto con V, por lo que dichas personas servidoras públicas omitieron atender lo que QV les manifestó respecto de la nacionalidad mexicana de V, hecho que se materializó en el informe con el que QV y V fueron enviadas a la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en ese momento a cargo de AR5, toda vez que en el citado informe AR1, AR2, AR3 y AR4, no hacen alusión alguna respecto del origen mexicano de V y omitieron adjuntar la fotocopia del acta de nacimiento que QV ofreció a esas personas servidoras públicas para acreditar su dicho, situación que,

diligencia se ha analizado en otros casos como “Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia”, Sentencia de 11 de mayo de 2007, “Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia”, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el “Caso Anzualdo Castro Vs. Perú”, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

tal y como tenían conocimiento al ser autoridad en la materia, podía derivar en su indebida presentación y alojamiento, lo cual finalmente ocurrió.

66. Aunado a ello, AR5 tampoco actuó con la diligencia que le era exigible, puesto que incumplió en realizar la entrevista exhaustiva a QV, al momento en que ella y V, ingresaron a la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, actuación que de haberse verificado hubiera tenido como consecuencia que el 16 de junio de 2022, fecha que en que, a decir de la autoridad, se realizó la comparecencia de QV ante AR5, QV recibiera información relativa a su derecho a regularizar su situación migratoria, como lo establece el artículo 69, fracción V de la LM, además del oficio de salida respectivo para tal fin, sin que se desahogara la presentación administrativa de la quejosa y su posterior canalización, junto con V, al albergue del DIF-Chiapas en Berriozábal, sitio en el que permaneció durante 35 días.

67. Finalmente AR6 también incumplió el deber de debida diligencia al no resolver de manera inmediata la situación jurídica migratoria de QV y V, puesto que, no obstante que a las 16:46 horas del 15 de julio de 2022, PSP3 le informó de la nacionalidad mexicana de V, a través del oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, fue hasta el 21 de julio de 2022, en que AR6 solicitó la salida de QV y V del CAS-Berriozábal, otorgando a QV oficio de salida para que regularizara su situación migratoria por vínculo familiar.

C. Derecho a la libertad personal

68. El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de la libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito

flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

69. 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.

70. 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).”¹⁶

71. 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 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.

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

73. 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 [...]”*.¹⁸

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

75. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras solo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas.

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

¹⁸ 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

76. Aunado a ello, en el “Caso Vélez Loor vs Panamá”, la CrIDH precisó que las medidas privativas de la libertad que tienen la substanciación de procedimientos administrativos migratorios sólo deberán ser utilizadas de manera excepcional, durante el menor tiempo posible y observando el principio de proporcionalidad.¹⁹

77. A la luz del principio pro persona, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política, se pudo favorecer a QV con la protección más amplia y resolver su situación jurídica el mismo día de su puesta a disposición en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, considerando además en términos del artículo 54 fracción VI de la LM, que establece que “...se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos...VI. Por tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento” (sic).

78. Por otra parte, el artículo 100 de la referida Ley, dispone que cuando una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la puesta a disposición, es decir, la autoridad migratoria determinará la viabilidad de continuar con el alojamiento o no de una persona en los recintos migratorios en dicho término.

79. Derivado de lo antes señalado es evidente que QV cuenta con la prerrogativa de obtener la residencia permanente en México al ser madre de V, niña de nacionalidad mexicana, tal y como PSP3 lo acreditó a la autoridad migratoria a través de oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, de 14 de julio de 2022; sin embargo, debido a la omisión de AR1, AR2, AR3 y AR4 de atender a las manifestaciones realizadas por la extranjera respecto de la nacionalidad de su hija y al no agregar a su informe la fotocopia del acta de nacimiento que QV les exhibió al momento de su

¹⁹ 2 Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; 23 de noviembre de 2010, párr. 171.

aseguramiento; así como, derivado de la negligencia de AR5 de recabar la comparecencia de ésta, se obstaculizó el derecho de la víctima de que sus manifestaciones y la evidencia en que soportaba su dicho obraran en el procedimiento administrativo que se les instauró en el INM, haciendo nugatorio su derecho a que la autoridad migratoria corroborara la veracidad de la información y la autenticidad del acta de nacimiento de su hija, lo que generó que junto con V, el 17 de junio de 2022, fueran canalizadas al Centro de Asistencia Social para Niñas, Niños, Adolescentes y Familias Migrantes del DIF-Chiapas en Berriozábal, donde permanecieron hasta el 21 de julio ese año, fecha en que se les otorgó salida, a efecto de que QV regularizara su situación migratoria en el país.

80. Es importante señalar que este Organismo Nacional considera trascendental que durante las actividades que personas servidoras públicas del INM realicen durante las acciones de control y verificación que llevan a cabo en los puntos de revisión migratoria, cuenten con los mecanismos de comunicación con instituciones encargadas de expedir documentos oficiales con que se acredita la nacionalidad mexicana de las personas, en este caso con la Dirección General del Registro Civil del Estado de Chiapas, con objeto de corroborar la información y/o documentación como la que QV exhibió al momento en que fue asegurada junto con V.

81. A lo expuesto, habría que agregar la necesidad imperiosa de que en el ejercicio de su encargo, las personas servidoras públicas del INM responsables de la presentación de personas en instalaciones migratorias, desarrollen sus actividades apegadas a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, lo que en el caso que nos ocupa no ocurrió, toda vez que a la omisión de AR1, AR2, AR3 y AR4, de atender lo manifestado por QV respecto de la nacionalidad mexicana de V, habría que agregar la negligencia de

AR5 de recabar la comparecencia de la extranjera y la omisión de AR6, quien una vez que fue informada de la nacionalidad mexicana de V por PSP3, hecho que ocurrió el 15 de julio de 2022, no realizó las acciones inmediatas para reincorporar a su núcleo familiar a las víctimas, quienes tuvieron que permanecer durante seis días más alojadas en el CAS-Berriozábal.

82. Para este Organismo Nacional, tal y como se ha podido dejar de manifiesto en diversas Recomendaciones dirigidas al Instituto Nacional de Migración, entre ellas la 29/2023 y 51/2023, es importante que la autoridad migratoria profundice en las entrevistas que efectúa a las personas migrantes desde el instante en que entra en contacto con las mismas a través de las acciones de control y revisión migratoria, y, preponderantemente, durante el inicio y desarrollo de procedimientos administrativos migratorios, con objeto de procurar que se tome la determinación que más les favorezca, incluidas primordialmente su libertad personal, situación que en el presente caso no ocurrió, en virtud de las consideraciones ya señaladas, contraviniéndose lo dispuesto en los artículos 54, fracción II, 133 fracción II, 136 párrafo segundo de la LM; así como, 226 fracción IV, 233, 240 fracción III y 241 fracción IV inciso a) de su Reglamento, mismos que disponen, en su conjunto, que tras haber acreditado su derecho a regularizar su estancia se debe proceder a levantar el aseguramiento de la persona extranjera presentada.

83. Por todo lo anterior, este Organismo Nacional advierte en el caso, que la omisión de la autoridad migratoria de corroborar inmediatamente la veracidad de lo manifestado por QV respecto de origen mexicano de V a AR1, AR2, AR3 y AR4, así como el no haberse efectuado su comparecencia por AR5 en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, aunado a la negligencia de AR6 de proceder a determinar la situación jurídica de las víctimas una vez que tuvo conocimiento del origen mexicano de V, puesto que así se lo informó PSP3, ocasionó

que de manera arbitraria e ilegal se les confinara durante 35 días, del 17 de junio al 21 de julio de 2022, en el Centro de Asistencia Social para Niñas, Niños, Adolescentes y Familias Migrantes en Berriozábal, Chiapas, contraviniéndose el contenido de los artículos 54, 133 fracción II, 136 párrafo segundo de la LM y 241 fracción IV inciso a) de su Reglamento, mismos que disponen en su conjunto que tras haber acreditado su derecho a regularizar su estancia debió otorgar a QV un oficio de salida con fines de regularización.

84. Refuerza lo descrito con antelación, lo señalado por la Primera Sala de la SCJN²⁰, 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 Política para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa.

85. 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.

86. Por lo expuesto se advierte una violación al derecho a la libertad personal en agravio de QV y V al ser retenidas sin causa justificada, ya que QV contaba con el

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

derecho a regularizar su estancia como residente permanente en el país, y V, a no ser molestada por la autoridad migratoria, 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; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagran el derecho a la libertad.

D. Principio del Interés Superior de la Niñez

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

88. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3º, prevé que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

89. Lo anterior lo reitera la CrIDH en el “Caso Fornerón e hija vs Argentina” al señalar que “para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que

éste requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir “medidas especiales de protección”.²¹

90. En la Opinión Consultiva OC-21/14 de la CrIDH, se afirma que: “el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.”²²

91. En esta misma tesitura la Primera Sala de la SCJN²³ mediante criterio orientador, ha definido al interés superior “como principio jurídico protector”, cuya función es “constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores”, por lo que “implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la protección integral”.

²¹ Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 49.

²² CrIDH “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

²³ Tesis Constitucional “Interés Superior del Menor. Su función normativa como principio jurídico protector”, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2012, registro 2000988.

92. Por lo que el interés superior de la niñez “...constituye un imperativo constitucional que va más allá de la simple obligación de propiciar, ya que se le exige al Estado cumplir con el interés superior del menor y garantizar plenamente sus derechos...”²⁴

93. El artículo 2, de la Ley General de los Derechos de NNA dispone que “El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes... Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.”

94. La Ley General en cita establece la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno de “... *establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de su entorno familiar...*”.

95. En el presente caso, para esta Comisión Nacional quedó evidenciada la inobservancia del principio del interés superior de la niñez en agravio de V, toda vez que con sus omisiones, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 no hicieron efectivo su derecho a no ser separada de su entorno familiar, puesto que, si bien V estuvo acompañada por QV durante su estancia en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y en su alojamiento en el CAS-Berriozábal, se le privó de su derecho de convivencia con su padre y hermana y otras personas cercanas a su entorno familiar.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, “Interés Superior de menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia.” México 2015, pág. 77.

96. Lo anterior se materializó en el momento en que AR1, AR2, AR3 y AR4 omitieron consignar, en el informe que rindieron respecto del aseguramiento de las víctimas, las manifestaciones que QV les realizó sobre el origen mexicano de V al momento en que la entrevistaron en el vehículo en que se desplazaba junto con su hija. Por su parte, AR5 no realizó entrevista alguna a QV respecto de los motivos de su presencia en la Oficina Administrativa NNA del INM a su cargo, privándola de su derecho a alegar respecto de la nacionalidad mexicana de V y aportar elementos de prueba para acreditar su dicho, tal y como se dispone en los artículos 109, fracción V de la LM y 24, fracción VI del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM.

97. Las omisiones de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 tuvieron como consecuencia que no se constatará de manera inmediata el origen de V y, en garantía de su interés superior, se otorgara a QV la posibilidad de, que el mismo día del aseguramiento, regularizara su situación migratoria por vínculo familiar; sin embargo, se acordó y realizó la canalización de ambas a un Centro de Asistencia Social, sitio en el que permanecieron durante 35 días, privando a V de su derecho a no ser separada de su entorno familiar.

98. Por su parte, AR6 contribuyó a extender innecesariamente la separación de V de su entorno familiar, al omitir atender lo que mediante oficio SDIF/DG/PPNNAF-DRCAS/3071/2022, PSP3 le informó, toda vez que el 15 de julio de 2022, fecha en que recibió el documento, estuvo en posibilidad de facilitar a QV su derecho a regularizar su situación migratoria por vínculo familiar; sin embargo, ese hecho ocurrió días después, cuando por oficio INM/ORCHIS/SFZC/TGZ/OA/5207/2022, de 21 de julio de esa misma anualidad, solicitó a PSP3 el egreso definitivo de QV y V del CAS-Berriozábal.

99. Por tanto, es posible concluir que AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 pasaron por alto el interés superior de V, transgrediendo lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo nueve de la Constitución Política; 3.1, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como, 2 y 22 párrafo cuarto de la Ley General de los Derechos de NNA; en los que de manera general señalan, que todas las medidas que se tomen en relación con la niñez migrante, las autoridades encargadas deberán tomar en cuenta de manera primordial su interés superior.

E. Responsabilidad

E.1. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

100. La responsabilidad de AR1, AR2, AR3 y AR4, provino de la falta de diligencia con que actuaron en los hechos en que aseguraron a QV, toda vez que no atendieron sus manifestaciones respecto de origen mexicano de V, mientras que AR5 y AR6 omitieron recabar la comparecencia de QV en la integración de su PAM situaciones que en su conjunto propiciaron las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, descritas en el cuerpo de la presente Recomendación.

101. Respecto a las actuaciones de AR1, AR2, AR3 y AR4 Agentes Federales del INM, quiénes presentaron a QV y a V en la Oficina Administrativa NNA del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; señalaron que al momento de abordar a QV, ésta refirió que tanto ella como su hija eran de origen hondureño y no contaban con documento migratorio alguno para acreditar su regular estancia en el país, lo que resulta contrario a lo ya señalado en la presente Recomendación, puesto que tanto en su queja, como en la comparecencia de QV en este Organismo Nacional, así como en la información que el DIF-Chiapas remitió a la autoridad migratoria, quedó de manifiesto el origen mexicano de V, situación que con toda seguridad QV manifestó

a dichas personas servidoras públicas, pues su intención era continuar con su viaje a la Ciudad de México.

102. En cuanto a las conductas atribuidas a AR5, quien se encargó de la presentación de QV y V en la Oficina Administrativa NNA en Tuxtla Gutiérrez, dicha persona servidora pública omitió recabar la comparecencia de QV y obtener información respecto del origen mexicano de V, además de que asentó hechos falsos en el procedimiento administrativo migratorio que inició a las víctimas en la oficina a su cargo, en atención a los elementos de convicción que obran en el expediente que dio origen a la presente Recomendación, tales como que QV y V hubieran ingresado “a México por la frontera de Guatemala... que su destino era llegar a Estados Unidos... que V era de origen hondureña...” así como, que V no contaba con documentos de identificación, lo cual se contrapone a lo contenido en el escrito de queja de QV, de 12 de julio de 2022, y a lo que la extranjera refirió en su comparecencia ante este Organismo Nacional el 2 de febrero del año en curso, ocasión esta última en que negó haber declarado ante AR5, desconociendo el contenido y la firma asentada en el acta de la supuesta comparecencia que realizó ante esa persona servidora pública el 16 de junio de 2022.

103. Por cuanto hace a AR6, a cargo de la supuesta ampliación de comparecencia de QV del 14 de julio de 2022, diligencia que según señaló la víctima tampoco se verificó, ese documento contiene afirmaciones contrarias a la realidad, puesto que la supuesta entrega voluntaria de QV y V en un punto de revisión migratoria, para que fueran retornadas Honduras, no es coincidente con lo asentado por AR1, AR2, AR3 y AR4 en el informe sobre su aseguramiento, ni con las manifestaciones realizadas por QV ante personal del CAS-Berriozábal los días 18, 20 y 21 de junio de 2022, así como en la queja y en la comparecencia de la extranjera ante esta Comisión Nacional. Además de lo anterior, resulta inverosímil que las víctimas hubieran

acudido al punto de revisión migratoria en atención al razonamiento efectuado en el párrafo 55 de la presente Recomendación.

104. Al haberse acreditado que personal del INM incurrió en actos y omisiones que afectaron la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que rigen el servicio público; así como a la seguridad y legalidad jurídica, las conductas que les fueron atribuidas evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por la autoridad correspondiente de conformidad con lo previsto en los artículos 7, fracciones I, III, VII y VIII, 49, fracciones I, II, III, VI y VIII, 62 y 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; que establece que todo servidor público tendrá la obligación de cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o implique abuso o ejercicio indebido, así como abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

105. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, AR5 y AR6 evidencian responsabilidades que 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.

106. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

E.2 Responsabilidad institucional

107. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° 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”.

108. 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.

109. 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.

110. Esta Comisión Nacional considera que el INM incurrió en responsabilidad institucional, al no vigilarse adecuadamente que su personal cumpliera con las obligaciones y el deber de cuidado, respecto de los actos y omisiones que generaron afectaciones en contra de QV y V, a quienes se les mantuvo alojadas durante más de 35 días, no obstante que QV refirió la nacionalidad mexicana de V, hecho que la facultaba a regularizar su estancia como residente permanente en México.

F. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

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

las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

112. 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, al debido proceso, a la legalidad, así como a la libertad personal de QV y V, por lo que se deberá inscribir a QV y V en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de que tengan acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión.

113. 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.

114. 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”.²⁵ En este sentido, dispone que “las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”.²⁶

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

a) Medidas de Rehabilitación

116. 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”.

117. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM deberá, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, proporcionar la atención psicológica que requieran QV y V, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, de forma continua de requerirlo y atendiendo a sus necesidades específicas hasta alcanzar su máximo beneficio.

²⁵ Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

²⁶ “Caso Carpio Nicolle y otras vs. Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr.69

118. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para las víctimas con su consentimiento, 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. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de Compensación

119. 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”.²⁷

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

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

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

c) Medidas de Satisfacción

122. 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.

123. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 por los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho corresponda, de

conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

124. Por lo anterior, en cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberá informar las acciones de colaboración que efectivamente se realicen, atendiendo los requerimientos de información de forma oportuna, una vez lo anterior remitir a esta Comisión Nacional las constancias que así lo acrediten.

d) Medidas de no repetición

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

126. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM diseñen e implementen en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación de carácter obligatorio en materia de los derechos humanos, con énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración, los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la debida diligencia, a la libertad personal y al interés superior de la niñez, en que se puntualice sobre la importancia de realizar entrevistas exhaustivas a las personas migrantes que manifiesten hechos que pudieran permitir su regularización migratoria en el país, tanto en el procedimiento administrativo migratorio como en las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Oficina de Representación Local del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR6, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano; además, deberá ser impartido por personal que acredite estar

calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancia. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

127. Una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el plazo de dos meses, se gire circular en la que se instruya a las personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, encargadas de realizar acciones de control, revisión y verificación migratoria, así como aquéllas que tengan a su cargo substanciar procedimientos administrativos migratorios, que las entrevistas a las personas migrantes se realicen con la exhaustividad que es debida, dejando constancia en sus actuaciones de las afirmaciones y elementos probatorios que aporten, así como informar, de encontrarse en alguno de los supuestos establecidos en la Ley de Migración, de su derecho a regularizar su situación migratoria; una vez hecho lo anterior, remitir a esta Comisión Nacional las constancias que así lo acredite, en cumplimiento al punto recomendatorio quinto, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

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

de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

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

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V, así como de QV, a través de la noticia de hechos que el 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 V, así como a QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En colaboración con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se otorgue a V y QV, de así requerirlo, la atención psicológica por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para las víctimas con su consentimiento, 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; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las acciones y omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que 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 la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se diseñe e implemente en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación de carácter obligatorio en materia de los derechos humanos, con énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración, los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la debida diligencia, a la libertad personal y al interés superior de la niñez, en que se puntualice sobre la importancia de realizar entrevistas exhaustivas a las personas migrantes que manifiesten hechos que pudieran permitir su regularización migratoria en el país, tanto en el procedimiento administrativo migratorio como en las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Oficina de Representación Local del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR6 el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano; además, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancia. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el plazo de dos meses, se gire circular en la que se instruya a las personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, encargadas de realizar acciones de control, revisión y verificación migratoria, así como aquéllas que tengan a su cargo substanciar procedimientos administrativos migratorios, que las entrevistas a las personas migrantes se realicen con la exhaustividad que es debida, dejando constancia en sus actuaciones y elementos probatorios que aporten, así como informar, de encontrarse en alguno de los supuestos establecidos en la Ley de Migración, de su derecho a regularizar su situación migratoria. Hecho lo anterior, 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.

130. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

131. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta

sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación.

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

133. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH