RECOMENDACIÓN No. 17/2018

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y AL TRATO DIGNO EN AGRAVIO LAS PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN, ASÍ COMO AL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA INJERENCIAS ARBITRARIAS EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.

Tijuana, B. C. a 28 de diciembre de 2018.

LIC. JUAN MANUEL GASTÉLUM BUENROSTRO
PRESIDENTE DEL H. XXII AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

Distinguido Alcalde:

1. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 1, 2 párrafo primero, 3, 5, 7 fracciones I, II, IV, VIII, 26, 28, 35, 42, 45 y 47 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 1, 5 párrafo primero, 9 párrafo primero, 118 fracción IV, 121, 122, 123, 124, 125 y 126 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, ha examinado los elementos contenidos en el expediente de Queja **CEDHBC/TIJ/Q/1259/18/5VG.**

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º Apartado A fracción

II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 7 Apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 5 fracción V de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; 5 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; 15 fracción VI, 16 fracción VI y 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describen las claves utilizadas, con el compromiso de que se dicten las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para facilitar la lectura de esta Recomendación y evitar repeticiones innecesarias, se aludirá a las diversas instituciones y dependencias con acrónimos o abreviaturas, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

Nombre	Acrónimo
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	CEDHBC
Organización Internacional para las Migraciones	OIM
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR

I. HECHOS.

4. El 15 de noviembre de 2018, a través de un medio de comunicación se dio a conocer una entrevista sostenida el mismo día entre **AR1,** (Alcalde Municipal de Tijuana) con un medio de comunicación nacional, en la cual se le puede escuchar refiriéndose a las personas migrantes integrantes del éxodo que se encuentra en Baja California desde el día 11 de noviembre de 2018, expresando lo siguiente: *"Tenemos aproximadamente cerca de 2 mil personas, que no me atrevo a calificar a estas 2 mil como personas migrantes, dentro de este grupo de personas se ha colado si se me permite, una serie de viciosos, gente que se dedica a otras actividades, [hace], el día de ayer se arrestó a un grupo de ellos y se puso a disposición del INAMI[1], para que les aplique el 33 constitucional[2]. Qué es eso, los deporte inmediatamente a su país de origen […] antenoche fueron 4 personas, y podría decirse son 4, claro si son gente non grata, imagínate 4 ahorita, al rato 40, al rato muchas gentes más y no se vale […] En Tijuana estamos nosotros levantando una consulta para ver si verdaderamente quieren que sigamos recibiendo a estas personas que repito, me atrevo a decir, no todos son migrantes, [Alejandro], retando a la autoridad, subiéndose a las bardas, afectando a los ciudadanos tijuanenses, no querer aceptar la asistencia médica, la asistencia social, quejándose porque se les entregaron alimentos, querían otro tipo de alimentos, no quieren estar en los albergues que hemos abierto, que no refugios, son albergues. Estamos haciendo todo lo que en Tijuana tenemos al alcance con los elementos de la policía tratando de mantener el orden […] Queremos que se les aplique el 33 constitucional, por indeseables, no queremos que estén molestando a Tijuana, es una ciudad de migrantes, pero no de esta manera, la otra, hace unos días se criticaba que por qué no resolvíamos igual que con los haitianos, fue distinto, los haitianos llevaban sus papeles, venían en orden a hacer su trámite ante los Estados Unidos y no era una horda de, perdón que lo diga, pero no importa porque yo sigo considerando que los derechos humanos son para los humanos derechos […] Hay algunos que son una bola de vagos, marihuanos, fumando marihuana en la calle, agrediendo a las familias de Playas de Tijuana, Estas personas llegan en un plan agresivo, grosero".* A pregunta expresa sobre la forma en la que impedirían el acceso de las personas en contexto de migración a la ciudad

[1] Instituto Nacional de Migración.
[2] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 33.- Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Los extranjeros de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

de Tijuana, manifestó o siguiente: *“habremos de poner los retenes ahí en Tecate.”* Asimismo manifestó que el Instituto Nacional de Migración llevó a Playas de Tijuana a un grupo de 87 personas en contexto de movilidad humana pertenecientes a la comunidad LGBTI, y que esto debió ser avisado a los vecinos.

5. Por lo anterior esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7 fracción II inciso a) de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, así como los artículos 9, 82 y demás relativos y aplicables de su Reglamento Interno, inició de oficio el expediente **CEDHBC/TIJ/Q/1259/2018/5VG** por presuntas violaciones a derechos humanos de las personas en contexto de migración integrantes de la Caravana Migrante, manifestadas a través de las declaraciones ya referidas de **AR1**.

6. Posteriormente, el día 20 de noviembre de 2018, las organizaciones Ángeles de la Frontera, Asamblea Popular de Tijuana, Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Organización del Pueblo y los Trabajadores, Profesores Democráticos del Colectivo de Reflexión Universitaria de la Universidad de Guadalajara, Mateo 25, Red de Pastores de Los Ángeles y Pueblos Sin Fronteras, presentaron Queja por escrito en la que manifiestan el rechazo a las expresiones de **AR1**, exigiendo se retracte de tal posicionamiento, así como de declinar en la propuesta de consulta ciudadana a que hizo alusión en la entrevista que da lugar a la presente Recomendación, la cual refirieron tiene como objetivo legitimar la represión y el abuso a los migrantes que llegan a la frontera.

7. A efecto de conocer la verdad histórica de los hechos este Organismo Estatal recabó las evidencias necesarias y solicitó los Informes Justificados a las autoridades involucradas; sin embargo, en aras de cumplir con los principios de inmediatez, concentración y rapidez enunciados por los artículos 5 fracción II de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 6 de su Reglamento Interno, se enunciarán las evidencias que son relevantes para el estudio del presente caso, mismas que se describen a continuación:

II. EVIDENCIAS.

8. Transcripción de la entrevista en la que **AR1** se refiere a las personas integrantes de la “Caravana Migrante”.

9. Nota periodística del 16 de noviembre de 2018 publicada en el sitio web de un medio de difusión digital titulada "*Alcalde de Tijuana: algunos migrantes son marihuanos y vagabundos"*, en la cual se alude a la multireferida entrevista en la que **AR1** se expresa de los integrantes del éxodo de centroamericanos que se encontraban en ese momento en Tijuana, Baja California.

10. Escrito de Queja presentada por las organizaciones de la sociedad civil, Ángeles de la Frontera, Asamblea Popular de Tijuana, Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Organización del Pueblo y los Trabajadores, Profesores Democráticos del Colectivo de Reflexión Universitaria de la Universidad de Guadalajara, Mateo 25, Red de Pastores de Los Ángeles y Pueblos Sin Fronteras, en la que manifiestan el rechazo a las expresiones de **AR1**, exigiendo se retracte de tal posicionamiento, así como de declinar en la propuesta de consulta ciudadana, la cual refirieron tiene como objetivo legitimar la represión y el abuso a los migrantes que llegan a la frontera.

11. Informe Justificado de 6 de diciembre de 2018 suscrito por **AR1**, a través del cual precisa lo siguiente: *"…NIEGO la comisión de los hechos que se me atribuyen, ello, en virtud de que si bien es cierto, fui entrevistado por el medio de comunicación Milenio Televisión, en el cual tuve a bien dirigirme al tema de la ''caravana migrante'', sin embargo en ningún momento, violente* (sic) *o pretendí violentar los derechos de igualdad, no discriminación y trato digno a persona alguna; por el contrario, me encontraba en ejercicio de la libertad de expresión que consagra el artículo 6 de la carta magna, el cual implica la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública, libre y no menoscabe el derecho ninguna persona, simplemente me limite* (sic) *a emitir la respuesta a las preguntas que se me formularon".*

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

12. A la fecha de la emisión de este pronunciamiento la CEDHBC no tiene conocimiento de la existencia de algún procedimiento jurisdiccional o no jurisdiccional en trámite o concluido, derivado de los hechos materia de la presente Recomendación.

IV. OBSERVACIONES.

13. Del análisis lógico-jurídico de las evidencias que integran el expediente **CEDHBC/TIJ/Q/1259/18/5VG**, así como de los múltiples pronunciamientos emitidos por **AR1**, en término de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California a la luz de las disposiciones normativas nacionales e internacionales acogidas a través del numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se asevera la existencia de elementos suficientes para acreditar que en el presente caso existen vulneraciones a los derechos humanos, particularmente al Derecho a la igualdad, al trato digno, a la no discriminación y a la protección contra injerencias arbitrarias en el ejercicio de la libertad de expresión.

PERSONAS EN CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA.

14. Derivado de los hechos que dieron lugar al presente asunto, el Organismo Público Autónomo considera relevante abordar el contexto en que se llevaron a cabo. Lo anterior con la finalidad de dimensionar la importancia del presente pronunciamiento, así como la condición de vulnerabilidad en que se encuentran las personas en contexto de migración.

15. La migración es una constante en la era humana en este planeta. Está claro que los hombres y mujeres a través de los tiempos ha cambiado de lugar de residencia en busca de mejores condiciones de vida. Esto no únicamente obedece a circunstancias económicas, sino por diversos conceptos que colocan a las personas en situaciones de vulnerabilidad que los orilla a tener que cambiar de lugar de residencia, tales como desplazamientos forzados, condiciones medioambientales, persecución política, culturales y sociales.

16. De acuerdo a cifras dadas a conocer por el último informe anual de la OIM[3] para el año 2015 había en el mundo un aproximado de 244 millones de personas migrantes internacionales, lo que representa el 3.3% de la población mundial, siendo éste un incremento considerable respecto al año 2000 en el que el número se estimaba en 155 millones de personas que representaban el 2.8% de la población en el mundo.

[3] Organización Internacional para las Migraciones, *Informe Mundial sobre Migración 2018*, página 27.

17. Por lo que hace a la migración interna, las cifras aumentan significativamente estimándose en más de 740 millones de personas migrando dentro de su propio país de nacimiento, de los cuales 40 millones son desplazados internos.[4]

18. Datos del PNUD señalan que la mayoría de las personas en contexto de movilidad humana son refugiados económicos que buscan mejorar sus circunstancias y sus medios de vida para poder enviar dinero a sus hogares; no obstante ello, muchas personas migrantes, en especial quienes son víctimas de desplazamiento forzado en el mundo y cuya cifra oscila en los 65 millones de personas[5]. Resulta evidente que se enfrentan a condiciones extremas, como la falta de empleo, de acceso a servicios de salud, programas sociales, constantemente sufren acoso, violencia, malos tratos y discriminación.

19. Ante esta situación, la migración a nivel mundial exige necesariamente la cooperación entre Estados y una verdadera gobernanza internacional de la migración. Se requiere contar con medidas positivas por parte de todos los actores involucrados, es decir, los países de origen, tránsito, destino y retorno de personas en contexto de migración, pero además tienen que llevarse a cabo de manera conjunta desarrollando acciones que permitan a las personas migrantes mayores condiciones de seguridad, certidumbre jurídica, igualdad y trato digno.

20. Si bien es cierto, los Estados gozan de plena soberanía para establecer sus políticas públicas en materia migratoria, no se debe olvidar que las mismas han de estar ajustadas a las obligaciones internacionales contraídas por estos mismos, sobre todo en aras de velar por el respeto y protección de los derechos humanos de las personas en contexto de mayor vulnerabilidad, entre las que desde luego se encuentran las personas migrantes.

21. En el plano internacional existe gran variedad de instrumentos universales de derechos humanos adoptadas por los Estados que contienen la base jurídica de los derechos inherentes a toda persona en contexto de movilidad humana, de los cuales se abundará más adelante, destacando la *Carta de las Naciones Unidas*[6], la *Declaración Universal de Derechos Humanos*[7], el *Pacto Internacional de*

[4] ACNUR, *Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2016,* Ginebra, 2017, p. 2. *Vid,* http://www.unhcr.org/statistics
[5] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Nueva York, 2016, p.19.
[6] Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945 en San Francisco, California, Estados Unidos de América.
[7] Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948 en París, Francia.

Derechos Civiles y Políticos[8], *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*[9], *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país donde viven*[10], *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo*[11], *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*[12], *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*[13], entre otros más.

22. Recientemente en los días 10 y 11 de julio de 2018 se celebró el primer Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en la sede de las Naciones Unidas, con la finalidad de gestionar los flujos migratorios de forma integral y a escala internacional. Constituye el primer documento negociado de forma global en el marco de las Naciones Unidas que atiende la migración internacional en todas sus dimensiones, en el que los Estados asumen el compromiso de la cooperación internacional, contrayendo México su compromiso con el multilateralismo y con la gobernanza efectiva de la migración en el plano global.

23. En el pacto, los Estados Miembros de la ONU acordaron que debe contener los principios guía que transversalizan la perspectiva de género y el interés superior de la niñez, así como el principio de no discriminación, comprometiéndose a garantizar un regreso seguro y digno a los migrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un riesgo real y previsible de muerte, tortura u otros tratos inhumanos.

24. En el documento se destacan 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular, dentro de los que se refieren, "*los de atender* y *reducir al máximo las vulnerabilidades de la migración, usar la detención migratoria únicamente como último recurso*, así como *eliminar toda forma de discriminación y promover el discurso público basado en mejorar la percepción de la migración".*[14]

---

[8] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.
[9] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.
[10] Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en donde viven, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.
[11] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.
[12] Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
[13] Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016 en su resolución 71/1.
[14] Borrador final del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, julio 2018.

25. Igualmente establece que debe traducirse en acciones concretas, siendo guía para impulsar temas fundamentales para las personas en contexto de movilidad humana, como lo son: el acceso seguro de las personas migrantes a servicios básicos de salud, educación y justicia; la protección de los mismos en situaciones de vulnerabilidad; la no regresión en los compromisos de derechos humanos y el rechazo absoluto a la criminalización de las personas migrantes.

26. México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas en contexto de migración, lo cual implica grandes dimensiones y lo convierte en un tema de particular relevancia para nuestra nación, igualmente presenta importantes flujos de migración interna, ya que de acuerdo a datos estadísticos se registran al menos 3.3 millones de personas viviendo en una entidad federativa distintas a la que vivían cinco años antes[15].

27. Estados Unidos de América es el país con mayor número de inmigrantes[16] en el mundo[17] con más de 46 millones de personas que ingresaron en contexto de migración. Lo anterior derivado de las condiciones de vida que ofrece el gobierno norteamericano en contraste con aquellas en las que se encuentran los países de origen, a saber, amenazas contra la integridad y seguridad de las personas, falta de oportunidades, condiciones socioeconómicas, libertad política, oferta educativa, entre otras. Por ello el Estado de Baja California se convierte en un punto geográfico estratégico para cruzar a dicho país, teniendo además el mayor porcentaje de población radicada que nació en otra entidad federativa, llegando al 41% según el Estudio de Migración Interna de INEGI 2010. Más de 1 millón 300 mil residentes, de los 3 millones 150 mil que componían la población bajacaliforniana en el 2010 procedían de otras entidades federativas, en su mayoría Sinaloa, Jalisco, Sonora, Michoacán, Ciudad de México, Nayarit, Veracruz, Oaxaca, Guanajuato y Chiapas.

28. Baja California es una entidad de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes; por el Estado fueron repatriados en los últimos 10 años, 1 millón 526 mil 79 connacionales.[18]

[15] De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el censo 2010 registró que 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad en junio de 2005 vivían en una entidad diferente a la de su residencia en junio de 2010.
[16] Que se va de un país para establecerse en otro. Academia Mexicana de la Lengua.
[17] Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2016.
[18] Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, a través de su Unidad de Estadística Migratoria.

CARAVANA MIGRANTE.

29. A continuación se expone de forma cronológica el tránsito de los integrantes de la “Caravana migrante” hasta su llegada a Baja California[19].

29.1. El 5 de octubre de 2018 se convocó por medio de redes sociales la denominada “Marcha del migrante”, bajo el lema “No nos vamos porque queremos: nos expulsa la violencia y la pobreza”.

29.2. El viernes 12 de octubre 160 personas se reunieron en la terminal de San Pedro Sula, Honduras, para iniciar la primera caravana migrante.

29.3. El sábado 13 de octubre la caravana avanzó hacia el Departamento de Cortés, Honduras, y fue sumando a cerca de 1,300 personas.

29.4. El 15 de octubre la caravana cruzó la frontera de Guatemala y descansaron en Esquipulas, departamento de Chiquimula, en dicho país.

29.5. El 17 de octubre ya se habían unido aproximadamente 4,000 personas, quienes esperaban en el puente fronterizo con México para ser atendidos por las autoridades migratorias mexicanas. El gobierno de México envió agentes del Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal a la frontera.

29.6. El 17 de octubre la CNDH solicita medidas cautelares y humanitarias, para la protección y auxilio de personas en contexto de migración, en especial de los grupos vulnerables que participan en la Caravana Migrante, pidieron respeto a su dignidad y derechos a niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas mayores, con discapacidad y a quienes requieren atención especial.

29.7. El 19 de octubre algunas personas migrantes derribaron la valla policial entre México y Guatemala logrando cruzar más de 1,600 personas al municipio de Suchiate en Chiapas. La Policía Federal intervino lanzando gases lacrimógenos a la población migrante por lo que las personas

[19] Colegio de la Frontera Norte. La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018 Diagnóstico y propuestas de acción. 13 de diciembre de 2018.

centroamericanas se defendieron con piedras. Las personas migrantes pernoctaron en Ciudad Hidalgo, Chiapas.

29.8. El 20 de octubre la primera caravana continuó hacia Tapachula, Chiapas, algunos fueron trasladados en autobuses. En Tapachula se alojaron en la Expo Mesoamericana, reacondicionado como albergue temporal; la mayoría durmió en los parques Hidalgo y Bicentenario. Ese día inició la segunda caravana migrante, partiendo también de Honduras.

29.9. El 21 de octubre las personas alojadas en la feria Expo Mesoamericana, denunciaron que eran retenidas por el INM; sin embargo, pudieron reanudar la marcha desde Tapachula para dirigirse hacia Huixtla, Chiapas, la mayoría en camiones de carga. Un hombre hondureño perdió la vida al caer de un automóvil. Las personas migrantes pernoctaron en Huixtla.

29.10. El 25 de octubre llegaron a Arriaga y ahí descansaron en las vías del tren para seguir hacia Oaxaca.

29.11. El 27 de octubre la CNDH emite medidas cautelares a la Policía Federal ante un operativo de contención de la Caravana Migrante. Las medidas se solicitaron con el objetivo de salvaguardar la integridad física de las personas en contexto de movilidad y evitar actos de difícil o imposible reparación, particularmente en el caso de niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas mayores.

29.12. El 28 de octubre después de un enfrentamiento con la policía guatemalteca, la segunda caravana rompe la valla metálica que separa Guatemala de México. Los disturbios tienen como resultado la muerte de un joven hondureño que fue alcanzado por una bala de goma y varias personas heridas.

29.13. El 30 de octubre por la noche la tercera caravana arribó a Tecún Umán, Guatemala, ingresando a México el 31 de octubre. A partir de lo anterior se suscitaron algunos enfrentamientos cuando migrantes llegaron al Río Suchiate y la Policía Federal usó un helicóptero para detener el avance de los centroamericanos hacia México.

29.14. El 4 de noviembre la primera caravana salió de Ciudad Isla, Veracruz. Una parte avanzó hasta Puebla y la Ciudad a de México en diversos transportes, mientras que otros se quedaron en Puebla. Llegaron a la Ciudad de México las primeras personas migrantes, albergándose en el deportivo Magdalena Mixhuca, donde se les brindó atención médica, alimentos y ropa.

29.15. El 6 de noviembre el alcalde en Iztacalco, Ciudad de México, afirmó que el deportivo Magdalena Mixhuca se encontraba al límite de su capacidad, hasta donde habían arribado 7,020 migrantes y se esperaba la llegada de más.

29.16. El 7 de noviembre la CNDH solicitó a diversas autoridades federales y estatales considerar la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las personas integrantes de la Caravana Migrante que las hace propensas a ser víctimas de delitos en su contra, con el fin de garantizar su seguridad y vigilancia en las carreteras o lugares por donde transitan.

29.17. El 8 de noviembre, la tercera caravana, compuesta en su mayoría por salvadoreños, comienza a acelerar su paso por el Estado de Chiapas, y llega a Matías Romero, Oaxaca, donde se une a un grupo de la segunda caravana. El 9 de noviembre, al no poder conseguir autobuses para seguirse desplazando por México, parten más de 2,000 integrantes de la Ciudad de México hacia Querétaro en diversos medios de transporte, principalmente en camiones de carga.

29.18. El 10 de noviembre a partir de las 4:00 horas, los más de 6,000 centroamericanos que integraban la caravana migrante y que aún continuaban en la Ciudad de México comenzaron a levantarse para seguir su marcha a los Estados Unidos de América, la mayoría se dirigía hacia Querétaro caminando o en transporte de carga.

29.19. Ese mismo día, una avanzada de la caravana migrante compuesta por 85 personas, en su mayoría pertenecientes a la comunidad LGBTTTI, llegaron a Tijuana. Allí, fueron transportados en autobuses hacia la colonia Playas de Tijuana, donde una organización de Texas les había rentado una casa. Los vecinos de Playas de Tijuana protestaron por la presencia de estas personas en su fraccionamiento.

29.20. Ante la llegada del primer contingente perteneciente al éxodo migrante, la CEDHBC realizó solicitud de medidas cautelares al Gobernador del Estado, Alcaldes y Alcaldesa de las ciudades fronterizas, Tijuana, Mexicali y Tecate, con la finalidad de que se garantizara la seguridad e integridad personal, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al trato digno, a la igualdad y no discriminación en favor de los integrantes del éxodo de personas en contexto de migración que se encontraban en Baja California.

29.21. El 12 de noviembre llegó a Tijuana un grupo de cerca de 357 personas migrantes de la primera caravana. Llegaron al Desayunador del Padre Chava donde recibieron alimentos y se trasladaron después hacia Playas de Tijuana. En la tarde, algunos migrantes fueron trasladados a albergues de la ciudad por autobuses de la policía, mientras otros insistieron en quedarse en las cercanías del faro y pernoctaron a la intemperie.

29.22. El 13 de noviembre el tercer grupo de la primera caravana, integrado por 343 personas, llegó a Tijuana. Nuevamente, llegaron a recibir alimentos al Desayunador del Padre Chava. Algunos fueron a Playas de Tijuana y otros se dirigieron al Parque de la Amistad.

29.23. El 14 de noviembre en la noche, residentes de Playas de Tijuana se manifestaron contra la presencia de personas migrantes y después de realizar una manifestación en la delegación de dicha demarcación territorial, un grupo de manifestantes llegó hasta la ubicación de las personas en contexto de movilidad humana para recriminar su presencia en el lugar y hacerles saber su descontento con ello.

29.24. El 14 de noviembre, autoridades Federales, Estatales y Municipales anunciaron la apertura de un albergue que estaría a cargo de la Directora del DIF Municipal. Se anunció que el mismo podría alcanzar un aforo de 3,000 personas; sin embargo, para esa noche estaba acondicionado para 360. La mayoría de las personas migrantes no aceptó trasladarse a ese albergue argumentando que era de puertas cerradas. Muchos durmieron nuevamente en el faro de Playas de Tijuana.

29.25. El 15 de noviembre más de 1,000 personas migrantes de la caravana que se encontraban en Tijuana aceptaron ingresar al albergue temporal Benito Juárez. Para el 16 de noviembre durmieron más de 2,000 personas en el albergue Benito Juárez.

29.26. El 18 de noviembre, un grupo de personas con consignas como *“Delinques una vez, te aplico el 33” "Migrantes sí, invasores no", "Tijuana se levanta"* y *"Fuera hondureños",* se reunieron en la glorieta Cuauhtémoc, ubicada en Zona Río hasta llegar a las cercanías del refugio temporal en el centro de la ciudad, en el centro de la ciudad, para manifestarse en contra de la llegada de personas migrantes centroamericanas a Tijuana. En la protesta participaron alrededor de 300 personas, quienes gritaban improperios a quienes realizan la labor de defender los derechos de las personas migrantes. En el lugar fueron bloqueados por agentes antimotines terminando en un enfrentamiento contenido por las autoridades de seguridad pública municipal, la manifestación concluyó alrededor de las 18:00 horas.

29.27. El 21 de noviembre llegaron alrededor de 1,500 centroamericanos más al albergue Benito Juárez en la Zona Norte.

29.28. El 21 de noviembre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, instaron al H. Ayuntamiento de Tijuana a proteger y garantizar los derechos humanos de personas migrantes, manifestando que las declaraciones que dan lugar a la presente Recomendación contribuyen a la polarización social que amenaza la seguridad de quienes integran la Caravana Migrante, a la par que puede generar acoso en el empleo contra las personas de origen centroamericano, aunque no sean de la caravana.

29.29. El 22 de noviembre en Asamblea General, la Federación Iberoamericana del Ombudsman, instó a las diversas instituciones de la Organización de Naciones Unidas, a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y a la Alianza Global de las Instituciones de Derechos Humanos a que adoptaran medidas preventivas y de supervisión para garantizar la protección de los migrantes. Exhortó también a México y a Estados Unidos de América a atender sus obligaciones conforme al derechos internacional de los derechos humanos, derecho humanitario

internacional y derecho internacional de refugiados, para generar condiciones necesarias para la realización de movimientos migratorios en condiciones de seguridad y dignidad.

29.30. El 25 de noviembre personas migrantes centroamericanas que se encontraban en Tijuana a la espera de cruzar hacia Estados Unidos realizaron una marcha cerca de la garita de San Ysidro. Algunos de ellos intentaron cruzar por del Río Tijuana para llegar a las garitas fronterizas, ante lo que la policía federal respondió con escudos antimotines para frenar su paso. La Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos cerró las garitas de ambos lados de la frontera y lanzó a las personas integrantes de la caravana migrante, así como a quienes se encontraban en el área, gas lacrimógeno justificando que eran una amenaza para el país y que buscaban frenar su avance hacia Estados Unidos de América.

29.31. El 27 de noviembre, el conteo oficial de la Unidad Deportiva Benito Juárez informaba un total de 6,062 migrantes albergados en sus instalaciones.

29.32. El 29 de noviembre, ante la severidad del clima y las inundaciones en la Unidad Deportiva Benito Juárez, autoridades municipales informaron sobre el cierre de este refugio temporal y la apertura de un albergue en "*El Barretal*", para ser el nuevo espacio al que se invitaría a las personas integrantes de la "Caravana Migrante".

29.33. El 30 de noviembre, la Subdirección General para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Baja California (COFEPRIS), colocó sellos en los accesos de la Unidad Deportiva Benito Juárez, clausurándola como albergue temporal. Asimismo, se informó a las personas en contexto de migración que aún permanecían en la zona del cese de servicios en dicha área.

29.34. Al 2 de diciembre, la Policía Municipal de Tijuana daba a conocer la cifra de 236 detenciones a integrantes de la caravana, por motivo de faltas administrativas e incluso la presunta comisión de delitos.

29.35. El 3 de diciembre, por instrucciones del Gobierno de México, el albergue temporal El Barretal quedó bajo la administración de la Coordinación Nacional de Protección Civil y el Instituto Nacional de Migración.

29.36. Para el 6 de diciembre, alrededor de 3 mil 200 integrantes de la Caravana habían solicitado la condición de refugiados ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), según informó el representante de ACNUR en el país.

29.37. El 10 de diciembre, la Embajada de Honduras en México dio a conocer que en el albergue temporal El Barretal se encontraban alrededor de 2 mil 500 integrantes de la caravana, mientras que otras mil 500 personas permanecían en diferentes espacios de la ciudad de Tijuana. Precisando además que alrededor de 100 personas habían sido detenidas por la Patrulla Fronteriza y otras 900 optaron por trasladarse a la ciudad de Mexicali. Asimismo dieron a conocer que alrededor de 2 mil 500 integrantes de la caravana habían retornado a sus países de origen.

29.38. El 20 de diciembre la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana informó a las personas migrantes que se encontraban en la calle 5 de mayo, a través volantes impresos, que debían retirarse de dicho lugar toda vez que se encontraban violando diversas disposiciones del Bando de Policía y Gobierno de la ciudad, ofreciendo transporte para trasladarlos al albergue El Barretal.

29.38. La madrugada del 21 de diciembre fueron retiradas de la calle 5 de mayo las personas en contexto de migración que se encontraban durmiendo en dicha avenida desde la clausura de la unidad deportiva Benito Juárez, siendo detenidas 28 personas migrantes por presuntas faltas administrativas y el resto trasladadas al albergue temporal El Barretal.

A. DERECHO A LA IGUALDAD, AL TRATO DIGNO, Y A NO SER DISCRIMINADO.

30. La igualdad es un principio rector de actuación del Estado así como un derecho humano que se entiende como una prerrogativa que se le reconoce a todas las personas para disfrutar de los derechos establecidos y protegidos por ordenamientos del *corpus iuris* nacional e internacional que estén de acuerdo con la Constituciòn Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo aquellas circunstancias y particularidades que reflejan la individualidad de las personas, siendo este el motivo por el cual es considerado como un derecho vertebral y entraña por sí mismo la no discriminación bajo ninguna circunstancia ni categoría que pueda colocar a una persona en un estado de vulneración en el ejercicio pleno de sus derechos[20].

31. En el mismo sentido, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo quinto establece que *"…queda prohibida toda discriminación motivada 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 y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas",* principio que igualmente reconocen los numerales 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, I.6 de la Declaración del Milenio y 9.1 de la Declaración Sobre la Raza y los Perjuicios Raciales, tratados internacionales que en términos generales disponen que toda persona tiene los mismos derechos y libertades, sin distinción alguna siendo por lo tanto todas y todos iguales ante la ley.

32. El derecho a la igualdad y a la no discriminación ha sido materia de revisión por parte de la CrIDH, órgano que ha considerado la necesidad de concebir dos conceptos respecto de la discriminación, una negativa en cuanto a la prohibición de diferencias de tratos arbitrarios y una positiva, la cual se encuentra ligada con la obligación del Estado de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han

[20] **Soberanes Fernández, José Luis**, "*Manual para la calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos"* Editorial Porrúa, página 111, Primera edición, México 2008.

sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados[21].

33. Asimismo la CrIDH ha señalado que "*los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto"*[22] Ha sostenido también que los Estados están obligados "*a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de tercero que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias"*[23].

34. Respecto a la validez de las evidencias que obran en el expediente **CEDHBC/TIJ/Q/1259/18/5VG**, estas tienen el carácter de indubitables ya que es claro que el entrevistado en los hechos que dan lugar a la presente Recomendación, efectivamente es **AR1**, circunstancia además no controvertida por dicho servidor público; así como también la nota periodística que forma parte del sumario, toda vez que como lo ha reconocido la CrIDH, en relación a que las mismas contienen la manifestación de hechos públicos y notorios que, como tales, no requieren en sí mismos de prueba.

35. En el caso que nos ocupa, si bien **AR1** a través del Informe Justificado rendido ante la CEDHBC alude que las manifestaciones vertidas no fueron pronunciadas con fines discriminatorios, lo cierto es que aunado a que como se puntualizó en lineas anteriores, gran parte de la comunidad de Tijuana había mostrado su descontento con la presencia de personas migrantes provenientes de centroamérica en el territorio de Baja California, convocando incluso a marchas y manifestaciones en contra de dicho colectivo, las declaraciones realizadas por **AR1** en su calidad de servidor público, favorecen un ambiente en el que pueden imperar las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación de que han sido objeto las personas en contexto de movilidad humana.

[21] **Corte Interamericana de Derechos Humanos** (CIDH), Caso Furlan y Familiares Vs Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 267.
[22] Condición jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 103, y Caso Duque, párrafo 92.
[23] Cfr. Condición jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 104, y Caso Duque, párrafo 92

36. Tal y como lo indica el principio de interdependencia consagrado en el artículo primero, párrafo tercero de la Carta Magna, el derecho humano a la igualdad se encuentra intrínsecamente ligado a la no discriminación y al trato digno, entendiéndose este último como la prerrogativa que tiene toda persona a que se le permita hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas, en un mínimo de bienestar, generalmente aceptadas por quienes conforman la especie humana y reconocidas por el orden jurídico[24], siendo por lo tanto inexcusable que las declaraciones de **AR1** constituyeron actos discrminatorios y por lo tanto violatorios de los derechos humanos de **V**.

37. Bajo este entendido, la protección del derecho al trato digno es una responsabilidad del Estado y por lo tanto de quienes lo integran, máxime a que surge de la imperante necesidad de salvaguardar la dignidad humana, comprendiendo con ello el reclamo a cualquier acto infringido en el menoscabo de una persona, además, implica el resguardo a su integridad moral, con el fin de que pueda vivir y desarrollarse en un ambiente sano sin tratos indignos que le pudieran generar alguna humillación, hecho violatorio que se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la protección de la honra contemplado en el artículo 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que enuncia que *"toda persona tiene derecho al respeto a su honra y al reconocimiento de su dignidad",* visión que igualmente ampara el numeral V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

38. En ese sentido la CNDH en la Recomendación General 23/2015 dirigida a los Titulares de los Poderes Ejecutivos y Órganos Legislativos de todas las Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos señaló en su párrafo 29 que *"La discriminación desde el punto de vista jurídico, se entiende como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las*

[24]**Soberanes Fernández, José Luis,** Op. Cit. página 273

responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo"[25]*.* El derecho a no ser discriminado consagra la igualdad entre las personas e impone a los Estados y a sus actores ciertas prohibiciones.

39. Es importante destacar que generalmente las personas en contexto de movilidad humana se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, lo anterior por situaciones de *iure*[26] o de facto[27], es decir, desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes, o bien por las propias desigualdades estructurales. Existen también prejuicios culturales acerca de los migrantes que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que disfucultan la integración de las personas migrantes a la sociedad[28].

40. En tal sentido, es pertinente destacar lo señalado por la Asamblema General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre "Protección de los migrantes", según la cual se debe tener presente *"la situación de vulnerabilidad en que suelen encontraarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular".* Dicha Asamblea también ha manifestado constantemente su preocupación *"por las manifestaciones de violencia, recismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante de que son objeto los migrantes, especialmetne las mujeres y los niños, en diferentes partes del mundo".* Con base en dichas consideraciones, la Asamblea ha reiterado la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica y que sean tratados con humanidad.

41. Resulta importante destacar también que la situación regular de una persona migrante en un México no es condición necesaria o indispensable para que en el territorio nacional le sean respetados y garantizados sus derechos y el principio a

[25] Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 1º, fracción III.
[26] De derecho.
[27] De hecho.
[28] **CIDH,** Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

la igualdad y no discriminaciòn, puesto que tienen el carácter de fundamental y por tanto la obligación que recae sobre el Estado Mexicano es de garantizarlo a los nacionales y a toda persona extranjera que se encuentra en su territorio.

42. Lo anterior desde luego no significa que por el hecho de gozar de los derechos humanos reconocidos en nuestro país no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con los ordenamientos jurídicos vigentes. Lo fundamental es que al tomar las medidas, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen el goce y ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad o cualquier otra causa.

43. En tal sentido, **AR1** puntualizó que se aplicaría el artículo 33 constitucional, refiriéndose a la expulsión del país a través de los procesos de deportación, agregando que lo harían por *"indeseables"* lo cual además de constituir un acto claro de discriminación en contra de cualquier persona, se opone a lo dispuesto precisamente por el propio artículo 33 constitucional, que si bien es cierto preveé la posibilidad de que previa audiencia, se expulse del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la Ley de Migracion, también es cierto que establece en su párrafo primero que las personas extranjeras gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la ley fundamental del país.

44. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículos 1º dispone la garantía y derecho al trato digno en su párrafo quinto, mismo que establece que "*Queda prohibida toda discriminación motivada 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 y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

45. Asimismo, la dignidad humana es considerada como la base de los demás derechos fundamentales, en ese sentido resulta aplicable la Tesis Jurisprudencial que a continuación se enuncia:

> "*Época: Décima Época*
> *Registro: 2012363*
> *Instancia: Primera Sala*
> *Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.)
Página: 633

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada".

46. Por su parte la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California dispone en su artículo 13 que el Estado de Baja California garantiza el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los Tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, con independencia de su situación migratoria. Al mismo tiempo establece en su numeral 14 que "*Todos los migrantes tienen el mismo derecho a recibir y ser beneficiarios de las acciones, apoyos, protección y programas gubernamentales a que se refiere esta ley, por lo que queda prohibida*

toda práctica discriminatoria en el otorgamiento y prestación de bienes y servicios derivados de las políticas, programas y acciones de atención a migrantes".

47. Para la CEDHBC es claro que el orden jurídico nacional e internacional reconoce los derechos humanos de los que debe gozar toda persona en contexto de movilidad humana y es deber del Estado mexicano garantizarlos a través de sus instituciones y obligación de todo servidor público promoverlos, respetarlos, protegerlos y brindar las garantías necesarias para que no se vulneren los mismos. En ese sentido, las defensoras y defensores de derechos humanos no pueden ser la excepción toda vez que la promoción y defensa de los derechos de las personas en contexto de migración deben ser la premisa fundamental, más aún cuando se enfrentan a situaciones que las ponen en estado espacial de vulnerabilidad por cuestiones de violencia, económicas, sociales, culturales, políticas y personales que colocan a las personas en condiciones de mayor riesgo de violación a sus derechos humanos. Ante ello la CEDHBC elaboró las Directrices para la Participación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Situaciones Migratorias Especiales que tienen por objetivo desarrollar una herramienta útil para la defensa de la dignidad humana, que permita definir los procedimientos y mecanismos para la adecuada y oportuna atención de situaciones migratorias especiales entendidas por la concurrencia de contingentes numerosos de personas migrantes, mismas que por sus características requieren de la participación de todos los actores involucrados en el tema, y los organismos defensores de derechos de las personas no pueden ser la excepción.

48. Las manifestaciones vertidas por **AR1,** constituyen una trasgresión al principio de igualdad previsto en nuestra Carta Magna y demás normas jurídicas ya referidas, principio y derecho que no únicamente otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de las decisiones y ejecución de políticas públicas a través de la administración pública. Este derecho debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí la razón por la que hacer distinciones que coloquen a las personas en mayor estado de vulnerabilidad y que constituyan injerencias arbitrarias, utilizando además calificativos que invitan al fortalecimiento de actitudes xenófobas en contra de cualquier persona, resulta contrario al mandato constitucional de garantizar los derechos humanos.

B. DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA INJERENCIAS ARBITRARIAS EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

49. El derecho a la libertad de expresión, constituye uno de los pilares de las sociedades actuales y comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección[29], pudiendo ser su ejercicio restringido cuando resulte necesario asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

50. Por ello, los distintos órganos que comprenden el sistema interamericano de derechos humanos han reconocido que el ejercicio de la libertad de expresión por parte de funcionarios y funcionarias públicas tiene ciertas características y connotaciones específicas, comprendiéndose a que *"están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos"* [30], *e*n este sentido, arribaron a la determinación de que las y los servidores públicos tienen el deber de asegurarse de que al ejercicio de su libertar de expresión no estén causando el desconocimiento de derechos fundamentales y sobre todo que sus pronunciamientos no constituyan una injerencia arbitraria directa o indirecta[31].

51. Si bien es cierto, el artículo 9 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California contempla que *"el Presidente Municipal […] no podrán ser reconvenidos por las manifestaciones que viertan con motivo el ejercicio de su cargo…"*, el numeral 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California refiere que *"Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de respeto a la dignidad de las personas, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que*

---

[29] **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, artículo 13.1.
[30] **CIDH,** "Caso Apitz Barbera y otros ("*Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas", sentencia de 5 de agosto de 2008, párrafo 131.
[31] **CIDH**, *"Jurisprudencia Nacional sobre Libertad de Expresión y Derecho a la Información"*, 5 de marzo de 2013, párrafo 156, consultable en sitio web http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf

rigen el servicio público […] I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones; […] IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva; […] VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución", por lo que a través de una simple interpretación conforme de los preceptos legales antes citados, en relación con el principio *pro persona*, si bien existe una aparente prohibición de reconvenir al Alcalde por manifestaciones que vierta en el ejercicio de su cargo, esto si resulta en una falta al juramento realizado por dicho funcionario público de velar y garantizar el respeto a los derechos humanos, a la Constitución y a la Leyes que de ella emanen, toda vez que las expresiones vertidas: *"viciosos", "son gente non grata", "En Tijuana estamos nosotros levantando una consulta para ver si verdaderamente quieren que sigamos recibiendo a estas personas que repito, me atrevo a decir, no todos son migrantes", "Queremos que se les aplique el 33 constitucional, por indeseables, no queremos que estén molestando a Tijuana", "perdón que lo diga, pero no importa porque yo sigo considerando que los derechos humanos son para los humanos derechos", "Hay algunos que son una bola de vagos, marihuanos, fumando marihuana en la calle, agrediendo a las familias de Playas de Tijuana, Estas personas llegan en un plan agresivo, grosero",* no son una manifestación de su ejercicio de libertad de expresión sino una serie de frases que trastocan la esfera jurídica de terceros, por lo que lejos de ser una declaración de ideas, figura dentro de las restricciones que la misma comunidad internacional refiere para las y los servidores públicos.

52. Otro aspecto que cobra particular importancia es el compromiso del Estado Mexicano con la migración, y que al ser partícipes del Pacto Mundial descrito en líneas anteriores, existe el deber de, entre otras cuestiones, atender y reducir al máximo las vulnerabilidades de la migración y promover el discurso público basado en mejorar la percepción de la migración.

53. Es claro que el discurso público incide en la opinión pública, por lo que la comunicación gubernamental no puede estar alejada de los principios universales en materia de derechos humanos y debe abstenerse de realizar injerencias arbitrarias que pudieran tener como consecuencia, además de las violaciones a

derechos humanos, colocar en mayor riesgo a las personas de referencia, como fue el caso con la marcha llevada a cabo el 18 de noviembre de 2018, en la que un grupo de alrededor de 300 personas mostró su descontento con la presencia de personas migrantes en la ciudad de Tijuana, con consignas como "*delinques una vez, te aplico el 33", "primero nuestro pobres", "fuera invasores", "inmigrantes sí, ilegales no".*

54. En el caso que nos ocupa, en las manifestaciones acreditadas de **AR1**, se constata un lenguaje que refleja una percepción basada en estereotipos sobre las personas en contexto de migración que de acuerdo a la ENADIS 2010 [32] representan el tercer grupo más discriminado en México, opinión que se agudiza en zonas de mayor tránsito, como las fronteras. La utilización de dichas expresiones no únicamente contribuye a la estigmatización de determinados grupos de la población, como lo es la migrante, sino que por sí misma constituye una práctica incompatible con la obligación de respetar y garantizar los derechos de las personas, injiriendo arbitrariamente en la vida, proyecto y personalidad de las personas. Siendo un deber del Estado suprimir prácticas de cualquier naturaleza que representen trasgresiones a los derechos y por el contrario desarrollar prácticas tendientes a la efectiva protección y garantía de los mismos. El provenir de **AR1**, las circunstancias se agravan más ya que pueden influir en la opinión y las acciones de personas bajo su mando y particulares, lo cual puede derivar en la construcción de un discurso de odio que cause actos de violencia en contra de las personas en contexto de movilidad humana.

C. ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE VÍCTIMA EN EL PRESENTE CASO.

55. En ese tenor, la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, en su artículo 4 señala que se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

[32] Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010), pueden ser consultados en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

56. Por su parte la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial Número 49, Tomo CXXV, Sección III, de fecha 29 de octubre de 2018, en su artículo 5 primer párrafo señala que se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano.

57. Es por ello, que en atención a que se reúnen los elementos establecidos anteriormente, la CEDHBC tiene como acreditada la calidad de víctimas directas a V en los términos que mencionan los preceptos legales referidos en los párrafos que anteceden, derivado del agravio cometido en su contra tal como se describió en el cuerpo de la presente Recomendación.

58. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7 fracción II de la Ley General de Víctimas[33] y el ordinal 8 fracción II de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California[34], este Organismo Estatal considera procedente la reparación de los daños ocasionados a V en los términos siguientes:

V. REPARACIÓN DEL DAÑO.

59. De acuerdo a los diversos ordenamientos nacionales e internacionales, toda violación a los derechos humanos trae consigo el deber ineludible de reparar los agravios sufridos por las autoridades responsables. La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que *"La indemnización por violación de los derechos humanos encuentra fundamento en instrumentos internacionales de carácter universal y regional"* como lo es el *"Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras",* Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas).

60. En el ámbito internacional, el principio 15 de los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas*

[33] Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. fracción II.- A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.

[34] Artículo 8. Conforme a la presente Ley y la Ley General, las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: fracción II.- A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.

internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones" (Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 2005) señala que *"una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido"*.

61. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras de cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, misma que comprende diversos *"modos específicos"* de reparar dado a que *"varían según la lesión producida",* señalado a su vez que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, hecho que de no ser posible, se deben implementar una serie de medidas para que además de garantizar el respeto de los derechos vulnerados, se reparen las consecuencias que produjeron los hechos violatorios.

62. En suma de lo antes expuesto, resulta indispensable para el Estado a través de las autoridades municipales, repararen el daño causado de conformidad al párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que determina que *"todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley"*; asimismo el artículo 109 Constitucional párrafo último prevé que *"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"*.

63. El artículo 7, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece que *"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes."*

64. La Ley General de Víctimas establece en sus artículos 7 fracción II y 26, que las víctimas tienen derecho a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron y que además, se les repare de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

65. El 29 de octubre de 2018 fue publicada la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, en el Periódico Oficial del Estado No. 49, en la que se reconocen los derechos que tienen las víctimas de violaciones a sus derechos humanos a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos, sin embargo se encuentra dentro del plazo establecido para la operación del Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el debido cumplimento de sus atribuciones, ello de acuerdo al artículo décimo cuarto transitorio de dicha norma, lo cual para la Comisión Estatal resulta relevante su pronta instalación a fin de poder reparar de manera inmediata a las víctimas.

66. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7 fracción II de la Ley General de Víctimas[35] y el ordinal 8 fracción II de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja

[35] Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. fracción II.- A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.

California[36], este Organismo Estatal considera procedente la reparación de los daños ocasionados a las **V** en los términos siguientes:

a. Medidas de satisfacción.

67. La satisfacción debe incluir, una declaración oficial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y de las personas estrechamente vinculadas con las mismas, así como una disculpa pública por parte de **AR1**, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de su responsabilidad.

b. Medidas de no repetición.

68. La garantía de no repetición consiste en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. De conformidad con ello, es necesario que **AR1** se abstenga de realizar conductas como las que dieron lugar a la presente Recomendación.

69. En ese sentido, se deberán instaurar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorias de derechos humanos no se repitan, por lo que es necesario que personal del H. Ayuntamiento de Tijuana tome cursos de educación, formación y capacitación sobre igualdad sustantiva, el uso del lenguaje incluyente y no discriminatorio en la actuación de la administración pública, particularmente sobre los derechos humanos vulnerados en los hechos que dieron lugar a la presente Recomendación.

70. En consecuencia, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California se permite formular respetuosamente a usted señor Presidente Municipal del H. XXII Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Ofrezca una disculpa pública para las **V** ante los pronunciamientos realizados con connotaciones xenófobas, misma que deberá ser llevada a cabo a través de los mismos medios en que se hicieron las manifestaciones materia de

[36] Artículo 8. Conforme a la presente Ley y la Ley General, las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: fracción II.- A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.

este pronunciamiento, enviando a esta Comisión Estatal las pruebas de su cumplimiento en un plazo no mayor a diez días.

SEGUNDA. Adopte las medidas necesarias para que en el ejercicio de su función pública y bajo la envestidura de Presidente Municipal evite el uso de un lenguaje discriminatorio y mantenga un discurso siempre apegado al respeto de los derechos humanos, especialmente de los grupos en contexto de vulnerabilidad, anteponiendo siempre la dignidad humana, remitiendo a este Organismo Autónomo evidencias de cumplimiento en un plazo no mayor a tres meses.

TERCERA. Realice las acciones necesarias para que se lleve a cabo el diseño e implementación de un programa de educación, formación y capacitación sobre igualdad sustantiva, el uso del lenguaje incluyente y no discriminatorio en la actuación de la administración pública, sobre derechos humanos, particularmente sobre el derecho no ser sometido(a) a violencia institucional, el conocimiento de atención a grupos en condición de vulnerabilidad, dirigido a **AR1** y a todas y todos los servidores públicos que conforman el XXII Ayuntamiento de Tijuana, incluidos aquellos que se encuentran bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios que ejerzan funciones de asesoría, enviando a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplimiento en un plazo no mayor a tres meses.

CUARTA. Emita una circular en la que se instruya a todo el personal a su cargo a que garanticen en todo momento el respeto de los derechos humanos de toda persona, entre ellos el derecho a la igualdad, a la no discriminación y al trato digno, con el fin de que respeten en todo momento la dignidad humana y se abstengan de realizar cualquier acción discriminatoria o que atente en contra del derecho a la honra, enviando a este Organismo Estatal pruebas de su cumplimiento en un plazo no mayor a diez días.

QUINTA. Realice una campaña de difusión a través de los medios correspondientes a fin de promover el derecho a la igualdad, a la no discriminación y al trato digno, enviando a esta Comisión Estatal evidencias de su cumplimiento en un plazo no mayor a tres meses.

SEXTA. Difunda ampliamente la presente Recomendación en la página oficial del H. Ayuntamiento de la ciudad de Tijuana, así como con todas y todos los servidores

públicos que laboran en el Gobierno de la ciudad, enviando a la CEDHBC pruebas de su cumplimiento en un plazo no mayor a diez días.

71. La presente Recomendación tiene el carácter de pública, de conformidad a lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 47 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la Ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1, párrafo tercero, constitucional la investigación que proceda por parte de la dependencia administrativa o cualquiera otras autoridades competentes, para que en el marco de sus atribuciones aplique la sanción conducente y se subsane la irregularidad de que se trate.

72. De conformidad con el artículo 47, último párrafo, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 de su Reglamento Interno, le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, sea informada dentro del término de diez días hábiles siguientes a su notificación, así mismo las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación se envíen a esta Comisión Estatal en el término de cinco días hábiles contados a partir de su aceptación de la misma.

73. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California quedará en libertad de hacer pública, precisamente esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 48 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 del Reglamento Interno, se podrá solicitar al Congreso del Estado su comparecencia a efecto de que explique el motivo de su negativa.

LA PRESIDENTA

LICDA. MELBA ADRIANA OLVERA RODRÍGUEZ