

Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en las recomendaciones de la comisión de derechos humanos de Puebla, México, 1993-2016*

Human Rights violations of Central American migrants in the recommendations of the Human Rights Commission of Puebla, Mexico, 1993-2016

Oscar Nicasio Lagunes López¹ [ORCID](#)

Fecha correspondencia:

Recibido: 22 de marzo de 2019.

Revisión: 6 de mayo de 2019.

Aceptado: 8 de mayo de 2019.

Forma de citar:

Lagunes, Oscar Nicasio. Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en las recomendaciones de la comisión de derechos humanos de Puebla, México, 1993-2016. Revista CES Derecho. Vol. 10, No. 1, enero – junio de 2019, 468-488.

Open access

[Términos de uso](#)

[Licencia creative commons](#)

[Ética de publicaciones](#)

[Revisión por pares](#)

[Gestión por Open Journal System](#)

DOI: [http://dx.doi.org/10.21615/](http://dx.doi.org/10.21615/cesder.10.1.7)

[cesder.10.1.7](#)

ISSN: 2145-7719

Sobre el artículo:

* Artículo de investigación derivado del proyecto individual "El desempeño institucional de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México". Línea de investigación: Derechos Humanos.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar las recomendaciones que fueron emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEP) a las autoridades públicas, por violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos durante el periodo 1993-2016. La pregunta de investigación que se plantea es si del cumplimiento de las recomendaciones deriva la reparación de los derechos vulnerados de las víctimas migrantes. Los resultados obtenidos revelan, por un lado, que la Comisión poblana comenzó a recibir quejas de migrantes a partir del año 2013; por el otro, que en todo el periodo analizado sólo recibió veintinueve quejas de este sector social vulnerable (2013-2016), de las cuales sólo tres se concluyeron por la emisión de una recomendación. Finalmente, se constató que el cumplimiento de las recomendaciones en materia migratoria no implicó la restitución de las víctimas migrantes en el goce de sus derechos humanos vulnerados.

Palabras clave: Violaciones a los Derechos Humanos; Migrantes Centroamericanos; Quejas; Recomendaciones; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the recommendations that were issued by the Human Rights Commission of the State of Puebla (CDHEP) to the public authorities for violations of the human rights of Central American migrants during the period 1993-2016. The research question that is posed is whether the compliance of the recommendations derives the reparation of the violated rights of the migrant victims. The results obtained reveal, on the one hand, that the Commission began receiving complaints from migrants as of 2013; on the other, that in the entire period analyzed, only twenty-nine complaints were received from this vulnerable social sector (2013-2016), of which only three were concluded due to the issuance of a recommendation. Finally, it was found that compliance with the recommendations on migration matters did not imply the restitution of migrant victims in the enjoyment of their violated human rights.

Sobre los autores:

1. Profesor Investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Keywords: Human Rights Violations; Central American Migrants; Complains; Recommendations; Human Rights Commission of Puebla, Mexico.

Introducción

La violación a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en las recomendaciones ha sido un tópico escasamente estudiado en nuestro país. Por ello, este artículo tiene el objetivo de analizar las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla por violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en el periodo 1993-2016. La pregunta que guía esta indagación es si las recomendaciones que han sido cumplidas reparan los derechos vulnerados de las víctimas migrantes. La hipótesis que se establece al respecto es que las recomendaciones que han sido cumplidas por las autoridades estatales y municipales del estado poblano no reparan los derechos afectados de las víctimas. La metodología empleada en este trabajo consiste en hacer revisión documental de los informes anuales de la Comisión poblana del periodo analizado, así como la obtención de información mediante solicitudes de información pública a la Comisión poblana a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

La presente investigación ha sido dividida en cuatro apartados. En el primero, se hace una breve descripción del sistema ombudsman mexicano en el que se contextualiza su origen y finalidad. Este sistema nace en el marco de las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para la firma del Tratado de Libre Comercio. En el segundo, se expone el marco normativo que regula los procesos migratorios en México. Nuestro país ha evolucionado significativamente en materia de regulación migratoria, pues previo a la aprobación de la Ley de Migración (2012), se criminalizaba la migración ilegal en la Ley General de Población (1977). La tercera sección aborda el tema de la atención al migrante en la Comisión Poblana; en este apartado se revisan las recomendaciones que este organismo ha emitido en materia migratoria. Las recomendaciones son enviadas a las autoridades públicas estatales y municipales, sólo cuando se comprueba que éstas cometieron violaciones graves a los derechos humanos. Por último, se extraen las principales conclusiones que se derivan de lo previamente expuesto.

El sistema ombudsman mexicano

El sistema ombudsman mexicano nace en el contexto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). La firma del acuerdo comercial se realizó el 17 de noviembre de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue creada por decreto presidencial en 1990 y elevada a rango constitucional en 1992 en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal. Ello también implicó la creación de organismos públicos descentralizados para la defensa y promoción de los derechos humanos en todos los estados de la república mexicana y el Distrito Federal. El 18 de agosto de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma al apartado B del 102 constitucional, que otorgaba autonomía a la Comisión Nacional. No obstante, los Congresos Locales no pusieron en armonía sus legislaciones con la reforma Federal, a tal grado que en el 2011 sólo diez de treinta y dos comisiones disponían de leyes que reconocían su autonomía de gestión, presupuestaria y patrimonial; el resto eran organismos desconcentrados (SRE, 2011, p. 91).¹ Entre las comisiones descentralizadas en el 2013 se encontraba la poblana, puesto que su autonomía formal se estableció hasta el 25 de julio del 2011

¹ Las diez Comisiones que en el 2011 disponían de leyes que reconocían su autonomía presupuestaria y de gestión, además de patrimonio propio fueron: "Chihuahua, Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas". En un estudio posterior, Álvarez Icaza (2013, p. 78, nota 18) identificó 25 comisiones con autonomía de gestión, por lo que continuaban siendo organismos descentralizados las Comisiones de los Estados de "Colima, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco".

en el artículo 142 de la Constitución Local (Congreso del Estado de Puebla, 2011) y el 19 de mayo de 2014 en el artículo 2 de la Ley fundacional (Congreso del Estado de Puebla, 2014).²

Al igual que lo estipula el Apartado B del 102 Constitucional, el artículo 2 de la Ley de la CNDH señala la naturaleza y el mandato del ombudsman mexicano al definirlo como “un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano” (Congreso de la Unión, 2018). Sin embargo, la autonomía de dichos organismos no está asegurada, pues existen mecanismos de control tanto en la elección de sus titulares como en su financiamiento. Basta recordar que hasta hace pocos años los Ejecutivos Estatales, en el caso de las Comisiones de Derechos Humanos Locales, y el Congreso Federal, en el caso de la Comisión Nacional, proponían una terna de candidatos a ombudsman y el Congreso lo designaba.³ En la actualidad, los Congresos seleccionan y eligen a los ombudsman, aunque aún influyen en dicha elección los ejecutivos y los principales partidos políticos, toda vez que los candidatos no provienen de organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos; al contrario, los ombudsman mexicanos poseen un perfil cercano al gobierno y lejano de la ciudadanía, puesto que la mayoría de ellos se caracteriza por haber desempeñado cargos públicos, incluso, algunos han sido funcionarios públicos en el poder judicial. La falta de autonomía también se evidencia en el financiamiento público de dichas instituciones, toda vez que las leyes que rigen a los OPDH, con algunas pocas excepciones, no establecen candados para impedir recortes presupuestales que los subordinen a los Ejecutivos Locales.⁴

Los derechos humanos son prerrogativas esenciales a toda persona para el respeto de la dignidad humana. Están positivados en tratados internacionales y en las constituciones políticas de los países, para que sean exigibles y las naciones se obliguen a garantizarlos.⁵ Los migrantes, como sujetos de derechos, están protegidos por el derecho interno del estado mexicano y por los tratados internacionales en materia migratoria de los que éste forme parte. La migración puede definirse como el “movimiento de personas de una región geográfica a otra, especialmente entre sociedades nacionales que se generalizó a lo largo del siglo XX” (Giddens y Sutton, 2014, p. 91). Los migrantes ilegales son uno de los grupos más vulnerables que existen; su condición de extranjeros pobres e irregulares los hace proclives a sufrir abusos de autoridad y extorsiones por parte de las autoridades migratorias y del crimen organizado.

Las Comisiones de Derechos Humanos en México, la nacional y las locales, tienen varios mecanismos para resarcir los derechos humanos vulnerados y evitar la repetición futura de tales violaciones. Entre los más conocidos mecanismos de conclusión de quejas, se encuentra la conciliación, la resolución durante el trámite y las recomendaciones. Éstas últimas son el mecanismo más fuerte que tienen los organismos defensores, para restituir a las víctimas en el goce de sus derechos violentados y se emiten cuanto se trata de violaciones graves a los derechos humanos o cuando las autoridades públicas no cumplieron una conciliación. La finalidad de las recomendaciones

2. Más que reconocer su autonomía, el propósito principal de las reformas a la Constitución poblana y la Ley de la Comisión era armonizar su contenido con el de la reforma constitucional federal en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011.

3. En la actualidad todavía Guanajuato tiene una Comisión cuya Ley fundacional otorga la facultad al Ejecutivo para proponer una terna de candidatos al Congreso del Estado (Congreso del Estado de Guanajuato, 2010, Artículo 12).

4. Los únicos estados en los que se han reformado las leyes de sus comisiones para evitar la injerencia del Ejecutivo Local y/o el Legislativo para reducir su financiamiento son el Estado de México (Congreso del Estado de México, 2008, Artículo 11), Campeche (Congreso del Estado de Campeche, 1993, Artículo 65), Veracruz (Congreso del Estado de Veracruz, 2002, Artículo 24) y Yucatán (2002, Artículo 5).

5. Una definición relevante de los derechos humanos fue formulada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH, 2016: 7), puesto que fundamenta los derechos humanos en la dignidad de la persona humana, pero también reconoce la importancia de la norma jurídica para obligar a los estados a garantizarlos.

es reparar los derechos humanos vulnerados de las víctimas y desalentar la práctica sistemática de dichas violaciones por parte del Estado; su naturaleza no es coercitiva sino moral, por lo que su desacato no es jurídicamente sancionable (Lagunes, 2017, pp. 160-161; 2018, p. 54).

Por otro lado, las instituciones para la defensa y promoción de los derechos humanos en México no gozan de gran prestigio en lo que concierne al mandado constitucional que les dio origen. Por el contrario, la crítica especializada ha señalado que se trata de organismos con un magro desempeño a pesar de que en conjunto reciben un presupuesto muy elevado; por ello algunos autores han señalado que el sistema ombudsman mexicano es el más caro del mundo (Yáñez, 2015, pp. 194, 214; Mayer-Serra y Magaloni, 2010, pp. 7-10; Lachenal *et al.*, 2009, p. 25; Álvarez Icaza, 2012, p. 139).⁶

En un trabajo reciente de investigación sobre la eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la atención a quejas de migrantes centroamericanos durante el periodo 2013-2015, Gallardo (2018) encontró que dicha institución no logra aplicar estándares internacionales en las quejas recibidas y en las recomendaciones emitidas relativas a migrantes centroamericanos, como lo indica el documento para evaluar la eficacia de estas instituciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, el número de quejas recibidas fue muy alto en el 2012, mientras que fue muy bajo el número de recomendaciones expedidas. Lo más grave del proceso de intervención de la CNDH en favor de los migrantes es que las recomendaciones no logran cumplir con su objetivo de resarcir los derechos vulnerados de las víctimas y pese a ello la institución las califica como cumplidas sin haberse realmente cumplido.

El marco normativo mexicano en materia migratoria⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece los aspectos fundamentales para la protección de los migrantes al reconocer sus derechos. El aspecto legal a detalle de este grupo vulnerable se consignó por primera vez en la Ley General de Población de 1977 que criminalizaba la inmigración ilegal, es decir, que el migrante era considerado un criminal. Esta ley fue remplazada por la Ley de Migración en el 2012 que descriminalizó la migración ilegal y reconoció al migrante como sujeto de derecho, aunque con ciertas normas restrictivas. La Constitución mexicana reconoció por primera vez los tratados internacionales como fuente de derechos humanos, a partir de la reforma del 11 de junio de 2011, incluidos los referentes a la cuestión migratoria, misma que hace extensivo el goce de estos derechos a toda persona indicando que no podrán ser restringidos o suspendidos salvo en los casos que están consignados por la Norma Fundamental (Artículo 1, párrafo 1).

La CPEUM establece también que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos deberá hacerse conforme a la Constitución y a dichos tratados (*interpretación conforme*) y que se deberá aplicar aquella norma que dé mayor protección a las víctimas (principio *pro persona*) (Congreso de la Unión, 2019, Artículo 1, párrafo 2). Por otro lado, prohíbe toda forma de esclavitud y cualquier tipo de discriminación "por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana" (Artículo 1, párrafo 5). Además, subraya que es obligación de las autoridades garantizar,

6. Actualmente México destina un presupuesto igual o mayor a los 184 millones de dólares anuales, para la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos que realiza el sistema ombudsman mexicano. Este sistema está conformado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las treinta y dos comisiones estatales de derechos humanos u organismos públicos de derechos humanos (OPDH) radicados en cada uno de los estados del país.
7. Un análisis minucioso y extenso de la normatividad que regula la migración en México se encuentra en Bobes y Pardo (2016: 45-78).

promover, proteger y respetar los derechos humanos de acuerdo con los principios “de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, por lo que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (Artículo 1, párrafo 3).

La Constitución federal conserva algunos artículos que atentan contra el derecho a la igualdad entre migrantes y nacionales y el pleno acceso a sus derechos. Por ejemplo, el artículo 33 constitucional establece como atribución del Ejecutivo federal la expulsión de los migrantes del territorio nacional, aunque con fundamento en la ley, a la par que continúa sin reconocer los derechos políticos de los migrantes toda vez que proscribire su participación en los asuntos políticos del país, por lo que excluye a los extranjeros residentes de participar en actividades políticas en los tres niveles de gobierno, práctica opuesta a lo establecido en la legislación europea y en la normatividad de algunos países latinoamericanos. El derecho al libre tránsito es uno de los derechos humanos fundamentales reconocidos en el primer artículo de la Constitución, inclusive para los inmigrantes, pero el ejercicio de este derecho se constriñe a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, según se trate de responsabilidad criminal, civil o del orden administrativo. Este artículo, según Bobes y Pardo, emplea un elemento discriminatorio al calificar de “extranjeros perniciosos” a los migrantes radicados en México (Bobes y Pardo, 2016, pp. 48-49).

A pesar de que la Ley de Migración está redactada desde una perspectiva de los derechos humanos, el derecho a la libre movilidad humana se encuentra seriamente limitado por la Ley de Migración al grado de contradecirla, puesto que contiene disposiciones que posibilitan el establecimiento de controles migratorios en lugares diferentes a los establecidos, además de permitir que no sólo las autoridades migratorias sino también las policías realicen verificaciones migratorias sin orden judicial, lo que implica que se violente el derecho al debido proceso y la libertad de tránsito. Ello porque cualquier migrante podría ser detenido por su apariencia física, inclusive los migrantes nacionales podrían ser detenidos por tener apariencia de migrantes extranjeros, como de hecho ha sucedido en México.⁸ Lo anterior requiere que no sólo se mejoren las normas que regulan la migración en México, sino que también se fomenten buenas prácticas institucionales que favorezcan una cultura de respeto a la dignidad humana de los migrantes (Bobes y Pardo, 2016, pp. 52-53, 81).

La atención al migrante en el sistema no jurisdiccional de derechos humanos

La CNDH creó la Quinta Visitaduría General el 3 de enero de 2005, especializada en brindar atención a las personas migrantes debido al incremento de las problemáticas migratorias en México, particularmente un incremento del flujo migratorio de centroamericanos en el 2005, aumento de mexicanos fallecidos en la frontera y la presencia en ésta de grupos de civiles estadounidenses constituidas en vigilantes fronterizos que se presentaron armados en varias ocasiones. Desde su creación, además de atender al Programa General de Quejas, asumió conjuntamente el Programa de Atención a Migrantes que ya funcionaba desde el 1 de marzo de 2003 y el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos que venía operando desde 1991. El primero de estos programas tiene por objeto la promoción y defensa de los derechos humanos de los migrantes extranjeros que ingresan de manera regular o irregular al país y de los mexicanos que emigran a Estados Unidos y a otros países del mundo. Cabe señalar que dicha visitaduría cuenta con oficinas

8. Véase el caso de la Recomendación 58/2015 emitida por la CNDH, a causa de la violación a los derechos humanos de ciudadanos mexicanos por agentes del Instituto Nacional de Migración durante una revisión en puntos carreteros.

regionales en el norte y el sur del país, para recibir quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, situadas en los puntos de mayor tránsito y concentración de migrantes como lo son Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; Tijuana, Baja California; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Tapachula, Chiapas; Villahermosa, Tabasco; y Coatzacoalcos, Veracruz (CNDH, 2006, pp. 348-349).

El informe anual de actividades 2005 de la CNDH detalla que del 2004 al 2005 se dio un incremento considerable en la recepción de quejas de migrantes, a pesar de que éstos son renuentes a presentar quejas, ya que su prioridad es llegar a su destino y mantenerse en el anonimato. En el 2005 se abrieron 493 expedientes de quejas de migrantes, más de 6 veces las recibidas en el 2004 (75 quejas); es decir, en aquel año las quejas recibidas incrementaron en un 324 por ciento. Las autoridades identificadas en las quejas de cometer violaciones a los derechos humanos de los migrantes durante el año 2005 fueron el Instituto Nacional de Migración, las autoridades municipales, la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Secretarías de Seguridad Pública estatales, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, que incluye a la Policía Federal Preventiva, las Procuradurías de Justicia estatales, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, las Secretarías de Seguridad Pública (Veracruz y Chiapas fueron las más mencionadas) y las Procuradurías de Justicia estatales (Chiapas y Oaxaca fueron las más mencionadas). Ahora bien, los principales motivos de las quejas de los migrantes señalados con mayor frecuencia en el mismo año fueron por violación a los derechos de los migrantes (417 casos), prestación indebida del servicio público (156), ejercicio indebido del cargo (80), detención arbitraria (70), ejercicio indebido de la función pública (70), trato cruel y/o degradante (64), dilaciones en el procedimiento administrativo (33), robo (16), cohecho (15), negativa de regularización de calidad migratoria (13), extorsión (13), violación en materia de competencia (13), incomunicación (11) y amenazas (11) (CNDH, 2006, pp. 350-351).

La atención de migrantes en el organismo defensor poblano

De acuerdo con el informe anual de actividades 2008-2009, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEP) comenzó a atender a las personas migrantes en tránsito por el estado a partir del 2009.⁹ En el mes de agosto de este año se crea el Programa de Atención al Migrante, con la finalidad de "coadyuvar en la solución de los problemas asociados al fenómeno migratorio, habilitando a las personas en el conocimiento y ejercicio de sus derechos" (CDHEP, 2009, p. 7).¹⁰ El informe anual de actividades de septiembre de 2009-agosto de 2010, menciona la continuidad del mismo programa, pero ahora se hace explícito que en éste participan "organizaciones e instituciones afines a esta problemática social" (CDHEP, 2010, p. 22). Entre septiembre y diciembre de 2011, dicho programa se fusionó con otro también enfocado al rubro de los derechos humanos, lo que dio como resultado el Programa Migrantes y Trata de Personas, con un nuevo objetivo: "establecer los vínculos con las instituciones encargadas de atender a este grupo vulnerable y, mediante la protección y la capacitación, brindar una mejor atención a los migrantes tanto nacionales como internacionales" (CDHEP, 2012, p. 39). El informe anual de actividades septiembre 2010-agosto de 2011, resalta como resultado de este nuevo programa el establecimiento de acuerdos de la Comisión poblana con el Instituto Nacional de Migración, delegación Puebla, para que el personal de dicho organismo pudiera hacer "visitas semanales de supervisión a los asegurados" (CDHEP, 2012, p. 39).

9. En los informes anteriores (1993-2007) no existen ni programas de atención al migrante ni recepción de quejas.

10. La necesidad de crear un programa especial de atención a migrantes en el seno de la Comisión poblana, se había anunciado en el informe 2007-2008 (CDHEP, 2008, p. 13).

Posteriormente, en el informe de actividades 2012 se dice que durante el segundo semestre del 2012 la CDHEP implementó el Programa de Atención a Migrantes y Jornaleros Agrícolas, con el objetivo de recibir quejas y “testimonios, orientación y difusión de los derechos humanos de los migrantes y jornaleros agrícolas” (CDHEP, 2013a, p. 52).¹¹ El informe anual de actividades 2012 subraya, por un lado, que el alcance del programa es recabar información sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, para remitirlas, si es el caso, a la CNDH; por otro lado, pretende sensibilizar a las autoridades públicas para que traten con respeto a los migrantes. Lo anterior llevó al Organismo Defensor a elaborar una Cartilla titulada *Derechos y Deberes de los Migrantes* y a hacer un *Directorio para la Atención de Migrantes*, documentos que conforman una herramienta básica para apoyar a los migrantes en su tránsito por la entidad poblana. Para lograr este propósito, el 10 de octubre de 2012 se instaló un Módulo de Atención a Migrantes y Jornaleros Agrícolas en el municipio de Rafael Lara Grajales, cercano a las vías del tren, pues en ese lugar el flujo de migrantes es constante. En este mismo acto también se firmó un convenio de colaboración con la ONG “Pies Secos” A. C. (CDHEP, 2013a, pp. 48, 52). Estos últimos informes de la Comisión Poblana no mencionan si fueron recibidas algunas quejas de parte o de oficio por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, por lo que tampoco se hace referencia a emisión de recomendaciones.

El informe 2013 es el primero que hace alusión explícita a la recepción de quejas y a la emisión de recomendaciones por violación a los derechos de los migrantes, como resultado de la aplicación del Programa de Migrantes y Jornaleros Agrícolas. En efecto, este documento relata la recepción de 9 quejas de migrantes de un total de 1610 quejas recibidas y la emisión de 2 recomendaciones durante el año 2013. La primera recomendación es la número 11/2013 del expediente de queja número 12936/2012-C, emitida a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado por violación a la seguridad jurídica y legalidad de los migrantes. La segunda recomendación es la número 22/2013 del expediente de queja número 1059/2013-C, enviada al Presidente Municipal de Tehuacán Puebla por la misma violación ya descrita, aunada una adicional: violación al trato digno de las personas migrantes (CDHEP, 2014, p. 56). En el año 2014, el Organismo Defensor reporta la recepción de quejas, testimonios, Orientaciones, como parte de las acciones del Programa de Atención a Migrantes, en el módulo ubicado en Rafael Lara Grajales y la atención brindada por la unidad móvil. A pesar de que la Comisión recibió 9 quejas de un total de 1749 quejas recepcionadas, recogió 347 testimonios y emitió 2 conciliaciones, ninguna recomendación fue enviada a las autoridades públicas, aún reconociendo la existencia de violaciones a los derechos humanos de los migrantes:

Se pudo detectar que entre los hechos más recurrentes que les suceden a las personas migrantes es el cobro por abordar al tren que va de 100 a 500 dólares, así como víctimas de delitos como robo, extorsión e incluso secuestro y negación de los servicios de salud; mismos que han sido recabados en diferentes estancias, tales como: La Estación Migratoria del INM, Módulo de Atención a Migrantes, Unidad Móvil de Atención a Migrantes, visitas a lugares como la Casa de la Niñez Poblana y Dormitorio Municipal.

11. Sin embargo, el informe 2016 relata algo distinto: “El programa de Atención a Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla nace por acuerdo del Presidente en mayo de 2012, con el objetivo de promover, difundir, proteger, los derechos humanos de las personas migrantes. Este Programa de Atención a Migrantes surge en el contexto de cambios normativos importantes en nuestro país, tales como la reforma de junio de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y de la entrada en vigor de la Ley de Migración, entre otros cuerpos normativos que se publicaron en esa misma época y que favorecieron su puesta en vigor” (CDHEP, 2017, p. 60).

Asimismo, se identificó el incremento en el tránsito de menores no acompañados, al respecto, atendimos a 191 menores que viajaban solos, cuyos rangos de edad oscilan entre los 6 y 17 años de edad, provenientes de Honduras, Guatemala y el Salvador (CDHEP, 2015, p. 57).

La primera conciliación por violación no grave a los derechos humanos de los migrantes (8/2014) del año 2014 fue emitida al Presidente Municipal de Puebla por transgresión a los derechos humanos a la seguridad jurídica y trato digno atribuidos a la policía municipal, mientras que la segunda (12/2014) se turnó a la Dirección General del DIF Estatal por las mismas violaciones que fueron imputadas a la Casa del Adolescente (CDHEP, 2015, pp. 57-58). En relación a las conciliaciones señaladas, el informe anual de actividades 2014 de la Comisión poblana no hace descripción de su cumplimiento (CDHEP, 2015, p. 73), ni tampoco lo hacen los informes del 2013 y 2016.¹² Lo mismo sucedió con las dos recomendaciones enlistadas en los informes 2013 y la única recomendación del 2016 emitidas por violaciones graves a los derechos humanos de los migrantes, puesto que estos documentos refieren que fueron cumplidas por las autoridades públicas a las que les fueron remitidas, pero omiten la descripción de su cumplimiento que es la parte sustantiva de las recomendaciones (CDHEP, 2014, pp. 135-136; 2016a, pp. 196, 208-210). La descripción del cumplimiento de las recomendaciones que presentan el estado de cumplidas es fundamental, porque es la parte referida a la restitución de los derechos vulnerados de las víctimas migrantes que deriva del acatamiento de las acciones sugeridas por la Comisión Estatal a las autoridades públicas.

En el año 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla recibió en total 1435 quejas de las cuales 6 fueron quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes. De estas últimas, 2 fueron concluidas por medio de la conciliación, pero ninguna se resolvió mediante recomendación (CDHEP, 2016a, pp. 49, 82, 64-65). En este mismo informe, se relata que el Programa de Atención a Migrantes extiende su labor en los veinte municipios poblanos que conforman el corredor migrante, a través de la firma de convenios con los municipios de Acajete, Acatzingo, Atlix, Amozoc, Chalchicomula de Sesma, Mazapiltepec de Juárez, Oriental, Palmar de Bravo, Puebla, Rafael Lara Grajales, San Gabriel Chilac, San Pedro Cholula, San Salvador Huixcolotla, Santiago Miahuatlán, Soltepec, Tecamachalco, Tehuacán, Tepanco de López, Tepeaca, Tlacotepec de Benito Juárez. Con estos municipios, la CDHEP firmó acuerdos de colaboración para “implementar acciones en pro de la defensa de los derechos de las personas migrantes, así como mantener a los servidores públicos capacitados en materia de derechos humanos de los migrantes para evitar violaciones a este grupo en situación de vulnerabilidad” (CDHEP, 2015, p. 55).

En el año 2016, el organismo recibió en total 1316 quejas, 5 de ellas por migrantes, resolviéndose sólo una de ellas por recomendación. Esta única recomendación emitida en el 2016 (8/2016) fue dirigida al Presidente Municipal de Tehuacán Puebla por violaciones graves a los derechos humanos de 45 migrantes centroamericanos de “Libertad de Tránsito, niños, niñas y adolescentes, Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica; por actos cometidos contra personas de origen extranjero (Guatemala, Honduras y el Salvador). La autoridad pública señalada como responsable de tales violaciones fue la policía municipal de Tehuacán (CDHEP, 2017, pp. 86-87, 107, 208).

12. Ninguno de los informes del 2013 al 2016 hace explícito las causas de conclusión de las quejas que fueron resueltas por otros mecanismos distintos a la conciliación y a la recomendación. De las 9 quejas de migrantes en el 2013, 2 se resolvieron por recomendación sin explicarse el modo de conclusión de las 7 quejas restantes. En el 2014, 7 de 9 quejas quedaron sin explicación del mecanismo empleado para concluir las, puesto que nada más 2 de ellas fueron resueltas por conciliación. De las 6 quejas de migrantes del 2015, 2 se resolvieron mediante la conciliación, pero no se describe el mecanismo de conclusión de las 4 quejas restantes. Fueron 5 quejas de migrantes recibidas en el 2016, pero sólo se da a conocer el modo de conclusión de una de ellas (por recomendación), dejando en la opacidad las 4 quejas restantes.

En la Figura 1 *infra*, se aprecia que la institución defensora local recibió 35,983 quejas durante el periodo 1993-2016. En relación a la conclusión o resolución de las quejas, cabe mencionar que, del total de quejas recibidas por la Comisión, 364 (el 1.01 por ciento) se concluyeron vía conciliación y 1, 133 (el 3.14 por ciento) por medio de recomendación. En cambio, las 29 quejas emitidas en materia migratoria, que equivalen al 0.08 por ciento del total de quejas recibidas, se resolvieron mediante conciliación 4 de ellas o el 1.09 por ciento del total de las conciliaciones y 3 por recomendación o el 0.26 por ciento del total de recomendaciones. Con relación al total de quejas recibidas en materia migratoria (29) durante el periodo en mención, el 10.34 por ciento se resolvió por la emisión de recomendaciones y el 13.79 por ciento por conciliación. Es decir, los informes de la Comisión sólo dan cuenta del modo de conclusión del 24.14 por ciento de las quejas recibidas en materia migratoria, el 75.86 por ciento queda en la opacidad.

La primera vez que la Comisión poblana apertura la recepción de quejas en materia migratoria tuvo lugar en el 2013 con nueve casos, de los cuales dos de ellas fueron concluidas por recomendación. En el 2014 se recibe la misma cantidad de quejas, resolviéndose dos de ellas por conciliación. En el 2015, recibe seis quejas y se concilian dos casos. En el 2016 abre cinco expedientes de quejas, una de ellas se resuelve por la emisión de recomendación. Tras estos datos, puede inferirse que son pocas las quejas recibidas en materia migratoria, así como escasa la emisión de recomendaciones como medio para resarcir los derechos humanos vulnerados de este sector social vulnerable.

Figura 1. Quejas recibidas por presuntas violaciones a los derechos de los migrantes y modos de conclusión 1993-2016

Informes	Quejas	Quejas Migrantes	Conciliaciones	Conciliaciones Migrantes	Recomendaciones	Recomendaciones Migrantes
1993-1994*	518	0	1	0	35	0
1994-1995*	868	0	1	0	36	0
1995-1996*	591	0	2	0	32	0
1996-1997*	1341	0	0	0	26	0
1997-1998*	1077	0	92	0	49	0
1998-1999*	1072	0	46	0	53	0
1999-2000*	1402	0	18	0	51	0
2000-2001*	1826	0	7	0	52	0
2001-2002*	2126	0	4	0	58	0
2002-2003*	933	0	0	0	62	0
2003-2004*	2781	0	1	0	64	0
2004-2005*	3479	0	0	0	64	0
2005-2006*	2460	0	0	0	68	0
2006-2007*	1833	0	0	0	71	0
2007-2008*	1429	0	0	0	63	0
2008-2009*	1754	0	0	0	78	0
2009-2010*	1313	0	0	0	70	0
2010-2011*	1406	0	9	0	70	0
2012	1664	0	46	0	24	0

Informes	Quejas	Quejas Migrantes	Conciliaciones	Conciliaciones Migrantes	Recomendaciones	Recomendaciones Migrantes
2013	1610	9	35	0	36	2
2014	1749	9	36	2	34	0
2015	1435	6	30	2	26	0
2016	1316	5	36	0	11	1
Total	35983	29	364	4	1133	3

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información pública y en los informes anuales de actividades de la CDHEP, 1993-2016.

Los migrantes en las recomendaciones¹³

En este apartado se analizan las tres recomendaciones emitidas por la Comisión poblana en toda su historia por violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Se trata de las recomendaciones 11/2013, 22/2013 y 08/2016, todas ellas con el estatus de cumplidas por las autoridades a las que fueron dirigidas. Es importante señalar que tanto la versión completa como la abreviada de las recomendaciones, se encuentran publicadas en el sitio electrónico de la Comisión. La versión abreviada o resumida de las recomendaciones se localiza en un anexo al final de los informes anuales de actividades del organismo defensor poblano, documento que también señala cuál es el estatus de las recomendaciones con relación a su cumplimiento por parte de las autoridades receptoras. Sin embargo, estos informes no proporcionan la descripción del cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas del estado y de los municipios, para que sean reparados los derechos humanos vulnerados de las víctimas migrantes. Por esta razón, la descripción del cumplimiento de las recomendaciones fue obtenida mediante oficios emitidos por la Comisión en respuesta a solicitudes de información pública enviadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).¹⁴

Recomendación 11/2013

La primera recomendación (11/2013) en materia migratoria fue emitida por la Comisión a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, por violaciones a los derechos humanos de cuatro mujeres migrantes cometidas por los elementos adscritos a la Delegación de Vialidad Estatal de Izúcar de Matamoros, Puebla, el día 31 de mayo de 2013. Los derechos contemplados como vulnerados en esta recomendación son la seguridad jurídica y la legalidad. La queja fue iniciada el 31 de octubre de 2012 y abierto el expediente de la misma el 22 de noviembre de 2012 con el número de oficio V5/98212 (CDHEP, 2018a, pp. 1, 5). Esta recomendación 11/2013 tiene el estatus de cumplida en el informe anual de actividades de la Comisión poblana del año 2013 (CDHEP, 2014, p. 113).

La recomendación se deriva de los hechos ocurridos el 3 de septiembre de 2012, aproximadamente a las 08:00 horas las cuatro mujeres¹⁵ se encontraban viajando en una camioneta cuando al llegar a Izúcar de Matamoros, Puebla, las detuvo una patrulla perteneciente a la Policía Estatal de Puebla solicitándoles se identificaran. Sin embargo, al percatarse de que eran extranjeras les pidieron dinero para dejarlas ir, posteriormente fueron trasladadas al cuartel donde las desnudaron, revisaron y

13. Agradezco a Alejandra Andrea López Michaca, estudiante de la Licenciatura en Criminología de la Buap, la colaboración prestada para la elaboración de este apartado. alejandramichaca@hotmail.com.

14. Las solicitudes de información pública a la CDHEP fueron realizadas a través de <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>. La respuesta a dichas solicitudes fue enviada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla mediante oficios al correo electrónico personal.

15. En la versión completa de las recomendaciones analizadas, se especifica de manera vaga el género, pero no las edades de las cuatro mujeres migrantes, mientras que en la versión resumida publicada en los informes de la CDHEP no se menciona ni el género y ni la edad.

las dejaron dormir en el piso remitiéndolas al día siguiente a la Procuraduría General de la República, para después ser llevadas a la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración (CDHEP, 2013b, p. 2).

Los puntos recomendatorios o acciones que la Comisión poblana recomendó realizar al Secretario de Seguridad Pública fueron cuatro (CDHEP, 2014, pp. 135-136; 2013b, pp. 15-18). La descripción del cumplimiento de las acciones sugeridas a la autoridad pública mediante la recomendación fue proporcionada por el Organismo Defensor en los términos que siguen:

1. En cumplimiento al primer punto recomendatorio que en términos generales refiere instruir a los elementos adscritos a la Delegación de Vialidad Estatal de Izúcar de Matamoros, Puebla, para que sujeten su actuar y se abstenga de realizar actos que atenten contra los derechos a la seguridad jurídica y legalidad. Constancia de cumplimiento: Oficio SSP/07/1258/2013, dirigido a todo el personal adscrito a la Delegación de Vialidad Estatal de Izúcar de matamoros, con las respectivas actas de notificación.
2. Con relación al segundo punto recomendatorio, que en síntesis señaló dar vista a la Dirección de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado para que determine sobre el inicio de procedimiento administrativo de investigación y en su oportunidad determine lo que a derecho corresponda. Constancia de Cumplimiento: con la determinación de expediente administrativo SSP/DA/083/2013.
3. En atención al tercer punto recomendatorio, en resumen, solicitó brinde a los elementos de Seguridad Vial del Estado, Delegación Izúcar de Matamoros, Puebla, capacitación relativa al respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes. Constancia de cumplimiento: capacitación relativa al respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes efectuada el día 28 de junio de 2013.
4. Por cuanto hace al cuarto punto recomendatorio, que en extracto estableció aportar a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, los elementos con que cuente para integrar averiguación previa. Constancia de cumplimiento: Oficio SSP/07/1074/2013, dirigido al Procurador General de justicia del Estado de Puebla (CDHEP, 2018a, pp. 1-2).

La descripción de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios de la recomendación, no refiere si se aplicaron sanciones, ni se explica de qué manera específica fueron resarcidos los derechos humanos violentados de las víctimas migrantes, puesto que sólo se limita a realizar las acciones administrativas solicitadas, las cuales tienen un periodo aproximado de cumplimiento de un año a partir de la comisión de los hechos y de menos de un año a partir de la fecha de emisión de la recomendación.

Recomendación 22/2013

La segunda recomendación (22/2013) del análisis fue emitida al Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla, por violaciones a los derechos humanos de dos hombres migrantes de nacionalidad hondureña perpetradas por elementos de la policía Municipal y jueces calificadoros del Municipio de Tehuacán, el día 30 de septiembre de 2013. Los derechos vulnerados a los migrantes por las autoridades señalas en la recomendación fueron a la

seguridad jurídica, la legalidad y el trato digno (CDHEP, 2014, p. 151). El 8 de febrero de 2013 se realizó la solicitud de un informe al presidente Municipal de Tehuacán con número de oficio DQO-10/2013/ORTH, para integrar su expediente siendo firmado el 18 de febrero de 2013 en el que se negaron los hechos ocurridos (CDHEP, 2013b, p. 3). Esta recomendación tiene el estatus de cumplida (CDHEP, 2018b, p. 1).

La recomendación se deriva de los hechos ocurridos el 29 de enero de 2013. En esta fecha dos migrantes originarios de Honduras llegaron a la terminal de autobuses AU en Tehuacán, Puebla, aproximadamente a las 22:00; después al encontrarse en una de las calles fuera de esa terminal, cerca de las 23:00 horas, elementos de la Policía de Tehuacán, Puebla, los detienen diciéndoles que se trataba de una revisión de rutina, les pidieron se arrodillaran y pusieran las manos en la cabeza, les revisaron sus cosas y los esposaron para subirlos después a una patrulla tipo pick up trasladándolos a su base y reteniéndolos hasta el día siguiente. Posteriormente, a las 16:00 horas fueron trasladados por policías municipales de Tehuacán en un vehículo de dicha corporación policiaca a la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, delegación Puebla (CDHEP, 2013b, p. 1-2); de acuerdo con los migrantes detenidos, "durante el trayecto de traslado escucharon [que los elementos policiacos] decían que los migrantes no tenían derechos y que no valían nada" (CDHEP, 2013b, p. 2). En seguida, se transcribe la respuesta de la Comisión con relación al cumplimiento de cada uno de los ocho puntos recomendatorios de los que consta la recomendación en comento:

1. En cumplimiento al primer punto recomendatorio que en términos generales refiere emita un oficio a través del cual instruya a los elementos de la Policía Municipal y jueces Calificadores, ambos del municipio de Tehuacán, Puebla, para que en lo sucesivo sujeten su actuar a lo establecido por el Orden Jurídico Mexicano, así como a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y se abstengan de realizar actos que atenten en contra de la seguridad jurídica, legalidad y trato digno de todas las personas, particularmente las personas migrantes. Constancia de cumplimiento: Oficios 447/2013, 448/2013, 449/2013, todos de fecha 5 de noviembre de 2013, signados por el presidente municipal.
2. Con relación al segundo punto recomendatorio, que en síntesis señaló instruir por escrito a quien corresponda a fin de que se emita una circular para que los elementos de la Policía Municipal de Tehuacán, Puebla, al requisar las boletas de remisión de infractores, se abstengan de realizar calificación jurídica de los hechos, limitándose a expresarlos. Constancia de cumplimiento: Oficio número 454/2013, de 5 de noviembre de 2013, dirigida al director de Seguridad Pública de Tehuacán, Puebla; circular a todo el personal que conforma la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tehuacán, Puebla, de 5 de noviembre de 2013.
3. En atención al tercer punto recomendatorio, en resumen, solicitó girar instrucciones por escrito al juez Calificador del Primer Turno, para que, en lo sucesivo, se sirva observar debidamente el procedimiento administrativo que establece el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Tehuacán, Puebla. Constancia de cumplimiento: Oficio número 455/2013, de 5 de noviembre de 2013, dirigido al juez Calificador del Primer Turno.

4. Por cuanto hace al cuarto punto recomendatorio, que en extracto estableció dar vista al contralor municipal para que en el ámbito de su competencia determine sobre el inicio del procedimiento administrativo de investigación en contra de los CC. SP4 y SP5, elementos de la Policía Municipal, así como de los licenciados SP2 e SP3, Juez Calificador del Primer y Segundo Turno, respectivamente, todos de Tehuacán, Puebla. Constancia de cumplimiento: Oficio 456/2013, de 5 de noviembre de 2013, dirigido al contralor municipal de Tehuacán, Puebla, determinación de expediente administrativo 030/2013.
5. Atendiendo el quinto punto recomendatorio, que en reseña pide se brinde a los elementos de la Policía Municipal, así como a los jueces Calificadores, ambos de Tehuacán, Puebla, capacitación relativa al respeto y protección de los derechos humanos, establecidos tanto en la legislación local, nacional e internacional, principalmente en legalidad, seguridad jurídica y trato digno, así como sobre los derechos de los migrantes. Constancia de cumplimiento: capacitación impartida por personal de la CDH Puebla, el día 9 de enero de 2014.
6. Con relación al sexto punto recomendatorio, que en síntesis señaló girar instrucciones por escrito a quien corresponda para que elabore un proyecto de reforma que derogue o modifique el contenido del artículo 48 del Bando de Policía y Gobierno del municipio de Tehuacán, Puebla, mismo que deberá apegarse a lo preceptuado por la legislación nacional e internacional, principalmente en el respeto de los derechos de las personas migrantes. Constancia de cumplimiento: sesión extraordinaria de cabildo efectuada el 4 de diciembre de 2013.
7. Por cuanto hace al séptimo punto recomendatorio, que en términos generales refiere instruir por escrito a quien corresponda, con la finalidad de que una vez aprobado el proyecto de reforma al artículo 48 del Bando de Policía y Gobierno de Tehuacán, Puebla, se dé seguimiento hasta su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Constancia de cumplimiento: Periódico Oficial del Estado de Puebla, de fecha 23 de abril de 2015.
8. Finalmente, en cumplimiento al octavo punto recomendatorio, que en resumen pide aportar al agente del Ministerio Público que corresponda, los elementos de prueba con que cuente para la debida integración de la averiguación previa que se les inicie a los servidores públicos. Constancia de cumplimiento: Oficio número 515/2013, de 14 de noviembre de 2013, suscrita por el presidente municipal (CDHEP, 2018b, pp.1-2).

Como se puede observar en esta segunda recomendación, la descripción del cumplimiento de los ocho puntos recomendatorios contenidos en las recomendaciones no refiere las sanciones que hayan dado lugar como resultado del cumplimiento de la recomendación, ni tampoco proporciona una explicación específica de los derechos resarcidos de la víctima. La autoridad pública receptora de la recomendación sólo se limita a realizar las acciones administrativas solicitadas, por lo que algunos puntos recomendatorios fueron cumplidos en el mismo año; sin embargo, otros puntos recomendatorios tardaron alrededor de dos años para su cumplimiento.

Recomendación 8/2016

Por último, la recomendación 8/2016 fue emitida al Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla por violación a los derechos humanos de cuarenta y cinco migrantes centroamericanos, entre ellos doce menores no acompañados de Guatemala, Honduras y el Salvador, por parte de elementos de la policía Municipal de Tehuacán Puebla, el día 25 de octubre de 2016. Los derechos contemplados como vulnerados en esta recomendación son la seguridad jurídica, el trato digno, la legalidad, el derecho de los niños, niñas y adolescentes y la libertad de tránsito.

A través del oficio DQO-10/2013/ORTH, de fecha 19 de febrero de 2016, este organismo constitucionalmente autónomo, solicitó al director general de Seguridad Pública, Tránsito Municipal, Reinserción Social, Protección Civil y Bomberos de Tehuacán, Puebla, información respecto a los hechos ocurridos, mismos que fueron expuestos en notas periodísticas. La solicitud fue atendida mediante el oficio 03/2016, con fecha 22 de febrero de 2016 (CDHEP, 2017, pp. 196, 208-209; 2016b, pp. 2-3, 8-9). Esta recomendación se derivó de las notas periodísticas compartidas por diferentes medios periodísticos en donde se dio a conocer que elementos de la Policía Municipal de Tehuacán, Puebla, durante un operativo de revisión de rutina, detuvieron un autobús de la línea "AU", donde aseguraron a un grupo de 45 personas migrantes, las cuales provenían de El Salvador, Honduras y Guatemala. Estas personas se encontraban viajando en el camión y al momento de hacer la revisión y percatarse de que eran extranjeros fueron trasladados por elementos de la Policía Municipal a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tehuacán, Puebla, para posteriormente entregarlos al Instituto Nacional de Migración, Delegación de Puebla. Los cuatro puntos recomendatorios de la recomendación fueron cumplidos de acuerdo con la información proporcionada por la Comisión de la siguiente manera:

1. En cumplimiento al primer punto recomendatorio que en términos generales refiere instruir colaborar ampliamente con esta Comisión, en el trámite de la queja que promueva ante la Contraloría Municipal de Tehuacán, Puebla, en contra de servidores públicos involucrados en los hechos materia de la recomendación. Constancia de cumplimiento: presentación de queja en la Contraloría Municipal; memorándum 1139/2016, firmado por el director de Asuntos jurídicos del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla; inicio de expediente administrativo.
2. Con relación al segundo punto recomendatorio, que en síntesis señaló colaborar ampliamente con esta comisión, en el trámite de la denuncia penal que presentará ante la Agencia del Ministerio Público correspondiente a fin de que aporte los elementos de prueba con los que cuente para la debida integración de la Carpeta de Investigación que se genere contra los servidores públicos. Constancia de cumplimiento: Oficio número 589/2016, de 8 de noviembre de 2016, suscrito por la presidenta municipal, inicio de carpeta de investigación.
3. En atención al tercer punto recomendatorio, en resumen, solicitó se brinde a los elementos de la Policía Municipal adscritos a la Dirección de Seguridad Pública de Tehuacán, Puebla, capacitación relativa al respecto y protección de los derechos humanos establecidos en la legislación local, nacional e internacional, principalmente los relacionados con los derechos de las

personas migrantes y de las niñas, niños y adolescentes. Constancia de cumplimiento: capacitación impartida por personal de la CDH Puebla, el día 30 de noviembre de 2016.

4. Por cuanto hace al cuarto punto recomendatorio, que en extracto estableció emitir una circular a través de la cual reiteró instrucción a los servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tehuacán, Puebla, para que sujeten su actuar a lo establecido por el orden jurídico mexicano, así como a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el estado mexicano y se abstengan de realizar actos que atenten contra los derechos humanos de las personas migrantes y de las niñas, niños y adolescentes. Constancia de cumplimiento: Oficio 589/2016, de 8 de noviembre de 2016, firmado por la presidenta municipal, al que acompañó copias certificadas de los acuses de notificación de los servidores públicos involucrados (CDHEP, 2018c, pp. 1-2).

En esta recomendación, al igual que en las recomendaciones del 2013, no se hace ninguna descripción de las sanciones administrativas aplicadas a las autoridades públicas del estado y los municipios, por las violaciones a los derechos humanos de los migrantes. En la descripción del cumplimiento de la recomendación proporcionada por la Comisión mediante oficio de respuesta a solicitud de información pública, no se explica la manera en que fueron resarcidos los derechos humanos de las víctimas migrantes, sino que únicamente se limita a informar sobre los oficios enviados por las autoridades públicas como evidencia de la aplicación de las acciones administrativas solicitadas por el organismo defensor poblano. De acuerdo con la información proporcionada por la Comisión con relación al cumplimiento de los cuatro puntos recomendatorios de esta recomendación, las autoridades cumplieron las acciones sugeridas por la Comisión el mismo año en que fueron emitidas.

En la Figura 2, se presenta un análisis de las tres recomendaciones emitidas por la Comisión poblana en materia migratoria. Las recomendaciones 11/2013, 22/2013 y 08/2016, se emitieron al Secretario de Seguridad Pública del Estado y al Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla. Las autoridades señaladas como responsables por la violación a los derechos humanos de los migrantes fueron en su mayoría elementos policiacos, por ejemplo, los elementos adscritos a la Delegación de Vialidad de Izúcar de Matamoros, los Elementos de la Policía Municipal y Jueces Calificadores del Municipio de Tehuacán. Los derechos vulnerados en las tres recomendaciones fueron la Seguridad Jurídica y Legalidad, Niños, Niñas y Adolescentes, Trato Digno y Libertad de Tránsito. Las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales llegaron a la cifra de 51 personas migrantes. Es relevante mencionar que en las recomendaciones no se especifica con claridad el sexo, la edad y la nacionalidad de todas las víctimas. Por otro lado, cabe resaltar que a pesar de que las recomendaciones tienen el estatus de cumplidas, ello no implicó la restitución de las víctimas en el goce de sus derechos vulnerados.

Figura 2. Análisis de las recomendaciones en derechos humanos en materia migratoria

Recom.	Autoridad receptora	Autoridad señalada	DDHH vulnerados	No. de víctimas/ Nacionalidad	Estatus*	DDHH Resarcidos
11/2013	Secretaría de Seguridad Pública del Estado	Elementos adscritos a la Delegación de Vialidad Estatal de Izúcar de Matamoros	Seguridad jurídica y legalidad	4 mujeres/No se especifica	Cumplida	Ninguno
22/2013	Presidente Municipal de Tehuacán Puebla	Elementos de la Policía Municipal y jueces calificadores del municipio de Tehuacán	Seguridad Jurídica, Legalidad y Trato Digno	2 hombres/ Honduras	Cumplida	Ninguno
8/2016	Presidente Municipal de Tehuacán Puebla	Elementos de la Policía Municipal de Tehuacán	Seguridad Jurídica, Trato Digno, Legalidad Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Tránsito	45 personas (entre ellas doce menores no acompañados) de Guatemala, Honduras y el Salvador	Cumplida	Ninguno

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla (CDHEP, 2018a, 2018b, 2018c, 2017, 2016b, 2014, 2013b y 2013c).

Conclusión

El fenómeno migratorio en Puebla no es un fenómeno nuevo. No obstante, la Comisión poblana comenzó a preocuparse por esta problemática hasta agosto del 2009 al crear el Programa de Atención al Migrante. Este programa estaba enfocado a proporcionar información a los migrantes acerca de sus derechos humanos, pero no iba más allá de eso. La recepción de quejas en materia migratoria por parte de la Comisión Estatal dio inicio con la implementación del Programa de Atención a Migrantes y Jornaleros Agrícolas durante el segundo semestre del 2012. De acuerdo con el informe anual de actividades 2016 del organismo, este cambio a favor de la atención al migrante se debió a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 y a la aprobación de la Ley de Migración en el 2012. En el año 2013, la Comisión poblana recibió nueve quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, aunque en su informe anual de actividades 2013 no explicita la causa de conclusión de siete expedientes de quejas de migrantes, pues sólo señala el instrumento de conclusión de dos quejas, las cuales se resolvieron mediante la emisión de dos recomendaciones. En el año 2014, la Comisión también recibió nueve quejas, aunque sin emitir ninguna recomendación; en este año sólo resolvió dos quejas mediante el instrumento de la conciliación o amigable composición. El informe anual de este año sólo menciona la conclusión de dos quejas mediante el mecanismo de la conciliación, pero deja sin explicar cómo se resolvieron las siete quejas restantes. En el informe de actividades 2015, el organismo defensor poblano menciona que abrió seis expedientes de quejas de migrantes, pero sólo informa la conclusión de dos expedientes mediante la conciliación, sin explicar el mecanismo de conclusión del resto de las quejas en materia migratoria. En el 2016, la institución recibió cinco quejas de migrantes, aunque sólo una de ellas se concluyó por la vía de la recomendación. Este informe tampoco refiere el mecanismo de conclusión de las cuatro quejas restantes en materia migratoria.

Los informes anuales de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla no describen de qué manera fueron cumplidas las conciliaciones de migrantes emitidas durante los años 2014 y 2015. La misma situación se presenta en las tres recomendaciones de migrantes emitidas durante los años 2013 y 2016, a pesar de que los informes de estos años las presentan con el estatus de haber sido cumplidas por las autoridades públicas receptoras. Lo anterior es relevante, toda vez que la finalidad de las recomendaciones es restituir los derechos humanos vulnerados de las víctimas, pero al omitirse esta información en los informes no es posible que la ciudadanía pueda conocer cómo fueron reparados los derechos humanos de las víctimas migrantes y sancionadas las autoridades responsables. Por otro lado, las recomendaciones tampoco especifican en todos los casos el sexo, la edad y la nacionalidad de las víctimas migrantes. Por ejemplo, de las tres recomendaciones emitidas por la Comisión en el periodo analizado, únicamente las recomendaciones 11/2013 y 22/2013 refieren el sexo de los migrantes, pero la 11/2013 no menciona la nacionalidad de las víctimas. La recomendación 8/2016 no especifica el sexo de los migrantes afectados. En todas ellas es común la imprecisión de la información, lo cual afecta el contenido y la comprensión de los informes institucionales.

La opacidad detectada en la información de los informes anuales de actividades de la Comisión consiste en la ausencia de información en los informes anuales 2013-2016, en relación al mecanismo utilizado para la conclusión de las quejas que no fueron resueltas mediante la conciliación y la emisión de recomendaciones. Esta es una omisión grave toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla oculta a la ciudadanía su proceder entorno a la resolución de la mayoría de las quejas recibidas, puesto que no se menciona el mecanismo de conclusión de veintidós quejas recibidas por el organismo, lo que equivale al 75.86 por ciento del total de las quejas aperturadas en todo el periodo analizado, 1993-2016. Dicho de otra manera, los informes anuales de actividades 2013-2016 de la Comisión sólo describen el mecanismo de conclusión de siete quejas, lo que representa el 24.13 por ciento del total de quejas computadas. Lo anterior implica que se desconozca cómo fueron reparados los derechos humanos de la mayoría de los peticionarios migrantes que interpusieron una queja. Inclusive, puede ser también que los veintidós expedientes de quejas de migrantes quedaran inconclusos o sin resolución.

En términos numéricos, durante el periodo analizado, 1993-2016, la Comisión recibió en total 35, 983 quejas, de las cuales 364, el 1.01 por ciento, fueron concluidas o resueltas mediante el mecanismo de la conciliación, mientras que 1,133 quejas, o el 3.14 por ciento del total, se concluyeron por medio de la recomendación, que es el instrumento más fuerte que tiene una Comisión de Derechos Humanos para restituir a las víctimas en el goce de sus derechos humanos vulnerados. En este periodo, la Comisión poblana sólo recibió 29 quejas en materia migratoria, lo que en términos porcentuales equivale al 0.08 por ciento del total de quejas recibidas durante estos años. De las 29 quejas recibidas, 4 de ellas, el 13.79 por ciento, se resolvieron por conciliación y 3 quejas, el 10.34 por ciento, se concluyeron por recomendación. Estos datos reflejan claramente que la Comisión poblana no ha atendido con seriedad las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos, que han sido víctimas de las autoridades públicas estatales y municipales. Esto también se aprecia por las pocas quejas recibidas en materia migratoria durante el periodo revisado, a pesar de que el organismo ha instalado estaciones de atención de migrantes en los puntos geográficos de mayor tránsito de migrantes centroamericanos.

Por otro lado, resulta paradójico que sean las propias autoridades públicas responsables de proteger a los migrantes de posibles abusos de autoridad o de sufrir vejaciones a sus derechos durante su tránsito hacia los Estados Unidos de América, los que han violentado sus derechos humanos. Los servidores públicos que durante el periodo de análisis transgredieron o violentaron los derechos humanos de los migrantes centroamericanos fueron los cuerpos policiacos, los jueces calificadoros. Incluso, se sabe que en el ámbito federal son los funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) quienes han recibido recomendaciones de la CNDH por violar los derechos humanos de los migrantes centroamericanos. Los derechos comúnmente transgredidos por estas autoridades son el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, niños y niñas adolescentes y la libertad de tránsito. Los niños migrantes centroamericanos no acompañados menores de edad son numerosos y las autoridades mexicanas no han implementado estrategias para atender, prevenir y reparar la violación de los derechos humanos de los más vulnerables entre los migrantes.

Esto revela, por un lado, los graves problemas que tiene nuestro país para proteger desde un marco jurisdiccional a los migrantes de las amenazas que los asechan durante su paso por el territorio nacional; por otro lado, se pone de manifiesto la ineficacia de los organismos públicos autónomos de derechos humanos dedicados a la protección y promoción de los derechos humanos en México para brindar una efectiva atención a los migrantes. En el caso de la Comisión poblana, la atención a los migrantes inició hace pocos años, por lo que se observa su incapacidad institucional para brindar protección desde el ámbito no jurisdiccional de los derechos humanos a este sector vulnerable de la sociedad.

Referencias

- Álvarez, E. (2013). "Situación de los Organismos Públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas". En: J. A. Ibáñez Guriérrez, y S. Salcedo González (Coords.), *Ombudsman: asignatura pendiente en México*. México: Universidad Iberoamericana- México.
- _____. (2012). "La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos." En: R. Blancarte (Coord.), *Los grandes problemas de México*, vol. XVI, Culturas e identidades. México: El Colegio de México. Disponible en <https://2010.colmex.mx/16tomos/XVI.pdf>
- Bobes, Velia C. y Pardo, A. M. (2016). *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*. México: FLACSO México.
- CNDH. (2006). *Informe de actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2005*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2005.pdf>
- Congreso de la Unión. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- _____. (2018). Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Última reforma del 25 de junio de 2018. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

- Congreso del Estado de Puebla. (2014). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Reforma publicada en el *Periódico Oficial* del 19 de mayo de 2014. Disponible en <http://atlixco.gob.mx/atlixco/transparencia/2014/marco-normativo/LeydeLaComisióndeDerechosHumanosdelEstadodePuebla.pdf>
- _____. (2011). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Reforma publicada en el *Periódico Oficial*, Tomo CDXXXV, No. 11, Séptima Sección, del 25 de julio de 2011. Disponible en [http://www.cdhpuebla.org.mx/transparencia/images/fraccion/Periodico Oficial Estado AutonomiaCDHEP.pdf](http://www.cdhpuebla.org.mx/transparencia/images/fraccion/Periodico%20Oficial%20AutonomiaCDHEP.pdf)
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2010). Ley para la protección de los derechos humanos en el Estado de Guanajuato, *Periódico Oficial*, Núm. 77, Segunda Parte, 26 de septiembre. Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, Núm. 207, Séptima Parte, 27 de diciembre de 2016. Disponible en [https://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/86/Ley para la Protecci n de los Der Hum en el Edo de Gto P.O. 27dic2016.pdf](https://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/86/Ley_para_la_Proteccion_de_los_Der_Hum_en_el_Edo_de_Gto_P.O._27dic2016.pdf)
- Congreso del Estado de México. (2008). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, Registro DGC, Núm. 0011021, Tomo, CLXXXVI, A:202/2/001/02, 14 de agosto. Última reforma, 15 de junio de 2016 Disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/ago144.pdf>
- Congreso del Estado de Campeche. (1993). Congreso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. Decreto Núm. 66, *Periódico Oficial*, 1 de enero. Última reforma publicada en el *Periódico Oficial*, Decreto 248, 30 de agosto. Disponible en <http://codhecam.org.mx/files/ley%20de%20la%20CODHECAM.pdf>
- Congreso del Estado de Veracruz. (2002). Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave. Publicada en la *Gaceta Oficial*, 27 de diciembre. Última reforma publica en la *Gaceta Oficial*, 19 de diciembre de 2017. Disponible en http://cedhvapp2.sytes.net/CEDHV/REP_Ley-875/001.I.Marco%20normativo/003.Ámbito%20Estatal/002.Ley%20483%20de%20la%20Comisión%20Estatal%20de%20Derechos%20Humanos%20del%20Estado%20de%20Veracruz%20de%20Ignacio%20de%20la%20Llave.pdf
- Congreso del Estado de Yucatán. (2002). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 124. 22 de mayo. Última reforma *Diario Oficial*, Decreto 353, 4 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98377.pdf>
- CDHEP.(2018a). Respuesta a solicitud de información. Oficio No. CDH/DPIT/0085/2018, con fecha del 20 de abril. Clasificación Archivística, Expediente 1/2018/DPIT, Sección 12c, serie 5. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2018b). Respuesta a solicitud de información. Oficio No. CDH/DPIT/0086/2018, con fecha del 20 de abril. Clasificación Archivística, Expediente 1/2018/DPIT, Sección 12c, Serie 5. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

- _____. (2018c). Respuesta a solicitud de información. Oficio No. CDH/DPIT/0087/2018, con fecha del 20 de abril. Clasificación Archivística, Expediente 1/2018/DPIT, Sección 12c, Serie 5. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2017). *Informe anual de actividades 2016*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2016>
- _____. (2016a). *Informe anual de actividades 2015*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2015>
- _____. (2016b). Recomendación: 8/2016. Expediente 816/2016. Disponible en: <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/16/8-2016.pdf>
- _____. (2015). *Informe anual de actividades 2014*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2014>.
- _____. (2014). *Informe anual de actividades 2013*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informe-anual-de-actividades-2013>
- _____. (2013a). *Informe anual de actividades 2012*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2013b). Recomendación 11/2013. Expediente: 12936/2012-C. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/13/11-2013.pdf>
- _____. (2013c). Recomendación: 22/2013. Expediente: 1059/2013-C. Disponible en <http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/13/22-2013.pdf>
- _____. (2012). *Informe anual de actividades septiembre 2010-agosto 2011 y anexo septiembre-diciembre 2011*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2010). *17 informe anual de actividades. Sep 2009-Ago 2010*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2009). *16 informe anual 2008-2009*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- _____. (2008). *15 Informe anual de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 2007-2008*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- Gallardo, B. (2018). La eficacia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la atención a quejas de migrantes centroamericanos en el periodo 2012-2015. (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Giddens, A. y Sutton, P. W. (2014). *Conceptos esenciales de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lachenal, C., Martínez, J. C. y Moguel, M. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf>
- Lagunes, O. N. (2018). "El desempeño institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, 1992-2015". *Dikê. Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, (23): 51-80. Disponible en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/631/520>
- _____. (2017). "La simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 1993-2015". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28 (1): 147-173. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15359/http://dx.doi.org/10.15359/rldh.28-1.6>
- Mayer-Serra, C. E., Magaloni, A. L. (2010). *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos humanos*. México: CIDE. Disponible en http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/132/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- ONU-DH. (2016). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos* (3ª. ed). México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20claves_2016_WEB.pdf
- SER (2011). *Informe de México: avances y desafíos en materia de Derechos Humanos*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Disponible en <https://www.upr-info.org/followup/assessments/session17/mexico/Mexico-InformHR.pdf>
- Yáñez, D. (2015). "El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22 (63): 185-220. Disponible en <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1670/1459>