



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No 42 /2015

**SOBRE EL CASO DE  
VIOLACIONES A DIVERSOS  
DERECHOS HUMANOS  
COMETIDAS POR PERSONAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE  
MIGRACIÓN ADSCRITO AL  
AEROPUERTO INTERNACIONAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN  
AGRAVIO DE LOS USUARIOS.**

México, D. F., a 30 de noviembre de 2015

**LIC. ARDELIO VARGAS FOSADO  
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.**

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, primer párrafo, 6°, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente A. **CNDH/5/2014/5013/Q**, y sus acumulados B. **CNDH/5/2014/6972/Q**, C. **CNDH/5/2014/8056/Q**, D. **CNDH/5/2014/8071/Q**, E. **CNDH/5/2015/159/Q**, F. **CNDH/5/2015/720/Q**, G. **CNDH/5/2015/1211/Q**, H. **CNDH/5/2015/1214/Q**, I. **CNDH/5/2015/1215/Q**, J. **CNDH/5/2015/2126/Q**, K. **CNDH/5/2015/3162/Q**, L. **CNDH/5/2015/3164/Q**, M. **CNDH/5/2015/3165/Q**, N. **CNDH/5/2015/4131/Q**, Ñ. **CNDH/5/2015/4305/Q**, O. **CNDH/5/2015/4407/Q**, P. **CNDH/5/2015/4875/Q** y Q. **CNDH/5/2015/4753/Q**, relacionados con las quejas presentadas en favor de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21, todos de nacionalidad extranjera; así como de V8, de nacionalidad mexicana.

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 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS.**

3. Provenientes de vuelos internacionales y a su llegada al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el 6 de julio, 17 septiembre, 31 de octubre, 20 de noviembre y 15 de diciembre de 2014; 8 y 19 de enero, 3 y 17 de febrero, 11 de marzo, 2, 14, 20, 21 y 26 de abril, 14 y 26 de mayo, así como 17 de junio de 2015, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21, todas personas extranjeras de diversas nacionalidades, fueron entrevistadas por personal del Instituto Nacional de Migración (INM) en los filtros de revisión migratoria<sup>1</sup> a efecto de determinar sobre la viabilidad de su internación a territorio mexicano. También a su llegada a este país, el nacional mexicano V8 fue sometido a una entrevista de control<sup>2</sup> al pasar por un filtro migratorio a efecto de descartar la existencia de algún requerimiento judicial o ministerial emitido a su nombre.

4. Luego de haber considerado que existían algunas inconsistencias en sus declaraciones ante el personal de los filtros migratorios, los agraviados fueron

---

<sup>1</sup> Según la fracción XII del artículo 3 de la Ley de Migración, los filtros de revisión migratoria son espacios ubicados en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el INM autoriza o rechaza la internación regular de personas a territorio mexicano.

<sup>2</sup> Definida por el artículo 81 de la Ley de Migración como la diligencia migratoria en que se efectúa una revisión de la documentación de las personas que pretenden internarse o salir del país, así como de los transportes utilizados para tales fines.

enviados por el personal del INM a otra de sus oficinas dentro del AICM, donde se les realizó una segunda revisión.<sup>3</sup>

5. Durante el tiempo que duró esa diligencia algunas de las personas de mérito fueron mantenidas en las estancias provisionales del INM en las terminales 1 y 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en total incomunicación, mientras que otras fueron entrevistadas sin la presencia de un traductor habilitado; algunas más fueron agredidas verbalmente por el personal migratorio; otras fueron sometidas a segundas revisiones que se prolongaron por más de 4 horas; otras personas fueron retenidas debido a la existencia de supuestos requerimientos de autoridades judiciales cuya existencia no fue acreditada, y algunas más estuvieron alojadas en esos espacios por más de 24 horas, todo lo cual constituye una serie de acciones prohibidas por la normatividad migratoria en México.

6. En virtud de los hechos referidos, el 8 de julio; 22 de septiembre; 10 y 26 de noviembre y 15 de diciembre, de 2014; 23 y 24 de enero; 10, 16 y 17 de febrero; 13 de marzo; 20, 24 y 27 de abril; 14 y 19 de mayo y 2 y 17 de junio, de 2015, las personas extranjeras, por sí mismas o a través de diversas personas, presentaron sus respectivas quejas ante este Organismo Nacional. Con motivo de lo anterior se iniciaron los expedientes anteriormente referidos, en los que se identificaron circunstancias de modo y lugar similares, por lo que, a efecto de privilegiar la economía de la investigación, en términos de lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acordó su acumulación.

7. Con el fin de documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información al INM, la colaboración de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y de los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México (CUSAEM), cuya valoración lógico-

---

<sup>3</sup> Diligencia secundaria en la que, de conformidad con lo previsto en la fracción XXV del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Migración, el personal del INM examina de manera exhaustiva la documentación y la información proporcionada previamente por un extranjero en un filtro migratorio, a efecto de resolver sobre la viabilidad de su ingreso a México.

jurídica es objeto de análisis en el apartado de Observaciones de esta Recomendación.

## **II. EVIDENCIAS.**

**8.** Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con el similar 132, fracción II, del Reglamento Interno, a continuación se enunciarán las evidencias base del análisis jurídico del caso, con las cuales se demuestran las violaciones a derechos humanos, mismas que están integradas al expediente en que se actúa:

### **A. Expediente CNDH/5/2014/5013/Q. (V1)**

**9.** Queja del 7 de julio de 2014, presentada por Q1 mediante correo electrónico, en la que hizo valer violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V1 por parte del personal del INM en la terminal 1 del AICM el 6 de julio de 2014.

**10.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/374/2014 de 25 de septiembre de 2014, a través del cual AR1 rindió el informe solicitado por este Organismo Nacional en torno a la queja de V1, al que acompañó:

**10.1.** Acta de rechazo número AR/DL0901/101256/2014, a través de la cual AR3 resolvió el rechazo de V1 el 6 de julio de 2014.

**11.** Acta Circunstanciada de 15 de octubre de 2014, en la que se hizo constar la recepción de diversa documentación enviada por Q1, de la que sobresale:

**11.1.** Oficio 72249/OCN INTERPOL-JEFAT-38.10 de 4 de agosto de 2014, suscrito por personal de INTERPOL Colombia, en el que informó a V1 que hasta esa fecha no existía registro alguno en la base de datos de esa

institución sobre algún requerimiento de alguna autoridad pendiente de ser ejecutado.

**11.2.** Oficio sin número, de 19 de agosto de 2014, a través del cual personal de la Fiscalía General de la Nación de Colombia informó a V1 la no existencia de investigaciones pendientes a su nombre.

**11.3.** Oficio FGN-SNAVU-29704, de 19 de agosto de 2014, suscrito por personal de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, a través del cual informó a V1 que hasta esa fecha no existía orden de captura o requerimientos similares a su nombre.

**11.4.** Oficio CGS(2376)-EERB de 25 de agosto de 2014, suscrito por personal de la Procuraduría General de la Nación de Colombia, a través del cual informó a V1 sobre la no existencia de sanciones ni inhabilitaciones a su nombre.

**11.5.** Constancia de “Consulta en línea de Antecedentes y Requerimientos Judiciales” expedida el 14 de octubre de 2014 por la Policía Nacional de Colombia, en el que se refiere que V1 *“no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales”* de ese país.

**12.** Oficio INM/DGCVN/DRM/1478/2015 de 23 de marzo de 2015, en el que AR12 refirió que el documento que dio origen a la alerta migratoria supuestamente relacionada con V1 *“no existe”* por haber quedado sin efectos durante julio de 2014.

## **B. Expediente CNDH/5/2014/6972/Q. (V2)**

**13.** Queja de Q2, recibida en esta Comisión Nacional el 22 de septiembre de 2014, en la que hizo valer violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V2

por parte del personal del INM en la terminal 1 del AICM el 17 de septiembre de 2014.

**14.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/640/2014 de 8 de diciembre de 2014, a través del cual AR8 rindió el informe requerido por este Organismo Nacional, al que acompañó:

**14.1.** "Acta de Internación Aérea" AI/DL0901/109049/2014, en que se hace constar el ingreso de V2 a México que determinó AR5 el 17 de septiembre de 2014.

**14.2.** "Nota Informativa" rendida por AR5 el 9 de diciembre de 2014, con motivo de la queja de V2.

**15.** Oficio PF/DGAJ/10938/2014 de 14 de diciembre de 2014, en el que personal de la Policía Federal rindió un informe relacionado con la queja de V2, al que acompañó:

**15.1.** Oficio PF/DSR/CEDF/UOSP-EAICM/6782/2014 de 9 de diciembre de 2014, en el que SP21 informó sobre la queja de Q2.

**16.** Acta Circunstanciada de Hechos de 4 de marzo de 2015, en que se hizo constar la comunicación telefónica sostenida por personal de este Organismo Nacional con Q2, ocasión en que refirió que V2 únicamente habla la lengua eslovaca, que no contó con el apoyo de algún traductor al momento de los hechos de su queja, y que el personal del INM no se comunicó con ella en ningún momento durante el desarrollo de la diligencia de control migratorio que se le practicó a su madre.

**17.** Acuerdo de Acumulación de 25 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**C. Expediente CNDH/5/2014/8056/Q. (V3)**

**18.** Escrito de queja de Q3 recibido en esta Comisión Nacional vía electrónica el 26 de noviembre de 2014, a través del cual hizo del conocimiento el caso de V3.

**19.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/689/2014 de 29 de diciembre de 2014 a través del cual AR14 rindió un informe para la integración del expediente de queja correspondiente, al que anexó:

**19.1.** "Nota Informativa" suscrita por AR9 el 24 de diciembre de 2014, en la que dio cuenta de su participación en los hechos descritos en la queja de Q3.

**19.2.** "Nota Informativa" suscrita por AR6, de 24 de diciembre de 2014, a través de la cual refirió los detalles de su intervención en el presente caso.

**19.3.** "Acta de Internación Aérea" AI/DL0902/108856/2014, en que se deja constancia del procedimiento de control migratorio a que fue sometida V3 el 20 de noviembre de 2014.

**20.** Acta Circunstanciada de 2 de febrero de 2015, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar el desahogo de vista que realizó Q3.

**21.** Acta Circunstanciada de 6 de febrero de 2015, en la que se hizo constar la recepción de mayor información documental de manos de Q3 y V3.

**22.** Acuerdo de Acumulación de 27 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**23.** Acta Circunstanciada de 8 de julio de 2015, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la realización de una diligencia telefónica con Q3.

**24.** Acta Circunstanciada de 5 de octubre de 2015, en la que se hizo constar la conversación con Q3, ocasión en que informó sobre el seguimiento de las indagatorias AP1 y AP2.

**D. Expediente CNDH/5/2014/8071/Q. (V4)**

**25.** Acta Circunstanciada de 6 de noviembre de 2014, en que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción de la queja de V4, durante la realización de una visita en la estación migratoria del Distrito Federal.

**26.** Acta Circunstanciada de 8 de enero de 2015, en la que se hizo constar la recepción de información relacionada con el caso de V4, de parte del personal de la estación migratoria del Distrito Federal, dentro de la cual destaca:

**26.1.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/DLT1/111/2014 de 3 de noviembre de 2014, por medio del cual AR14 pone a V4 a disposición del personal de la estación migratoria del INM en el Distrito Federal para efecto de que esa autoridad resuelva su situación migratoria.

**26.2.** Constancia de "Ingreso de Extranjeros" de V4 a la Estación Migratoria "Iztapalapa" en el Distrito Federal, de 3 de noviembre de 2014.

**26.3.** Acuerdo de Radicación de procedimiento administrativo migratorio de V4, de 4 de noviembre de 2014.

**26.4.** Acta de "Comparecencia" del 4 de noviembre de 2014, de V4 ante la autoridad de la estación migratoria en el Distrito Federal.

**26.5.** "Resolución Definitiva" recaída al procedimiento administrativo migratorio de V4, dictada por la autoridad de la estación migratoria en el Distrito Federal el 7 de noviembre de 2014.

**26.6.** "Oficio de Comisión Internacional" del 14 de noviembre de 2014, en que se precisa la salida de V4 de México rumbo a Dinamarca el día 17 de noviembre de 2014, según el sello migratorio de despacho.

**27.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/113/2015 de 23 de febrero de 2014, suscrito por AR2 y en el que informó sobre la queja de V4 acompañando:

**27.1.** "Constancia de llamada telefónica" de 1° de noviembre de 2014, en la que se hizo constar el enlace telefónico de AR10 con el consulado de Dinamarca en México.

**28.** Acuerdo de Acumulación de 25 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

#### **E. Expediente CNDH/5/2015/159/Q. (V5)**

**29.** Escrito de queja de Q4 recibido en esta Comisión Nacional el 15 de diciembre de 2014, en el que expone el caso de V5.

**30.** Acta Circunstanciada de 15 de diciembre de 2014, en la que se hizo constar comunicación telefónica con Q4.

**31.** Escrito de ampliación de queja de V5, recibido en este Organismo Nacional el 16 de diciembre de 2014.

**32.** Oficio INM/DFDF/DAJ/074/26-02-2015 de 26 de febrero de 2015, a través del cual AR1 entregó el informe solicitado por esta Comisión Nacional, al que acompañó, entre otros documentos:

**32.1.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/127/2015 de 25 de febrero de 2015, en el que AR2 rindió un informe sobre la queja de Q4, al que adjuntó:

**32.1.1.** Nota informativa sin número ni fecha, rendida por AR4 con motivo de la queja de Q4.

**32.2.** “Acta de Internación Aérea” AI/DL0902/109388/2014 a través de la cual AR4 resolvió el 15 de diciembre de 2014 la admisión de V5 a México.

**32.3.** Oficio 60197-XIV de 15 de diciembre de 2014, a través del cual un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, informó al INM sobre el Juicio de Amparo que Q4 promovió en representación de V5 y ordena la suspensión de oficio del acto reclamado, que es la incomunicación de V5.

**33.** Oficio CUSAEM/CDC/112/2015 de 22 de mayo de 2015, en el que un subdirector de los CUSAEM proporcionó el informe solicitado por este Organismo Nacional adjuntando diversas documentales.

**34.** Acuerdo de Acumulación de 22 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

#### **F. Expediente CNDH/5/2015/720/Q. (V6 y V7)**

**35.** Escritos de queja recibidos vía electrónica en este Organismo Nacional el 23 y 24 de enero de 2015, en los que V6 y V7 exponen las circunstancias en que fueron detenidos en el AICM el 19 de enero del año referido.

**36.** Oficio INM/DGJDHT/DDH/838/2015 de 13 de abril de 2015, a través del cual SP15 entregó el informe solicitado por esta Comisión Nacional, al que adjuntó:

**36.1.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0901/100093/2015 de 19 de enero de 2015, en la que AR7 resolvió el rechazo de V7 en la terminal 1 del AICM.

**36.2.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0901/100094/2015 de 19 de enero de 2015, a través de la cual AR7 determinó la inadmisión de V6 a México.

**37.** Acta Circunstanciada de 13 de mayo de 2015, en la que se hizo constar la diligencia de desahogo de vista de V7 en el expediente de queja correspondiente, ocasión en que aportó diversas documentales atinentes a la problemática descrita en su queja.

**38.** Acuerdo de Acumulación de 25 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

#### **G. Expediente CNDH/5/2015/1211/Q. (V8)**

**39.** Escrito de queja suscrito por V8 y recibido en esta institución el 10 de febrero de 2015, en el que expone los pormenores de la alerta roja de que fue objeto por parte del INM en la Terminal 1 del AICM.

**40.** Oficio INM/DGCVM/DGAIIM/DIMI/CNA/1865/2015 de 23 de abril de 2015, en el que AR13 remite información a esta Comisión Nacional relacionada con la alerta migratoria a nombre de V8, al que adjunta:

**40.1.** Copia de correo electrónico enviado por personal de INTERPOL México al INM, relativo a la alerta migratoria de V8.

**40.2.** Copia de comunicación electrónica emitida por personal de INTERPOL México y dirigida al INM (Centro Nacional de Alertas), por la que se informó que se canceló la alerta migratoria de V8.

**41.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/357/2015 de 11 de mayo de 2015, en el que AR2 entregó el informe solicitado por esta Comisión Nacional, al que adjuntó:

**41.1.** “Acta de Internación Aérea” AI/DL0901/100897/2015, de 4 de febrero de 2015, en que consta el procedimiento al que fue sometido V8 por AR7 en la Estación Provisional de la Terminal 1 del AICM.

**42.** Oficio INM/DGJDHT/DDH/1582/2015 de 6 de julio de 2015, a través del cual SP15 proporcionó información relacionada con el procedimiento de atención a alertas migratorias en el INM, y remitió a este Organismo Nacional:

**42.1.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/497/2015 de 24 de junio de 2015, suscrito por AR2 y en el que brindó información relacionada con la queja.

**42.2.** Oficio INM/DGCVM/DAPM/394/2015 de 1 de julio de 2015, en el que personal del INM refiere información atinente a la alerta migratoria de V8.

**42.3.** Oficio INM/DGCVM/DGAIIM/DIMI/CNA/1865/2015 de 23 de abril de 2015, a través del cual AR13 dio información sobre la alerta migratoria de V8.

**43.** Acuerdo de Acumulación de 28 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**H. Expediente CNDH/5/2015/1214/Q. (V9)**

**44.** Queja electrónica de Q5 recibida en esta institución el 17 de febrero de 2015, en la que da a conocer a este Organismo Nacional el caso de V9.

**45.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/212/2015 de 23 de marzo de 2015, en el que AR2 rindió a este Organismo Nacional un informe sobre la queja de V9 al que adjuntó:

**45.1.** "Acta de Internación Aérea" AI/DL0902/100806/2015 de 17 de febrero de 2015, en la que se advierte que AR4 determinó la admisión de V9 a México en la Terminal 2 del AICM.

**45.2.** Copia de correo electrónico remitido el 17 de febrero de 2015 al INM, por el Cónsul General de Chile en México.

**45.3.** Constancia de llamada telefónica realizada por V9 al Consulado General de Chile en México, de 17 de febrero de 2015, suscrita por AR10.

**45.4.** Nota de 23 de marzo de 2015 suscrita por AR4, a través de la cual relata sobre las circunstancias en que se determinó la internación de V9 a México.

**45.5.** Nota Informativa sin fecha, suscrita por AR10, en la que expone las circunstancias en que se llevó a cabo el procedimiento de control migratorio de V9 el 17 de febrero de 2015 en el AICM.

**46.** Acuerdo de Acumulación de 25 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**I. Expediente CNDH/5/2015/1215/Q. (V10)**

**47.** Escrito de queja recibido en este Organismo Nacional el 16 de febrero de 2015, a través del cual Q6 expone el caso de su esposo V10.

**48.** Oficio INM/DFDF/DAJ/0146/24-03-2015 de 24 de marzo de 2015, suscrito por AR1 y por medio del cual informó sobre la queja de Q6, al que adjuntó:

**48.1.** Copia de correo electrónico de 8 de enero de 2015, enviado por personal de la dirección de Información Migratoria del INM a AR15, en el que hace de su conocimiento el registro de V10 en las listas de control migratorio.

**48.2.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0901/100031/2015 de 9 de enero de 2015, en que consta la inadmisión de V10 resuelta ese día por AR15 en la Terminal 1 del AICM.

**48.3.** Nota informativa de 20 de marzo de 2015, suscrita por AR15, en la que refiere el motivo de la inadmisión de V10.

**49.** Oficio INM/DGCVM/DGAIIM/DIMI/CNA/1361/2015 de 24 de marzo de 2015, a través del cual personal del Centro Nacional de Alertas del INM informó sobre la alerta migratoria de V10, al que adjuntó:

**49.1.** Copia del correo electrónico MIG3154 del 1 de diciembre de 2014, remitido por la SRE a diversos servidores públicos, solicitando el registro en las listas de control migratorio de personas de nacionalidad cubana.

**49.2.** Oficio INM/DGRAM/6302/DVSE/2014, de 19 de diciembre de 2014, a través del cual AR16 solicitó al Director General de Control y Verificación Migratoria del INM, el establecimiento de registro en las listas de control migratorio, entre otras personas, la de V10.

**50.** Acuerdo de Acumulación de 25 de mayo de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**J. Expediente CNDH/5/2015/2126/Q. (V11)**

**51.** Queja de V11 recabada el 12 de marzo de 2015, por personal de este Organismo Nacional durante una visita de trabajo en la estancia provisional del INM en la Terminal 2 del AICM.

**52.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/275/2015, de 20 de abril de 2015, a través del cual AR2 informó sobre la queja de V11, al que adjuntó:

**52.1.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0902/100604/2015, de 11 de marzo de 2015, en que consta la inadmisión de V11, resuelta por AR4 en la terminal 2 del AICM.

**52.2.** Nota informativa sin número y sin fecha suscrita por AR4, en la que refiere los pormenores del procedimiento de control migratorio practicado a V11, el 11 de marzo de 2015.

**53.** Acuerdo de Acumulación de 22 de junio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

#### **K. Expediente CNDH/5/2015/3162/Q. (V12)**

**54.** Queja de Q7 remitida a este Organismo Nacional el 20 de abril de 2015, en la que se expone el caso de V12, ocurrido el 14 de abril de 2015 en la Terminal 2 del AICM.

**55.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/411/2015 de 29 de mayo de 2015, por medio del cual AR2 informó sobre la queja de Q7, al que acompañó:

**55.1.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0902/100978/2015 de 14 de abril de 2015, en la que consta la inadmisión que en la fecha referida determinó AR4 respecto de V12 en la Terminal 2 del AICM.

**55.2.** Nota informativa sin fecha, suscrita por AR4, relativa a la queja de Q7.

**56.** Acuerdo de Acumulación de 23 de junio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

#### **L. Expediente CNDH/5/2015/3164/Q. (V13 y V14)**

**57.** Queja de V13 y V14, recabada por personal de este Organismo Nacional el 21 de abril de 2015 durante una visita a la estancia provisional migratoria en la Terminal 2 del AICM.

**58.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/426/2015 de 3 de junio de 2015, suscrito por AR2, a través del cual informó sobre la queja de V13 y V14, al que acompañó:

**58.1.** Nota informativa sin fecha, suscrita por AR4, en la que refiere los pormenores del procedimiento de control migratorio que practicó a V13.

**58.2.** "Acta de Rechazo Aéreo" AR/DL0902/101035/2015, elaborada por AR4, en la que consta el rechazo del 20 de abril de 2015 para que V13 abandonara el país.

**58.3.** "Acta de Rechazo Aéreo" AR/DL0902/101045/2015, suscrita por AR3, en la que consta la inadmisión de V14 que determinó el 21 de abril de 2015 en la Terminal 2 del AICM.

**58.4.** Nota informativa sin fecha, suscrita por AR3, en la que expone las circunstancias del rechazo de V14 en el AICM.

**59.** Acuerdo de Acumulación de 30 de junio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**M. Expediente CNDH/5/2015/3165/Q. (V15, V16 y V17)**

**60.** Escrito de queja suscrito por Q9, en el que expone las diligencias de control migratorio a que fueron sometidos V15, V16 y V17 el 26 de abril de 2015 en la Terminal 2 del AICM.

**61.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/407/2015, de 28 de mayo de 2015, por medio del cual AR2 informó sobre la queja de Q9, al que acompañó:

**61.1.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0902/101110/2015, suscrita por AR4 el 26 de abril de 2015, a través de la cual determinó el rechazo de V15 en la Terminal 2 del AICM.

**61.2.** Constancia de llamada telefónica de 26 de abril de 2015, elaborada por AR4 en favor de V15.

**61.3.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0902/101109/2015 de 26 de abril de 2015, a través de la cual AR4 resolvió la inadmisión de V16 a México en la Terminal 2 del AICM.

**61.4.** Constancia de llamada telefónica de 26 de abril de 2015, elaborada por AR4 en favor de V16.

**61.5.** "Acta de Rechazo Aérea" AR/DL0902/101108/2015, de 26 de abril de 2015, a través de la cual AR4 resolvió en la Terminal 2 del AICM la inadmisión de V17 a México.

**61.6.** Constancia de llamada telefónica de 26 de abril de 2015, elaborada por AR4 en favor de V17.

**61.7.** Constancia de negativa de V17 a firmar el acta de rechazo por medio de la cual se determinó su inadmisión.

**61.8.** Notas informativas sin fecha, rendidas por AR4 y en las que expone diversas circunstancias relacionadas con la queja presentada en favor de V15, V16 y V17.

**61.9.** Oficio INM/DFDF/EM/D/1832/2015 de 28 de mayo de 2015, a través del cual el Director de la Estación Migratoria del INM en el Distrito Federal informó sobre la estadía de V17 en esa instalación, y remitió copia de las constancias que integran el procedimiento administrativo migratorio que se le inició en ese lugar.

**62.** Acuerdo de Acumulación de 31 de julio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**63.** Oficio COMAR CG/UJ/116/2015 de 24 de agosto de 2015, por medio del cual el subdirector de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la COMAR informó a este Organismo Nacional el estado del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de V17.

**N. Expedientes CNDH/5/2015/4131/Q y CNDH/5/2015/4305/Q. (V18)**

**64.** Quejas remitidas electrónicamente por Q8 a este Organismo Nacional el 14 y 18 de mayo de 2015.

**65.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/553/2015 de 7 de julio de 2015, por medio del cual AR2 informó sobre las quejas de Q8, al que adjuntó:

**65.1.** "Acta de Rechazo Aéreo" AR/DL0902/101263/2015 de 14 de mayo de 2015, en la que consta la inadmisión de V18 que determinó AR10 en la Terminal 2 del AICM.

**65.2.** Constancia de llamada telefónica de 14 de mayo de 2015, suscrita por AR10, quien le informó a V18 su derecho a realizarla al Consulado de su país en México.

**65.3.** Nota informativa rendida por AR10, relacionada con los hechos descritos en la queja de Q8.

**66.** Acuerdos de Acumulación de 22 y 30 de junio de 2015, a través de los cuales se determinó proseguir con la tramitación de los expediente de queja referidos, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**67.** Oficio INM/DGJDHT/DDH/2109/2015 de 1 de agosto de 2015, a través del cual SP15 remite a este Organismo Nacional diversa documentación relacionada con la queja de Q8, entre la cual destaca:

**67.1.** Nota informativa sin fecha ni número, rendida por AR17 en torno a la queja de Q8.

**Ñ. Expediente CNDH/5/2015/4407/Q. (V19)**

**68.** Escrito de queja suscrito por Q10 y recibido en esta institución el 2 de junio de 2015, a través del cual denunció las violaciones a los derechos humanos de V19, ocurridas el 26 de mayo de 2015 en la Terminal 2 del AICM.

**69.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/555/2015 de 8 de julio de 2015, suscrito por AR2, en el que informó sobre el rechazo migratorio de V19, al que acompaña:

**69.1.** "Acta de Rechazo Aéreo" AR/DL0902/101409/2015 de 26 de mayo de 2015, que contiene la resolución a través de la cual AR4 determinó el rechazo de V19 en la Terminal 2 del AICM.

**69.2.** Nota informativa sin fecha ni número, rendida por AR4 respecto a la queja de Q10.

**70.** Acuerdo de Acumulación de 31 de julio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**O. Expediente CNDH/5/2015/4875/Q. (V20)**

**71.** Queja electrónica presentada por Q11 en representación de V20, el 17 de junio de 2015, en la que refiere la revisión migratoria a la que fue sometida la víctima el mismo día aludido en la Terminal 1 del AICM.

**72.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/585/2015 de 16 de julio de 2015, por medio del cual AR2 informó sobre la queja de Q11, al que acompañó:

**72.1.** “Acta de Rechazo Aéreo” AR/DL090/101332/2015 de 17 de junio de 2015, emitida por AR11, a través de la cual determinó ese día la inadmisión de V20 a México en las instalaciones migratorias de la Terminal 1 del AICM.

**72.2.** Nota informativa de 16 de julio de 2015, rendida por AR11, respecto a la queja de Q11.

**73.** Acuerdo de Acumulación de 31 de julio de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

**P. Expediente CNDH/5/2015/4753/Q. (V21)**

**74.** Escrito de queja presentado el 17 de junio de 2015 en esta Comisión Nacional por Q12, en representación de V21, en la que expone los actos realizados por la autoridad migratoria en contra de la citada persona, ocurridos el 2 de abril de 2015 en la Terminal 1 del AICM.

**75.** Oficio INM/DFDF/SFAICM/584/2015, de 16 de julio de 2015, suscrito por AR2, relativo a la queja de V21, al que acompañó:

**75.1.** “Acta de Rechazo Aéreo” AR/DL0901/100699/2015 de 2 de abril de 2015, suscrita por AR5, a través de la cual resolvió en esa fecha la situación migratoria de V21 en las instalaciones migratorias ubicadas en la Terminal 1 del AICM.

**75.2.** Nota informativa de 17 de julio de 2015, rendida por AR5, respecto a la queja de V21.

**76.** Acta Circunstanciada de 3 de agosto de 2015, a través de la cual se agregó al expediente del presente caso, una nota informativa del 25 de junio del mismo año, rendida por un servidor público de esta institución en donde se asentaron los incidentes ocurridos en una visita de trabajo a las instalaciones de las estancias provisionales del INM en el AICM.

**77.** Acta Circunstanciada de 18 de agosto de 2015, donde consta la búsqueda y obtención de información solicitada por esta Comisión Nacional al INM en el AICM, con relación a otros expedientes de queja diversos al presente.

**78.** Acuerdo de Acumulación de 31 de agosto de 2015, a través del cual se determinó proseguir con la tramitación del expediente de queja referido, de manera conjunta con el similar CNDH/5/2014/5013/Q.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

**79.** A fin de que las autoridades migratorias del INM dentro de las terminales 1 y 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) realicen segundas revisiones para determinar la viabilidad de la internación de extranjeros a México y de verificar la posible existencia de requerimientos ministeriales o judiciales a nombre de mexicanos, como es el caso de las víctimas en la presente Recomendación, éstas fueron ingresadas a las estancias provisionales del aeródromo capitalino, entre el 6 de julio de 2014 y el 17 de junio de 2015.

**80.** Durante el desarrollo de tales diligencias, el personal migratorio efectuó diversas conductas que se apartaron de la normatividad migratoria nacional e internacional, lo que se tradujo en afectaciones directas en perjuicio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21, de los cuales a V1, V6, V7, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21 se les negó su internación al país y se les regresó en distintos vuelos a los países de los cuales llegaron al AICM.

**81.** Por otra parte, a otro grupo de ellos le fue autorizado su ingreso al territorio nacional; lo que no sucedió sino hasta después de que los servidores públicos migratorios les solicitaron documentación no prevista en las normas jurídicas, los mantuvieran por periodos ostensiblemente prolongados dentro de las estaciones provisionales de alojamiento ubicadas dentro de las zonas restringidas al público en general, en condiciones de encierro y les negaron hacer llamadas telefónicas para informar a sus familiares o personas de su confianza sobre su paradero, durante las horas que estuvieron alojados en las instalaciones migratorias restringidas.

**82.** Este Organismo Nacional documentó particularmente el trato arbitrario e irrespetuoso de AR9 en agravio de V3 el 20 de noviembre de 2014 durante el procedimiento de control migratorio en la Terminal 2 del AICM, y por lo cual Q3 presentó una denuncia penal contra AR9 ante la Procuraduría General de la República, la cual dio origen al inicio de la averiguación previa AP1, que se acumuló después a la AP2.

#### **IV. OBSERVACIONES.**

**83.** Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente recomendación, resulta oportuno señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pretende oponerse a la ejecución de las funciones de control y verificación migratoria propias del INM, y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga para vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional; por el contrario, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico, pero con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas.

**84.** Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2014/5013/Q y sus acumulados, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se aprecian violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad

personal, al acceso a la justicia y al trato digno en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21, atribuibles a distintos servidores públicos del INM adscritos a las delegaciones locales situadas en las Terminales 1 y 2 del AICM, en atención a las consideraciones contenidas en el presente documento, que derivan de una multiplicidad de condiciones particulares.

### **Caso de V1**

**85.** En su queja, Q1 expuso que el 6 de ese mismo mes y año, su madre V1, de 54 años y nacionalidad colombiana, arribó a la Terminal 1 del AICM en un vuelo proveniente de Bogotá, donde fue entrevistada y retenida por personal del INM, quien le negó la entrada a México por la supuesta existencia de una alerta migratoria relativa a un proceso judicial incoado en su contra en Colombia. Fue enviada de vuelta a esa nación al día siguiente, agregando que durante el tiempo que se mantuvo a V1 alojada en la estancia provisional del INM en el AICM no se le permitió comunicarse telefónicamente con sus familiares.

**86.** Adicionalmente, a su arribo a Colombia, la víctima fue informada por las autoridades migratorias de ese país que no existía ningún requerimiento judicial en su contra y que habían detectado que sus homólogos mexicanos se encontraban rechazando a un promedio de 10 personas colombianas por semana con argumentos similares.

### **Caso de V2**

**87.** Q2 expuso que el 17 de septiembre de 2014, su madre V2, mujer de 53 años de nacionalidad eslovaca, arribó a la Terminal 1 del AICM en un vuelo proveniente de Inglaterra. Que el personal migratorio que la entrevistó en el filtro migratorio la trató de manera irrespetuosa y prepotente, se le negó la asistencia consular a que

tenía derecho y la facilidad de ser asistida por un traductor, pese a sus dificultades para informar al personal aludido que no hablaba español ni inglés.

**88.** Ante la negativa del personal del INM de proporcionarles información, los familiares que se encontraban esperando a V2 en las salas del AICM, solicitaron el apoyo de la Policía Federal, cuyos elementos se comunicaron telefónicamente con autoridades migratorias para indagar sobre el motivo de la retención de V2 al interior de ese aeródromo, y aproximadamente transcurridos diez minutos, se permitió la legal internación de V2 a México para reunirse con sus familiares.

### **Caso de V3**

**89.** Q3 refirió que luego de que su esposa V3, de 29 años y nacionalidad peruana arribara a la Terminal 2 del AICM el 20 de noviembre de 2014, proveniente de su país natal, fue ingresada a la sala de segundas revisiones migratorias, donde fue mantenida por alrededor de 3 horas, durante las que una servidora pública del INM llamó telefónicamente al quejoso para requerirle de manera intimidatoria y prepotente diversa información, y documentación para permitir la internación de V3 a México.

**90.** Q3 presentó directamente en las oficinas jurídicas del INM del AICM en ese lugar, copia del acta de matrimonio que acreditaba su vínculo con V3 y una carta responsiva que elaboró en ese momento, luego de lo cual se autorizó la internación de V3 a México.

### **Caso de V4**

**91.** V4, mujer de 44 años y nacionalidad danesa, refirió que luego de arribar a la Terminal 1 del AICM el 31 de octubre de 2014, la autoridad migratoria la mantuvo retenida por 3 días en las estancias provisionales del aeropuerto, antes de enviarla

finalmente a la estación migratoria<sup>4</sup> del Distrito Federal. Agregó que durante su alojamiento provisional, el personal migratorio no le dio alimentos durante 2 días y que no fue sino hasta el último día cuando, finalmente, se le brindó comida.

### **Caso de V5**

92. Q4 expuso que el 15 de diciembre de 2014, su amiga V5, de 19 años de edad y originaria de Costa Rica, arribó en un vuelo a la Terminal 2 del AICM, donde fue ingresada a una estancia provisional del INM para ser sometida a una revisión secundaria, a pesar de que contaba con pasaporte y documentación que acreditaban su viaje.

93. Que afuera de la sala del aeropuerto donde se efectuaba esa diligencia, se encontraba el quejoso con otra persona, quienes se constituyeron en las oficinas del INM ubicadas en el área de libre acceso del aeropuerto, donde algunos servidores públicos les negaron información respecto del paradero de su amiga o comunicación con ella.

### **Caso de V6 y V7**

94. V6 y V7, ambos de nacionalidad chilena, refirieron que luego de haber llegado juntos a la Terminal 1 del AICM el 19 de enero de 2015, provenientes de Chile, fueron ingresados por el personal del INM a la sala de segundas revisiones, donde les proporcionaron un trato que describieron como irrespetuoso y sarcástico, cuestionándolos sobre su sexualidad y el motivo de su viaje, luego de lo cual se determinó su rechazo. Fueron ingresados a una estancia provisional, donde a V6 no se le permitió tomar medicamentos que portaba consigo, no se les otorgó cobija, ni se les permitió realizar alguna llamada telefónica durante su alojamiento.

---

<sup>4</sup> Según dispone el artículo 3, fracción X y 107 de la Ley de Migración, son instalaciones físicas con mayor infraestructura y capacidad que las estancias provisionales, diseñadas para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, cuya estancia podrá prolongarse hasta por 15 días hábiles o más, según las excepciones del artículo 111 de la ley referida.

95. En esas condiciones, V6 y V7 permanecieron alojados hasta la tarde del día siguiente en que ambos fueron regresados hacia Chile.

#### **Caso de V8**

96. V8, nacional mexicano, manifestó que a su arribo a México el 3 de febrero de 2015, luego de pasar por los filtros migratorios de la Terminal 1 del AICM fue retenido por personal migratorio, quien lo ingresó a una estancia provisional por haber detectado la supuesta existencia de una alerta roja de la "Interpol".

97. En ese lugar permaneció encerrado aproximadamente 4 horas, durante las cuales estuvo incomunicado, y personal del INM le informó que hubo un error, y que la alerta roja no tenía ningún sustento, permitiéndole retirarse de ese lugar sin ofrecerle mayor explicación.

#### **Caso de V9**

98. Q5 refirió que el 17 de febrero de 2015, a su arribo a la Terminal 2 del AICM, la extranjera V9, de 18 años y de nacionalidad chilena, fue sometida a una segunda revisión por el personal migratorio.

99. Que mientras se desarrollaba esa diligencia, el quejoso recibió una llamada telefónica a las 05:00 horas de esa fecha, a través de la cual una servidora pública que desarrollaba la revisión migratoria de V9, le requirió de manera prepotente y amenazante una carta de invitación a México para corroborar el objeto del viaje de la extranjera; sin embargo, tal personal hizo caso omiso de los argumentos expuestos por el quejoso para informar sobre la estancia de su conocida en México, y únicamente se limitó a informarle que regresarían a su amiga a su país, enseguida cortó la comunicación arbitrariamente sin brindar al quejoso mayores datos para que pudiera entregar la citada carta de invitación.

**100.** Luego de contactar con el Delegado Local del INM en la referida terminal aérea, el quejoso fue informado que se había resuelto el rechazo de su conocida, por lo que procedió a contactar a las autoridades consulares de Chile en México, con cuya intervención el personal migratorio aludido, finalmente, permitió la internación de V9 a México.

#### **Caso de V10**

**101.** Q6 refiere que el 8 de enero de 2015 con su esposo V10 y su hija T1, todos de nacionalidad cubana, al llegar a la Terminal 1 del AICM provenientes de su país natal, fueron sometidos a una revisión migratoria secundaria por la supuesta falsedad de la tarjeta de residencia migratoria presentada previamente por V10 y fueron informados sobre la supuesta existencia de una alerta migratoria en contra de V10, quien fue rechazado del país.

**102.** A Q6 y T1 se les autorizó el ingreso al país, pero se ignoraron las explicaciones de V10 respecto de que su tarjeta de residencia migratoria, expedida previamente por el INM, tenía una vigencia hasta el 15 de noviembre de 2015. En la referida queja se señaló que el personal del INM privó a V10 de su derecho a defenderse y omitió brindarle información precisa sobre su rechazo.

#### **Caso de V11**

**103.** V11, migrante peruano de 20 años de edad, refirió que luego de haber arribado a la Terminal 2 del AICM, el 11 de marzo de 2015, fue sometido a una segunda revisión por la autoridad migratoria, quien determinó su rechazo sin exponerle los motivos de ello.

**104.** Agregó que en ningún momento, durante la entrevista sostenida con el personal del INM, se le informó sobre su derecho a efectuar alguna llamada telefónica, ni a solicitar asistencia consular.

#### **Caso de V12**

**105.** Q7 refirió que, aproximadamente a las 15:30 horas del 14 de abril de 2015, su amiga V12, de nacionalidad colombiana y 45 años de edad, arribó a la Terminal 2 del AICM proveniente de un vuelo de Panamá y fue sometida a una revisión secundaria.

**106.** Que durante tal procedimiento, solicitó información sobre la migrante al personal del INM en las oficinas del AICM, sin recibir datos sobre los motivos de su retención o rechazo hasta las 16:30 horas del día siguiente (15 de abril de 2015), cuando recibió la llamada de V12, quien refirió encontrarse en Colombia por haber sido rechazada y, agregó, que durante su revisión migratoria, el personal del INM supuestamente lo buscó por vía telefónica y en las afueras de la zona restringida del aeropuerto pero que, al no encontrarlo, determinaron rechazarla, lo que el propio quejoso señaló haber sido falso por no haber recibido llamada alguna del personal del INM, ni haberse percatado de su presencia afuera de las zonas restringidas del AICM, donde dijo haberse encontrado desde las 14:30 hasta las 19:30 horas del 14 de abril.

#### **Caso de V13 y V14**

**107.** V13, mujer de nacionalidad colombiana de 19 años, refirió que desde su ingreso a la estancia provisional del INM en la Terminal 2 del AICM y aún hasta después de haber sido resuelto su rechazo, se le impidió realizar alguna llamada telefónica, y se le informó que sería mantenida en esa estancia migratoria alrededor de 36 horas. Continuó refiriendo que se le impidió tomar su medicamento para la sinusitis que le aquejaba en ese lugar, bajo el pretexto de que debía ser revisada

previamente por un doctor, quien en ningún momento acudió a esa instalación migratoria para revisarla.

**108.** Respecto de las condiciones de alojamiento, abundó en referir que a un grupo de personas alojadas en esa estancia, entre las cuales se encontraba ella, no les dieron alimentos durante la noche del 20 de abril, que otros extranjeros les proporcionaron un poco de su comida que habían recibido de una aerolínea diversa; asimismo, manifestó que el personal del INM no le entregó cobijas para pasar la noche en ese lugar, le impidió acceder a sus artículos personales de higiene como desodorante y perfume, durante las más de 24 horas de su alojamiento en la estancia migratoria.

**109.** Por su parte, V14, migrante de nacionalidad brasileña, se sumó a los reclamos de V13 refiriendo que le otorgaron comida con un retraso considerable, que no recibió información suficiente del personal migratorio respecto de los motivos de su rechazo y que no le facilitaron una cobija para pasar la noche.

#### **Caso de V15, V16 y V17**

**110.** Q9 denunció que el 25 de abril de 2015, V15, V16 y V17, varones de nacionalidad india solicitaron refugio a la autoridad migratoria que los entrevistó a su llegada a la Terminal 2 del AICM, provenientes de un vuelo de Japón, a pesar de lo cual, el personal migratorio omitía atender su petición y brindar informes a las personas de su confianza.

#### **Caso de V18**

**111.** Q8 denunció que el 14 de mayo de 2015, personal del INM en la Terminal 2 del AICM determinó el rechazo de su novia V18, de nacionalidad colombiana, quien arribó a México en un vuelo procedente de ese país.

**112.** Que al día siguiente, un servidor público de migración llamó al teléfono celular de la madre del quejoso para solicitarle información respecto de la migrante, que en ese momento se encontraba siendo sometida a una segunda revisión migratoria, y el quejoso escuchó la forma irrespetuosa en la que el personal migratorio se dirigía a V18, inclusive gritándole.

**113.** Agregó que la agraviada le comentó, posteriormente, que durante el alojamiento otra servidora pública migratoria se sumó a los maltratos verbales hacia su persona, y que inclusive le negaron la oportunidad de llamar al consulado de Colombia para ser apoyada por el personal de su país.

**114.** El 14 de mayo citado, el quejoso y su madre se comunicaron telefónicamente con el Delegado Local del INM en la terminal aludida, quien aceptó que se había cometido una injusticia y les ofreció una disculpa.

#### **Caso de V19**

**115.** Q10 refiere el caso de su hermano V19, de nacionalidad peruana, de quien refiere que el 26 de mayo de 2015 fue rechazada su entrada al país por personal adscrito al INM en la Terminal 2 del AICM.

**116.** Expone que ello ocurrió a pesar de que su familiar no tuvo oportunidad de sostener comunicación telefónica con ninguna persona durante el tiempo que estuvo a disposición del personal migratorio, que nadie atendió sus declaraciones y que lo maltrataron durante la segunda revisión migratoria.

#### **Caso de V20**

**117.** Q11 manifestó que el 17 de junio de 2015, V20 de nacionalidad colombiana fue tratada arbitraria e injustamente por el personal migratorio adscrito a la Terminal 1 del AICM, cuya entrada a México rechazó el INM.

### **Caso de V21**

**118.** Q12 refirió que a su llegada de Guatemala el 2 de abril de 2015, V21, nacional colombiano, fue detenido por personal migratorio en la Terminal 1 del AICM, quien luego de un control migratorio en el que no se le informaron sus derechos, fue mantenido incomunicado y no se le entregó copia del documento que le dieron a firmar y que resolvió su rechazo. Abandonó el país en un vuelo sin tener claridad respecto del motivo de su inadmisión.

A continuación se desarrollarán los derechos humanos que fueron vulnerados por las autoridades del INM, en cada uno de los presentes casos.

### **Derecho a la seguridad jurídica**

**119.** El derecho humano a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales que todo procedimiento instruido por cualquier autoridad debe respetar,<sup>5</sup> la necesidad de que las autoridades actuantes sean competentes para intervenir en cada caso en específico y la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

**120.** Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 47/95, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, pag. 133.

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

**122.** Es así que el derecho a la seguridad jurídica, que se encuentra interrelacionado con el derecho a la legalidad, establece que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

**123.** Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida. Así la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para perseguir fines determinados, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

**124.** La seguridad jurídica es una situación personal, pero también es una situación social. Denota un funcionamiento normal del ordenamiento jurídico, el propósito de los particulares de obedecer las disposiciones de las leyes y conseguir con ello un factor de seguridad que les permita distinguir claramente las consecuencias que las normas asignan a determinadas acciones de las personas o de las instituciones.

**125.** En ese sentido, es importante destacar que si bien es cierto que el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en la segunda parte del primer párrafo del artículo 11

constitucional, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

**126.** En el presente caso, el derecho a la seguridad jurídica de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21 fue vulnerado por personal del INM adscrito a ambas terminales del AICM en diversas fechas, como se evidenciará a continuación.

***A. Revisiones primarias de documentación migratoria en filtros del AICM, efectuadas por servidores públicos que carecen de atribución legal.***

**127.** El primer contacto de una persona nacional o extranjera con las autoridades mexicanas luego de arribar a este país vía aérea, es a través de la revisión de su documentación migratoria que hace el personal del INM en los llamados filtros migratorios del AICM; es por ello que este Organismo Nacional actúa en ejercicio de sus atribuciones como observador del respeto a los procedimientos que rigen el actuar del INM, a fin de identificar malas prácticas que vulneren los derechos de las personas.

**128.** En términos generales, los mexicanos provenientes del extranjero solo deben acreditar su nacionalidad.<sup>6</sup> Las personas extranjeras, por otro lado, deben acreditar su nacionalidad, la autorización para internarse en este país y en algunos casos también el motivo de su viaje a México.<sup>7</sup>

**129.** En ese contexto, luego de recabar distinta documentación elaborada por personal del INM en ambas terminales aéreas del AICM, este Organismo Nacional advirtió que en diversas fechas que datan desde el 6 de julio de 2014 hasta el 17 de junio de 2015, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21 fueron sometidos a entrevistas en los filtros

---

<sup>6</sup> Artículo 36 de la Ley de Migración.

<sup>7</sup> Artículo 37 de la Ley de Migración.

migratorios por personal que no contaba con atribuciones legales para desarrollar ese tipo de tareas.

**130.** Lo anterior es así, debido a que en las actas de rechazo e internación<sup>8</sup> elaboradas por el personal migratorio en cada uno de los casos de mérito, se consigna claramente que fueron SP1, SP2, SP3, SP4, SP5, SP6, SP7, SP8, SP9, SP10, SP11, SP12, SP13, SP14 y SP22, quienes en calidad de Agentes Federales de Migración, Asistentes de Áreas de Servicios Migratorios, Coordinadores de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios y Coordinadores de Profesionales Especializados en Servicios Migratorios, efectuaron esas tareas.

**131.** No obstante lo anterior, en el *"Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012, no se prevé que los servidores públicos que ocupen cargos como los de las personas mencionadas en el párrafo anterior, tengan facultades para efectuar diligencias de control migratorio a través de la revisión de la documentación de las personas en los filtros de revisión migratoria del AICM.

**132.** Únicamente, conforme disponen los artículos 12, 13, 14 y 15, en sus respectivos apartados B, así como los similares 19, y 23, del referido Acuerdo delegatorio, los delegados federales, subdelegados federales, delegados locales, subdelegados locales, subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria, así como jefes de departamento de control migratorio, son competentes para realizar esas acciones.

---

<sup>8</sup> Documentos donde la autoridad migratoria asienta la totalidad de las diligencias efectuadas en segunda revisión y concluye ese procedimiento a través de una resolución que determina si un extranjero será rechazado del país o se permitirá su internación al mismo.

**133.** En términos de la estructura administrativa del INM, el subdelegado federal en el AICM tiene el nivel de director de área, los delegados locales de subdirectores de área y los subdelegados locales de jefes de departamento.<sup>9</sup>

**134.** La clasificación contenida en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal vigentes para los años 2014 y 2015, considera los nombramientos referidos en el párrafo anterior como puestos de mando, pero los de todos los servidores públicos que efectuaron las revisiones en los filtros migratorios son considerados como puestos de enlace y operativos, de menor rango jerárquico.

**135.** Lo anteriormente expuesto denota una clara extralimitación en las tareas efectuadas por el personal a que se ha hecho mención, pero igualmente se advierte la omisión de los jefes de departamento migratorios, delegados locales, y subdelegados locales en ambas terminales aéreas, así como del subdelegado federal del INM en el AICM, quienes pasaron por alto o consintieron que servidores públicos del INM desempeñaran tareas que se encuentran fuera de sus atribuciones, dejando en total estado de inseguridad jurídica a las personas afectadas, cuyos documentos y datos personales fueron conocidos y revisados por personas no facultadas por el orden jurídico nacional.

**136.** Tal es el caso de AR17, quien se desempeña como superior jerárquico de los aludidos en la Terminal 2 del AICM, como destaca de la nota informativa sin fecha que rindió para la integración de la queja de V18, en que él mismo refiere haber tenido conocimiento que un servidor público sin competencia realizó una revisión primaria en esa terminal aérea, sin que se evidenciara que hubiere realizado acciones para hacer cesar esas prácticas ilegales.

---

<sup>9</sup> Según lo acreditó personal de este Organismo Nacional a través de una búsqueda en el Portal de Obligaciones de Transparencia del sitio de internet del INM. Evidencia 77 del presente documento.

**137.** Se enfatiza que todos los servidores públicos aludidos en el presente apartado y que efectuaron revisiones primarias en los filtros migratorios poseen un nivel jerárquico inferior, por lo que carecen de facultades legales para llevar a cabo dichas tareas, lo que implica que en los casos documentados, las autoridades del INM asignaron tareas de suma importancia a servidores públicos subordinados jerárquicamente a aquellos que las normas disponían como competentes para realizarlas a pesar de que en los procedimientos administrativos, la competencia de la autoridad es un requisito indispensable para determinar la validez de las actuaciones efectuadas por el servidor público en cuestión, constituyendo un auténtico presupuesto procedimental.<sup>10</sup>

**138.** Existen 2 tipos de procedimientos de revisión migratoria: **1)** los realizados en puntos fijos en lugares de tránsito internacional de personas y **2)** los efectuados en otros lugares del territorio nacional (realizados a través de operativos). Atendiendo a su naturaleza jurídica, las diligencias de control migratorio forman parte del tipo de procedimiento de revisión migratoria en puntos fijos de internación a México.<sup>11</sup> En ellos, servidores públicos del INM situados en filtros de revisión ubicados en zonas destinadas al tránsito internacional de personas (dentro del AICM en el presente caso) comprueban la situación migratoria de las personas que arriban a este país por vía aérea; acciones que en este caso ejecutó personal no autorizado por las normas migratorias.

**139.** Lo anterior produjo un doble efecto: se vulneraron los derechos de las víctimas y los servidores públicos que efectuaron las funciones de revisión referidas, excedieron sus atribuciones legales.

---

<sup>10</sup> Jurisprudencia 55, COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, Apéndice 1917-Septiembre 2011 del *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo II, Procesal Constitucional 1, Común Primera Parte - SCJN Primera Sección, pag. 61.

<sup>11</sup> Artículo 52, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración en correlación con el 81 y 97 de la Ley de Migración.

**140.** Se concluye lo anterior debido a que los servidores públicos competentes para efectuar revisiones en filtros migratorios conforme al Acuerdo Delegatorio en cita, están provistos de una facultad decisoria que los habilita para discernir entre la pertinencia de permitir la internación de personas a territorio nacional o inadmitir su ingreso, atribución que no se encuentra asignada en norma alguna a servidores públicos del nivel jerárquico de los mencionados anteriormente.

***B. Desahogo de segundas revisiones migratorias por servidores públicos carentes de facultades para ello.***

**141.** En el curso de las investigaciones de las quejas presentadas en este Organismo Nacional en representación de V1, V3, V5, V9, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20 se obtuvieron los informes rendidos por AR1, AR2 y AR14, quienes al momento de verificarse los hechos fungieron como subdelegados federales del INM en el AICM, unidades administrativas a las que pertenecen las instalaciones donde se practicaron las revisiones migratorias secundarias a los agraviados referidos, documentos en los que se da cuenta de que AR3, AR4, AR9 y AR11 practicaron las diligencias de segunda revisión a los agraviados luego de su arribo a México por el AICM.

**142.** Lo anterior se corrobora con las notas informativas rendidas por los propios AR3, AR4, AR9 y AR11 que fueron remitidas a este Organismo Nacional, donde refieren el desarrollo de los procedimientos de revisión que efectuaron a los agraviados; adicionalmente, en las actas de rechazo e internación correspondientes se advierte claramente (excepto en el caso del acta de V3, donde no se hace referencia a AR9) cómo esos mismos agentes migratorios entrevistaron a V1, V5, V9, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20 en diligencias propias de segundas revisiones migratorias, hecho lo cual resolvieron sus procedimientos de ingreso a territorio mexicano.

**143.** Tal y como quedó asentado en las actas donde se registraron las diligencias en comento, AR3, AR4 y AR11 las practicaron en calidad de agentes federales de migración; sin embargo, en el *“Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento, a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración”*, adminiculado con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 92 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, no prevé que los agentes federales de Migración cuenten con facultades legales para iniciar, desahogar y/o resolver los procedimientos de segunda revisión.

**144.** Por otra parte, en el caso específico de V3, aunque su internación fue resuelta por AR6, quien, de acuerdo con lo dispuesto en la norma anteriormente citada podría considerarse competente para determinar tal acto jurídico, no pasa inadvertido para este Organismo Nacional que AR9, en su calidad de Agente Federal de Migración: 1. requirió documentación adicional para su internación a México, 2. llamó al esposo de la víctima y le requirió mayor información, a quien igualmente, 3. solicitó constituirse en las instalaciones del INM en la zona de acceso al público del AICM para que aportara diversa documentación para resolver la situación de la afectada. Lo anterior, evidencia que a pesar de que AR6 resolvió su situación jurídica, en los hechos, la segunda revisión de V3 fue desahogada por AR9, que de conformidad con el Acuerdo delegatorio antes citado no cuenta con atribuciones para realizar tales tareas.

**145.** Acredita lo anterior, la coincidencia resultante entre las declaraciones reiteradas de Q3 ante este Organismo Nacional (escrito de queja y desahogo de vista ante esta institución), en que denunció el trato prepotente recibido vía telefónica por una persona que se identificó con un nombre similar al de AR9 y los propios informes rendidos a este Organismo Nacional por AR9 y AR6, en que declaran que la primera servidora pública sometió a V3 a las diligencias propias de

la segunda revisión e inclusive reconoce ella misma (AR9) haberse comunicado telefónicamente con Q3.

**146.** En consecuencia, el 6 de julio y 15 de diciembre de 2014, así como el 17 de febrero, 11 de marzo, 14 de abril, 20, 21 y 26 de abril, 26 de mayo y 17 de junio, todos de 2015, AR3, AR4, AR9 y AR11, efectuaron diligencias de revisión migratoria secundaria, para lo cual requirieron diversa documentación e información personal a los agraviados, misma que analizaron y valoraron para que el INM determinara la viabilidad de su ingreso a México, aun cuando todo ello les estaba prohibido porque no contaban con atribuciones legales para realizar ninguna de esas acciones.

**147.** Lo anterior es así en virtud de que, de conformidad con lo prescrito en las fracciones II de los respectivos apartados B de los artículos 12, 13, 14, 15, 19, fracción IV, y 23, fracción III, del Acuerdo delegatorio anteriormente aludido, la realización de diligencias de segunda revisión se encuentra reservada exclusivamente para aquellos servidores públicos del INM que cuenten con cargos de delegados federales o locales, subdelegados federales o locales, subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria o de jefes de departamento de control migratorio, requisito que no cumplían AR3, AR4, AR9, ni AR11, tal y como se advierte en las actas e informes que suscribieron y en los que registraron tales diligencias.

**148.** Para este Organismo Nacional resulta verdaderamente preocupante que este tipo de conductas se verifiquen en el interior de la institución encargada de la ejecución de los controles migratorios en México, puesto que denotan desconocimiento por parte del personal que las llevó a cabo, así como inobservancia de la norma de parte de sus superiores jerárquicos, quienes no solamente permitieron, sino que a través de sus omisiones consintieron tácitamente actos que no encontraban soporte alguno en el orden jurídico por haberse realizado por personas que carecen de atribuciones para tales fines, (no autorizadas por las

normas), lo que indudablemente vulneró el derecho de las víctimas a no ser molestadas en su persona o papeles sino solamente por una autoridad competente para tales fines por las normas legales.<sup>12</sup>

**149.** Por los motivos expuestos, AR3, AR4, AR9 y AR11 vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de V1, V3, V5, V9, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20 con las conductas que desplegaron, en tanto que AR1, AR2, AR6 y AR14 generaron la violación al mismo derecho humano de esas personas a través de las omisiones en que incurrieron al dejar de supervisar las funciones del personal a su cargo, contraviniendo la obligación legal que tenían en virtud de lo dispuesto en la fracción XVII, en relación con la similar III del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### ***C. Incomunicación dentro de las estancias provisionales del INM en el AICM.***

**150.** En las quejas presentadas a favor de V2, V3, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V15, V16, V17 y V21 se refiere coincidentemente que durante el tiempo que esas personas fueron mantenidas al interior de las estancias provisionales del INM, donde el personal las sometió a segundas revisiones, se les negó expresa o tácitamente la oportunidad de efectuar una llamada telefónica, vulneraciones que fueron acreditadas en el expediente de este Organismo Nacional.

**151.** La trascendencia de lo anterior se hace patente si se considera que las áreas donde se ubican los filtros migratorios, las salas de revisiones migratorias secundarias y las oficinas del personal del INM que realiza acciones de control en las 2 terminales del AICM, están restringidas al acceso para el público en general.

**152.** Conforme al artículo 117 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, existe en el AICM una delimitación de áreas en sus instalaciones atendiendo a su propósito y

---

<sup>12</sup> Tesis aislada I.8o.A.16 A, LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XV, febrero de 2002, pag. 868.

a cuestiones de funcionamiento y seguridad. Así, existen 2 tipos de zonas: libre acceso y restringidas. Dentro de la segunda categoría se encuentra la denominada “zona estéril”, también denominada por el derecho internacional como de tránsito o internacional,<sup>13</sup> que comprende concretamente el espacio que media entre las aeronaves y un punto de inspección (en este caso de tipo migratorio) a cargo de las autoridades del Estado, cuyo acceso está estrictamente controlado.

**153.** Consecuentemente, los filtros de revisión migratoria se localizan al interior de las zonas estériles de cada una de las 2 Terminales con que cuenta el AICM y constituyen el primer punto de contacto entre las personas que arriban a este país por vía aérea y las autoridades del Estado mexicano, en este caso el INM.

**154.** Es en esos puntos donde cada una de las personas mencionadas en este apartado fue sometida a diligencias de segundas revisiones migratorias por el personal del INM, sin que se le diera la oportunidad de efectuar una llamada telefónica.

**155.** Tal derecho se encuentra dispuesto en los artículos 109, fracción VII de la Ley de Migración; 226, fracción IX del Reglamento de la Ley de Migración y 24, fracción IX del “Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.

**156.** Con excepción del artículo 38, fracción III, del Reglamento de la Ley de Migración, la normatividad mexicana no es suficientemente precisa al abordar la naturaleza jurídica de las instalaciones de alojamiento del INM en los aeropuertos; para este Organismo Nacional es claro que tales instalaciones se ajustan a la definición de las estancias migratorias provisionales.

---

<sup>13</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Amuur vs. Francia*, Sentencia de 25 de junio de 1996, Sección III.2.1, párrafo 1°.

**157.** El artículo 3, fracción XI, del Reglamento de la Ley de Migración prevé que una estancia provisional es “...la instalación física que el Instituto establece [...] para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto [...] sea resuelta su situación migratoria en términos de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento [esto último incluye la ejecución de la determinación del INM según el artículo 20, fracción IV, de la Ley de Migración]<sup>14</sup>.”

**158.** No obstante que tanto en la Ley de Migración como en el propio Reglamento aludido existe una deficiente regulación en torno al tema, es posible identificar que, como se desprende conjuntamente de los artículos 81, 86, 87, 88 y 89 de la Ley y 60, 62, 65, 76 y 79 del Reglamento, en las instalaciones del INM en el AICM se mantiene provisionalmente a las personas extranjeras, mientras el personal migratorio revisa su documentación y se allega de información para determinar si cumple los requisitos mínimos exigidos por la normatividad para ingresar al país, lo que significa que jurídicamente resuelve su situación migratoria.

**159.** Es evidente que existiendo coincidencia entre las características de las instalaciones del INM en las zonas estériles aeroportuarias y los elementos propios de las estancias provisionales descritas en la normatividad, las instalaciones donde se desarrollaron los hechos de esta Recomendación son estancias provisionales, en las que, como se refirió con anterioridad, el personal del INM vulneró su derecho a la seguridad jurídica al mantenerlos en estado de incomunicación.

**160.** Las estancias provisionales no solamente se limitan a las áreas donde se mantiene a las personas que han sido resueltas como inadmisibles y que están a la espera del vuelo que los llevará fuera de México, sino también comprenden las

---

<sup>14</sup> Como se abundará en el apartado Ñ de este documento, en su calidad de autoridad del Estado mexicano, el INM y no las aerolíneas, funge como garante de los derechos de las personas sometidas a control migratorio hasta el momento en que ejecuta sus determinaciones. En el caso de los rechazos, esto será hasta el momento en que la persona inadmitida es puesta materialmente a disposición del personal de la aerolínea al ser subido al avión que lo hará abandonar el país, a efecto de cumplir la resolución de rechazo.

áreas donde se realizan las segundas revisiones, las oficinas administrativas del personal que lleva a cabo las funciones concernientes a esos procedimientos, los baños, y demás instalaciones necesarias para garantizar la estadía temporal del sujeto revisado hasta que se ejecute la resolución que determine su situación migratoria.

**161.** Al respecto, la CrIDH ha resuelto que las autoridades del Estado deben garantizar a las personas privadas de la libertad<sup>15</sup> por cualquier motivo,<sup>16</sup> el derecho a comunicarse con sus familiares,<sup>17</sup> cuya omisión constituye una vulneración a los derechos humanos de los afectados<sup>18</sup> que, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracción II constitucional vigente<sup>19</sup> amerita sanciones penales.<sup>20</sup>

**162.** Este Organismo Nacional acreditó tales violaciones en los casos de V2, V3, V5, V8 y V9 con la coincidencia resultante de la valoración adminiculada de los alegatos de incomunicación contenidos en cada una de las quejas respectivas, y las actas de rechazo e internación de cada una de las personas extranjeras de mérito suscritas por AR3, AR4, AR5, AR6 y AR7, de cuya lectura no se advierte que hubieran siquiera informado a los migrantes respecto de su derecho a comunicarse telefónicamente durante el desarrollo de la segunda revisión. En el caso de V21 se acreditó con los elementos probatorios aludidos en líneas precedentes que a pesar de que AR5 le informó sobre tal derecho, no le otorgó las posibilidades de hacerlo efectivo; es imprescindible apuntar que debido a que la obligación de proporcionar

<sup>15</sup> Respecto de la detención migratoria, se sugiere leer el apartado correspondiente a las violaciones al derecho a la libertad personal cometidas por el INM, descritas en la presente Recomendación.

<sup>16</sup> CrIDH, *Caso del Tribunal Constitucional, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69, 70 y 71.

<sup>17</sup> CrIDH, *Caso J. Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 376 y *Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 130.

<sup>18</sup> CrIDH, *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 90

<sup>19</sup> **"Artículo 20.** En todo proceso del orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

**A. Del inculcado:**

(...)

**II. (...)** Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura..." (el subrayado es propio)

<sup>20</sup> Tesis aislada sin número. ARRESTOS ADMINISTRATIVOS. GARANTIAS INDIVIDUALES. *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época. Volumen 97-102, sexta parte, pag. 39.

las facilidades para otorgar una llamada telefónica constituye un deber a cargo de la autoridad migratoria, es preciso que su personal documente debidamente en todas las constancias que elabore las circunstancias en torno al debido cumplimiento de tal objetivo, conforme se expone en los párrafos 237 y 394 del presente pronunciamiento.

**163.** El hecho de que en el expediente de queja de V2, AR5 y AR8 informaran a este Organismo Nacional, a través de la nota informativa de 9 de diciembre de 2014 y el oficio INM/DFDF/SFAICM/640/2014, de 8 de diciembre de 2014, que durante la revisión migratoria se entabló comunicación con familiares de V2, constituye información ambigua, en tanto que esas aseveraciones no generan certeza respecto de si tal comunicación la sostuvo la propia agraviada en ejercicio de su derecho o si, por el contrario, tal contacto lo sostuvo la autoridad migratoria como parte de sus funciones para corroborar la información previamente aportada por la extranjera, lo que no garantiza el cumplimiento del derecho de V2 a establecer comunicación telefónica por ser un derecho personal y como tal, exige que la llamada sea realizada por la propia agraviada en absoluta libertad; no obstante, no existe constancia en el Acta de Internación Aérea de que nada de lo anterior hubiere acontecido. Además, debe tenerse en consideración que contrariamente a lo aducido por los citados servidores públicos ante este Organismo Nacional, en la propia queja de Q2 refirió que una de sus inconformidades fue precisamente que al momento de ocurrir los hechos ningún servidor público migratorio se comunicó con ella para informarle sobre su señora madre, lo que tampoco está documentado en el acta referida.

**164.** El hecho de que, más allá de las declaraciones de los propios AR5 y AR8, el INM no haya aportado a esta Comisión Nacional algún elemento de convicción objetivo que acreditara específicamente que existió realmente la comunicación telefónica referida por los servidores públicos y que en caso de haber ocurrido, tal comunicación fuera entablada por la propia V2 en uso de su derecho, motiva que este Organismo Nacional arribe a la conclusión de que durante el tiempo que fue

mantenida al interior de la estancia provisional migratoria, no se permitió a la agraviada comunicarse.

**165.** En el caso de V3, es necesario precisar que a pesar de que en los informes que AR6 y AR9 rindieron especialmente para dar contestación a los cuestionamientos de este Organismo Nacional con motivo de la queja correspondiente, refirieron que en el curso de la segunda revisión que practicaron entablaron comunicación telefónica con Q3 (esposo de la extranjera), por lo que es claro que tal acto fue realizado, como se corrobora con la correspondiente queja, por el personal del INM como parte de la labor migratoria que desempeñaron, lo que de ninguna manera acredita que hubieren otorgado el multicitado derecho a la propia extranjera, por ser acciones diversas.

**166.** La incomunicación en que fue mantenida V5 se corrobora con el informe que rindió AR4 a este Organismo Nacional con motivo de la investigación de la queja de la extranjera. En él, refirió de manera general que “...se le indicó su derecho sobre llamada consular o persona de su confianza, la cual se negó a ejercer...(sic)”, pero en ningún momento acompañó alguna constancia con que acreditara tal situación. Igualmente, AR2 como superior jerárquico omitió aportar a esta Comisión Nacional alguna otra constancia documental de ello.

**167.** No escapa a esta Comisión Nacional que, según le informó el INM, el acta de internación de la afectada dejó sin efectos un acta de rechazo previa, lo que no deja de considerarse como una incongruencia como se demostrará en el apartado identificado con la letra I, pero suponiendo sin conceder que se hubiesen otorgado a V5 las facilidades descritas por AR4, llama la atención que ello no figurara en el acta de internación a la que dieron efectos plenos.

**168.** La vulneración a los derechos de V8 consta en el acta de internación que el INM remitió a este Organismo Nacional, y a través de la cual se resolvió su situación el 4 de febrero de 2015.

**169.** No obstante ser mexicano, como se advierte en el documento en cuestión, el afectado antes aludido fue mantenido por algunas horas al interior de la estancia provisional del INM en la Terminal 1 del AICM, donde AR7 le realizó una segunda revisión sin siquiera informarle sobre su derecho a comunicarse telefónicamente con la persona que deseara.

**170.** Sobre esta vulneración específica a los derechos de V8, la autoridad del INM que rindió los informes correspondientes a esta Comisión Nacional omitió pronunciarse en absoluto.

**171.** Similar situación a la del caso de V3 acontece en el caso de V9, en cuyo expediente de queja, y a solicitud de este Organismo Nacional, AR2 informó haber notificado a la extranjera sobre la posibilidad de comunicarse telefónicamente con personal del consulado de su país, así como que se estableció comunicación telefónica entre la autoridad migratoria y la representación consular aludida.

**172.** A la par de ello, en ese mismo caso, AR2 remitió una constancia de llamada telefónica y copia de una comunicación establecida entre la propia autoridad migratoria y personal del consulado aludido, elementos que tampoco son suficientes para acreditar que V9 ejerció su derecho a la comunicación durante el tiempo que estuvo en las oficinas del INM en el AICM, toda vez que del análisis exhaustivo de la constancia de llamada telefónica firmada por V9, se arriba a la conclusión de que, en su momento, AR10 únicamente le informó sobre su derecho a llamar pero no consta en ese documento la mención de que le hubiere preguntado si era su deseo hacerlo, omisión que evidencia la limitación al ejercicio efectivo del aludido derecho en perjuicio de la afectada.

**173.** En ese sentido, la CrIDH se ha pronunciado respecto de la efectividad de los recursos previstos en las normas protectoras de derechos humanos, precisando que no obstante la existencia normativa de determinados mecanismos que tiendan

a asegurar el ejercicio de un derecho humano, en todo caso es necesario que las personas obligadas a hacerlos efectivos realicen todas aquellas acciones necesarias para asegurar la efectividad real de tales recursos.<sup>21</sup>

**174.** Consecuentemente, es claro que el derecho a sostener comunicación telefónica no se garantizó con la mera explicación que hizo AR10 del mismo, puesto que pasó por alto preguntar a V9 si era su deseo llamar, nada de lo cual consta en la referida documental.

**175.** En el mismo sentido, la copia de un correo electrónico enviado por personal del consulado del país de origen de la afectada a la autoridad migratoria únicamente da cuenta de la entrega de documentación que por esa vía hizo la representación diplomática al INM, lo que solo presupone que fue el mismo personal migratorio quien solicitó previamente esa información.

**176.** En el caso de V21, se corroboró la incomunicación en que fue mantenido por AR5 con el acta de rechazo que este último signó el 2 de abril de 2015, en la que solamente consta que el citado servidor público únicamente informó al afectado sobre su derecho a comunicarse exclusivamente con la representación consular de su país de origen, lo que al no verse favorecido por mayores acciones vulnera su derecho, como se expondrá en el apartado D, pues en ninguna otra parte de tal documento existe constancia o registro que acredite que la autoridad le hubiere preguntado si era su voluntad hacer uso de esa facilidad, por lo que de manera similar al caso de V9, el goce del derecho aludido fue ilusorio, pues el personal migratorio pretendió tener por cumplida su obligación de facilitar llamadas telefónicas con tan solo la notificación que hizo de tal derecho, lo que concuerda con la inconformidad del agraviado en su escrito de queja ante este Organismo

---

<sup>21</sup> CrIDH, *Opinión Consultiva OC-9/87 SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA*, párrs. 24 y 25 en correlación con *Caso del Tribunal Constitucional. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001*, párr. 69.

Nacional al referir que se le mantuvo incomunicado dentro de la estancia provisional el 2 y 3 de abril de 2015.

**177.** En nada repercute a lo anterior que cuando se le requirió meses después de los hechos a AR5 rendir un informe para la integración de la queja respectiva, informara a este Organismo Nacional que en su momento otorgó al aludido V21 el derecho de llamar al representante consular, pero que fue éste (V21) quien se negó bajo el pretexto de que no consideraba útil la ayuda brindada por el personal consular, pues nada de ello consta en los registros elaborados al momento de los hechos, ni existe indicio alguno de que ello hubiere ocurrido así, por lo que para este Organismo Nacional tal aseveración, rendida como fue, de manera aislada y tiempo después de los hechos, no goza del valor suficiente para para desvirtuar la verdad que arrojan las evidencias anteriormente referidas.<sup>22</sup>

**178.** En otro orden de ideas, el INM tampoco acreditó ante este Organismo Nacional que hubiere permitido a V6, V7, V11, V15, V16 y V17 comunicarse telefónicamente con alguna persona al exterior de los filtros migratorios durante las diligencias de segunda revisión.

**179.** En el caso de V6 y V7, se lee en las actas de rechazo elaboradas por AR7, que los afectados fueron informados sobre su derecho a llamar telefónicamente, pero no se advierte ni se acreditó a través de algún otro medio de convicción que les hubiere preguntado si era su deseo hacer uso de ese derecho, que les hubiere proporcionado las condiciones idóneas para comunicarse si así hubieren deseado y el resultado de cada una de las llamadas efectuadas, lo cual es evidentemente necesario documentar para acreditar debidamente el efectivo cumplimiento del derecho de las personas a efectuar llamadas telefónicas.

---

<sup>22</sup> Resulta aplicable al caso el criterio contenido en la tesis aislada CCLXXXVIII/2013 (10a.), PRUEBA TESTIMONIAL. EL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ ES APLICABLE SIN IMPORTAR LA CATEGORÍA EN LA CUAL SE PRETENDA CLASIFICAR AL TESTIGO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, pag. 1060.

**180.** El único elemento con que el INM pretendió robustecer tal circunstancia fue un informe que rindió y remitió a este Organismo Nacional SP15, en su calidad de director de Derechos Humanos del INM, y como representante de esa autoridad ante esta institución, en el que en lo conducente y sin exponer la razón de su dicho, se limitó a informar lo asentado en el acta de rechazo en relación con la comunicación telefónica de las personas extranjeras, por lo que no es posible darle valor probatorio alguno a tal información.

**181.** En el supuesto de que así hubiere ocurrido, sería el propio personal del INM quien tendría que haber acreditado con los medios de convicción idóneos que el migrante hubiere omitido pronunciarse luego de haber sido expresamente requerido respecto del uso de su derecho a efectuar comunicación telefónica, lo cual tampoco aconteció en el presente caso.

**182.** Por otra parte, en el caso de V11, V15, V16 y V17, se cuenta con las actas de rechazo elaboradas por AR4, en las que coincidentemente consignó haber informado a los agraviados de su derecho a comunicarse con la representación consular de sus respectivos países, a lo que supuestamente se negaron.

**183.** Por cuanto hace a V11, no deja de llamar la atención de este Organismo Nacional que su acta de rechazo únicamente se encuentra firmada por él en su última foja, sin que aparezca su firma en las primeras páginas donde se refiere que fue informado sobre su derecho a llamar, lo que contrasta con el hecho de que las firmas de los servidores públicos AR4 y sus testigos de asistencia SP18 y SP19 sí constan al margen de todas y cada una de las fojas de esa acta.

**184.** Condiciones similares subsisten en el caso de los nacionales indios V15 y V16, debido a que únicamente se aprecian sus firmas en la última foja de sus respectivas actas de rechazo. No obstante, AR4 y sus testigos SP19 y SP20 suscribieron todas las hojas de esos documentos, pero la firma del traductor que supuestamente asistió a los afectados no figura en ninguna foja de esas actas.

**185.** A pesar de ello y conforme a la técnica jurídica, la autoridad migratoria otorgó efectos confesionales a las supuestas declaraciones contenidas en esos documentos generados con motivo de las revisiones migratorias de V11, V15 y V16 por haber considerado como determinante su valor para resolver la situación migratoria de cada uno de los afectados.<sup>23</sup>

**186.** Específicamente, AR4 resolvió la situación migratoria de V11 bajo el argumento de no haber proporcionado información veraz al momento de comparecer, sin referir qué información ni por qué motivos la calificó de esa manera, por lo que fue rechazado.

**187.** Asimismo, el mismo servidor público determinó el rechazo de V15 y V16 por no haber comprobado que viajarían a El Salvador como supuestamente declararon ante él.

**188.** Al respecto, si bien es cierto que el personal migratorio presuntamente escuchó en ejercicio de su derecho de audiencia previsto en las normas que regulan el procedimiento de segundas revisiones a las personas extranjeras, también lo es que según los numerales 113, 114 y 183 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente caso conforme a los similares 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y atendiendo a la naturaleza de la diligencia, es más conveniente que se hubiera garantizado que V11, V15, V16 y V17 firmaran cada una de las páginas donde se imprimieron sus supuestas declaraciones para dejar constancia de que realmente leyeron o les fue leído el contenido de esas actas y aceptaron su contenido, lo cual tampoco ocurrió.

---

<sup>23</sup> Tesis aislada XVI.4o.15 C, TESTIMONIAL. TIENE ESE CARÁCTER LA DECLARACIÓN SOBRE HECHOS PROPIOS, CUANDO EL DEPONENTE NO TIENE LA CALIDAD DE PARTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, pag. 2510.

**189.** Se suma a lo anterior la falta de firma del traductor que supuestamente asistió a V16 y V17 durante la segunda revisión que se les practicó.

**190.** Tampoco se desprende que el personal del INM hubiere hecho constar en ninguno de los documentos mencionados la negativa de los afectados a firmar, a pesar de que el artículo 36, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo así lo dispone (aplicado supletoriamente a la Ley de Migración como se mencionó anteriormente), por lo que no existen elementos que permitan atribuir a V11, V15 y V16 la autoría de las supuestas declaraciones asentadas en las hojas sin firmar, concretamente su supuesta negativa a efectuar una llamada.

**191.** Las constancias de llamadas telefónicas remitidas por el INM en el caso de V15 y V16 de nacionalidad india, no contienen la firma de algún traductor, por lo que resulta inverosímil aceptar que sostuvieron una conversación con la autoridad migratoria respecto de su derecho a llamar telefónicamente sin la ayuda de un traductor, con mayor razón cuando supuestamente y como se lee en las actas correspondientes, precisamente por la barrera lingüística que impedía tal comunicación se les designó uno cuya presencia no acreditó el INM.

**192.** Consecuentemente, no se cuenta con elementos de convicción que permitan acreditar que alguno de los 4 agraviados haya manifestado su conformidad con la versión asentada en los documentos referidos por la autoridad, respecto de que fueron informados sobre su derecho a llamar y que se negaron voluntariamente a hacer uso de ese derecho.

**193.** Mención aparte requiere el caso de V17, cuya firma al igual que la del traductor que supuestamente lo asistió durante su revisión secundaria no aparece en la respectiva acta de rechazo.

**194.** En vista de ello, AR4 elaboró una constancia de negativa de firma en la que asentó que notificó en español a V17 el contenido del acta de rechazo aludida.

**195.** Si bien esa circunstancia apunta a que se informó a V17 el contenido del acta tal y como fue impresa por la autoridad migratoria, no implica que éste hubiere avalado las presuntas declaraciones incluidas en ese documento, cuya autoría le fue atribuida; por el contrario, su negativa a firmar el acta de rechazo que fue notificada en español, aunado a la falta de firma del supuesto traductor, son elementos que permiten concluir que el migrante no contó con asistencia lingüística y que, por ende, desconoció el contenido del documento aludido. Luego, la supuesta negativa del migrante a llamar, sostenida por el INM, carece de valor al no verse favorecida con otros medios de convicción objetivos, pues es claro que las únicas constancias que apuntan hacia ello son las elaboradas por la propia autoridad.

**196.** Las circunstancias expuestas evidencian las omisiones en que incurrió el personal migratorio, quien dejó en estado de incomunicación a V2, V3, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V15, V16, V17 y V21 durante su estadía en las estancias provisionales migratorias del AICM.

#### ***D. Limitación del derecho a establecer comunicación telefónica.***

**197.** Este Organismo Nacional acreditó que durante el tiempo que estuvieron alojadas en las estancias provisionales del AICM, a V4 y V18, únicamente les fue informado sobre la posibilidad de efectuar una llamada telefónica a los consulados de sus países, pero no a quien ellas estimaran conveniente.

**198.** La restricción que hizo el personal migratorio del derecho de V4 se acredita con la constancia de llamada telefónica suscrita por AR10, quien al momento de ocurrir los hechos se desempeñaba como subdelegada local del INM en la estancia provisional ubicada en la Terminal 1 del AICM, documento en que únicamente asentó: *"...que se le hizo saber al extranjero [V4] de nacionalidad danesa el*

*derecho de realizar una llamada telefónica, con el consulado de su país en México...(sic)".*

**199.** En el caso de V18, este Organismo Nacional evidenció la violación aludida con el acta de rechazo elaborada con motivo de su revisión migratoria secundaria y la constancia de llamada telefónica, ambas suscritas también por AR10 en su calidad de subdelegada del INM en la estancia migratoria de la Terminal 2 del AICM, y su concordancia con la propia declaración rendida por AR17 en su nota informativa, donde también refirió que únicamente se le dio a la víctima la posibilidad de comunicarse únicamente con personal del consulado de su país.

**200.** En los documentos mencionados es posible notar que AR10 notificó a las extranjeras sobre su derecho a realizar una llamada al personal del consulado de sus países de origen en México, sin que de los demás documentos que remitió el INM a esta Comisión Nacional se advierta que en algún otro momento se les hubiere informado sobre su derecho a comunicarse con la persona que ellas desearan durante su permanencia al interior de las instalaciones migratorias en el AICM.

**201.** El derecho a la comunicación telefónica de las personas ingresadas a las estancias provisionales del AICM se encuentra regulado en los artículos 109, fracción VII, de la Ley de Migración, 60, párrafo cuarto y 226, fracción IX, del Reglamento de la Ley de Migración, y 24, fracción IX, del "Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración".

**202.** Al respecto conviene distinguir que a pesar de que, en esencia, esas disposiciones regulan el mismo derecho, existen diferencias respecto de la forma en que prevén su ejercicio; por ello es claro para este Organismo Nacional que en este caso existe un conflicto normativo, jurídicamente denominado antinomia, pues existe una regulación distinta para una misma hipótesis fáctica.

**203.** De esta manera, 4 normas jurídicas asignan consecuencias distintas para una misma situación de hecho. Esta última es el ingreso de personas a las estaciones provisionales migratorias desde que son materialmente puestos a disposición del personal migratorio para efectuar una segunda revisión, y las 4 distintas consecuencias jurídicas relacionadas con su derecho a comunicarse con terceras personas, según el contenido de cada artículo de los mencionados, son:

1. La autoridad migratoria debe darles las facilidades desde su ingreso a la estancia migratoria para que, de así desearlo, se comuniquen telefónicamente. (artículo 109, fracción VII de la Ley de Migración)
2. La autoridad migratoria debe darles las facilidades para que, de así desearlo, se comuniquen telefónicamente con el consulado de su país durante la segunda revisión. (artículo 60, párrafo cuarto del Reglamento de la Ley de Migración)
3. La autoridad migratoria debe darles las facilidades para que, de así desearlo, se comuniquen telefónicamente con la persona que soliciten, dentro del horario establecido para ello. (226, fracción IX del Reglamento de la Ley de Migración)
4. Desde el momento de ser puestos a disposición de la autoridad migratoria, se les deben dar las facilidades para que, de así desearlo, se comuniquen con quien deseen. (Artículo 24, fracción IX del "Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración")

**204.** Para resolver esa antinomia y conocer qué norma debe ser aplicada en estos casos es necesario atenerse a lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que en tales circunstancias subsistirá la norma más favorable a las personas, que en el presente

caso es el artículo 24 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

**205.** Lo anterior es así, porque dicho artículo especifica con claridad el momento desde el cual cobrará vigencia tal derecho y ubica esa vigencia inmediatamente después de la actualización de un acto restrictivo de la libertad de las personas, pues precisa claramente que es exigible desde el preciso momento en que alguien sea puesto a disposición del INM, lo que le reporta un gran beneficio por no supeditar el derecho en cuestión a ningún otro trámite o acción del personal migratorio.

**206.** Asimismo, a diferencia de las otras 3, la referida norma puntualiza con claridad que la comunicación telefónica podrá entablarse con quien la persona desee, no solamente con autoridades consulares. Al respecto, es indiscutible que en el contexto de una revisión migratoria aeroportuaria es más favorable para una persona tener la libertad de llamar a la persona que desee, dentro de lo cual se encuentra la posibilidad comunicarse con personal consular, que solamente poder comunicarse con trabajadores consulares.

**207.** La CrIDH determinó que en cualquier situación que una persona sea detenida por agentes del Estado, tendrá derecho a comunicarse con sus familiares,<sup>24</sup> lo que si bien es específico en cuanto al destinatario de la llamada, evidencia que el derecho a la comunicación de una persona detenida no se satisface con entablar alguna conversación con servidores públicos consulares, sino hasta que esa persona cuente con la posibilidad de conversar con alguna persona de su confianza, lo que refuerza lo expresado en el párrafo anterior.

---

<sup>24</sup> CrIDH, *Caso J. Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 376 y *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 130.

**208.** Este Organismo Nacional enfatiza que el personal del INM en cualquier estación o estancia migratoria, aeroportuaria o no, está obligado a aplicar la norma más favorable a las personas ingresadas en esos lugares para informar y facilitarles la comunicación con quien sea su voluntad, y no solamente con personal consular de su país de origen, pues esto último restringe el ejercicio de su libertad, protegida por la normatividad mexicana, a comunicarse telefónicamente con la persona que considere apta para satisfacer las necesidades, creencias o temores que específicamente le aquejen durante esos momentos de detención.

**209.** En ese sentido, durante una visita de trabajo efectuada el 25 de junio de 2015 por personal de este Organismo Nacional a las instalaciones de las estancias provisionales del INM en la Terminal 1 del AICM se constató cómo AR5, quien en ese momento se desempeñaba como subdelegado migratorio en esa instalación, solicitó al personal de este Organismo Nacional entrevistar de manera rápida y somera a la única extranjera alojada en las estancias provisionales migratorias, argumentando que cada vez que el personal de este Organismo Nacional acudía a entrevistar a los ahí alojados éstos se “calentaban”, dicho así de manera textual, por cualquier motivo con el personal migratorio e, inclusive, en algunos casos se negaban a abordar el avión en el que los conducirían fuera del país.

**210.** Lo anterior denota una tendencia a inhibir injustificadamente el derecho de las personas alojadas al interior de las estancias provisionales aeroportuarias a establecer comunicación con personas del exterior y de ser escuchadas, tanto como lo consideren necesario, por servidores públicos de este Organismo Nacional,<sup>25</sup> quienes frecuentemente realizan visitas a esas instalaciones para entrevistarse con las personas ahí retenidas a fin de conocer el trato que han recibido de las autoridades en México, informarles sobre sus derechos humanos, documentar las condiciones de alojamiento en esos lugares, y en caso de que éstos deseen, recabar sus quejas.

---

<sup>25</sup> Artículo 107, último párrafo de la Ley de Migración en correlación con el similar 224, fracción VIII, de su Reglamento.

**211.** Es evidente que la vulneración a la seguridad jurídica de V4 y V18 por las restricciones que les impusieron para establecer comunicaciones libres dentro de las estancias provisionales del INM en el AICM provocó que se anularan sus posibilidades de solicitar el apoyo de otras instituciones del Estado mexicano diferentes al INM durante su permanencia en las citadas instalaciones.

***E. Omisión de proporcionar condiciones para una efectiva asistencia consular***

**212.** Según dispone el inciso a) en relación con el similar b) en su última parte, ambos dentro del apartado 1 del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, cualquier autoridad del Estado Mexicano que detenga a una persona extranjera tiene la obligación de informarle sobre su derecho a contactar con la autoridad consular de su país de origen y de facilitar tal comunicación, así como de permitirle recibir la visita del personal consular, en caso de así desearlo.

**213.** Tal derecho constituye un verdadero mecanismo de defensa de las personas extranjeras que les permite acceder a la obtención de asistencia jurídica por parte de un abogado, pruebas conseguidas en su país de origen y la observación de la situación en que se encuentren durante su detención.<sup>26</sup>

**214.** Conforme el estudio de los medios de convicción referidos en el apartado C de la presente Recomendación, se acreditó que durante el tiempo que fueron mantenidos a disposición del personal del INM en el AICM, AR4, AR5, AR6 y AR7 omitieron informar a V2, V3, V5, V6, V7, V9, V11, V15, V16 y V17 sobre su derecho a obtener comunicación telefónica con personal consular de sus respectivos países.

**215.** Asimismo, omitieron cumplir con la obligación de requerir a cada uno de los agraviados referidos para conocer si deseaban que el INM notificara a las

---

<sup>26</sup> CrIDH, *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 130.

autoridades consulares de sus países de origen respecto de su estadía en las estancias provisionales migratorias, como dispone el inciso b) del apartado 1 del artículo 36 de la citada Convención de Viena, de lo cual no obra registro alguno en las actas de rechazo o internación.

**216.** No obsta a lo anterior el hecho de que en los casos de V5 y V9 hubiera existido participación del consulado para que esas personas ingresaran al país al término de sus segundas revisiones, pues ello derivó de las comunicaciones efectuadas por la propia autoridad con el consulado más no prueba que AR4, quien llevó a cabo las revisiones de las personas mencionadas, hubiere generado condiciones realmente propicias para que, de así desearlo, las extranjeras se comunicaran con los representantes consulares de sus respectivos países.

**217.** Tampoco exime de responsabilidad a AR4 haber notificado vía correo electrónico al consulado del país de origen de V15, V16 y V17, pues no se advierte que para ello hubiere preguntado previamente a los propios afectados si era su deseo que se notificara a las autoridades de su país sobre su estadía en México, lo que constituye una violación flagrante a la obligación dispuesta en el inciso b) del apartado 1 del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que se aludió párrafos atrás. Lo anterior cobra suma relevancia si se considera que Q9 adujo en la queja que presentó ante este Organismo Nacional que tales personas deseaban solicitar refugio en México, como se confirmó con las constancias de la COMAR que obran en el expediente de queja y que confirman que V17 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual denota la existencia presuntiva de un conflicto entre V15, V16 y V17 y las autoridades de su propio país.

**218.** No es posible sostener que por virtud de tal notificación los afectados hubieren gozado del derecho de asistencia consular, pues el hecho de que la autoridad migratoria (AR4) hubiere emitido la precitada notificación unilateralmente en nada facilitó la libre comunicación entre cada uno de los propios V15, V16 y V17 con los

trabajadores consulares, de haber sido su deseo, como lo prevé el inciso a) del apartado 1 del artículo 36 de la Convención referida en el párrafo anterior, lo que demuestra que no existieron condiciones reales y efectivas para que gozaran de tal derecho.<sup>27</sup>

**219.** En el mismo sentido, destaca lo informado a este Organismo Nacional por AR8 en su calidad de Subdelegado Federal del INM en el AICM, quien con motivo de la queja presentada por V2 manifestó por escrito que “...no existe dispositivo legal alguno que obligue a la autoridad migratoria de informar al consulado sobre las personas extranjeras enviadas a segunda revisión...” lo que revela un desconocimiento sobre las obligaciones de la autoridad migratoria en su posición de garante de los derechos humanos, sobre todo al considerar que conforme a los fundamentos aludidos anteriormente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares proscribe la incomunicación y estado de indefensión en que las personas en contexto de migración pueden ser mantenidas durante alguna detención efectuada por cualquier autoridad extranjera.

***F. Solicitud de requisitos diversos a los previstos en la normatividad durante las revisiones del personal migratorio.***

**220.** Según se adelantó en el apartado A, la normatividad prevé una serie de requisitos que las personas deben cumplir y acreditar ante el personal migratorio en los filtros del INM en el AICM para solicitar su internación a México.

**221.** Ello se encuentra previsto en los artículos 36, 37 y 43 de la Ley de Migración, así como 52, 57 y 60 de su Reglamento, donde se refieren con claridad los requisitos que deben presentar, así como los elementos de convicción que su personal podrá corroborar en caso de tener duda sobre alguno de los requisitos que se le presenten.

---

<sup>27</sup> CrIDH, *Opinión Consultiva OC-9/87 SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA*, párrs. 24 y 25 en correlación con *Caso del Tribunal Constitucional. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69.

**222.** A pesar de que ninguna de las disposiciones aludidas prevé la posibilidad de solicitar documentación a terceras personas ni elementos adicionales a los ahí previstos, en el caso de V3 y V9, las servidoras públicas AR9 y AR10, quienes se encontraban adscritas a la Terminal 2 del AICM, requirieron a los familiares de cada una de las afectadas documentación adicional a la ya aportada por las propias extranjeras.

**223.** En el caso de V3, esta institución acreditó con la coincidencia resultante de la queja presentada en su favor y la propia declaración de AR9 remitida a esta Comisión Nacional, cómo durante la segunda revisión que le practicó AR9 el 20 de noviembre de 2014, ésta se comunicó vía telefónica con Q3, esposo de la extranjera, y le solicitó dirigirse a una oficina del INM ubicada en las áreas comunes del AICM para hacerle llegar una carta donde se responsabilizara de V3 durante su estancia en México, una copia de su identificación de elector y otra de su acta de matrimonio, con el objeto de corroborar la información que le había sido presentada previamente por la propia afectada.

**224.** Cabe destacar que Q3 refirió en diversas ocasiones a este Organismo Nacional que el trato recibido por AR9 fue sumamente irrespetuoso, prepotente e intimidante, por lo que la denunció penalmente en dos ocasiones ante la Procuraduría General de la República, donde se iniciaron las averiguaciones previas AP1 y AP2, que fueron acumuladas y actualmente se integran bajo el número AP2.

**225.** De manera similar, en el caso de V9, el 17 de febrero de 2015 AR10 se comunicó vía telefónica durante la segunda revisión que practicaba a la extranjera con uno de sus familiares, a quien le solicitó hacerle llegar una "carta invitación" para acreditar el motivo de viaje de la migrante, así como copia de la identificación del interpelado, todo lo cual fue informado a este Organismo Nacional

coincidentalmente por Q5 y la propia AR10 en el informe que rindió para la integración del expediente de queja.

**226.** En todo momento la actuación de las autoridades debe encontrar su límite en las normas jurídicas que les otorgan competencia y rigen su actuar. No es admisible que las citadas servidoras públicas hubiesen requerido a alguna otra persona diferente a las propias agraviadas la presentación de documentación adicional, pues aunque, como refirieron en sus informes, lo hicieron para corroborar información aportada por las personas sujetas a revisión, de un análisis sistemático realizado a los artículos 16, fracción III, 37, fracción II de la Ley de Migración y 60 del Reglamento de la ley migratoria se advierte que la carga de aportar información adicional ante la autoridad migratoria es de la misma persona que solicita el formal ingreso a México, y no se prevé la posibilidad de que el INM requiera documentación adicional a terceras personas.

**227.** No obsta a lo anterior que la facultad de comprobar la información sea de naturaleza discrecional<sup>28</sup> por estar sujeta a la consideración de la autoridad migratoria, pues aun esa clase de potestades que se caracterizan por otorgar un margen más amplio de libertad a las autoridades encuentran límites en las mismas normas, como en el caso, el personal del INM omitió ceñirse específicamente a los límites previstos en el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración, en el que no se prevé la posibilidad de solicitar a terceras personas informes o documentos.

**228.** Lo anterior significa que los requerimientos verbales formulados por las citadas AR9 y AR10 a terceras personas no tuvieron soporte legal alguno y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de las propias V3 y V9, así como de sus familiares, pues como ya se ha apuntado, contravinieron el orden normativo al realizar actos de investigación que no se encontraban expresamente previstos en

---

<sup>28</sup> Tesis aislada sin número, FACULTAD POTESTATIVA O DISCRECIONAL, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXIII, pag. 5523.

las normas que regían el actuar del INM,<sup>29</sup> lo que independientemente de haber repercutido en la determinación de ingreso de las afectadas, denota una tendencia de discrecionalidad en el actuar de las servidoras públicas en cuestión que inclusive se encuentra prohibido por los artículos 16, fracción VI correlacionado con el similar 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

***G. Falta de traductores o intérpretes para el desahogo de los procedimientos migratorios.***

**229.** En los casos de V2, V15, V16, V17, quienes no hablaban el español, se acreditó que AR4 y AR5, quienes los entrevistaron en diligencias de segunda revisión, omitieron proporcionarles un traductor habilitado para efecto de asegurar una adecuada comunicación con tales personas, a pesar de lo cual dieron plenos efectos a supuestas declaraciones rendidas por las víctimas.

**230.** El derecho de las personas extranjeras a ser auxiliadas por un traductor o intérprete se encuentra previsto en el artículo 8.2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>30</sup> así como 14.3, inciso f) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**231.** En el ámbito nacional, el artículo 14 de la Ley de Migración y el 226, fracción VIII de su Reglamento, prevén la obligación de los servidores públicos del INM de garantizar ese derecho, que constituye una herramienta indispensable para favorecer la adecuada comprensión del migrante de su situación jurídica, el motivo de su estancia en esas oficinas, la forma en que se desarrollará el procedimiento a que está sujeto, el tiempo que será mantenido allí, así como un puente de comunicación que garantice su participación activa en las diligencias migratorias.

<sup>29</sup> Jurisprudencia P.J.J. 9/2006, PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, pag. 1533.

<sup>30</sup> Conforme a la interpretación que hizo la misma Cridh en los párrafos 69, 70 y 71 de la sentencia del *Caso del Tribunal Constitucional, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001.

**232.** En el caso de V2, mujer de 53 años de nacionalidad eslovaca, fue sometida a una segunda revisión, donde, según el acta de internación suscrita por AR5, ella declaró que el objeto de su visita sería vacacionar en el país, para lo cual se hospedaría en la casa de su hija que vive en México.

**233.** Existe certeza de que la extranjera no hablaba español, pues hay conformidad entre los argumentos iniciales vertidos en la queja presentada por su hija Q2, la nota informativa suscrita por el inspector jefe de la policía federal SP21 adscrito al AICM y el propio informe rendido por AR5 en su nota enviada a esta institución, pues todos coinciden en apuntar que la agraviada requería un traductor.

**234.** De igual manera se acreditó que tampoco se le proporcionó traductor o intérprete a V2 con la coincidencia resultante del dicho de la propia quejosa en su escrito inicial recibido en este Organismo Nacional, de lo informado por el agente de la Policía Federal quien manifestó haber sido notificado por el propio AR8, Subdelegado Federal del INM en el AICM, que esa autoridad migratoria no contaba con algún especialista de los mencionados, y de la propia acta de internación, donde AR5 omitió hacer mención alguna del apoyo obtenido por parte de algún intérprete o traductor para el desarrollo de la diligencia.

**235.** Respecto de este extremo, a pesar de que AR5 refirió en el informe que rindió a este Organismo Nacional haber garantizado el auxilio lingüístico aludido, no acreditó tal circunstancia con ningún elemento de convicción, siendo que estaba obligado a probarlo.

**236.** Se refiere lo anterior, debido a que para esta Comisión Nacional resulta sumamente trascendente el criterio recientemente sustentado por unanimidad por los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la obligación de las autoridades de documentar fehacientemente en sus registros y acreditar los pormenores en torno al cumplimiento de sus obligaciones legales, circunstancia que de no ser atendida generará una

presunción de incumplimiento de los deberes legales de dicha autoridad.<sup>31</sup> En el presente caso, partiendo de la obligación de todo servidor público contenida en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, sobre la actuación de la autoridad migratoria pesó una presunción de irregularidad debido al señalamiento efectuado por la parte quejosa respecto de la omisión del cumplimiento de obligaciones legales, específicamente la falta de otorgamiento de traductor o intérprete.

**237.** El hecho de que AR5 refiriera en el documento mencionado que la traductora habilitada vía telefónica fue Q2, hija de V2, no figura dentro del acta que refiere detalladamente el desarrollo del procedimiento de segunda revisión, aunado a que en la queja de la propia hija de la víctima, refiere que durante el tiempo que su señora madre fue sometida a diligencias en el interior de las oficinas del INM en el AICM, no le permitieron comunicarse vía telefónica con ella, lo que denota que la versión de AR5 no encontró conformidad con ningún otro elemento objetivo de prueba.

**238.** La falta de intérprete o traductor que asistiera a V15, V16 y V17 durante las segundas revisiones a que fueron sometidos se comprueba con los medios de convicción y argumentos referidos en el apartado C del presente documento.

**239.** Refuerza lo anterior el hecho de que como se advierte de las actas de comparecencia elaboradas con motivo de su ingreso a la estación migratoria en el Distrito Federal 2 días después de ingresar a las oficinas del INM en el AICM, V17 no hablaba tampoco el inglés, por lo que es poco probable que aún en el caso de que la autoridad migratoria en el AICM hubiere contado con la asistencia del traductor que refirió en las actas de rechazo y cuya firma no se advierte en ninguna parte, hubiera existido una adecuada comunicación entre la autoridad y el agraviado, pues se consigna que supuestamente tradujo del inglés al español y viceversa.

---

<sup>31</sup> Tesis aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.), ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pág. 392.

#### ***H. Irregularidades en torno a la detección de alertas migratorias.***

**240.** En los casos de V1 y V8, este Organismo Nacional acreditó que el personal migratorio los envió a segundas revisiones bajo el argumento de que contaban con alertas migratorias,<sup>32</sup> lo cual en ningún momento fue acreditado.

**241.** Particularmente y respecto del caso de V1, la supuesta alerta migratoria existente bastó para que la víctima fuera rechazada y con ello se impidiera su entrada a México.

**242.** Ello fue así en virtud de que el 6 de julio de 2014, personal migratorio envió a la agraviada a una segunda revisión por la existencia de una alerta migratoria en el sistema del INM. Ya en la última diligencia referida, AR3 resolvió rechazarla del país luego de corroborar la existencia de la citada alerta, identificada en la resolución de rechazo con el número de control CM/PNC/002.433/2014 y que supuestamente obedecía a una notificación de las autoridades de su país de origen (Colombia) por malos antecedentes de la afectada, por lo que dispuso su regreso a Colombia.

**243.** Lo anterior contrasta con los informes aportados en copia simple a este Organismo Nacional por la propia afectada y en los que como respuesta a sus solicitudes, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional, todas de Colombia, le informaron que hasta agosto y octubre de 2014 no existía en las bases de datos de esas instituciones antecedente penal o requerimiento de alguna autoridad a su nombre.

---

<sup>32</sup> Según lo dispuesto en el artículo 3, fracción III del Reglamento de la Ley de Migración, constituyen alertas migratorias los avisos que se generan por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio.

**244.** Recibidos los informes correspondientes, el INM no acreditó la existencia de esa alerta migratoria y cuando este Organismo Nacional solicitó específicamente copia del número de control CM/PNC/002.433/2014, AR12 informó que *“...el documento al que usted se refiere no existe, tratándose de un registro electrónico de control migratorio emitido en contra de la extranjera el cual quedó sin efecto a mediados de julio de 2014...”*

**245.** Resulta grave que se perdiera la información aludida, pues si bien es cierto que la respuesta anterior fue rendida poco más de 8 meses después de acaecido el rechazo, también lo es que ello no es justificación para que se diera de baja, destruyera o desapareciera el documento CM/PNC/002.433/2014, pues la conservación de ese tipo de archivos está prevista en el Catálogo de Disposición Documental (CADIDO<sup>33</sup>) del INM,<sup>34</sup> del 2012, normatividad que dispone en su código de clasificación 2c.5.1 que los requerimientos de autoridades ministeriales, jurisdiccionales y/o administrativas, así como los oficios que se generen al interior del INM con motivo de ellos, deben ser conservados, luego de ser concluidos, por un plazo de 4 años antes de ser dados de baja.

**246.** En ese sentido, si el documento en cuestión hubiese quedado sin efectos, como precisó AR12, a mediados de julio de 2014, no podría dejar de existir sino hasta mediados de julio de 2018, pues de verificarse su desaparición como lo refirió, al mismo servidor público, entre otros, le sería reprochable su falta de preservación.

**247.** No abonó en absoluto la respuesta que igualmente rindió AR1 a esta Comisión Nacional, en la que simplemente adujo que el rechazo de la migrante no se debió a

---

<sup>33</sup> Documento cuyo fundamento se encuentra en los artículos 1°, 4°, fracción X, 12, fracción III, 15, fracción I y 19, fracciones I y II de la Ley Federal de Archivos.

<sup>34</sup> Consultable en:

[http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CATALOGO\\_DE\\_DISPOSICION\\_DOCUMENTAL\\_DEL\\_INM\\_2012.pdf](http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/CATALOGO_DE_DISPOSICION_DOCUMENTAL_DEL_INM_2012.pdf)

No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que no se encontró registro alguno de la publicación de tal documento en el Diario Oficial de la Federación.

declaraciones inconsistentes de su parte ante la autoridad migratoria, sino a la existencia de malos antecedentes en el extranjero, notificados a través del Centro Nacional de Alertas, oficina del INM encargada de sistematizar ese tipo de avisos, sin embargo, omitió remitir copia de dicho aviso o notificación, así como de algún documento que acreditara fehacientemente la manera en que AR3 tuvo noticia de esa alerta para determinar el rechazo de la afectada, a pesar de que expresamente se solicitó acompañar las constancias necesarias para acreditar los extremos de su informe.

**248.** En virtud de no haber demostrado ante este Organismo Nacional la existencia de alerta migratoria alguna en el caso de V1, se considera que su rechazo fue ilegal por haberse determinado su salida del país a pesar de no haber verificado la existencia real de alguna alerta.

**249.** En el caso de V8 de nacionalidad mexicana, quien fue detenido en la estancia provisional del INM en la Terminal 1 del AICM el 4 de febrero de 2015 por supuestamente existir una alerta migratoria a su nombre, se llegó a la conclusión de que tampoco existió motivación real que ameritara tal acción por parte del personal del INM.

**250.** Según consigna el “Acta de Internación Aérea” de 4 de febrero de 2015, luego de arribar ese día a la Terminal 1, V8 fue enviado a una segunda revisión por la existencia de una alerta migratoria a su nombre, ocasión en que AR7 lo mantuvo en una estancia provisional por casi dos horas con treinta minutos hasta que confirmó que la alerta existente era para efectos simplemente informativos y no de detención alguna, lo que permitió su salida de ese lugar.

**251.** En el mismo sentido, AR13, en su calidad de Subdirector del Centro Nacional de Alertas del INM expuso a este Organismo Nacional en el informe que rindió con motivo del caso de V8, que el 13 de marzo de 2014 INTERPOL México solicitó a la Unidad de Información Migratoria del INM establecer una alerta migratoria,

únicamente para conocer las ocasiones en que V8 y otras personas intentaran salir o ingresar a México, debido a su probable participación en hechos delictivos.

**252.** Abundó AR13 que el 23 de abril de 2015, luego de los hechos materia de la queja de V8, esa oficina a su cargo fue informada por INTERPOL México que dicha alerta había quedado sin efectos, por lo que ese mismo día se dio de baja del sistema migratorio.

**253.** Hay duda de ser cierto lo anterior, debido a que de la documentación adjunta que ese mismo servidor público remitió a este Organismo Nacional se advierte, a través de 3 correos electrónicos, que la alerta a nombre de V8 inicialmente solicitada el 13 de marzo de 2014 por INTERPOL México, había sido cancelada por esa misma institución policial de inteligencia desde septiembre de 2014 y que hasta ese momento no había alguna alerta vigente a su nombre, lo cual ya había notificado al INM desde el 17 de diciembre de 2014.

**254.** Contrario a lo argumentado por AR13 en su informe, del análisis del correo electrónico de 23 de abril de 2015, remitido por INTERPOL México al Centro Nacional de Alertas del INM, se desprende que la primera autoridad de inteligencia policial reiteró al INM, y no informó por vez primera como AR13 pretendió hacer valer, que desde el 17 de diciembre de 2014 la alerta de V8 debió ser cancelada.

**255.** Lo anterior conduce a concluir que el 13 de marzo de 2014, INTERPOL México solicitó al INM establecer una alerta migratoria a nombre de V8; el 17 de diciembre de 2014, INTERPOL informó vía correo electrónico al INM que debería cancelar tal alerta y que no existía ninguna otra a nombre de V8; el 4 de febrero de 2015, personal del INM en la Terminal 1 del AICM envió a V8 a una segunda revisión migratoria por encontrar una supuesta alerta migratoria en su sistema; el mismo 4 de febrero de 2015, AR7 practicó la segunda revisión a V8, donde supuestamente corroboró la existencia de una alerta migratoria a su nombre; el 23 de abril de 2015, previa solicitud del INM de esa fecha, INTERPOL México reiteró al

INM que no existía ninguna alerta a nombre de V8 y que la última existente se había cancelado desde septiembre de 2014, lo cual notificó al propio INM en diciembre de 2014.

**256.** Es evidente la negligencia de AR13, y del demás personal adscrito al Centro Nacional de Alertas del INM encargado de llevar el control y actualización de tales avisos en las listas de control migratorio<sup>35</sup> del INM, pues ha quedado acreditado que a pesar de haber tenido noticia de la cancelación de la alerta migratoria de V8 no se actualizó tal información en el sistema migratorio, circunstancia que provocó que V8 fuera retenido en el AICM y sometido a una segunda revisión migratoria.

**257.** Corroborar lo anterior el correo electrónico de 4 de febrero de 2015, a través del cual AR7 fue informado por personal del Centro Nacional de Alertas, sin que se especifique su nombre, que luego de efectuar una búsqueda en su sistema se corroboró la existencia de la alerta migratoria a nombre de V8, la cual era para los mismos efectos de la solicitada y cancelada por la propia INTERPOL México.

**258.** No puede pasar inadvertido para esta Comisión Nacional que en gran medida las vulneraciones aludidas en el presente apartado fueron propiciadas por la ausencia de una regulación específica sobre la actuación del personal del Centro Nacional de Alertas, puesto que no existe en la normatividad vigente una delimitación de atribuciones de su personal.

**259.** Tampoco existen normas claras que prevengan de manera homologada los procedimientos para dar de alta, modificar o dar de baja las alertas migratorias, por lo que no existe previsibilidad respecto de la vigencia de una alerta migratoria.

**260.** Ello contribuye de manera sumamente notable a la prevalencia de condiciones de inseguridad jurídica que perjudican potencialmente a todos los usuarios del

---

<sup>35</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 3, fracción XIV del Reglamento de la Ley de Migración, las listas de control migratorio son bases de datos que contienen registros de información generados por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, integradas y administradas por el INM para el ejercicio de sus funciones.

AICM, pues, como se ha probado en esta Recomendación, tanto los mexicanos como las personas extranjeras procedentes de vuelos internacionales se encuentran sujetos a la revisión del personal del INM en ese aeródromo, y de no existir procedimientos que regulen específica y claramente la actuación del personal encargado de administrar, actualizar constantemente y apoyar en la corroboración de los avisos solicitados por otras autoridades al INM, subsistirán discrepancias por la transmisión de la información, como la aludida en párrafos anteriores.

**261.** En virtud de ello, esta Comisión Nacional subraya la necesidad de impulsar una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y a las demás normas necesarias para incluir de manera pormenorizada las atribuciones del Centro Nacional de Alertas, así como procedimientos precisos relacionados con el trámite de las alertas migratorias, pues es indiscutible que la inexistencia de regulación precisa en tal materia propicia condiciones de vulnerabilidad<sup>36</sup> que permiten abusos de los servidores públicos migratorios vinculados con el ejercicio de estas funciones, lo que atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de todas las personas que son objeto de acciones de control migratorio en los aeropuertos de este país.

#### ***I. Práctica irregular de segundas revisiones.***

**262.** Este Organismo Nacional acreditó que en el caso de V5, V9 y V10, los servidores públicos AR4 y AR15, quienes efectuaron las segundas revisiones, llevaron a cabo arbitrariamente las diligencias.

**263.** En el caso de V5 y V9, mujeres de 19 y 18 años respectivamente, cuyos ingresos fueron admitidos a México por AR4 el 15 de diciembre de 2014 y 17 de

---

<sup>36</sup> Tesis aislada P. LXIX/2010, SEGURIDAD PÚBLICA, FUERZA PÚBLICA Y ACTOS DE POLICÍA. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS EN ESAS MATERIAS PROPICIAN POR SÍ MISMAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, pag. 61.

febrero de 2015, respectivamente, en la Terminal 2 del AICM, este Organismo Nacional evidenció que cada una de ellas fue sometida en dos ocasiones a segundas revisiones migratorias.

**264.** Esto es así debido a que horas antes de ser finalmente admitidas al país, la autoridad migratoria ya había determinado jurídicamente sus rechazos. De todo lo anterior se tiene certeza, pues así lo informó el propio AR4 a este Organismo Nacional a través de dos notas informativas que obran en el expediente, así como también su superior jerárquico AR2 quien fungió como subdelegado federal en el AICM e informó lo mismo a esta institución a través de sus recursos de contestación a las quejas, y AR10, quien refirió a través de una nota informativa que rindió en el expediente de V9 que ella misma, en su calidad de servidora pública migratoria había resuelto el rechazo de la citada V9, determinación que después fue revocada por su compañero AR4.

**265.** A mayor abundamiento, AR4 refirió a esta Comisión Nacional que su actuar obedeció a la recepción de información novedosa de parte de las autoridades consulares de los países de origen de las víctimas, luego de que ya se habían dictado las resoluciones de rechazo en cada caso, por lo que en palabras de AR4 se revocaron las resoluciones de rechazo anteriores para permitir el ingreso de las víctimas a México. Sin embargo, los servidores públicos aludidos omitieron precisar que tales conductas implicaron la realización de nuevas revisiones a la situación jurídica de las afectadas, pues una resolución en materia de control migratorio necesariamente obedece a una diligencia de segunda revisión migratoria y, en el caso, la información novedosa referida por AR4 formó parte de esa nueva revisión.

**266.** Si bien es cierto que la actuación de la autoridad permitió que las víctimas ingresaran finalmente al país, también lo es que tal proceder implicó que la autoridad administrativa desconociera una resolución previa que declaraba concluido un procedimiento de revisión de documentos e información personal de V5 y V9, por lo que fueron sometidas nuevamente a un procedimiento de revisión

basado en actos de molestia,<sup>37</sup> pues requirieron y valoraron nuevamente información concerniente a las actividades personales de las afectadas a pesar de que la autoridad migratoria ya había hecho eso anteriormente.

**267.** Dicho de otra manera, la autoridad del INM repitió, sin que alguna norma le permitiera hacerlo nuevamente, un procedimiento que había realizado y concluido horas antes (revisar la situación migratoria de las víctimas), dejando a las agraviadas en un estado de inseguridad jurídica al transmitirles el mensaje de que las resoluciones del INM podrían ser dejadas sin efectos en cualquier momento y a voluntad de los servidores públicos del INM, con mayor razón cuando, como no se advirtió en ninguna parte, en ningún momento se tomó en consideración el parecer de las propias destinatarias de esas resoluciones respecto de su deseo de someter a revisión esas resoluciones.

**268.** Igualmente, la duplicación de la segunda revisión practicada a cada una de las víctimas implicó también la posibilidad de que, en los hechos, V5 y V9 fueran mantenidas a disposición del INM por más de las 4 horas previstas para el desarrollo de esa diligencia en el artículo 60, párrafos quinto y sexto del Reglamento de la Ley de Migración, pues al tiempo que habían permanecido a disposición del INM durante las revisiones secundarias practicadas anteriormente se sumaría el tiempo requerido por la autoridad para resolver nuevamente su situación migratoria.

**269.** A propósito de ese vínculo que obligó a las víctimas a responder nuevamente, porque ya lo había hecho horas antes, ante la autoridad migratoria, es necesario tener en consideración que la facultad de revisar y revocar oficiosamente, es decir por el propio impulso de algún servidor público de la institución gubernamental, los actos administrativos, no opera en la materia migratoria puesto que no existe en la

---

<sup>37</sup> Jurisprudencia P./J. 40/96, ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo IV, julio de 1996, pag. 5.

normatividad que rige tales asuntos disposición expresa que faculte a algún servidor público del INM para efectuar esas acciones; únicamente admiten esas leyes la revisión y posterior revocación de los actos a través de la vía recursiva;<sup>38</sup> en materia migratoria la revocación sólo puede ser determinada por una autoridad superior a la que dictó el acto impugnado luego de haberse tramitado un recurso administrativo, medio de defensa o control de los actos de la autoridad administrativa, interpuesto por el gobernado que se considerare afectado por el acto sometido a examen de ese medio de defensa, nada de lo cual ocurrió en el presente caso, demostrando con ello que AR4 no ajustó su actuar a las leyes administrativas que regulan los mecanismos para someter los actos del INM a revisión.

**270.** La autoridad migratoria no cuenta con la facultad de revisar ni revocar oficiosamente los actos de esa naturaleza, precisamente porque ello abona a la inseguridad jurídica de las personas, pues de admitir lo contrario se aceptaría que los actos de autoridad fueran sometidos a revisión y, en su caso, revocados una y otra vez al arbitrio de cada servidor público, circunstancia que inclusive conduciría a legitimar la actuación de un servidor público migratorio que revisara y revocara por sí mismo la resolución de ingreso de una persona para determinar ahora su rechazo del país, desconociendo sin ninguna base legal el procedimiento previamente llevado a cabo por diversos servidores públicos.

**271.** En ninguno de los presentes casos el INM informó a las afectadas sobre su derecho a interponer medios de defensa, ni acreditó que fueran las propias V5 y V9 quienes interpusieran esas acciones legales, pues nada de ello se advierte en las resoluciones de internación que quedaron subsistentes, aunado a que SP15, Director de Derechos Humanos del INM tampoco envió a esta institución copia de los documentos presuntamente revocados a pesar de haberse solicitado previamente.

---

<sup>38</sup> Artículo 77 de la Ley de Migración en relación con lo dispuesto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**272.** Además de que AR4 era jurídicamente incompetente para desahogar y resolver esos procedimientos migratorios<sup>39</sup> desconoció los efectos de la resolución dictada por una superior jerárquica suya (AR10) en el caso de V9, lo que contraviene a todas luces el fin de los medios de control de los actos de la autoridad administrativa que es el de que una instancia de mayor jerarquía revise los actos controvertidos,<sup>40</sup> lo que denotó arbitrariedad en el actuar de AR4.

**273.** En el caso de V10, a pesar de que aproximadamente a las 23:00 horas del 8 de enero de 2015 arribó a México con su esposa y su hija a través de la Terminal 1 del INM en el AICM contando con un documento de residencia temporal expedido por el INM, fue enviado a una segunda entrevista donde AR15 lo rechazó por la existencia de una alerta migratoria.

**274.** Si bien es cierto que las actividades de control migratorio forman parte de una delicada serie de tareas de seguridad enfocadas a prevenir flujos migratorios irregulares que pongan en peligro la vida de las personas en contexto de migración que entran a México ante la inminente presencia de grupos delictivos transnacionales dedicados al tráfico ilícito de migrantes,<sup>41</sup> también lo es que precisamente por la implicación de los bienes jurídicos en juego (libertad de tránsito, en su modalidad de libre desplazamiento por territorio mexicano) los servidores públicos que realizan esos procedimientos de verificación administrativa deben ajustar estrictamente su actuación a los procedimientos previstos en las normas correspondientes, a efecto de no vulnerar arbitrariamente los derechos de las personas para que, en caso de determinar la inadmisión de un migrante, esta restricción encuentre sustento legal que justifique la restricción de sus derechos en pro del orden público y del bienestar colectivo.

---

<sup>39</sup> Para mayor detalle sobre este aspecto, se sugiere remitirse al apartado B de la presente Recomendación.

<sup>40</sup> Artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>41</sup> De ello se ha ocupado, entre otras normas el "Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" (Protocolo de Palermo), 15 de noviembre de 2000 y vinculante para México desde el 10 de abril de 2003.

**275.** Sobre esa base, llama la atención de este Organismo Nacional que el motivo que llevó a AR15 a resolver la inadmisión de V10 a México el día anteriormente referido, fue la existencia de un aviso migratorio generado por una solicitud formulada el 19 de diciembre de 2014 por AR16, Directora General de Regulación y Archivo Migratorio del INM, en la que solicitó al superior jerárquico del personal de los filtros migratorios, entre otras cuestiones, que se negara la internación de V10 a territorio mexicano en caso de que éste se presentara ante esa autoridad.

**276.** No obstante, como este Organismo Nacional advirtió del estudio de la petición antes citada e identificada con el número de oficio INM/DGRAM/6302/DVSE/2014 y recibida en la unidad antes aludida el 22 de diciembre de 2014, tal acto obedeció, a su vez, a otra solicitud previamente formulada por personal del consulado de México en Cuba, adscrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en la que únicamente pidió al INM registrar a V10 y otras personas de nacionalidad cubana en las listas de control migratorio, sin solicitar alguna otra acción y mucho menos su rechazo migratorio como lo hizo AR16, quien, con base en la recepción de la solicitud del personal de la SRE pidió injustificadamente que se le negara su ingreso al país por 5 años.

**277.** Se dice lo anterior debido a que del estudio de la solicitud de la servidora pública no se advierten los motivos ni el soporte legal específicamente aplicable al caso, que sustenten razones de hecho ni de derecho por las cuales se solicitó que se impusieran restricciones al ingreso de V10 a México.

**278.** A pesar de ello, la solicitud de AR16 implicó la actualización de consecuencias negativas para V10, pues pidió a la unidad administrativa encargada de los filtros migratorios que: *“En caso de que los extranjeros referidos solicites algún trámite migratorio para ingresar o permanecer en territorio nacional le sea negado, así como no se le permita su ingreso al país. (sic)”* sin siquiera fundar y motivar

debidamente su solicitud,<sup>42</sup> pues si bien el fundamento que citó como base de su actuar (numerales 1, 16, 20, 43 y 64 de la Ley de Migración; 3, fracciones III y XIV y 96 del Reglamento de la Ley de Migración, así como 83, fracciones V y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación) refiere facultades genéricas del INM y de la unidad administrativa que ella dirigía, no guardan relación alguna con la razón que, según su mismo oficio citado, motivó su planteamiento y que consistió en que: *"La Embajada de México en Cuba, a través de la Oficina de Enlace SEGOB-SRE de la Secretaría de Relaciones Exteriores solicitó a esta Dirección General el registro en las Listas de Control Migratorio de los nacionales cubanos que se mencionan en el presente. Se anexa a esta solicitud la comunicación MIG3154 para mayor referencia (sic)".*

**279.** Contrario a lo establecido por la propia AR16 en su oficio mencionado, la solicitud primigenia (del personal de la SRE e identificada como "MIG3154") no incluye la pretensión de que se negara el trámite migratorio de V10 o de que se le rechazara de territorio mexicano, como lo pidió AR16 al Director General de Control y Verificación Migratoria del INM, según se advierte de su lectura.

**280.** En consecuencia, es incongruente que si la citada servidora pública pretendía cumplir la petición del personal de la SRE en Cuba, la haya modificado adicionando consecuencias jurídicas negativas para el migrante, pues estas últimas no formaron parte de la pretensión del personal de la otra dependencia solicitante.

**281.** Tampoco demostró que su pretensión hubiese atendido a una resolución jurídica dictada por alguna autoridad que hubiese determinado, en ejercicio de sus atribuciones, y a través de un procedimiento administrativo, tales consecuencias jurídicas.

---

<sup>42</sup> Resulta aplicable al caso, la jurisprudencia 260, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, *Apéndice de 1995 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época*, Tomo VI, pág. 175.

**282.** Al no existir certeza sobre el origen de las restricciones solicitadas por AR16, éstas devinieron injustificadas, evidenciando que su actuación se apartó de los límites legales y causó un perjuicio a V10, quien se vio forzado a salir del país ante el asombro de su esposa e hija, pues al momento de los hechos contaba con un documento migratorio que avalaba su legal estancia en México.

**283.** Este Organismo Nacional considera que al tener conocimiento de la circunstancia descrita en el párrafo anterior, AR15 debió realizar las acciones conducentes para cerciorarse respecto de la juridicidad de la restricción que se le requirió aplicar y, con base en ello, determinar si había o no lugar a atender esa petición, ajustando su actuación oficial a los límites legales a fin de salvaguardar el orden público a través de la preservación de la seguridad jurídica de la colectividad.

**284.** No obstante, el citado AR15 omitió hacerlo y se limitó a seguir esas indicaciones para cumplir la restricción solicitada por AR16 el 19 de diciembre de 2014.

**285.** Según se describió en el apartado anterior, las alertas migratorias son avisos que hace cualquier autoridad al INM para solicitar alguna acción con respecto a determinada persona. Al respecto, conviene precisar que bajo ninguna circunstancia debe admitirse que la existencia de un aviso implique la necesidad de que el personal de algún filtro migratorio inadmita a alguna persona, pues es evidente que tales avisos pueden atender a distintas motivaciones de los solicitantes, cuya pretensión no siempre será rechazar su ingreso a este país.

**286.** Si bien es cierto que debido a que tales avisos o comunicaciones entre autoridades constituyen uno de los medios más socorridos para generar una sinergia de gran utilidad en el combate contra la delincuencia nacional y transnacional, también lo es que no todas las alertas migratorias se deben a la existencia de órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, búsqueda y

localización o mandamientos similares emitidos por autoridades del orden penal, pues no existe disposición alguna que prevea tal restricción.

**287.** En consecuencia, atendiendo a las prevenciones legales en la materia, las acciones solicitadas a través de las alertas migratorias no siempre deben tener como fin detener o negar el ingreso de una persona al país.

**288.** Es necesario analizar la actuación de AR15 a la luz de lo anterior, pues como se adelantaba, una vez que identificó durante la segunda revisión la existencia de una alerta migratoria a nombre de V10, omitió indagar lo suficiente o al menos solicitar al personal que le brindó esa información lo conducente para esclarecer si la restricción solicitada por AR16 derivaba de alguna resolución de autoridad competente que ordenara ese acto de privación (le fuera negado el ingreso a México)<sup>43</sup> y, sin reparar en ello, se limitó a obedecer y rechazar el ingreso de V10 al país sin hacer uso de sus facultades administrativas de verificación<sup>44</sup> que lo obligaban a efectuar las acciones correspondientes para corroborar que la supuesta prohibición de ingreso hubiere sido emitida conforme a derecho, por alguna autoridad competente,<sup>45</sup> a fin de evitar una vulneración a los derechos humanos de V10 conforme dispone el artículo 1 de la Ley de Migración, lo cual se advierte en la respectiva acta de rechazo de V10.

**289.** Tales omisiones de AR15 son identificables en el acta de rechazo, en la nota informativa que el mismo servidor público rindió para la integración del expediente de queja de este Organismo Nacional y en la copia del correo electrónico de 8 de enero de 2015 que obran en el expediente, de donde se advierte que AR15 se limitó a realizar lo solicitado por AR16, de la cual únicamente tuvo conocimiento a través de la comunicación electrónica que le remitió personal del mismo INM que se

---

<sup>43</sup> Jurisprudencia P.J.J. 40/96, ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA, ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, pág. 5.

<sup>44</sup> Artículo 69 en correlación con los similares 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>45</sup> Artículos 43, fracción IV y párrafo segundo de la Ley de Migración en relación con el similar 49 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable en mérito de lo previsto en el numeral 2 de esa última ley.

identificó como *"Listas de Control. Dirección de Información Migratoria. Centro Nacional de Alertas"* en el que le comunicó (se cita textualmente):

*"Por medio del presente y en atención a sus solicitud se informa que se han realizado las consultas correspondientes en el sistema integral de operación migratoria (SIOM) encontrando registros de alerta migratoria a nombre de [V10] con fecha de nacimiento [...] de nacionalidad [...].*

*Dicha Alerta se estableció (sic) en atención al oficio número INM/DGRAM/6302/DVSE/2014 mediante el cual informa que la embajada de México en Cuba, a través de la oficina de Enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicita el establecimiento de registro migratorio, basado en el fundamento jurídico Art. 43, fracción II y III de la Ley de Migración, en caso de que los extranjeros referidos soliciten algún trámite migratorio para ingresar o permanecer en territorio nacional le sea negado."*

**290.** A pesar de que AR15 fungió como garante de los derechos humanos de V10 por estar este último a su disposición en segunda revisión, omitió realizar las acciones que por virtud de su posición en la Administración Pública Federal como Subdelegado Local, encargado de la resolución de procedimientos de control migratorio en la Terminal 1 del AICM, le eran exigibles para brindar seguridad jurídica al destinatario de la determinación que tomaría, apartándose de su obligación de prevenir vulneraciones a derechos humanos, así como respetar y proteger los mismos prevista en el artículo 1° constitucional.

**291.** AR15 omitió cerciorarse del origen de la restricción aludida con anterioridad, pues de haberlo realizado habría advertido que, como este Organismo Nacional se percató, la restricción solicitada por AR16 no tenía sustento alguno, conforme se expuso en párrafos anteriores, además de que, contrario a lo referido en el ocuso de la propia AR16, no fue solicitada por el personal de la SRE quien, dicho sea de paso, ni siquiera contaba con atribuciones para solicitar al INM la inadmisión de

alguna persona, pues únicamente está facultado para solicitar en el contexto de un trámite de documentos migratorios, que el INM reconsidere la pertinencia de expedir alguno de esos documentos a determinada persona, conforme al artículo 41, párrafo tercero, de la Ley de Migración.

***J. Determinación de rechazos migratorios por servidores públicos que carecen de atribuciones legales para hacerlo.***

**292.** Como parte de las acciones realizadas por personal de este Organismo Nacional, durante la integración de los expedientes iniciados con motivo de la presentación de las quejas en favor de V1, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20 se obtuvieron del INM copias de los acuerdos a través de los cuales el INM determinó su rechazo migratorio.

**293.** En esos documentos se advierte que fueron AR3, AR4 y AR11, agentes federalés de Migración adscritos a las Terminales 1 y 2 del AICM, quienes determinaron rechazar la entrada a México de V1, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20; sin embargo, en el “Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012, no se prevé que ningún agente federal de Migración cuente con atribuciones legales para determinar tal acto jurídico.

**294.** Por el contrario, las respectivas fracciones III de los apartados B de los artículos 12, 13, 14 y 15, 19, fracción V y 23, fracción IV del ordenamiento referido en el párrafo anterior, reservan únicamente a los delegados federales y locales, subdelegados federales y locales, así como los subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria y a los jefes de departamento de control

migratorio, facultades para determinar y ejecutar el rechazo de una persona extranjera.

**295.** Lo anterior significa que tanto el 6 de julio de 2014 como los días 11 de marzo, 14, 20, 21 y 26 de abril, 26 de mayo y 17 de junio, todos de 2015, los rechazos migratorios de V1, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V19 y V20 respectivamente, fueron dispuestos por servidores públicos del INM que no estaban facultados por el orden jurídico para ello, lo que inclusive puede afectar la validez de esos actos.<sup>46</sup>

**296.** Es claro que la resolución y ejecución de los rechazos migratorios son diligencias estrictamente reservadas para los servidores públicos expresamente referidos en el Acuerdo Delegatorio mencionado, cuya realización no pueden delegar a su vez en los agentes federales de Migración, por no contemplarse lo contrario en alguna norma jurídica, ya que como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisamente en la tutela de la seguridad jurídica, las autoridades del Estado únicamente se encuentran facultadas para realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé de manera expresa en su favor.<sup>47</sup>

**297.** Por otra parte, es inadmisibles considerar que la actuación de AR3 o AR4 hubiese estado apegada a derecho aún en el supuesto de que hubieren actuado para cubrir la ausencia temporal de algún servidor público competente para disponer rechazos migratorios, ya que subsiste una imposibilidad jurídica de orden competencial que les impedía intervenir para determinar rechazos migratorios.

**298.** Además, ninguna de las resoluciones de rechazo suscritas por AR3, AR4 y AR11 refieren el nombre y cargo del servidor público supuestamente suplido, las

---

<sup>46</sup> Jurisprudencia 2a./J. 218/2007, COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XXVI, diciembre de 2007, pag. 154.

<sup>47</sup> Jurisprudencia P./J. 9/2006, PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, pag. 1533.

normas legales que les permitieren, en su caso, actuar como agentes federales en suplencia del ausente, ni la determinación manifiesta y clara de que su actuación hubiere sido en ausencia del otro servidor público, requisitos que según los Tribunales Colegiados de Circuito de este país<sup>48</sup> constituyen elementos indispensables para garantizar el respeto al derecho a la seguridad jurídica, de las personas destinatarias de las resoluciones dictadas por autoridades suplentes.

**299.** Todo lo anterior confirma la responsabilidad de los servidores públicos referidos, quienes se extralimitaron en sus funciones para realizar diligencias de una importancia considerable por implicar el ejercicio de facultades decisorias reservadas al Comisionado Nacional de Migración y delegadas exclusivamente a determinados servidores públicos.

**300.** Más aún, tales actos evidencian que los servidores públicos encargados de dirigir el correcto funcionamiento de las actividades que se desarrollaban en esas delegaciones migratorias en el AICM, omitieron ejercer una supervisión jerárquica real a efecto de evitar que esos actos ostensiblemente contrarios a derecho se realizaran, y que además de ello produjeran los efectos jurídicos que AR3, AR4 y AR11 dispusieron, que se tradujeron en violaciones a derechos humanos de imposible reparación por haberse ejecutado la salida del país de las personas extranjeras excepto de V17, quien se negó a abordar el avión y fue trasladado a la estación migratoria del Distrito Federal, donde solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado.

**301.** En el caso, según se advierte de los informes rendidos a este Organismo Nacional durante la tramitación del presente expediente de queja, AR1 y AR2 fungieron como encargados de la Subdelegación Federal del INM en el AICM, al momento de los hechos, lo que los ubicaba como superiores jerárquicos de AR3, AR4 y AR11, por lo que a ellos les es atribuible la omisión de ejercer una adecuada

---

<sup>48</sup>Jurisprudencia I.7o.A. J/35, SUPLENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIRSE PARA FUNDAR Y MOTIVAR LA ACTUACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN AUSENCIA DE OTRO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XXIV, diciembre de 2006, pag. 1171.

supervisión sobre sus subordinados en las instalaciones del AICM, en contravención a lo dispuesto en la fracción XVII en relación con la III del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

***K. Omisión de entregar copia de las resoluciones migratorias.***

**302.** En los casos de V2, V3, V5, V8, V9 y V21, el INM omitió entregarles copia de las resoluciones de rechazo o internación con que resolvió su situación migratoria en cada uno de sus respectivos casos, como más adelante se acreditará, lo que los dejó en estado de total incertidumbre e inseguridad jurídica respecto del proceder de la autoridad migratoria.

**303.** En los casos de V2, V3, V5, V8 y V9, tales omisiones se hicieron manifiestas a través del contenido de cada una de las referidas actas, en las que AR4, AR5, AR6 y AR7 ni siquiera asentaron haber entregado copia de las resoluciones de rechazo o internación a las personas referidas, en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 78, párrafo primero del Reglamento de la Ley de Migración en relación con los similares 16, fracción III y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable supletoriamente a la Ley de Migración en términos de su artículo 77.

**304.** Se dice lo anterior en virtud de que la disposición reglamentaria citada únicamente regula el procedimiento para notificar los rechazos migratorios, mientras que la disposición supletoria dispone que todos los actos administrativos dictados por las autoridades, cuya categoría incluye las resoluciones de internación también, deben ser notificados personalmente a los interesados entregándoles copia íntegra de tal resolución, acto que se deberá hacer constar en el acta de notificación y sin cuya mención, según han sostenido los Tribunales Colegiados de Circuito de este país a través de un criterio jurisprudencial vigente, se presumirá

que la notificación del acto fue ilegal<sup>49</sup> por no haberse permitido a los afectados conocer en todos sus términos los respectivos actos de autoridad.

**305.** En el caso de V21, de manera similar al proceder del personal migratorio en los casos de V11, V15, V16 y V17 descritos en el párrafo 189 del apartado C, el acta de rechazo de V21 únicamente fue firmada por el afectado en su última foja sin que aparezca su firma en ninguna otra de las páginas de ese documento, ni siquiera en la que se refiere que le fue entregada copia de la resolución de rechazo, lo que contrasta con el hecho de que las firmas de los servidores públicos AR5 y sus testigos de asistencia SP23 y SP24 sí constan al margen de todas y cada una de las fojas de esa acta.

**306.** Este Organismo Nacional no encuentra justificación alguna de tal medida, pues considera que no existe razón para impedir que los sujetos revisados firmen todas y cada una de las páginas que integran las actas de rechazo o internación en las que se contienen las resoluciones de sus situaciones migratorias.

**307.** Por el contrario, considerando que en tales actas la autoridad debe asentar de manera pormenorizada una relatoría de las diligencias practicadas durante el procedimiento de control migratorio, dentro de las cuales se encuentran la comunicación que debe hacer a los revisados respecto de los derechos que gozan dentro de esos procedimientos, la recepción de su información personal y la transcripción de sus declaraciones ante la autoridad migratoria; es innegable que para el desarrollo de esas diligencias es imprescindible la participación de los sujetos revisados, pues son ellos precisamente el objeto de esas actuaciones de la autoridad.

**308.** Consciente de tal necesidad, la normatividad federal en materia civil y penal ha recogido dicho tema para establecer un requisito de validez procedimental en

---

<sup>49</sup> Jurisprudencia VI.3o.C. J/31, EMPLAZAMIENTO. NECESIDAD DE HACER CONSTAR LA ENTREGA DE LA COPIA DE LA RESOLUCIÓN MATERIA DE LA NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo X, octubre de 1999, pag. 1197.

cada una de las materias señaladas, como se advierte del estudio de los artículos 113, 114 y 183 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente caso, conforme a los similares 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como del similar 22 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**309.** A pesar de ello, esta Comisión Nacional ha advertido como un patrón establecido, que la autoridad migratoria aeroportuaria suele recabar únicamente la firma de las personas que han sido objeto de revisiones migratorias (en sentido amplio) en la última foja de las actas correspondientes, esto es, únicamente al calce de las mismas, lo que deja a las personas en estado de vulnerabilidad, pues es evidente que esa última foja no contiene toda la información concerniente a la participación de esa persona en la diligencia de la que se pretende dar cuenta, existiendo el riesgo de que con posterioridad se pueda alterar la información contenida en las fojas que preceden a la firmada y con ello las circunstancias de la participación de esa persona en el procedimiento, motivo por el que este Organismo Nacional reitera la conveniencia de que se plasme en todas y cada una de las páginas del documento la firma de la persona cuya declaración se pretende constatar.

**310.** En consecuencia, aún a pesar de que en la cuarta foja del acta de rechazo de V21 exista una mención que refiere que el personal del INM le entregó copia de ese documento, este Organismo Nacional no tiene certeza de que ello hubiere realmente acontecido, pues es indudable que la mención en cuestión fue mecanografiada e impresa por la propia autoridad migratoria y no se advierte que V21 hubiere validado la veracidad de esa información poniendo su firma en esa misma página.

**311.** Lo anterior, a pesar de que la firma de V21 figura en la última foja, que resulta ser la quinta de esa acta de rechazo, pues como se mencionó anteriormente, la presencia de ese signo caligráfico no implica por sí misma vinculación con todas y

cada una de las fojas que le preceden cuando éstas no se encuentran igualmente firmadas por la misma persona, con mayor razón cuando en la quinta foja signada no se hace alusión a la recepción de la referida copia que debió recibir el migrante.

**312.** Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que el INM no acreditó fehacientemente haber proporcionado al afectado la copia de la resolución que definió su situación y dispuso su rechazo, lo que lo dejó en un estado de indefensión al desconocer los motivos y fundamentos jurídicos de su rechazo de México, sin que obste que AR5 hubiere referido meses después, a través del informe que rindió a solicitud de este Organismo Nacional para la integración de la queja, que sí entregó copia de tal documento a la víctima, pues su dicho constituye solamente una declaración aislada por no haber sido robustecida con ninguna otra evidencia objetiva, ya que según se expuso párrafos atrás, la misma acta no es una evidencia consistente para acreditar tal extremo.

**313.** Por tales motivos, aunado al hecho de que no obra en el expediente de queja ningún otro medio de convicción aportado por el INM que permita concluir lo contrario, se considera que el personal migratorio en ambas terminales del AICM dejó en un estado de inseguridad jurídica a los afectados al omitir entregarles copia de las resoluciones con que determinó la pertinencia de sus respectivas estancias en México.

**314.** Consecuentemente, las consideraciones expuestas en los apartados anteriores ponen de manifiesto cómo AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16 y AR17 vulneraron el derecho humano a la seguridad jurídica de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21 por haber afectado injustificadamente otros derechos protegidos en su favor por el orden constitucional, mismos que constitúan mecanismos para garantizar el adecuado desarrollo de las diligencias migratorias aeroportuarias en absoluto respeto a esas personas.

## **Derecho a la libertad personal**

**315.** El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de su libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

**316.** A nivel internacional, este derecho se reconoce en los artículos 9, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, XXV, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que nadie podrá ser arbitrariamente detenido; en consonancia con estos artículos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el numeral 9.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 7, señalan que todas las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad personales y, por lo mismo, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias. De acuerdo a estos preceptos, las personas sólo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución o en la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ellas.

**317.** Cuando el derecho a la libertad personal se restringe o su ejercicio se niega, se afirma que se trata de una privación de aquél. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la privación de la libertad es cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo

control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada.<sup>50</sup>

**318.** Para que la autoridad pueda restringir o limitar el ejercicio de este derecho, debe cumplirse con los requisitos formales y materiales del mismo, con el fin de evitar el abuso del poder estatal. Por esa razón, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha señalado de manera reiterada que *“cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”*.<sup>51</sup>

**319.** El incumplimiento de estos requisitos pueden llevar a la materialización de una detención que puede calificarse como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal, pues las autoridades que ejecuten la detención deben respetar y garantizar los derechos de la persona detenida.

**320.** Sobre la arbitrariedad de las detenciones la Corte Interamericana ha señalado también que: *“nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”*.<sup>52</sup> En ese sentido, las agresiones físicas injustificadas y desproporcionadas así como las agresiones o intimidaciones psicológicas que lleven a cabo las autoridades en el momento de la detención, califican a ésta como arbitraria.

---

<sup>50</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26, pág. 3.

<sup>51</sup> CrIDH, *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párrafo 176.

<sup>52</sup> CrIDH, *Caso Fleury y otros Vs. Haití*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párrafo 57.

**321.** De lo antes expuesto, es evidente que para la Corte Interamericana la noción de arbitrario supera y es más amplia que el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Por esa razón es posible que una detención, aun siendo legal, sea calificada de arbitraria al ser violatoria de cualquier derecho humano o por una aplicación incorrecta de la ley.

**322.** El derecho a la libertad personal implica que no existan alteraciones que provengan de medios como la detención u otros similares que, efectuados de manera arbitraria o ilegal, restrinjan o amenacen la libertad de toda persona de disponer en cualquier momento y lugar su vida individual y social con arreglo a sus propias opiniones y decisiones. Este derecho puede verse afectado por toda medida ilegal o arbitraria restrictiva de la libertad.

**323.** Es necesario precisar que la permanencia de las personas en las estancias provisionales del INM en el AICM, luego de ser ingresadas para la realización de segundas revisiones o para su alojamiento en espera de ejecutar rechazos migratorios, es responsabilidad de esa autoridad por ser la institución que conoce de los procedimientos migratorios que motivan su estancia en esos lugares. Lo anterior deriva de lo dispuesto en los artículos 20, fracciones III, IV y VII; 33 y 89 de la Ley de Migración; 37 y 38, fracción III, última parte del Reglamento de la Ley de Migración y 5 y 9 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración corroborados por el numeral 22 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable al presente caso en mérito de lo previsto en el artículo 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya referidos.

**324.** Resulta necesario puntualizar que poco después de la entrada en vigor de la reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos,<sup>53</sup> la

---

<sup>53</sup> "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Suprema Corte de Justicia de la Nación definió claramente que toda limitación que haga alguna autoridad de la libre deambulaci3n de una persona al restringirle la posibilidad de abandonar alguna instalaci3n, aunque sea temporalmente y no se tenga el prop3sito de detenerlo, vulnera su libertad y por consiguiente es una aut3ntica detenci3n temporal.<sup>54</sup>

**325.** A la luz de lo anterior, lo informado a esta Comisi3n Nacional por AR2 en sus recursos de contestaci3n en los expedientes de queja de V5, V8, V12, V15, V16 y V17, respecto de que el INM no detiene a las personas con motivo de las diligencias de control migratorio<sup>55</sup> que practica en el AICM resulta totalmente infundado, pues si bien revisa sus documentos y situaci3n migratoria, esa autoridad tambi3n les impide materialmente abandonar sus recintos en los filtros migratorios, ya sea a trav3s de su propio personal o a trav3s de agentes policiales contratados por el INM, lo que se prolonga en los casos en que se practiquen segundas revisiones y a3n m3s en aquellos casos en que, determinado el rechazo del extranjero, se le aloje en las estancias provisionales migratorias hasta que se le conduzca a abordar el avi3n que lo llevar3 fuera del pa3s, por lo que es dable concluir que el INM s3 detiene temporalmente a las personas en el desempe3o de sus facultades de control migratorio.

***L. Prolongaci3n excesiva de las segundas revisiones migratorias.***

**326.** Sobre la base de lo anterior, este Organismo Nacional document3 que la autoridad migratoria (AR4 coincidentemente en todos los casos) mantuvo a V5, V9 y V13, mujeres de 19, 18 y 19 a3os respectivamente, en diligencias de segundas revisiones por m3s de las 4 horas permitidas como plazo m3ximo por el art3culo 60, p3rrafos quinto y sexto del Reglamento de la Ley de Migraci3n, lo que las ubic3 en un estado de vulnerabilidad al desconocer cu3nto tiempo m3s ser3an retenidas al

---

<sup>54</sup> Jurisprudencia 1a./J./109/2011 (9a.), ORDEN DE B3SQUEDA, LOCALIZACI3N Y PRESENTACI3N DEL INDICIADO PARA DECLARAR DENTRO DE LA AVERIGUACI3N PREVIA. SI BIEN NO TIENE LOS ALCANCES DE UNA ORDEN DE DETENCI3N, AFECTA TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEAMBULATORIA DE LA PERSONA, *Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta*, D3cima 3poca, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pag. 1059.

<sup>55</sup> Art3culo 81 de la Ley de Migraci3n.

interior de las estancias provisionales aeroportuarias, a disposición del aludido servidor público.

**327.** Específicamente, V5 demoró un poco más de 9 horas en esas diligencias, lo que se acreditó a través de los informes rendidos a este organismo por AR2 y AR4, en los que refirieron con claridad que aproximadamente a las 10:45 horas del 15 de diciembre de 2014 la agraviada fue enviada a una segunda revisión por el personal del filtro migratorio ubicado en la Terminal 2 del AICM.

**328.** Respecto de su salida de ese lugar, se tomó en consideración el "Acta de Internación Aérea" de esa misma fecha en que se refiere que, luego de una segunda revisión, se permitió la legal internación de V5 a México a las 20:19 horas de la misma fecha.

**329.** Conviene precisar, no obstante, que en el último documento referido se lee que supuestamente el vuelo de V5 arribó al AICM a las 20:10 horas de ese mismo día y que después de ser entrevistada en el filtro migratorio fue enviada al área de segundas revisiones migratorias; pero conviene destacar que la hora de inicio de esa acta de internación en segunda revisión es, según consta, las mismas 20:10 horas, lo que hace poco creíble, por resultar materialmente imposible que aconteciera la versión descrita respecto de que la agraviada descendió del avión, se dirigió hacia los filtros migratorios en la Terminal 2, fue entrevistada por el INM en uno de ellos y que con motivo de esa entrevista haya sido enviada a una segunda revisión migratoria (oportunidad en la que supuestamente se inició el acta que describe todo esto), todo en menos de un minuto.

**330.** Lo anterior conduce inexorablemente a establecer que el avión de V5 llegó al AICM antes de las 10:45 horas, como bien lo apuntó el quejoso en su escrito inicial del 15 de diciembre de 2015, después, previa entrevista en el filtro migratorio, la afectada ingresó a la estancia provisional de segundas revisiones del INM en la Terminal 2 aproximadamente a las 10:45 horas, donde se efectuó la diligencia

referida que concluyó hasta las 20:19 horas de esa misma fecha, cuando se determinó su legal internación.

**331.** Por otra parte, V9 fue sometida a una segunda revisión en la estancia provisional de la Terminal 2 del AICM el 17 de febrero de 2015 por más de 6 horas.

**332.** De manera similar al caso anterior, se cuenta con el informe rendido por AR2 como superior jerárquico de AR4 y AR10 en el que refirió a esta Comisión Nacional que V9 arribó a México a las 04:23 horas del 17 de febrero de 2015 y con el acta de internación de la agraviada, que finaliza su segunda revisión, en que se advierte que la segunda revisión concluyó hasta las 11:56 horas de ese mismo día.

**333.** Concuerda con lo anterior la queja de Q5 en que refiere que a las 05:30 horas de la misma fecha fue contactado por personal migratorio, quien le solicitó documentos para acreditar el motivo del viaje de V9 a México, todo lo cual apunta a que hasta esta última hora la agraviada ya se encontraba siendo objeto de una segunda revisión migratoria.

**334.** En el mismo sentido, una constancia de llamada telefónica refiere que a las 06:30 horas de esa fecha AR10 se limitó a informar a V9 sobre su derecho a llamar; también se cuenta con una impresión del correo electrónico que a las 09:56 horas envió el cónsul general de Chile a personal migratorio para solicitar el ingreso de la agraviada a México.

**335.** No obstante lo anterior, el acta de internación prescribe que V9 arribó al AICM hasta las 11:30 de esa misma fecha, y que a partir de esa hora fue ingresada a su segunda revisión, lo cual no se encuentra soportado por algún otro medio de convicción; en consecuencia, se considera que AR4 asentó información contraria a la realidad en el acta, pues derivado de la congruencia que existe entre los elementos enunciados en los párrafos precedentes, se tiene certeza de que V9 entró a segunda revisión desde antes de las 05:30 horas de ese día.

**336.** En otro caso, V13 fue retenida por AR4 al interior de la estancia provisional del INM en la referida Terminal 2 del AICM en segunda revisión por más de 5 horas.

**337.** Ello se acreditó con el acta de rechazo elaborada con motivo de su segunda revisión, en la que AR4 hizo constar que a pesar de que la afectada llegó al AICM a las 12:39 horas del 20 de abril de 2015, se inició su segunda revisión hasta las 18:44 horas de ese día.

**338.** Lo anterior resulta sumamente difícil de concebir debido a que, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Migración, el INM tiene prioridad por encima de cualquier otra autoridad, salvo por la sanitaria, para inspeccionar la entrada de personas que pretendan internarse a México vía el AICM.

**339.** Precisamente por eso debe tomarse en consideración que entre la zona de descenso de las aeronaves y los filtros migratorios no media aduana alguna.

**340.** La Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), como agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de regulación de la aviación civil, determinó que el tiempo máximo para que todas las personas que descendan de un avión sean entrevistadas en los filtros migratorios en condiciones normales debe ser de 45 minutos.<sup>56</sup>

**341.** En vista de ello es poco creíble que V13 hubiere demorado más de 5 horas, considerando que transcurrió una hora desde que bajó del avión y hasta que fue enviada a su segunda revisión en su trayecto desde la salida de la aeronave hasta el filtro migratorio, o que hubiere permanecido ese mismo tiempo en su entrevista en el filtro migratorio. Además, ninguna autoridad dio cuenta a este Organismo Nacional del acontecimiento de algún incidente extraordinario en esos espacios; por el contrario, según refiere el acta de rechazo, la propia agente del filtro

---

<sup>56</sup> Artículo 3.39 del Anexo 9 (Facilitación) al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)

migratorio solicitó la segunda revisión de V13 para que otros servidores públicos resolvieran algunas inconsistencias que ella encontró, lo que denota que esa servidora pública no retuvo a la víctima durante un tiempo considerable.

**342.** Conforme a los artículos 81, 87 y 89 de la Ley de Migración, el único supuesto en que una persona puede ser ingresada a las oficinas de control del INM (estancias provisionales) en el AICM, es en caso de que el INM requiera realizar una segunda revisión de sus documentos de viaje o para verificar la veracidad de la información proporcionada.

**343.** Lo anterior significa que si el vuelo de V13 llegó al AICM a las 12:39 horas del 20 de abril de 2015, como coincidentemente refiere la propia acta de rechazo y la queja elaborada por esa persona, y que su rechazo se determinó hasta las 18:44 horas del mismo día (como se refiere en la parte final de la resolución de mérito), es dable concluir que AR4, en su calidad de agente federal de migración (como firmó en la resolución) sometió a V13 a una segunda revisión que concluyó precisamente con el dictado de la resolución de rechazo por más de 5 horas.

***M. Prolongación excesiva de la detención de las personas en las estancias provisionales, después de resolverse su situación migratoria.***

**344.** En el trámite de los expedientes de queja que dieron origen a esta Recomendación, este Organismo Nacional acreditó que tal como refirieron en sus respectivas quejas V4 y V13 fueron detenidas en las estancias provisionales del INM situadas en las terminales 1 y 2, durante más de 2 días, a pesar de que el plazo máximo de estancia en esas instalaciones es de 24 horas, según prevén los artículos 79 del Reglamento de la Ley de Migración y 21, fracción VII, de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.

**345.** En el caso de V4, con la valoración conjunta de la versión referida en su queja, así como del informe remitido por el propio AR2, Subdelegado Federal del INM en el AICM, la constancia de llamada telefónica realizada por AR10, la solicitud de alojamiento temporal formulada por AR14 al director de la estación migratoria en el Distrito Federal y la constancia de ingreso a esta última instalación de fecha 3 de noviembre de 2014, se acreditó que, a pesar de haber ingresado a la estancia provisional de la Terminal 1 del AICM durante la noche del 31 de octubre de 2015, no se le permitió su salida de ese lugar sino hasta la tarde del 3 de noviembre del mismo año, cuando fue remitida e ingresada a la estación migratoria antes referida.

**346.** No obsta a lo anterior el hecho de que, como se refirió en el informe de la autoridad, fuera imposible realizar su traslado al último país del cual arribó a México, pues precisamente por tal situación se debió privilegiar alguna alternativa, como en el caso fue enviarla a la estación migratoria del Distrito Federal, antes de que la extranjera cumpliera 24 horas al interior de la estancia provisional aeroportuaria.

**347.** Situación similar aconteció en el caso de V13 a quien se mantuvo alojada por un periodo evidentemente excesivo en la estancia provisional del INM dentro de la Terminal 2 del AICM. Este Organismo Nacional acreditó lo anterior a través de la concordancia existente entre la queja de la propia V13, la nota informativa, el "Acta de Rechazo Aéreo" y la constancia de notificación a la aerolínea del rechazo de la afectada, suscritas todas por AR4, de las cuales se desprende que a pesar de haber llegado a las instalaciones migratorias durante la tarde del 20 de abril de 2015, no le fue permitido salir de ahí hasta la tarde del 22 de ese mismo mes y año en que se le abordó a un avión que la regresó al país del cual había llegado, en cumplimiento a su resolución de rechazo.

**348.** Este Organismo Nacional no puede pasar por alto la irregularidad con que se condujo el personal del INM adscrito a las 2 Terminales Aéreas en los casos señalados, pues, si se toma en consideración que las 2 afectadas eran de

nacionalidad extranjera y que precisamente esa circunstancia hace más probable que no se encontraran familiarizadas con la dinámica social de este país ni con sus leyes y costumbres, es altamente probable que su sufrimiento, incomodidad y desesperación se hubiesen agudizado al paso de las horas y ante la necesidad de pasar 2 noches dentro de las estancias provisionales migratorias, lo cual resultó totalmente atípico.

**349.** Lo anterior se agrava si se considera que no existe en las constancias remitidas por la autoridad justificación alguna respecto de la tardanza para permitir el egreso de dichas personas, lo que denota negligencia y arbitrariedad por parte de AR4, AR10 y AR14, quienes se encontraban a cargo de esas instalaciones al momento de las detenciones descritas, pues no obstante que el INM actúe en los procedimientos migratorios en calidad de autoridad, debe ceñirse a los límites previstos en la normatividad mexicana, lo que, como se evidenció en el presente caso, no ocurrió.

**350.** Las consideraciones expuestas en esta sección ponen de manifiesto la forma en que AR4, AR10 y AR14 vulneraron el derecho humano a la libertad personal de V4, V5, V9 y V13 por haber prolongado, sin justificación alguna, los efectos de su detención durante la realización de sus procedimientos migratorios en el AICM.

### **Derecho al acceso a la justicia**

**351.** Los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, protegen el derecho de acceso a la impartición de justicia de todas las personas en México.

**352.** Sobre ello, la CrIDH ha establecido que los Estados deben asegurar que toda persona, independientemente de su estatus migratorio, tenga acceso sin restricción

alguna a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos.<sup>57</sup>

**353.** Además, que la posibilidad de acceder a la justicia no debe ser solamente reconocida en el ámbito normativo sino que las autoridades deben otorgar a las personas las facilidades para que, de así desearlo, presenten sus solicitudes ante las autoridades encargadas de impartir justicia, en cualquier ámbito.<sup>58</sup>

**354.** De manera coincidente, el Poder Judicial de la Federación mexicano ha dejado claro que las personas extranjeras no son personas con algún estado de protección menor de derechos humanos, por lo que gozan del referido derecho humano, así como de todos los demás incluidos en el orden normativo mexicano.<sup>59</sup>

**355.** Por otra parte, como parte del derecho al acceso a la justicia, las autoridades deben garantizar una serie de garantías mínimas que permitan al justiciable que sus demandas sean escuchadas por las autoridades encargadas de resolverlas, que tenga la posibilidad de participar activamente en el procedimiento iniciado a través de la aportación de pruebas, que la autoridad dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas, que tenga la posibilidad de conocer la determinación final de la autoridad, y que tenga la posibilidad de impugnarla ante otra autoridad en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

---

<sup>57</sup> CrIDH, *Opinión Consultiva OC-18/03. CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS*, parr. 107

<sup>58</sup> CrIDH, *Opinión Consultiva OC-9/87 SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA*, párr. 24

<sup>59</sup> Tesis aislada III.3o.T.4 K (10a.), EXTRANJEROS. SU DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA SE ENCUENTRA GARANTIZADO POR EL ESTADO MEXICANO, POR LO QUE ÉSTE DEBE PROVEER LAS MEDIDAS NECESARIAS E IDÓNEAS PARA PERMITIRLE SU EJERCICIO PLENO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, pag. 1360 y Jurisprudencia VI.1o.A. J/2 (10a.), ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, pag. 1096.

***N. Conductas que obstaculizan el derecho de las personas a interponer medios de defensa durante su retención migratoria.***

**356.** Los mismos elementos de convicción que permitieron a este Organismo Nacional acreditar la incomunicación en que fueron mantenidos V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V15, V16, V17, V18 y V21 (apartados C y D del presente pronunciamiento) por el personal del INM en las estancias provisionales del AICM, aunado al hecho de que no consta en ninguna de las actas de rechazo que las autoridades migratorias hubieren informado a cada una de esas personas sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o a ejercitar alguna acción legal conforme el artículo 226, fracción II, del Reglamento de la Ley de Migración, sirven para evidenciar cómo les fue vulnerado su derecho al acceso a la justicia, por haberles privado de la posibilidad de acceder a comunicación telefónica con las instituciones del Estado encargadas de atender reclamaciones,<sup>60</sup> sea por la vía jurisdiccional o a través de procedimientos no jurisdiccionales, así como de someter a análisis de una autoridad imparcial el actuar del personal migratorio.

**357.** No obsta a lo anterior que durante su estadía en la instalaciones migratorias aeroportuarias se hubieren iniciado los trámites de una demanda de amparo contra actos del INM en favor de V5, pues como se advierte de las constancias relacionadas a ese juicio que obran en el expediente, la demanda fue presentada por Q4 al no tener noticias de la víctima a su arribo al AICM y no por la propia V5, así como que el acto reclamado fue precisamente la incomunicación en que se mantenía a la víctima, lo que corrobora las condiciones desfavorables que enfrentó.

**358.** Tampoco que en el caso de V11, este último hubiera tenido contacto con personal de la CNDH durante una visita de inspección practicada en la estancia provisional de la Terminal 2 del AICM, pues, a pesar de que en esa ocasión este Organismo Nacional recabó ahí la queja del migrante, del análisis de las evidencias que documentaron la actuación de la autoridad migratoria dentro del procedimiento

---

<sup>60</sup> CrIDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 131.

que se le siguió, no se advirtieron elementos que comprobaran que le hubieren informado de tal derecho ni que le hubieren brindado las facilidades para hacerlo efectivo.

**359.** Limitaciones como las descritas en el presente apartado anulan toda posibilidad real de las personas ahí situadas de solicitar de manera inmediata la protección de alguna otra autoridad competente para hacer frente a sus necesidades o revisar la actuación del personal del INM en el AICM.

**360.** Esas solicitudes pudieron ser motivadas por inconformidades contra las resoluciones del INM que dispusieran la inadmisión de las personas extranjeras a México, y/o la actuación del personal migratorio que vulnerara de cualquier forma los derechos humanos de las personas sometidas a su actuación.

**361.** Durante los años de existencia del Programa de Atención a Migrantes de este Organismo Nacional se ha conocido, a través del trabajo continuo de quejas vinculadas con el tema y de la participación en distintas reuniones de trabajo, el parecer de un sector del personal de la administración pública federal vinculado con el tema migratorio, que sostiene continuamente el criterio de que las personas extranjeras sometidas a control del INM en el AICM no están en posibilidad de acceder a los medios de defensa previstos en las leyes mexicanas porque, en su concepto, al encontrarse en ese lugar, esas personas no se hallan en territorio mexicano dado que su permanencia en México no ha sido autorizada por el INM en el AICM, criterio que desde luego no comparte esta Comisión Nacional por ser incorrecto.

**362.** Lo anterior, en virtud de que según lo dispuesto en los artículos 1º, 27, párrafos primero y noveno, 42, 43 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los similares 1 y 2 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional ("Convenio de Chicago"), el ingreso a México se verifica con el simple hecho de traspasar la frontera que delimita su territorio y adentrarse

físicamente en él, aunado a lo cual, si se considera que el AICM se encuentra ubicado dentro del Distrito Federal y que no existe disposición normativa que consigne que dentro de esa instalación existan áreas pertenecientes a otra nación, es claro que todo el espacio en que se ubica ése y todos los aeropuertos de este país pertenece al Estado Mexicano.

**363.** Conforme a lo previsto en los artículos 12 del Código Civil Federal, 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como 1 y 3 de la Ley de Aeropuertos, es la ley federal mexicana la que regula esos espacios; además, el sistema jurídico de este país otorga las atribuciones con que actúan las autoridades migratorias mexicanas en esos lugares, por lo que es evidente que la normatividad del Estado mexicano, al que pertenece el AICM, rige igualmente al interior de esa instalación.

**364.** Corrobora lo anterior lo resuelto por la Corte Europea de Derechos Humanos, que resolvió en la sentencia del supracitado "*Caso Amuur vs. Francia*", que a pesar de su nombre, las llamadas zonas internacionales dentro de los aeropuertos no cuentan con un estatus extraterritorial, por lo que están reguladas por las leyes de los Estados donde se ubican sus instalaciones.<sup>61</sup>

**365.** En otro orden de ideas, respecto de la titularidad del derecho humano de las personas extranjeras a acceder a mecanismos de denuncia, debe tomarse en consideración que los artículos 1° constitucional y 66 de la Ley de Migración disponen que en territorio mexicano todas las personas gozan, sin distinción alguna, de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, dentro de los cuales figura el de acceso a la justicia, previsto concretamente, como ya se refirió, en el numeral 17 constitucional.

**366.** Sobre esa base, es innegable que todas las personas aún a pesar de encontrarse en el trámite de un procedimiento de revisión migratoria o inclusive

---

<sup>61</sup> Párrafo 52.

aquellas cuyo rechazo ha sido determinado por el INM y se encuentran en espera de que esa resolución sea ejecutada, sujetas a revisiones migratorias en algún aeropuerto gozan del derecho a interponer cualquier medio de defensa (jurisdiccional o no) de los que el orden jurídico mexicano prevé como parte de su derecho al acceso a la justicia, con mayor razón al existir reconocimiento expreso de ello en la ley nacional, como dispone el artículo 11 de la Ley de Migración.

**367.** En ese sentido, el artículo 15 de la Ley de Amparo dispone la obligación de los jueces federales mexicanos de ordenar en los juicios de amparo la suspensión oficiosa de los actos (en este caso del INM) que importen peligro de deportar a una persona, entre otras razones, por la implicación de los efectos que esos actos producen sobre las personas (salida del país),<sup>62</sup> lo que confirma que todo individuo que corra el riesgo de ser compelido a abandonar el país, por cualquier motivo o figura jurídica, tiene derecho a acceder a los medios de defensa que el orden jurídico reconoce en su favor.

**368.** A pesar de lo anterior, en incongruencia, el Reglamento de la Ley de Migración establece en su artículo 78, párrafo segundo, que *"...no se considerará que haya ingresado formalmente al territorio nacional la persona extranjera que sea rechazada por la autoridad migratoria..."*.

**369.** Para conocer los alcances de tal disposición y ante la falta de definición en la legislación migratoria del término "formalmente", es preciso remitirse a su definición gramatical. Según la Real Academia Española, el término aludido constituye un adverbio de modo que califica la debida manera de realizar alguna acción; si se considera que el verbo rector de la disposición aludida es el "ingreso al territorio nacional", se tiene claramente que a lo que dicha disposición alude es a la debida manera en que una persona se interna en territorio nacional.

---

<sup>62</sup> Tal medida es provisional y su efecto sólo se extenderá (coloquialmente dicho) más allá del juicio de amparo si al concluirse éste, el juez declara en la sentencia correspondiente la inconstitucionalidad de la orden de deportación reclamada.

**370.** En ese contexto, si se considera que del estudio conjunto de los artículos 34, 35, 36, 37, 40 y 42, a la luz del 3, fracción XXVIII, todos de la Ley de Migración, la manera debida de ingresar al país es cumpliendo los requisitos previstos en la legislación de la materia (denominándolo ingreso regular), se obtiene que el artículo 78 del citado Reglamento únicamente se ocupa de calificar como irregular el ingreso a México de toda persona que encontrándose ya en este país, en un punto de internación como el AICM, haya sido jurídicamente rechazada por el INM, lo que de ninguna manera significa que las personas extranjeras se encuentren fuera del territorio nacional y que, por ello, no tengan derecho a interponer medios legales de defensa contra cualquier persona o institución, inclusive contra los actos del personal del INM en el AICM.

**371.** Este Organismo Nacional, sin embargo, ha registrado conductas del propio personal anteriormente aludido que revelan desconocimiento o renuencia en el respeto del ejercicio de ese derecho, como el hecho sucedido el 25 de junio de 2015 en que durante una visita efectuada por personal de este Organismo Nacional a las instalaciones de las estancias provisionales en el AICM, y luego de que se externara a la autoridad migratoria la necesidad de otorgar llamadas telefónicas a un grupo de personas extranjeras que en ese momento se encontraba alojado en la estancia provisional de la Terminal 2 y que no había accedido a tal derecho, AR4 informó que él no solía otorgarles ese derecho a los extranjeros que, como algunos de los aludidos, contaban con alguna alerta migratoria en las bases de datos del INM. Planteada la misma necesidad a su superior jerárquico AR17, quien en ese momento se desempeñaba como Delegado Local del INM en ese lugar, contestó textualmente: *“¿Para qué?, ¿Para que se amparen?”* y explicó que en esa instalación, el personal migratorio no concedía llamadas a todas las personas extranjeras, sino solamente a aquellas que hubieran sido jurídicamente rechazadas y que no evidenciaran encontrarse inconformes con esa decisión del INM.

**372.** AR17 refirió que en aquellos casos que el personal migratorio adscrito a esa Terminal 2 permitía a algún migrante llamar por teléfono, escuchaba en todo

momento su conversación telefónica para evitar que se comunicara con algún abogado u otra persona que lo auxiliara a presentar alguna demanda de amparo a su favor, y agregó que en caso de que detectaran que los migrantes expresaran telefónicamente intenciones de ampararse o impugnar la determinación de su rechazo, procedían a cortarles la comunicación inmediatamente.

**373.** Este Organismo Nacional reprueba enérgicamente esas conductas arbitrarias y subraya su gravedad, pues además del daño producido a las personas que las sufrieron, no deja de llamar la atención que quien expresó su conformidad con esas prácticas fue un servidor público que en ese momento fungía como Delegado Local del INM en la Terminal 2 del AICM, lo que a pesar de haberse registrado después de ocurridos los hechos que motivaron este pronunciamiento permite inferir, por su concordancia con las actitudes arbitrarias que afectaron a las víctimas de esta recomendación, cuál es el criterio, ilegal por supuesto, con que actúan algunos servidores públicos del INM en el AICM.

**374.** Es conveniente precisar que las determinaciones de rechazo o internación del INM constituyen actos administrativos, por lo que en tal calidad son susceptibles de someterse a los medios legales de defensa (control de la legalidad o constitucionalidad) regulados por la normatividad mexicana, destacándose principalmente los previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la Ley de Amparo; sin embargo, este Organismo Nacional ha documentado casos en que personal del INM ha aducido que no asiste a las personas extranjeras ningún derecho a impugnar tales resoluciones por no encontrarse ello previsto en la Ley de Migración ni en su reglamento, lo que denota un profundo desconocimiento o desprecio por el sistema jurídico mexicano.

**375.** Ello repercutió en que V6, V7, V11, V15, V16, V17 y V18, cuyo ingreso a México no fue legalmente admitido por AR4, AR7 y AR10, tampoco fueran informados por esos servidores públicos sobre el recurso administrativo que

procedía contra tal determinación a pesar de que tal notificación constituía una obligación a cargo de la autoridad, como prevé el artículo 226, fracción IV, última parte, del Reglamento de la Ley de Migración y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en concordancia con el similar 77 de la Ley de Migración, según se advierte de las resoluciones de rechazo que obran en el expediente de queja que motivó este pronunciamiento.

**376.** Así, es evidente que la restricción de comunicaciones y la falta de información relacionada con el derecho de las personas extranjeras a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria en que incurrieron AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR10 y AR17 afectaron el ejercicio del derecho al acceso a la justicia de V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V15, V16, V17, V18 y V21 por habérseles privado de la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado encargadas de atender sus reclamaciones,<sup>63</sup> sea por la vía jurisdiccional o a través de procedimientos no jurisdiccionales como las quejas de las Comisiones de Derechos Humanos.

### **Derecho al trato digno**

**377.** El derecho al trato digno está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 1o constitucional, párrafo quinto, dispone que queda prohibido cualquier acto que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**378.** El primer párrafo del artículo 25 constitucional prevé que uno de los fines del desarrollo nacional a cargo del Estado es garantizar el pleno ejercicio de la dignidad de las personas.

**379.** En el mismo sentido, a nivel internacional, reconocen este derecho los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la

---

<sup>63</sup> CrIDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 131.

Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a éstas, así como a no ser sometido a tratos degradantes.

**380.** Este derecho se refiere a 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 reconocidas por el orden jurídico. Implica un derecho para el titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de abstenerse de realizar conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes que coloquen a la persona en esta condición de no hacer efectivos sus derechos,<sup>64</sup> teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar.

***N. Falta de alimentos e insumos necesarios para la estadía dentro de las estancias provisionales aeroportuarias.***

**381.** En virtud de que la estancia de las personas en las instalaciones del INM en el AICM es susceptible de prolongarse por horas y hasta por días, es indispensable que atendiendo a su obligación prevista en el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, el INM les garantice una estancia digna, lo que implica proporcionar condiciones adecuadas para permitirles hacer frente a sus requerimientos fisiológicos durante su estadía. Sin embargo, en el presente caso el INM no remitió a esta Comisión Nacional constancias con que acreditara haber proporcionado comida y cobijas a ninguno de los 21 agraviados durante su permanencia en las estancias aeroportuarias del AICM.

---

<sup>64</sup> Jurisprudencia I.5o.C. J/31 (9a.), DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Tomo III, octubre de 2011, pag. 1529.

**382.** A propósito de tales omisiones, V4 y V7 alegaron coincidentemente en sus respectivos escritos de queja no haber recibido alimento alguno durante el tiempo que fueron mantenidos dentro de las estancias provisionales, así como no haber recibido alguna cobija para hacer frente al frío de esa instalación.

**383.** V6, por otra parte, adujo no haber recibido cobijas ni atención médica y que se le impidió tomar los medicamentos para la epilepsia que llevaba consigo, durante el tiempo que fue mantenido en la instalación migratoria.

**384.** V13 manifestó haber recibido muy pocos alimentos en ese lugar y se quejó igualmente por la falta de atención médica.

**385.** Solicitada la información correspondiente al INM, éste fue omiso en pronunciarse sobre el otorgamiento de cobijas y tampoco remitió ninguna constancia con que acreditara haberlas otorgado a las personas ingresadas en las estancias provisionales.

**386.** Por cuanto hace a los señalamientos de falta de atención médica, el INM contestó en el caso de V6 que el extranjero no informó en ningún momento durante su estadía al personal de la estancia provisional sobre su requerimiento médico, y que, de haberlo hecho, el INM habría solicitado la valoración médica correspondiente.

**387.** En el caso de V13, señaló el Instituto no contar con información respecto de la atención médica brindada en las estancias provisionales, pues adujo que se trataba de una obligación a cargo de las aerolíneas.

**388.** En lo concerniente a los alimentos, contestó el INM en todos los casos que ello no es una obligación a cargo de esa institución, sino de las aerolíneas, por lo que no contaba con información al respecto.

**389.** Vistas las respuestas anteriores, es necesario precisar que por cuanto hace al otorgamiento de alimentos, agua potable, colchonetas y cobijas, el artículo 22 de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración anteriormente aludidas, prevé como una de las obligaciones del INM proveer gratuitamente de 3 alimentos al día a las personas ingresadas en las estancias provisionales, agregando que la calidad de esa comida es responsabilidad del mismo INM.

**390.** Conforme al mismo fundamento, las cobijas deben también ser proporcionadas de manera gratuita a las personas que pernocten en esos lugares.

**391.** El mismo ordenamiento precisa en sus numerales 14, fracción IV y 24, fracción III que son obligaciones del INM brindar atención médica al ingreso de una persona a las estancias provisionales y dejar constancia de tal servicio en un certificado médico inicial que deberá correr agregado al expediente iniciado por cada una de las personas ingresadas; sin embargo, el INM no acreditó ante este Organismo Nacional haber cumplido con alguna de esas 2 obligaciones en perjuicio de todos y cada uno de los 21 agraviados del expediente que motivó este pronunciamiento.

**392.** Particularmente en el caso de V6, el INM manifestó a este Organismo Nacional, a través del informe rendido por el director de derechos humanos SP15, que durante su estancia, tal persona omitió comunicar al INM su necesidad de tomar medicamento y agregó que el personal de la estancia provisional donde fue mantenido le prohibió automedicarse por no haber mediado opinión médica que avalara la necesidad de su toma, sin remitir a este Organismo Nacional alguna evidencia adicional.

**393.** Este Organismo Nacional no puede dejar pasar inadvertida la respuesta recibida del INM, pues se observa que pretendió trasladar la carga probatoria para

que el propio afectado acreditara haber solicitado atención médica al personal migratorio, soslayando que, debido a que el otorgamiento de tal servicio es un deber legal del INM es ese órgano de gobierno el que, al existir una presunción de mala actuación de sus servidores públicos generada por la queja de V6, tiene el deber jurídico de acreditar su cumplimiento,<sup>65</sup> con mayor razón cuando durante la integración del expediente de queja fue requerido por esta institución.

**394.** De igual manera, la carga probatoria para desvirtuar la falta de condiciones para que V6 tomara su medicamento dentro de la instalación migratoria también recaía en esa autoridad, pues como parte de su deber de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones legales, debió probar ante este Organismo Nacional haber realizado o recabado (en caso que un doctor ajeno al INM hubiere prestado el servicio) el certificado médico realizado al ingreso de V6 por ser el documento idóneo, al menos en un principio, para acreditar la supuesta falta de comunicación de la necesidad médica del afectado argumentada por esa institución, pues conforme a la metodología médica, el médico debe realizar un interrogatorio inicial al examinado en el que conozca sus padecimientos anteriores y la medicación que se encuentre tomando<sup>66</sup> para estar en posibilidades de elaborar tal documento.

**395.** En vista de tales omisiones, el INM demostró que a pesar de haber tenido un número considerable de personas a su disposición dentro de instalaciones pertenecientes a esa autoridad, dejó de garantizar sus derechos humanos al dejar de atender su necesidades más básicas como la alimentación, la atención de sus malestares psicofísicos y el otorgamiento de condiciones dignas para su pernocta.

**396.** Ello es así pues como se ha demostrado en la presente Recomendación, particularmente en los apartados C y N de este documento, la institución que tiene

---

<sup>65</sup> Sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.), ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, pag. 392.

<sup>66</sup> Conforme a lo dispuesto en los artículos 2, 4.4, 5.8 y 6.1.1 de la NORMA Oficial Mexicana NOM-004-SSA3-2012, "Del expediente clínico" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2012.

a su cargo el bienestar de las personas alojadas al interior de las estancias provisionales aeroportuarias es, en todo momento, el INM, contrario a lo referido por el Subdelegado Federal AR2 (máxima autoridad del INM en el AICM) en el informe que envió a esta Comisión Nacional con motivo de la integración de la queja de V13 y V14, en el que refirió que:

*“Esta unidad administrativa carece de facultad y competencia para referir información respecto de la atención alimentaria o médica proporcionada por la aerolínea a los extranjeros que quedan bajo su custodia; toda vez que dicha responsabilidad es estrictamente de la aerolínea que propicio su llegada, con independencia de que los extranjeros permanezca en estancia temporal en las instalaciones del instituto hasta en tanto aborden el vuelo de regreso. [sic]”*

**397.** Llama la atención de esta institución el criterio aludido por el referido subdelegado, pues el orden jurídico mexicano es claro en precisar la responsabilidad del Estado, a través del INM en el cuidado de las personas que se encuentren al interior de las estancias provisionales aeroportuarias del INM.

**398.** En lo concerniente al orden constitucional mexicano, el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como limitaciones a la libertad para entrar y salir del país (libertad de tránsito) el ejercicio del control migratorio que reserva exclusivamente para la autoridad administrativa;<sup>67</sup> no es trivial esta última asignación de competencias, pues ello resulta ser el punto medular del presente argumento: el Estado (y no los particulares) es el garante de

---

<sup>67</sup> “Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.” El subrayado es propio.

los derechos de las personas alojadas en instalaciones migratorias aeroportuarias en México.

**399.** Ello es así pues la estancia de las personas en instalaciones migratorias en los aeropuertos mexicanos obedece a una limitación administrativa dispuesta en la Ley de Migración y su Reglamento, que forma parte de un procedimiento de verificación administrativa, en términos amplios, tendente a privilegiar el control del Estado sobre sus fronteras.

**400.** Se dice lo anterior debido a que como parte de la facultad constitucional referida, el INM también restringe la libertad de las personas de abandonar las instalaciones migratorias aeroportuarias como lo dispone la Ley de Migración en su artículo 89, donde se prevé que la esencia de las estancias provisionales aeroportuarias es detener temporalmente<sup>68</sup> a las personas sujetas a control migratorio para mantenerlas precisamente a disposición del INM, hasta que esa misma autoridad ejecute en todos sus términos sus determinaciones migratorias.

**401.** Sobre esa misma línea, el decreto de creación del INM publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993 y los artículos 19 y 20 de la Ley de Migración, prevén claramente que el INM es la autoridad administrativa encargada de velar por la ejecución, control y supervisión de los actos migratorios en México.

**402.** Igualmente, en el artículo 2 de la Ley de Migración se dispone que la política migratoria en México es el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por el Estado mexicano (en contraposición a los particulares) para atender de manera integral el fenómeno migratorio, conforme a los objetivos previstos en las leyes y demás normas jurídicas sobre la base del principio del respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, sin importar su situación migratoria.

---

<sup>68</sup> Cfr. apartado II de la presente Recomendación.

**403.** Otro de los principios enunciados en dicho precepto es el de congruencia, cuya definición establece claramente que es obligación del Estado respetar los derechos de las personas extranjeras durante su permanencia en este país para estar en condición de reclamar el mismo respeto a los mexicanos en el extranjero, de lo cual se vislumbra igualmente la calidad de garante del Estado.

**404.** Por cuanto hace a la dinámica procedimental migratoria, en todo caso que el INM resuelve el procedimiento de control migratorio de una persona en un aeropuerto, su vínculo con esa persona subsiste y no concluye sino hasta que esa misma autoridad ejecuta y cumple materialmente el contenido de su resolución jurídica, sea de rechazo o de internación, pues así lo dispone la última parte del artículo 22 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>69</sup> lo que evidencia que también en el ámbito del procedimiento migratorio persiste la obligación del INM de velar por el bienestar de las personas a las que revisa en ejercicio de sus funciones.

**405.** De lo expuesto, se obtiene que también en el ámbito legal, en adición al constitucional, se prevé que solamente el Estado, a través de sus autoridades administrativas (INM), es el encargado de garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentren en un contexto migratorio, específicamente y para el caso que nos ocupa, durante su permanencia en México.

**406.** Todo lo anterior encuentra consonancia en el orden jurídico internacional pues como ya lo ha sentado la CrIDH, *"...toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos..."*<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Aplicable supletoriamente en términos de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>70</sup> CrIDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 171, y también en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, 2011, párrafos 38, 49 y 50.

**407.** A mayor abundamiento, el numeral 3.44 del Anexo 9 citado consigna que a partir de la llegada de los pasajeros a los filtros migratorios, las autoridades del país de destino (el INM) deben ser responsables de su custodia y cuidado hasta que se determine su admisión o rechazo, lo que incluye el tiempo de primera y, en su caso, segunda revisión.

**408.** Ya en el tema de las personas inadmitidas al país, el similar 5.9.1, regula que el Estado debe hacerse cargo del cuidado y gastos de custodia de toda persona a quien se haya inadmitido (rechazo migratorio), desde el momento en que la autoridad (el INM) determinó tal situación y hasta que la persona sea entregada a la aerolínea para ser retirada del Estado durante el tiempo que tarde en esperar a ser abordada al avión que la llevará fuera del país, durante el cual es mantenida en las estancias provisionales.

**409.** Refuerza lo anterior el artículo 5.2.1 del mismo cuerpo normativo que dispone que durante el tiempo que una persona se encuentre en espera de la ejecución de su rechazo y esté bajo custodia del Estado, sus servidores públicos (en este caso, del INM) deberán preservar su dignidad conforme las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y demás normatividad internacional.

**410.** Lo anterior no significa que las empresas dedicadas al transporte aéreo de pasajeros no tengan obligaciones específicas, pues en el ámbito de la aviación civil internacional, la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), como agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la materia, coincidió en establecer de manera precisa en el citado Anexo 9<sup>71</sup> al Convenio sobre Aviación Civil Internacional la determinación de obligaciones de los gobiernos de cada Estado y de las aerolíneas que operan los vuelos internacionales que propician el flujo migratorio entre naciones, en las que se

---

<sup>71</sup> Tal apéndice tiene su origen en el consenso de la comunidad internacional, pues deriva directamente del artículo 37 en correlación con el 54 del propio Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

advierte conformidad con lo regulado constitucional y legalmente en México respecto de la primacía del Estado como garante de los derechos de las personas detenidas por revisiones migratorias aeroportuarias.

**411.** Para mayor claridad, el Anexo 9 del convenio internacional referido delimita las responsabilidades de los distintos actores, conforme al desarrollo de cada una de las etapas del proceso de arribo vía aérea de una persona a un país; en sus artículos 3.42, 3.43 y 3.45, dispone que la responsabilidad de las aerolíneas en torno a la custodia y cuidado de pasajeros que arriban a México en vuelos internacionales concluye al momento en que esas personas llegan a los filtros migratorios para solicitar que la autoridad (el INM) autorice su admisión a México.

**412.** Conforme al numeral 5.9 del mismo Anexo 9, las aerolíneas deben hacerse responsables del cuidado y gastos de las personas rechazadas por la autoridad (el INM) desde el momento en que esta última se las entregue para ser retiradas del Estado (es decir, la aerolínea es responsable de la persona desde el momento en que el INM la ingresa al avión que la hará abandonar el país).

**413.** Lo anterior evidencia que el Estado es el primer obligado a garantizar los derechos de todas las personas al interior de las estancias provisionales migratorias en los aeropuertos mexicanos, pero también denota la obligatoriedad de las aerolíneas de colaborar con las instituciones del Estado en el otorgamiento de esas prerrogativas, sin que ello implique que en momento alguno, los servidores públicos se desentiendan de sus obligaciones.

**414.** En ese sentido, conviene apuntar que el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Migración dispone claramente la obligación de las empresas que operan las aerolíneas, de coadyuvar con el INM en la custodia y alimentación de las personas en cuestión, lo que como se apuntó, de ninguna manera debe entenderse como una disposición que excluya al citado órgano desconcentrado de esas mismas y todas las demás obligaciones que tiene a su cargo, como disponen los artículos

referidos en los primeros párrafos del presente apartado; en consecuencia, este Organismo Nacional puntualiza que las disposiciones referidas disponen la existencia de un mecanismo de coordinación entre el INM y las aerolíneas, que mantiene al primero como titular de tales obligaciones, dispuesto para garantizar de manera conjunta el efectivo otorgamiento de los derechos dispuestos en la normatividad, a favor de las personas usuarias de las estancias migratorias aeroportuarias.

**415.** Consecuentemente, los argumentos expuestos en esta sección ponen de manifiesto cómo AR2 y el demás personal migratorio que se encargó de atender los casos de V4, V6, V7 y V13 durante su permanencia en las estancias provisionales del AICM vulneraron su derecho humano al trato digno por haber omitido proporcionarles condiciones adecuadas para hacer frente al encierro que vivieron durante la tramitación de sus procedimientos de control migratorio, circunstancia que en mayor medida obedeció a la falta de coordinación con el personal de las aerolíneas correspondientes para llevar a cabo acciones para garantizar los derechos de las personas en las instalaciones referidas, así como al desentendimiento que hizo el personal migratorio de sus obligaciones al haber confiado su entero cumplimiento a las empresas aludidas.

Un resumen de los actos descritos en la presente Recomendación se facilita en un esquema adjunto al presente documento, descrito como Anexo Único.

## **V. RESPONSABILIDAD**

**416.** Como ha quedado demostrado en las consideraciones incluidas en la presente recomendación AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16 y AR17 adscritos al INM resultaron responsables de las violaciones cometidas en las estancias provisionales migratorias en el AICM.

**417.** En gran medida, ello fue posible por las omisiones de AR1, AR2, AR8, quienes fungieron como Subdelegados Federales del INM en el AICM, lo que los ubicaba en un plano de superioridad jerárquica respecto de todos los demás servidores públicos del INM en el AICM citados en la Recomendación, y que a pesar de lo cual, omitieron supervisar que la actuación de sus subordinados fuera apegada a derecho, contraviniendo su obligación de prevenir la violación de los derechos humanos de los usuarios del AICM prevista en el tercer párrafo del artículo 1° constitucional en relación con la fracción XVII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**418.** Por otra parte, AR14 y AR17 en su calidad de Delegados Locales que ejercieron sus funciones en las 2 terminales del AICM, incurrieron en las mismas omisiones descritas en el párrafo anterior, lo que indudablemente propició la recurrencia de las violaciones a los derechos de las 21 víctimas descritas en la presente Recomendación.

**419.** Respecto de los servidores públicos con cargos de subdelegados locales, AR5 y AR7, adscritos a la Terminal 1 del aeródromo, así como AR6 y AR10, adscritos a la Terminal 2, cometieron la misma irregularidad al permitir que agentes federales de migración realizaran funciones que no les correspondían por su cargo (dicho de las revisiones migratorias primarias).

**420.** Particularmente, en los casos de AR5, AR7 y AR10, esta Comisión Nacional acreditó que cada uno vulneró su obligación de ajustar sus conductas a los estándares normativos al actuar poco diligentemente por no garantizar los derechos que la ley preveía en favor de los agraviados, a quienes afectaron con el servicio que prestaron, en contravención a lo dispuesto en las fracciones I, VI, XXIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**421.** En cuanto a AR6, quedó demostrado que además de dejar de supervisar al personal a él subordinado (quien inclusive se extralimitó en sus funciones al realizar diligencias de revisión secundaria para las cuales no era competente), igualmente dejó de hacer frente a las obligaciones previstas en las disposiciones referidas en el párrafo anterior.

**422.** Por parte de AR15, subdelegado adscrito a la Terminal 1 del AICM, quedó demostrado que su falta de diligencia al momento de realizar una segunda revisión propició V10 fuera rechazado aun y cuando no existía un motivo lícito y claro para ello, lo que demostró que dejó de ejercer diligentemente sus funciones y afectó con sus omisiones la calidad del servicio público que brindó a una persona, cuyos derechos fueron vulnerados, en contravención a lo dispuesto en el artículo 8, fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**423.** AR12 quien se desempeñó como Director de Resoluciones Migratorias del INM, inobservó sus obligaciones dispuestas en las fracciones I, V, XVII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a las consideraciones expuestas en el apartado H del presente pronunciamiento.

**424.** AR13, quien fungió como Subdirector del Centro Nacional de Alertas del Instituto, omitió cumplir con los deberes que las fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, le imponían, como se demostró en el apartado H de esta recomendación.

**425.** AR16, en su calidad de Directora General de Regulación y Archivo Migratorio del INM generó un daño a V10 con las acciones que solicitó de manera injustificada, en contravención a lo previsto en las fracciones I y XXIV de la la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como se acreditó en el apartado identificado con la letra I.

**426.** Asimismo, AR3, AR4, AR9 y AR11, todos agentes federales de migración dejaron de hacer frente a las exigencias previstas en las fracciones I, VI, XXIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al no haber actuado diligentemente por no garantizar los derechos que la ley preveía en favor de los agraviados, a quienes afectaron con el servicio público que prestaron.

**427.** Por todo lo expuesto, este Organismo Nacional solicita respetuosamente a las autoridades administrativas competentes tomar en consideración la calidad de servidor público migratorio con que actuó cada uno de los mencionados al momento de los hechos, circunstancia que deberá considerarse para la aplicación de las sanciones que adicionalmente resulten aplicables, conforme a lo previsto en los artículos 140 y 148 de la Ley de Migración.

**428.** Aunado a ello, para la determinación de las sanciones correspondientes no deberá perderse de vista la recurrencia, similitudes y trascendencia de las violaciones a los derechos humanos expuestas.

**429.** La recurrencia sobresale si se considera el número de casos registrados por este Organismo Nacional y que fueron 21 en el periodo del 6 de julio de 2014 al 17 de junio de 2015, lo que estadísticamente representa cerca de 2 casos por cada uno de los 11 meses transcurridos entre la primera y la última de las violaciones a derechos humanos, lo que constituye una mínima parte de la realidad pues no pasa inadvertido que el presente pronunciamiento se basó únicamente en los casos que se presentó una queja por parte de los afectados o sus allegados.

**430.** Las similitudes entre cada caso se encuentran acreditadas en cada uno de los apartados del presente documento, de cuyo estudio conjunto podrá advertirse un patrón de malas prácticas arraigadas en el actuar de los servidores públicos descritos del INM en el AICM, que afectó a los usuarios de esa instalación.

**431.** La posición de autoridad con que el personal señalado en esta recomendación realizó las conductas descritas en perjuicio de cada una de las personas referidas, quienes provenían del extranjero y en su primer contacto directo con los representantes del gobierno de este país no encontraron seguridad jurídica resta legitimidad a México para exigir, conforme a los principios de reciprocidad que rigen en el derecho internacional, a las autoridades de otras naciones condiciones óptimas de trato para todos los mexicanos en el extranjero, lo que evidencia la trascendencia de las violaciones a derechos humanos aquí expuestas.

## **VI. REPARACIÓN DEL DAÑO A LAS VÍCTIMAS.**

**432.** El deber de reparar las violaciones a los derechos humanos de las víctimas referidas en la presente Recomendación cometidas por servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, deriva de diversos ordenamientos y criterios doctrinales y jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales. En primer lugar, el artículo 1º de la Constitución establece en su párrafo tercero: *“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”*.

**433.** Como lo ha señalado la CrIDH, la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras en que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido. Por ello la reparación comprende diversos “modos específicos” de reparar que “varían según la lesión producida”.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> CrIDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*. Fondo, Reparación y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998, párr. 41

**434.** Asimismo, ha señalado que las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas.<sup>73</sup>

**435.** Por otra parte, los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones"* aprobados por la ONU el 16 de diciembre de 2005, prevén que las víctimas tienen derecho a interponer recursos y obtener reparaciones por las violaciones a sus derechos humanos; a que la reparación de los daños sufridos tenga como finalidad promover la justicia y remediar las violaciones, y que sea proporcional a la gravedad y al daño sufrido.

**436.** En ese sentido, si bien es cierto que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante los órganos jurisdiccionales competentes, también lo es que de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 132, fracción V del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos prevé la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, este Organismo Nacional solicite a la institución recomendada que realice las acciones procedentes para lograr la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados.

**437.** En ese contexto, el artículo 27 de la Ley General de Víctimas en correlación directa con el principio 18 de los Principios aludidos anteriormente considera la reparación del daño a favor de las víctimas.

---

<sup>73</sup> CrIDH, *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparación y Costas*, Sentencia de 22 de noviembre de 2014, párr. 89.

**438.** Atendiendo a las características y efectos de las violaciones a derechos humanos cometidas y expuestas en la presente Recomendación, se estima procedente la determinación del cumplimiento de las siguientes medidas para asegurar una efectiva reparación de los daños.

**439.** Para dar cumplimiento a la presente Recomendación será necesario que, atendiendo a los principios de debida diligencia y máxima protección previstos en la Ley General de Víctimas, el INM lleve a cabo las acciones necesarias para atender las exhortaciones contenidas en el presente documento, de conformidad con lo siguiente:

**440.** Para cumplir con el primer punto recomendatorio, el INM deberá tomar las medidas necesarias para reparar los daños ocasionados a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21, en los términos precisados en la Ley General de Víctimas.

**441.** En lo tocante al segundo punto recomendatorio, a efecto de subsanar la falta de regulación normativa en torno a la tramitación de las alertas migratorias, el INM deberá impulsar una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para que se incluya en él y en los demás ordenamientos jurídicos que correspondan una delimitación de las atribuciones del personal del Centro Nacional de Alertas, a efecto de brindar certeza respecto del procedimiento relacionado con el registro, actualización y baja de las alertas migratorias, con el fin de proporcionar seguridad jurídica a la población usuaria de los vuelos internacionales; de todo lo cual deberá dar cuenta a esta Comisión Nacional con las evidencias correspondientes.

**442.** Como parte del tercer punto recomendatorio, el INM deberá acreditar ante este Organismo Nacional la realización de las acciones conducentes para garantizar que el personal encargado de efectuar las revisiones primarias, secundarias y resolver los procedimientos de control migratorio en todos los

aeropuertos de México, tenga asignadas las atribuciones necesarias para tales fines, conforme a lo dispuesto en el precitado *“Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración”*.

**443.** Para calificar el debido cumplimiento del cuarto punto recomendatorio, el INM deberá establecer un mecanismo para garantizar el efectivo cumplimiento en cada una de sus instalaciones aeroportuarias de los derechos que el Reglamento de la Ley de Migración otorga a los extranjeros, sin dejar de realizar las acciones necesarias para proporcionar alimentos, agua, cobijas y colchonetas, garantizar la existencia de traductores o intérpretes para el desahogo de las diligencias migratorias, permitir que los extranjeros realicen llamadas telefónicas conforme a la norma más favorable descrita en el apartado D de esta recomendación y finalmente reciban visitas durante su estancia en esos espacios.

**444.** Para calificar el debido cumplimiento del quinto punto recomendatorio, el INM deberá implementar un mecanismo para garantizar, de manera conjunta con las empresas que operan las aerolíneas, el efectivo cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Migración, sin que ello implique alguna posibilidad de que el personal migratorio deje dicho cumplimiento al arbitrio de los particulares de mérito, por conservar en todo momento la titularidad de tales obligaciones, conforme a las consideraciones del apartado Ñ del presente documento.

**445.** Para el cumplimiento del sexto punto recomendatorio, se deberán solicitar a las autoridades correspondientes los recursos económicos necesarios para estar en posibilidad de garantizar las obligaciones previstas en el presente pronunciamiento, en beneficio de los usuarios de las instalaciones aeroportuarias, lo que deberá ser acreditado ante esta Comisión Nacional.

**446.** En relación con el séptimo punto recomendatorio, a efecto de facilitar una efectiva asistencia consular en beneficio de la población usuaria del AICM y evitar retrasos en el otorgamiento de la misma, el INM deberá acreditar ante este Organismo Nacional, procurar un directorio telefónico del personal general y de guardia de los consulados extranjeros en México, a efecto de hacerlos del conocimiento del personal adscrito a las estancias provisionales en las Terminales 1 y 2 del AICM, información que deberá obtenerse con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**447.** Respecto del octavo punto recomendatorio, será necesario que personal del INM imparta un curso de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos, así como del procedimiento administrativo de control migratorio en aeropuertos y una campaña de sensibilización, dirigidos a todo el personal involucrado en los hechos motivo de este pronunciamiento; para acreditar lo anterior, los cursos deberán prestarse por personal calificado y con suficiente experiencia en las materias de enseñanza. Tanto los cursos como la campaña deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, con el objetivo de permitir su consulta de forma accesible y lograr una mayor difusión e impacto por medio de este material.

**448.** A efecto de calificar el cumplimiento del noveno punto recomendatorio relacionado con la colaboración en la queja que presentará la Comisión Nacional, deberán informarse las acciones de colaboración que efectivamente ha realizado el INM al atender los requerimientos de las instancias investigadoras de forma oportuna y completa, absteniéndose de obstruir las investigaciones.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a usted, señor comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

## **VII. RECOMENDACIONES.**

**PRIMERA.** Se instruya a quien corresponda a fin de que se tomen las medidas necesarias para reparar los daños ocasionados a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21 en los términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Impulsar una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para que se incluya en él, y en los demás ordenamientos jurídicos que correspondan, una delimitación de las atribuciones del personal del Centro Nacional de Alertas, para dar certeza al registro, actualización y baja de las alertas migratorias, lo cual deberá ser acreditado con las evidencias correspondientes.

**TERCERA.** Garantizar que el personal encargado de efectuar las revisiones primarias, secundarias y resolver los procedimientos de control migratorio en los aeropuertos que correspondan, tenga asignadas las atribuciones para tales fines, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten tal circunstancia.

**CUARTA.** Establecer un mecanismo para garantizar el efectivo cumplimiento en las estancias provisionales de los derechos que el Reglamento de la Ley de Migración otorga a los extranjeros, particularmente a la comida, agua, colchonetas y cobijas, la presencia de traductores o intérpretes para el desahogo de diligencias migratorias, la efectiva realización de llamadas telefónicas, así como la posibilidad de recibir visitas en esos espacios, de lo cual deberán enviarse las pruebas de cumplimiento a este Organismo Nacional.

**QUINTA.** Establecer un mecanismo para garantizar de manera conjunta con las empresas que operan las distintas aerolíneas, el efectivo cumplimiento en las estancias provisionales de las obligaciones previstas en el artículo 78 del

Reglamento de la Ley de Migración, de lo cual deberán enviarse las pruebas de cumplimiento a este Organismo Nacional.

**SEXTA.** Solicitar a las autoridades correspondientes los recursos económicos necesarios para estar en posibilidad de cumplir las obligaciones aludidas en el presente pronunciamiento, lo que deberá ser acreditado ante esta Comisión Nacional.

**SÉPTIMA.** Procurar un directorio telefónico del personal general y de guardia de los consulados extranjeros en México, a efecto de hacerlos del conocimiento del personal del INM, remitiendo a este Organismo Nacional las pruebas de cumplimiento.

**OCTAVA.** Impartir un curso de capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos, así como del procedimiento administrativo de control migratorio en aeropuertos y una campaña de sensibilización, dirigidos a todo el personal involucrado en los hechos motivo de este pronunciamiento, acreditando su cumplimiento a través de la remisión de las pruebas correspondientes.

**NOVENA.** Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno del Control del INM, contra AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16 y AR17, relacionados con los hechos de la presente Recomendación y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**449.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les 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 las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**450.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

**451.** Con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

**452.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

**EL PRESIDENTE**

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**