

RECOMENDACIÓN GENERAL

NÚMERO **13**

Sobre la práctica de verificaciones
migratorias ilegales



CNDH
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 13

**Sobre la práctica de verificaciones
migratorias ilegales**



CNDH
M É X I C O

2018

Séptima reimpresión
de la primera edición: noviembre, 2018

ISBN: 978-607-7888-71-0

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Entre las diversas atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la relativa a la emisión de Recomendaciones Generales abre la posibilidad de que este Organismo Nacional, con sustento en los estudios que realice a través de sus Visitadurías Generales, promueva ante las distintas autoridades el que lleven a cabo las modificaciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Estas Recomendaciones, que de manera previa a su emisión y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la *Gaceta* de la CNDH, deben ser analizadas y aprobadas por su Consejo Consultivo, si bien aluden a prácticas y situaciones que implican o facilitan violaciones a los derechos humanos, tienen una finalidad marcadamente preventiva, en tanto que buscan incidir en el campo de las políticas públicas, para que todo acto de autoridad tenga como eje el reconocimiento, respeto y promoción de la dignidad humana.

Si bien esta atribución no estaba comprendida en el marco normativo con el que esta Comisión Nacional inició sus funciones en 1990, su incorporación al Reglamento Interno en septiembre de 2000, mediante la adición del que fue entonces el artículo 129 bis, así como la posterior reforma de agosto de 2003, que dio origen al contenido del actual artículo 140, dotaron a la CNDH de una importante herramienta, que además materializa varios de los contenidos básicos de los llamados *Principios de París*,¹ que

¹ Cf. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

prevén expresamente las competencias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las que se encuentra el que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violación a los derechos humanos y poder emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos”.²

Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General sobre las revisiones indignas a los visitantes en los centros de reclusión, tanto locales como federales, la CNDH ha formulado un total de 27 Recomendaciones Generales, que han abordado diversos temas tales como la protección del derecho a la salud, la práctica de la tortura, los derechos de las víctimas del delito, el manejo de áreas naturales protegidas, la libertad de expresión, el matrimonio igualitario o el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas, entre otros.

Si bien es cierto que las Recomendaciones Generales han contribuido a visibilizar diversas problemáticas y evidenciar prácticas que atentan o propician violaciones a derechos humanos en nuestro país, también lo es que varias de estas problemáticas y prácticas aún subsisten bajo nuevos esquemas o modalidades, por lo que se estima necesario realizar una revisión de lo que la CNDH ha sostenido en estos documentos durante más de 15 años, a efecto de retomar sus contenidos, promover el cumplimiento de los puntos recomendatorios que aún estén pendientes y propiciar que la prevención de nuevas violaciones a los derechos fundamentales se asuma como una prioridad por parte de todas las autoridades.

Como parte de este propósito, la CNDH pone a disposición de las autoridades y de la sociedad en general esta nueva edición impresa de las Recomendaciones Generales emitidas entre 2001

² Cf., *ibid.*, Apartado D “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”, numeral 4.

y 2016, con la convicción de que sus contenidos además constituirán un insumo útil para el conocimiento y estudio de los derechos humanos, así como para la consolidación de los mismos como el eje y parámetro de validez de toda política pública que se formule en el ámbito de un Estado democrático de derecho.

Los derechos humanos nos identifican, interesan e involucran a todos. Lograr que lo dispuesto por las normas se materialice en la práctica es el mayor desafío que enfrentamos en este ámbito y un elemento necesario para ello lo es el diseño e implementación de políticas públicas, campo en el que las Recomendaciones Generales tienen mucho que aportar.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 13*

México, D. F., 17 de noviembre de 2006

Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales

Señores Secretarios de Gobernación,
de la Defensa Nacional y de Marina,
Procurador General de la República, señora y señores Gobernadores de las entidades federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Distinguidos señora y señores:

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala como atribución de este Organismo Nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y las modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la propia Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

En el marco de las acciones derivadas del Programa de Atención a Migrantes a cargo de esta Comisión Nacional, se ha documen-

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2006.

tado como práctica común de los elementos policiales de distintas corporaciones federales, locales y municipales, y de los institutos armados, la realización de operativos que tienen por objeto verificar la situación jurídica migratoria de extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, sin contar con facultades para ello, lo cual trae como consecuencia su detención administrativa ilegal, remisión a la autoridad migratoria y posterior aseguramiento por parte del Instituto Nacional de Migración (INM).

En el periodo comprendido entre enero de 2005 y septiembre de 2006, la Comisión Nacional dio trámite a diversos expedientes de queja relativos a verificaciones migratorias ilegales atribuidas a esas autoridades. En 50 casos se formularon propuestas de conciliación, por haberse acreditado violaciones a los Derechos Humanos de los migrantes que fueron objeto del acto de molestia antes descrito, con fundamento en el artículo 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales fueron aceptadas por sus destinatarios.

Las autoridades con las que se formalizaron las conciliaciones son: las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas; la Secretaría de Protección Ciudadana del Estado de Oaxaca; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz; la Fiscalía General del Estado de Chiapas y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, así como las policías municipales de Balancán, Tabasco; de Candelaria, Campeche; de Celaya, Guanajuato; de Ciudad Juárez, Chihuahua; de Coatzacoalcos, Veracruz; de Chicomicelo, Chiapas; de Emiliano Zapata, Tabasco; de García, Nuevo León; de Guadalupe, Nuevo León; de Guadalajara, Jalisco; de Hermosillo, Sonora; de Ixtépec, Oaxaca; de Las Choapas, Veracruz; de Nogales, Sonora; de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; de Tapachula, Chiapas; de Tenosique, Tabasco, y de Zapopan, Jalisco.

Es importante mencionar que, durante 2005, en 23 de los casos, las autoridades aceptaron las conciliaciones que les fueron dirigidas, en tanto que, durante 2006, lo fueron los otros 24 ca-

sos. En los tres casos restantes, las conciliaciones no fueron aceptadas por la Secretaría de Marina, por lo que este Organismo Nacional, con fundamento en el artículo 123 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló a esa dependencia federal las Recomendaciones 5/2005, 27/2005 y 14/2006, por las verificaciones migratorias ilegales y detenciones administrativas arbitrarias de 46, 40 y 41 migrantes indocumentados, respectivamente, efectuadas en el estado de Chiapas.

De los 50 casos mencionados, en 41 se celebraron conciliaciones con el INM, ya que el personal de ese Instituto, que tuvo conocimiento de la puesta a disposición de los migrantes por autoridades sin facultades para llevar a cabo verificaciones migratorias, toleró dicha práctica administrativa al omitir dar aviso a los órganos competentes para determinar la responsabilidad administrativa que hubiere surgido por las conductas violatorias a los Derechos Humanos en que incurrieron los servidores públicos de las autoridades antes mencionadas.

En esas conciliaciones se solicitó, entre otras acciones, girar instrucciones al personal de las diversas corporaciones a su cargo para que se abstengan de realizar operativos o acciones que tengan por objeto la verificación de la situación migratoria de las personas y para que, únicamente a solicitud expresa del INM, participen en esas actividades, siempre bajo la conducción del Instituto.

Las autoridades que hasta la fecha han cumplido en su totalidad las acciones solicitadas en las conciliaciones son: la Secretaría de la Defensa Nacional, en tres casos; la Secretaría de Marina, en un caso; la Procuraduría General de la República, en un caso; el INM, en 32 casos; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, en cinco casos; la Fiscalía General del Estado de Chiapas, en dos casos; la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, en dos casos; la Secretaría de Protección Ciudadana del Estado de Oaxaca, en un caso; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, en cinco casos; la Policía Municipal de Balancán, Tabasco, en dos casos; la Policía

Municipal de Candelaria, Campeche, en un caso; la Policía Municipal de Coatzacoalcos, Veracruz, en un caso; la Policía Municipal de Chicomucelo, Chiapas, en un caso; la Policía Municipal de Emiliano Zapata, Tabasco, en dos casos; la Policía Municipal de García, Nuevo León, en un caso; la Policía Municipal de Guadalupe, Nuevo León, en un caso; la Policía Municipal de Nogales, Sonora, en dos casos; la Policía Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en un caso; y la Policía Municipal de Zapopan, Jalisco, en dos casos.

Las autoridades que no han dado cumplimiento total a las conciliaciones que les fueron formuladas son: el INM, en nueve casos; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, en un caso; la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, en dos casos; la Policía Municipal de Balancán, Tabasco, en dos casos; la Policía Municipal de Celaya, Guanajuato, en un caso; la Policía Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua, en un caso; la Policía Municipal de las Choapas, Veracruz, en dos casos; la Policía Municipal de Guadalajara, Jalisco, en un caso; la Policía Municipal de Hermosillo, Sonora, en un caso; la Policía Municipal de Ixtépec, Oaxaca, en un caso; la Policía Municipal de Nogales, Sonora, en un caso; la Policía Municipal de Tapachula, Chiapas, en un caso, y la Policía Municipal de Tenosique, Tabasco, en un caso.

Como consecuencia de las conciliaciones formuladas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; así como las policías municipales de Balancán, Tabasco; de Candelaria, Campeche; de Coatzacoalcos, Veracruz; de Hermosillo, Sonora; de Nogales, Sonora; de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, y de Zapopan, Jalisco, han emitido instrucciones y directivas dirigidas a los elementos de sus respectivas adscripciones, a fin de que se abstengan de realizar actos de verificación y vigilancia migratoria, cuando no exista de por medio solicitud de colaboración del INM.

Lo anterior cobra especial relevancia, toda vez que a partir de 1980, cuando el número de asegurados por parte del INM alcan-

zó por primera vez la cifra de 10,000, la internación de extranjeros indocumentados a México se ha incrementado paulatina pero consistentemente, tendencia que se acentuó de manera notoria a partir de 1990.

De acuerdo con las cifras dadas a conocer por el INM en su publicación oficial correspondiente a febrero-marzo de 2006, en los últimos años tuvo lugar un crecimiento del 74 % en el número de extranjeros asegurados por ese Instituto, al pasar de 138,061, en 2002, a 240,269, en 2005.

Por otra parte, los extranjeros que se internan en territorio nacional sin contar con la documentación que acredite su legal estancia en el país, se enfrentan a situaciones de violencia, corrupción y violación a sus Derechos Humanos en su trayecto hacia el norte del país.

Debido a su condición de migrantes indocumentados, presentan un estado de indefensión que propicia que sean sujetos de abusos y violaciones a sus Derechos Humanos y, de manera paralela, hace que los afectados no denuncien las vejaciones y los abusos que padecen. Esta situación se hace aun más grave en el caso de las mujeres y los menores de edad.

Entre las razones por las que los extranjeros no denuncian los actos delictivos y las violaciones a sus Derechos Humanos, pueden mencionarse su desconocimiento de los procedimientos, las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar los abusos de que son objeto; la carencia de información sobre los mecanismos y las instancias de tutela de sus Derechos Humanos; la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia, así como el temor a ser expulsados o sufrir represalias.

En lo relativo a la manera de proceder de las autoridades a las que se refiere esta Recomendación, este Organismo Nacional documentó que, en general, los servidores públicos justifican su actuación con distintos argumentos.

Por un lado, sostuvieron que los hechos se suscitaron cuando efectuaban recorridos de revisión y vigilancia rutinarios, en ejercicio de sus funciones de seguridad pública y observaron sujetos

con actitud sospechosa, por lo que llevaron a cabo su detención toda vez que, al interrogar a los migrantes sobre su identidad y destino, no acreditaron su legal estancia en el país, lo que originó que la autoridad los pusiera a disposición del INM.

En otros casos, los elementos de las corporaciones policiales intentaron respaldar su detención en aparentes faltas a los bandos o reglamentos de policía municipales, siendo que en realidad lo que llevaron a cabo fue una verificación de su condición migratoria para luego remitirlos a la autoridad migratoria.

También se ha documentado que servidores públicos de corporaciones policiales e institutos armados, adscritos a puntos fijos de revisión en carreteras, donde desarrollan acciones preventivas del delito, cuestionan a los ocupantes de vehículos acerca de su nacionalidad y, al percibir que se trata de migrantes extranjeros indocumentados, los obligan a descender y los trasladan ante el INM.

En algunas ocasiones, elementos pertenecientes a instituciones policiales y de fuerzas armadas, en atención a peticiones ciudadanas, de los concesionarios del servicio público de transporte ferroviario o motu proprio, acuden a estaciones del ferrocarril, donde detectan a extranjeros indocumentados, a quienes detienen y ponen a disposición de las autoridades de migración.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

A. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, a gozar de las garantías que otorga la misma Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que prevé.

Los artículos 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; 1.1 del Convenio Número 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, establecen, en términos generales, que la discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia de personas, basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos en condiciones de igualdad.

B. El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la libertad de tránsito, que implica la posibilidad de toda persona de entrar y salir del país y desplazarse por su territorio, sin más limitaciones que las señaladas en la propia Carta Magna.

Entre esas limitaciones, se contemplan las que imponen las leyes sobre emigración e inmigración, que conforme al marco jurídico vigente están contenidas en la Ley General de Población y su Reglamento, las cuales regulan la entrada, permanencia y salida de los extranjeros en nuestro país.

De conformidad con los artículos 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 7, 64, 151 y 156 de la Ley General de Población y 196 de su Reglamento, corresponde a esa Secretaría de Estado, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos, quienes deberán comprobar su legal internación y permanencia en el territorio nacional cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. de esa Ley, y 134, fracción II, de su Reglamento, las atribuciones de control y verificación migratoria deben ejercerse con apego a la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los Derechos Humanos.

C. Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo que se traduce en que los actos de la autoridad deben, en todo caso, apegarse a las disposiciones que otorgan facultades para efectuar ese acto y aquellas que reglamentan su ejercicio.

Por su parte, los artículos 9.1 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7.2 y 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 50. de la Convención sobre la Condición de los Extranjeros; los principios 2 y 5.1 del Conjunto de Principios para la Protección de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, así como 1 y 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; en términos generales, también protegen los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, al establecer que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales; nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta, y que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

Conforme a lo anterior, las autoridades mexicanas, al realizar actos de verificación migratoria y, por ende, detenciones a migrantes que se encuentren en el país, deben observar los aspectos competenciales y sujetarse a las formalidades contenidas en las disposiciones jurídicas previstas en la Constitución, en las normas internacionales, así como en las leyes y reglamentos citados, para limitar el libre tránsito de los extranjeros que se internen o se encuentren en nuestro país.

III. OBSERVACIONES

Del análisis y vinculación lógico-jurídica de los antecedentes referidos en el presente documento, y de las constancias que integran diversos expedientes que se han tramitado ante esta Comisión Nacional, se desprende que algunas autoridades federales, estatales y municipales realizan acciones de verificación y vigilancia migratoria de manera ilegal en agravio de migrantes extranjeros indocumentados, lo que constituye una práctica violatoria a sus Derechos Humanos a la igualdad, a la libertad de tránsito, a la legalidad y a la seguridad jurídica, en atención a las siguientes consideraciones:

En la integración de los expedientes de queja, esta Comisión Nacional ha observado que en reiteradas ocasiones los extranjeros que ingresan al territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo, son sujetos a actos de verificación de su situación jurídica migratoria por autoridades federales, estatales y municipales, sin contar con facultades para tal efecto y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

En virtud de lo anterior, con objeto de abatir las prácticas administrativas y disposiciones normativas que propician o constituyen violaciones a los Derechos Humanos de los migrantes, en la presente Recomendación General se describen los diversos supuestos bajo los cuales se realizan detenciones que derivan de verificaciones ilegales y, por tanto, violatorias a sus Derechos Humanos.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 7, 64, 151 y 156 de la Ley General de Población y 196 de su Reglamento, las autoridades que tienen la facultad exclusiva de ejercer actos de revisión migratoria sobre los extranjeros que se encuentren en el país, así como para quienes entren o salgan del territorio, son el INM y la Policía Federal Preventiva.

En consecuencia, ninguna otra institución federal, estatal o municipal está facultada por la ley para realizar acciones de ve-

rificación migratoria, y para que puedan participar en la ejecución de operativos de esa naturaleza se requiere que así le sea solicitado por el propio INM, siempre y cuando ese Instituto se encuentre al mando del mismo.

No obstante ello, se ha observado que diversas autoridades policiales y de cuerpos armados, durante el desarrollo de rondines de vigilancia y operativos de seguridad pública, en las inmediaciones de instalaciones ferroviarias o en la vía pública, argumentan que al detectar a personas en actitud sospechosa o marcado nerviosismo, les solicitan que se identifiquen y acrediten su legal estancia en el país, y que, al no contar con documentos migratorios, son puestos a disposición del INM.

Sobre esto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la Recomendación General Número 2, emitida el 19 de junio de 2001, se pronunció en el sentido de que, jurídicamente, las detenciones que tienen su origen en la presencia o actitud sospechosa o en un marcado nerviosismo del sujeto, no encuentran sustento legal, porque son contrarias al principio de inocencia, pues tanto en esos supuestos como en los hechos señalados en esta Recomendación, el acto de molestia se ha realizado para confirmar una sospecha, lo que trae como consecuencia que tales conductas resulten ilegales, y con ello se vulneren los Derechos Humanos de los extranjeros, relativos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Sobre el particular, este Organismo Nacional desea enfatizar la obligación del Estado de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública; sin embargo, de ningún modo puede admitirse que sean vulnerados otros derechos tutelados por el orden jurídico mexicano bajo el argumento de hacer efectivo el derecho de la población a la seguridad pública, ni el cumplimiento de las obligaciones que en esta materia imponen la Constitución y las leyes a las autoridades competentes en los tres niveles de gobierno.

Este Organismo Nacional estima que las verificaciones migratorias ilegales llevadas a cabo por autoridades policiales bajo el argumento de que los extranjeros se encontraban en actitud

sospechosa, podría considerarse como un acto de discriminación, que atenta contra su derecho a la igualdad, considerando que, para ejecutar el acto de molestia los servidores públicos se basan, principalmente, en sus rasgos físicos, vestimenta, apariencia y acento de voz.

Cabe precisar que, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivas competencias, y, conforme al artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las autoridades competentes alcanzarán los fines de seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de los delitos; de igual forma, el artículo 5o. de ese mismo ordenamiento establece que la aplicación de esa ley se hará con respeto absoluto a las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que, cuando las acciones conjuntas sean para perseguir ilícitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Ello no implica el pronunciamiento de esta Comisión Nacional en el sentido de que las autoridades con funciones de seguridad pública renuncien a ejercer sus atribuciones, sino que éstas no sean el pretexto para emprender acciones encaminadas a la detención de extranjeros por su condición de indocumentados, mediante la realización de operativos de verificación y control de su estatus migratorio, violatorios de sus Derechos Humanos por ser llevadas a cabo por autoridades no competentes para ello.

Del mismo modo, sustentar las revisiones migratorias en las funciones de prevención del delito no es admisible, toda vez que los extranjeros son detenidos en cuanto la autoridad detecta la falta de documentos idóneos para acreditar su legal estancia, sin que sean puestos a disposición de la autoridad persecutora de los delitos, sino que son remitidos al INM, autoridad que los sujeta al procedimiento administrativo respectivo.

También se ha observado que otras detenciones administrativas de migrantes son realizadas por elementos de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como por personal de corporaciones de seguridad pública y de las Procuradurías General de la República y de las entidades federativas, bajo el argumento de que los extranjeros, por su condición de indocumentados, se encontraban ante la comisión de un delito.

Sobre el particular, se ha observado que las autoridades, al efectuar el acto de molestia consistente en la solicitud de identificación y de acreditación de su legal estancia en el país, no realizan una detención por la comisión de algún delito, sino que constituye una revisión de carácter administrativa, de la que deriva su puesta a disposición ante el INM, sin que sean remitidos a la autoridad ministerial.

Asimismo, algunas autoridades municipales han invocado sus facultades para la aplicación de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y señalan que los extranjeros supuestamente se encontraban contraviniendo alguna disposición de esos cuerpos normativos, simulando con ello el procedimiento de verificación migratoria, toda vez que se ha documentado que en la realidad la práctica es solicitar su identificación y la presentación de sus documentos migratorios en cuanto son detectados y, al no contar con ellos, son remitidos al INM.

Es de observarse que al estar la materia migratoria reservada a la Federación, los Bandos de Policía y Buen Gobierno que emiten los Ayuntamientos no deben contener regulación ni otorgar facultades a las autoridades municipales para realizar operativos que tengan por objeto efectuar verificaciones de calidad migratoria de los extranjeros, toda vez que el alcance jurídico de esa normativa administrativa debe ser congruente con el contenido de los artículos constitucionales que establecen los derechos fundamentales de toda persona, sin que pueda admitirse su supresión sobre la base de medidas administrativas.

En efecto, este Organismo Nacional advierte que los Bandos de Policía y Buen Gobierno, que responden a la necesidad de tutela preventiva del orden público, en la práctica son invocados

indiscriminadamente por las corporaciones policiales para realizar actividades propias de la autoridad migratoria, y a pesar de que la revisión migratoria está regulada por la Constitución, la Ley General de Población y su Reglamento, los principios de estricta legalidad y seguridad jurídica son inobservados al materializarse actos de molestia sin que medie mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal de tales acciones, además de invadir las facultades que tiene el INM para realizar verificaciones migratorias.

Es oportuno puntualizar que esa normativa administrativa emitida por las autoridades municipales no las faculta para limitar el derecho al libre tránsito tutelado por el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo al principio de reserva de ley, que en el caso particular el constituyente otorgó al Congreso de la Unión la atribución de regular las restricciones a ese derecho humano, con fundamento en el artículo 73, fracción XVI.

En este sentido, el Poder Legislativo Federal determinó, en la Ley General de Población, que las únicas autoridades con facultades para detener personas con el fin de constatar su legal estancia en el país son, de acuerdo con los artículos 7 y 151 de ese cuerpo normativo, los servidores públicos del INM y de la Policía Federal Preventiva.

En otros casos, autoridades municipales realizan operativos en las inmediaciones de las instalaciones ferroviarias, por el conocimiento de la presencia de migrantes que se trasladan en los vagones del ferrocarril hacia el norte del país y, al momento de interceptarlos, los cuestionan sobre su nacionalidad y destino, así como también les solicitan acreditar su legal estancia en el país, y al darse cuenta de que son extranjeros indocumentados, igualmente proceden a su detención y puesta a disposición del INM.

Esta práctica resulta, del mismo modo, violatoria a los Derechos Humanos de los extranjeros, toda vez que, así como en los supuestos anteriores, nos encontramos ante una verificación migratoria realizada por autoridades sin competencia para ello.

En general, las autoridades policiales han invocado como fundamento para llevar a cabo actos de verificación y la detención de extranjeros, sin contar con facultades para ello, el contenido del artículo 73 de la Ley General de Población, que prevé la colaboración que deben prestar al INM las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas.

Sobre el particular, debe hacerse mención de que, por un lado, dicha colaboración está prevista únicamente a solicitud del propio INM para actuar en casos concretos y, por el otro, el sentido de la norma citada indica que el apoyo se dará para hacer cumplir las disposiciones de la propia ley, por lo que no puede interpretarse ese auxilio como una delegación de la facultad de verificación en las autoridades con mando de fuerza pública.

En ese sentido, como ha quedado establecido, las únicas autoridades que pueden requerir la documentación que acredite su legal estancia en el territorio nacional a los extranjeros que se encuentren en nuestro país, son las previstas en la Ley General de Población, sin perjuicio de la posibilidad de que el INM, en los casos en que así lo requiera, solicite expresamente el apoyo de autoridades, de conformidad con el precepto legal invocado, con objeto de que brinden el auxilio para el cumplimiento de las disposiciones de la ley, no así para ejercer las funciones de verificación que sólo competen al Instituto.

Este tipo de verificaciones migratorias ilegales por elementos que no están facultados para ello y por ende no cuentan con la capacitación para tal efecto, hace propicio que se abra un espacio para que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones, entre otras.

Con la emisión de la presente Recomendación General se pretende que esas autoridades se abstengan de continuar con las prácticas violatorias a los Derechos Humanos descritas, para lo cual se estima que los gobernadores de los estados de la República Mexicana, en términos del artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de hacer cumplir las leyes federales, deberán girar las

instrucciones pertinentes a los cuerpos policiales bajo su mando, a efecto de que no realicen actos reservados a la autoridad migratoria federal, sin perjuicio de la colaboración que deban prestarle a solicitud expresa.

Por último, cabe precisar que en los expedientes de queja en que se han acreditado verificaciones migratorias ilegales, el INM ha tenido conocimiento de esa circunstancia al momento en que son puestos a su disposición por autoridades federales, estatales y municipales, sin que se haya hecho del conocimiento de las instancias competentes para determinar la responsabilidad administrativa que haya surgido por la actuación irregular de los servidores públicos involucrados, y, por el contrario, ha tolerado recurrentemente esas prácticas en que de manera indebida otras autoridades invaden su ámbito competencial, en contravención a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley General de Población y 134 de su Reglamento, que disponen que el personal de ese Instituto, en el ejercicio de sus facultades, debe velar por el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes.

Actualmente, esta Comisión Nacional, además de los 50 casos en los que se emitieron conciliaciones por los hechos motivo de la presente Recomendación, está integrando 20 expedientes de queja por hechos relacionados con acciones de verificación migratoria ilegales, atribuibles a la Procuraduría General de la República; a la Fiscalía General del Estado de Chiapas; a la Policía Estatal de Caminos, Forestal y Protección al Ambiente de Tamaulipas; a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, así como las policías municipales de Candelaria, Campeche; de Ciudad Juárez, Chihuahua; de Empalme, Sonora; de Guaymas, Sonora; de Jaltipan, Veracruz; de Nogales, Sonora, y de Tijuana, Baja California.

Para evitar interpretaciones diversas, es necesario precisar que la defensa de los Derechos Humanos de ningún modo puede ser considerada como un obstáculo para la debida aplicación de la norma que regula la materia migratoria, en el marco de la vigencia del Estado de Derecho. Lo que sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es que aquellos que hayan come-

tido infracciones a las disposiciones migratorias sean sujetos de las sanciones previstas en la normativa, pero siempre en apego al debido proceso y a las formalidades establecidas al efecto.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-18/03, se ha expresado con directrices y resoluciones en las que se han desarrollado de forma muy amplia los derechos de los migrantes. Se trata de un referente internacional que si bien no establece normas de observancia obligatoria, sí constituye el marco doctrinal y los principios de actuación que deben orientar las acciones y políticas a adoptar por los Estados, a fin de lograr la plena vigencia de los Derechos Humanos de ese grupo vulnerable.

Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos y apoyada por 30 países. “Condición jurídica y derechos humanos de los migrantes indocumentados”.

En opinión por unanimidad:

1. Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.
6. Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

Por otra parte, para esta Comisión Nacional resulta de especial gravedad la conducta desplegada por empleados de las empresas de seguridad privada que vigilan las instalaciones ferroviarias en el país, quienes de manera frecuente detienen a extranjeros que viajan a bordo del ferrocarril, bajo el argumento de que no traen documentos para acreditar su legal estancia en territorio mexicano,

y posteriormente los ponen a disposición del INM o de corporaciones policiales, sin que medie sustento legal alguno para ello.

Con esa conducta, los elementos de seguridad privada privan indebidamente de la libertad a los migrantes, incurriendo con ello en la comisión de diversos delitos, por lo que el INM, al tener conocimiento de esta circunstancia, debe realizar la denuncia respectiva ante la autoridad ministerial competente.

En este sentido, este Organismo considera que el fenómeno migratorio requiere que el Estado no se limite únicamente a ejercer su facultad sancionadora, sino que se diseñen políticas públicas y se acuerden, con el concurso de las naciones involucradas, estrategias regionales y globales para que la salvaguarda de los Derechos Humanos de los migrantes se atienda desde esa perspectiva.

Esta Comisión Nacional reconoce las acciones que desarrollan las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia en el país, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como también reconoce la labor fundamental de los institutos armados en el territorio nacional. Sin embargo, enfatiza que esas tareas no deben implicar por ningún motivo la invasión de facultades que por mandato expreso de la ley están reservadas a las autoridades migratorias, pues de lo contrario, como quedó documentado, la conducta de los servidores públicos se traduce en violaciones a los Derechos Humanos.

En virtud de lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes, señores Secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y Procurador General de la República, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

A ustedes, distinguidos señores Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y Procurador General de la República:

ÚNICA. Giren instrucciones expresas a los servidores públicos de esas Secretarías de Estado y de la Agencia Federal de Investigación, a efecto de que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley, en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, y, por ende, que en forma inmediata cesen las detenciones derivadas de ello, sin perjuicio de prestar la colaboración debida al INM cuando sea expresamente requerido en términos de ley.

A usted, distinguido señor Secretario de Gobernación:

PRIMERA. Se sirva girar sus instrucciones al INM para que instruya, a su vez, al personal responsable de recibir a los migrantes que son puestos a su disposición por autoridades federales, estatales y municipales, que en los casos en que tengan conocimiento de que son efectuadas verificaciones migratorias ilegales, den vista a las autoridades competentes para que se deslinde la responsabilidad administrativa en que se haya incurrido. Asimismo, que en los casos en que se solicite la colaboración de alguna autoridad federal, estatal o municipal, en la realización de actos de verificación migratoria, se observen las formalidades establecidas en la legislación aplicable. De igual forma para que, si asociado a esas conductas, las autoridades incurrieron en actos constitutivos de delito en agravio de los extranjeros, formulen la denuncia respectiva ante el Ministerio Público competente.

SEGUNDA. Se sirva girar sus instrucciones al INM para que instruya al personal responsable de recibir a los migrantes que son puestos a su disposición, que en los casos que éstos sean detenidos por elementos de seguridad privada en instalaciones ferroviarias atendiendo a su calidad de indocumentados, haga del

conocimiento del Ministerio Público del Fuero Común esa circunstancia, a fin de que se investigue la responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido.

A ustedes, distinguidos señora Gobernadora y señores Gobernadores de los estados de la República y Jefe del Gobierno del Distrito Federal:

PRIMERA. Giren instrucciones expresas a los elementos de las corporaciones policiacas de las diversas entidades federativas, a efecto de que se abstengan de realizar actos ilegales de verificación de documentos migratorios a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y, por ende, que en forma inmediata cesen las detenciones derivadas, sin perjuicio de prestar la colaboración debida al INM cuando sea expresamente requerido en términos de ley.

SEGUNDA. Con pleno respeto a la autonomía del Municipio Libre, en el marco de la conducción política en la entidad federativa cuyo Poder Ejecutivo presiden, atentamente se les solicita que se sirvan transmitir la presente Recomendación a los Presidentes municipales de esa entidad, con objeto de que, a su vez, instruyan a los cuerpos policiales bajo su responsabilidad a efecto de que se abstengan de realizar actos ilegales de verificación de documentos migratorios a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y, por ende, que en forma inmediata cesen las detenciones derivadas, sin perjuicio de prestar la colaboración debida al INM cuando sea expresamente requerido en términos de ley.

La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional, en su sesión

ordinaria número 220, celebrada el 14 de noviembre de 2006; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación General Número 13. Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado
por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C.
(Certificación FSC México).



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

