

RECOMENDACIÓN No.

62/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEBIDO PROCESO, A LA LEGALIDAD, A LA LIBERTAD PERSONAL Y LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE QV, DE NACIONALIDAD COLOMBIANA, QUE FUE ASEGURADO POR ELEMENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA A PESAR DE CONTAR CON REGULAR ESTANCIA EN EL PAÍS.

Ciudad de México a, 28 de abril de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 al 133, y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2022/7475/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y libertad de tránsito en agravio de QV, persona de nacionalidad colombiana, que contaba con regular estancia en el país como visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17, y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para las personas involucradas en los hechos y expedientes son los siguientes:

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Quejosa / Víctima	QV
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Forma Migratoria Múltiple	FMM

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y normatividad, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificados como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Tijuana, Baja California	AICTBC
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Estación Migratoria en Villahermosa, del Instituto Nacional de Migración, en el Estado de Tabasco	EM-VHSA
Estación Migratoria en Tijuana, del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California	EM-TBC
Instituto Nacional de Migración	INM
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

NORMATIVIDAD	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Constitución Política / CPEUM
Ley de Migración	LM
Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. ¹	Lineamientos del INM

I. HECHOS.

5. El 28 de junio de 2022, QV ingresó a los Estados Unidos Mexicanos en calidad de turista, ocasión en la cual personal del INM que se encuentra en el AICM le selló su pasaporte y le entregó una forma migratoria presuntamente con vigencia de 90 días; sin embargo, el 3 de julio del mismo año fue asegurado por agentes federales de migración y llevado a la estación migratoria del citado Instituto en Tijuana, Baja California, lugar en el que, le quitaron su documento migratorio, el cual nunca le devolvieron, para posteriormente ser trasladado a Villahermosa, Tabasco, lugar al que llegó el 7 de julio de 2022, en compañía de personal del INM de Tijuana, quienes le entregaron un oficio de salida para abandonar territorio mexicano en un término de 20 días naturales.

6. Por lo anterior, el 8 de julio de 2022, QV presentó queja ante esta Comisión Nacional, en la que señaló que fue detenido por elementos del INM en Tijuana, Baja California, a

¹ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.

pesar de contar con FMM² vigente.

7. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/PRESI/2022/7475/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

8. Escrito de queja recibido en la CNDH el 8 de julio de 2022, en el cual QV hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en su agravio, los cuales atribuyó a personas servidoras públicas del INM, en el que adjuntó copia simple de lo siguiente:

8.1. Oficio No. 0/2022, de 3 de julio de 2022, firmado por AR4, mediante el cual, se le notificó a QV que se le concedió un plazo máximo de 20 días naturales improrrogables para abandonar el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

8.2. Certificado médico de 3 de julio de 2022, elaborado por personal del servicio médico de la EM-TBC.

8.3. Copia de una hoja de pasaporte, donde consta el sellado de entrada a los Estados Unidos Mexicanos de 29 de junio de 2022.

² La Forma Migratoria Múltiple se otorga a la persona extranjera con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el documento correspondiente y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad. (artículos 14, fracción I, inciso d) y 16, fracción I de los Lineamientos del INM.

9. Correo electrónico institucional recibido el 3 de agosto de 2022, enviado por personal del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, al cual adjuntó copia de la siguiente información:

9.1. Oficio INM/OSCJ/4139/2022, de 2 de agosto de 2022, signado por PSP1, a través del cual rindió informe relacionado con los hechos motivo de la queja.

9.2. Oficio INM/ORTAB/EMV/4739/2022, de 25 de julio de 2022, signado por PSP2, mediante el cual rindió informe relacionado con los hechos de queja, donde precisó que los hechos no son propios de esa Subdirección de la EM-VHSA; además, aclaró que el personal del INM en Tabasco, no realizó acciones de control en contra de QV, aunado a que llegó a esa estación migratoria en traslado de la EM-TBC el 7 de julio de 2022, ocasión en la cual, las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del citado Instituto en el Estado de Baja California, realizaron dicha acción y ejecutaron la resolución emitida el 3 del citado mes y año.

9.3. Oficio INM/ORBC/JDAJ/1094/2022, de 1 de agosto de 2022, firmado por PSP3, mediante el cual rindió informe relacionado con los hechos de queja, al que se adjuntó la siguiente documentación:

9.3.1. Acuerdo de inicio para revisión migratoria de 2 de julio de 2022, suscrito por PS4, en el cual ordenó a personal del INM realizar revisión migratoria en las inmediaciones del AICTBC, el 2 de julio de 2022, en un horario de 22:00 a 06:00 horas.

9.3.2. Oficio número INM/ORBC/SCVM/2020/2022, de 2 de julio de 2022, a través del cual se comisionó a AR2 y AR3, a realizar acciones de verificación migratoria en las inmediaciones del AICTBC.

9.3.3. Oficio INM/ORBC/RLAIT/2021/2022, de 3 de julio de 2022, a través del cual AR1, puso a disposición a QV ante AR4 en la EM-TBC.

9.3.4. Acuerdo de inicio del PAM, a las 03:04 horas, de 3 de julio de 2022, instaurado a QV y suscrito por AR4, donde no consta la firma de QV.

9.3.5. Comparecencia de QV, a las 03:20 horas, de 3 de julio de 2022, en la cual manifestó que, al momento de su detención mencionó a los agentes de migración que portaba pasaporte y una forma migratoria marcada como turista, diligencia en la cual tampoco consta su firma.

9.3.6. Acuerdo de presentación de 3 de julio de 2022, emitido por AR4, en el que determinó el alojamiento de QV, documento en el cual no consta la firma de QV.

9.3.7. Resolución definitiva de 3 de julio de 2022, suscrito por AR4, consistente en acuerdo por el cual se otorga oficio de salida definitiva del país a QV, en la cual tampoco consta la firma de éste.

9.3.8. Informe de 29 de julio de 2022, signado por AR1, relacionado con los hechos motivo de la queja.

9.3.9. Informe de 29 de julio de 2022, signado por AR2, relacionado con los hechos referidos en la presente queja.

9.3.10. Informe de 29 de julio de 2022, signado por AR3, relacionado con los hechos motivo de la queja.

10. Correo electrónico institucional recibido el 22 de septiembre de 2022, enviado por personal del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo

de la queja, al cual adjuntó copia de la siguiente información:

10.1. Oficio INM/OSCJ/5612/2022, de 20 de septiembre de 2022, suscrito por PSP1, respecto al caso de QV, y adjuntó copia de la siguiente información:

10.1.1. Oficio INM/DGCVM/DRM/1429/2022, de 12 de septiembre de 2022, firmado por PSP5, mediante el cual indicó que QV ingresó a México el 29 de junio de 2022, por el AICM, en calidad de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

10.1.2. Oficio INM/ORCDMX/SRFAICM/2674/2022, de 14 de septiembre de 2022, firmado por el PSP6, mediante el cual informó que de la consulta realizada a los archivos físicos del citado Instituto se localizó únicamente la contraparte de la FMM perteneciente a QV.

11. Oficio número 311/04999/OIC/AQDI/0481/2023, de 1 de febrero de 2023, por el cual el Órgano Interno de Control en el INM informó que, no se encontró información relacionada con el inicio de un procedimiento administrativo de investigación o denuncia administrativa, con motivo de los hechos de queja.

12. Acta circunstanciada de 10 de febrero de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hizo constar la llamada telefónica que se le realizó a QV, con la finalidad de localizarlo y de lo cual no se tuvo éxito.

13. Acta circunstanciada de 14 de marzo de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hizo constar la llamada telefónica que se le realizó a QV, con la finalidad de localizarlo y de lo cual no se tuvo éxito.

13.1. Correo electrónico de 14 de marzo de 2023, mediante el cual se solicitó a

QV contacte a personal de este Organismo Nacional, ante la falta de localización vía telefónica de éste.

14. Acta circunstanciada de 11 de abril de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hizo constar la llamada telefónica que se le realizó a QV, con la finalidad de contactarlo, sin tener éxito.

14.1. Correo electrónico de 11 de abril de 2023, mediante el cual se solicita a QV contacte a personal de este Organismo Nacional, ante la falta de localización de este.

15. Acta circunstanciada de 14 de abril de 2023, elaborada por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hace constar que se recibió correo electrónico del Órgano Interno de Control en el INM, mismo que se enuncia a continuación:

15.1. Oficio número 311/04999/OIC/AQDI/1691/2023, de 12 de abril de 2023, firmado por PSP7, a través del cual informó que no se encontró información relacionada con el inicio de un procedimiento administrativo de investigación o denuncia administrativa, con motivo de los hechos de queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

16. Derivado de la revisión migratoria realizada por AR1, AR2 y AR3, QV fue asegurado y puesto a disposición de AR4 el 3 de julio de 2022, en tanto que el 7 del citado mes y año, fue trasladado a la EM-VHSA, lugar en el que se ejecutó la resolución emitida en su contra, en la que se determinó la salida del país de QV, por sus propios medios, concediéndole un plazo de 20 días naturales, presuntamente a petición de este.

17. A la fecha de la emisión de la presente Recomendación, no se tiene constancia alguna que acredite que se haya iniciado procedimiento de investigación administrativa en el Órgano Interno de Control en el INM, en relación con los hechos.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

18. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno reiterar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se opone a la ejecución de las funciones de revisión migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga, para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional. Así también, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico en absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren de tránsito en México.

19. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/7475/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, en agravio de QV, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM Tijuana Baja California, en atención a las siguientes consideraciones.

A. CONTROL Y REVISIÓN MIGRATORIA POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

20. Conforme a lo dispuesto en el artículo 34, segundo párrafo de la LM la internación regular al país se efectúa en el momento en que la persona pasa por los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, dentro de los horarios establecidos para tal efecto y con intervención de las autoridades migratorias en México.

21. Los artículos 57 y 58, segundo párrafo, del Reglamento de la LM, establecen que el INM, revisará la documentación que presenten las personas extranjeras al momento de solicitar su internación regular al territorio nacional, y en caso de que cumplan con los requisitos respectivos, la autoridad migratoria procederá a autorizar su ingreso al territorio nacional. El artículo 59, de ese Reglamento, indica que: *“la autoridad migratoria, en el filtro de revisión migratoria, expedirá un documento migratorio a las personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación”*, que en el presente caso es la FMM.

22. En términos de lo señalado en el numeral 14, fracción I, inciso d), de los Lineamientos del INM, la FMM se otorga a la persona extranjera con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el citado documento y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad, como lo dispone el artículo 16, de dichos Lineamientos.

23. Es importante puntualizar que el artículo 3, fracción XXXIII de la LM, menciona que se entenderá por situación migratoria: a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias

para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones.

24. De acuerdo con la legislación de la materia, el INM tiene facultades de control y revisión migratoria, siendo así que el artículo 81 de la LM, prevé que son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país.

25. La revisión migratoria se encuentra establecida en los artículos 97, 98 y 100, de la Ley antes citada, que señalan que el INM podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación de los extranjeros y, si con motivo de esa acción se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con documentos que acrediten su regular estancia en el país, será puesto a disposición del Instituto y, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas.

26. En tanto que la presentación es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno, de conformidad con el Artículo 3, fracción XXIV, de la LM.

27. De lo expuesto, y de las evidencias recabas por esa Comisión Nacional, se desprende que QV ingresó a México el 29 de junio de 2022, por el AICM, donde la autoridad migratoria le autorizó la calidad de visitante en la modalidad de turista sin permiso para realizar actividades remuneradas, entregándole una FMM con temporalidad de 5 días naturales, por lo cual tenía una situación migratoria regular en el país; a pesar de ello, fue asegurado de manera irregular por AR1, AR2 y AR3, y presentado ante AR4 en la EM-TBC, quien a su vez ordenó su traslado a Villahermosa,

Tabasco, para efecto de ejecutar la determinación realizada en su contra el 3 de julio de 2022, consistente en la entrega de oficio de salida para abandonar el país por sus propios medios en un plazo de 20 días naturales presuntamente a petición de QV (ya que no existe documentación firmada por este que avale tal hecho), circunstancia que aconteció después de haber permanecido cuatro días a disposición de esa autoridad, transgrediéndose en su agravio los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, como se analizara a continuación.

B. CONTEXTO DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

28. El debido proceso se entiende como el conjunto de requisitos legales y procesales que atienden a los principios y derechos fundamentales de las personas, consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 17, párrafo segundo de la Constitución Política, así como el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como son: a) acceso a la impartición y procuración de justicia; b) garantía de audiencia; c) debida defensa; y, d) ser merecedor a una sentencia condenatoria o absolutoria.

29. De tal forma que la actuación de toda persona servidora pública debe ser con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso que permite respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo que la SCJN³ ha reconocido como un derecho que es aplicable en los casos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado, lo que ha identificado como “formalidades esenciales del procedimiento”, así como de las

³ SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”, Registro 2005716.

personas sujetas a proceso.

30. En ese contexto la CrIDH se ha pronunciado respecto de la expulsión o deportación de una persona extranjera, en la que el Estado debe observar las garantías mínimas del debido proceso, como lo son: "...i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada."⁴

31. Esta Comisión Nacional sostiene que los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política 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, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.⁵

32. En ese sentido, el Estado debe salvaguardar el derecho al debido proceso de los gobernados en sus respectivas competencias, otorgando las garantías necesarias para que, como en el presente caso, QV pudiera ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho conviniera en el PAM que le fue instaurado en la EM-TBC; y se hiciera constar su firma en las actuaciones de dicho procedimiento, por lo que en ese sentido, no se tiene la

⁴ Caso Nadege Dorzema y otros vs. República dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 175.

⁵ CNDH. Recomendación 143/2022, de 15 de julio de 2022, párr. 53.

certeza de que se le haya respetado ese derecho ante la falta de rúbricas de QV, lo que tuvo como resultado la emisión de un oficio de salida para abandonar el país por sus propios medios; no obstante que contaba con regular estancia en el país, por lo que tal omisión de la autoridad es contraria al fallo que ha emitido en ese sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 388/2022, donde se determinó que las personas extranjeras sujetas a un procedimiento migratorio tienen el derecho irrenunciable a contar con una defensa adecuada⁶; circunstancia que se abordará en los siguientes apartados.

C. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD

33. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16, de la CPEUM, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente, la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlo”⁷.

34. El derecho a la seguridad jurídica, comprende el principio de legalidad, que señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El

⁶ Amparo en revisión 388/2022. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resuelto en sesión de 15 de marzo de 2023, por mayoría de votos.

⁷ CNDH. Recomendaciones 197/2022, párr. 48, 50/2020, párr. 57.

incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso, 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.

35. 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.

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

37. En relación con las personas extranjeras presentadas ante el INM que se encuentran detenidas en estancias o estaciones migratorias, el respeto a la seguridad jurídica cobra una especial relevancia en dos sentidos.

38. El primero de ellos, referente al respeto de los derechos de las personas extranjeras durante la substanciación de los procedimientos administrativos migratorios en virtud de que, de conformidad con el artículo 144 de la LM, dicho procedimiento pudiera derivar en una deportación, lo cual podría afectar irreparablemente derechos tales como la libertad, la unidad familiar, la integridad personal, el principio de no devolución, aspecto primordial de las personas solicitantes o que ya son reconocidas como refugiadas.

39. Por otro lado, en relación con la certeza que deben tener las personas extranjeras que se encuentran dentro de una estación migratoria, respecto de los derechos con los que cuentan, que pueden exigir su cumplimiento y la seguridad de no ser víctimas de injerencias arbitrarias por parte de la autoridad.

40. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza de sus acciones, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas, como sucedió en el presente caso, en el que personas servidoras públicas del INM incurrieron en acciones y omisiones en agravio de QV, persona con regular estancia en México, la cual fue autorizada por ese Instituto.

41. En este sentido, el 3 de julio de 2022, AR1 presentó a QV ante AR4, para que se determinara su situación jurídica, toda vez que no exhibió algún documento que acreditara su regular estancia en México; al respecto, AR4, acordó el inicio del PAM, el cual según lo dispone el artículo 233 del Reglamento de la LM, debe contener, entre otras cosas, “la documental firmada por el alojado en la que conste que se hicieron de su conocimiento sus derechos y obligaciones”.

42. Por lo anterior, en esa misma fecha, AR4 emitió resolución en la que se otorgó a QV oficio de salida definitiva del país, documento en el cual también se anotó su nombre a computadora, pero sin firma.

43. En ese sentido, el artículo 233 del Reglamento de la LM establece respecto de la obligación de abrir un expediente administrativo a toda persona extranjera presentada en una estación migratoria o estancia provisional, el cual deberá de contener, entre otras cosas la documental firmada por el alojado en la que conste que se hicieron de su conocimiento sus derechos y obligaciones, particularmente, comunicarse con su

autoridad consular, ser asistido o representado legalmente por la persona que designe, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la determinación de apátrida, regularizar su estancia, solicitar el retorno asistido a su país de origen, interponer recurso en contra de las resoluciones que emite el Instituto, aportar las pruebas que conforme a derecho convengan y a proponer a dos testigos durante su comparecencia.

44. En el presente caso, del PAM instaurado a QV y que fue enviado a este Organismo Nacional, se advirtió que en su comparecencia rendida ante AR4, no cuenta con su firma autógrafa; no obstante que, en esa diligencia se hizo constar que tenía instrucción escolar básica; es decir, sabía leer y escribir, por lo que se considera que con esa omisión incumplió con lo establecido en el citado artículo 233 del Reglamento de la LM, ya que en esa actuación no existe nombre o firma alguna realizada por QV; en ese sentido y en atención a la naturaleza de la diligencia, en la que se determinó que QV debía abandonar el territorio nacional por sus propios medios, resultaba conveniente que se hubiese actuado de manera diligente para que firmara las actuaciones, y así dejar constancia fehaciente de que realmente leyó o le fue leído el contenido del mismo y lo aceptó; siendo inverosímil que QV no hubiera señalado que contaba con regular estancia en el país.

45. De igual manera, de la diligencia de comparecencia de 3 de julio de 2022, se advirtió que AR4 acordó conceder a QV, un término de hasta 10 días hábiles para que presentara pruebas a su favor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109, fracción V de la LM y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a pesar de que presuntamente había externado no hacer uso de ese derecho. En ese sentido, el artículo 56 del último ordenamiento citado, establece que “si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por

concluido el trámite”; sin embargo, en el PAM que se instauró a QV no se dejó constancia de que no deseaba presentar pruebas y alegatos, ya que como se ha mencionado con anterioridad este en ningún momento firmó documental relacionada con las diligencias relacionadas con dicho procedimiento; no obstante, con esa misma fecha, AR4 resolvió emitir en un oficio de salida en favor de QV para que abandonara el país por sus propios medios; lo anterior se traduce en un incumplimiento del debido proceso establecido en el contenido de los artículos 109 fracción V, de la LM, 222 párrafo segundo del Reglamento de la LM, así como 24 fracción VI del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM, que al respecto señalan que las personas extranjeras presentadas en estaciones migratorias tendrá derecho desde su ingreso a “ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio”.

46. El 3 de julio de 2022, AR4 hizo constar en la resolución del PAM, que informó a QV de su derecho a interponer recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; documento en el que también no obra su firma; en ese sentido, no pasó inadvertido 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, resultaba conveniente garantizar que QV firmara cada una de las páginas para dejar constancia de que realmente leyó o le fue leído el contenido del mismo y aceptó de conformidad su contenido, lo cual no ocurrió y tampoco se asentó la razón motivada de su falta de firma.

47. Además, en el informe rendido por PSP8, manifestó que el día 29 de junio de 2022, QV, arribó a la Terminal 2 del AICM, procedente de Colombia y al presentarse en el filtro de revisión número 02, le permitió su regular internación al país, bajo la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas; en ese sentido, el Instituto tenía conocimiento que QV se encontraba de forma regular en México; si bien es cierto, QV no portaba su documento migratorio al momento de su detención, AR4 al substanciar el PAM debió realizar las acciones pertinentes a efecto de verificar que QV no contara con una condición de estancia regular en México.

48. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR4 omitió cumplir con las formalidades que establece la ley dentro del PAM alejándose del debido proceso que provocó que permaneciera detenido en una estación migratoria a pesar de contar con regular estancia en México, vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y legalidad, establecidas en los artículos 14, 16 y 17, párrafo tercero, de la CPEUM, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señalan en términos generales, las garantías procesales con las que gozan las personas.

D. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

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

inmediatamente después de haberlo cometido.

50. Para que la autoridad pueda restringir o limitar el ejercicio de este derecho, debe cumplir con los requisitos formales y materiales de este, con el fin de evitar el abuso del poder estatal. El incumplimiento de estos requisitos puede llevar a la materialización de una detención que sería calificada como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal.

51. A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que *“cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).”*⁸

52. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha indicado que tal y como lo establece el artículo 7 de la Convención Americana *“... nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.”*⁹

⁸ CrIDH, “Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana” Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie No. 240, párr. 176.

⁹ “Caso Fleury y otros Vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 67. Ver CNDH. Recomendaciones 22/2016 p. 78 y 58/2015 p. 148.

53. Para la SCJN,¹⁰ tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

54. La CrIDH precisa que la privación de la libertad es “cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...]”.¹¹

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

56. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras solo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas. En el presente asunto, como ya se expuso, el 29 de junio de 2022, QV cumplió con los requisitos y las formalidades

¹⁰ Tesis constitucional. “*Flagrancia. La detención de una persona sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria*”, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2008476.

¹¹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIV/IL 31 doc.26, pág. 2.

para ingresar a México, tan es así que personas servidoras públicas del INM en el AICM, le concedieron 5 días, para permanecer en el país, con la calidad de visitante en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas.

57. No obstante ello, el 3 de julio de 2022, QV fue detenido por AR1, AR2 y AR3; posteriormente, lo presentaron ante AR4 en la EM-TBC, quien acordó el inicio de un PAM en su contra y posteriormente su traslado a Villahermosa, Tabasco, para ejecutar la resolución emitida el 3 de julio de 2022.

58. En ese sentido, resulta oportuno hacer mención que en la resolución de 3 de julio de 2022, se estableció que se le entregaría a QV un oficio de salida para abandonar de inmediato el territorio mexicano, debiendo hacerlo preferentemente por la frontera más cercana a Baja California; sin embargo, el documento que le fue proporcionado enfatizó el hecho de que su salida del país debería de realizarse por la frontera sur más próxima, razón por la cual AR4 ordenó el traslado de QV a la EM-VHSA para dar cumplimiento a lo resuelto en su determinación; en ese sentido, es evidente que la decisión de AR4 fue realizada a modo y de manera discrecional, sin justificar legalmente el motivo de su proceder, a pesar de que la indicación en el documento resolutivo era otra.

59. Por otra parte, si bien en el artículo 111, fracción V de la LM, se establecen los supuestos en que se puede exceder el plazo de los 15 días hábiles para resolver la situación migratoria de las personas en contexto de migración, y que en este caso no se actualizaba ninguno de ellos, a la luz del principio pro persona, establecido en el artículo 1º de la Constitución Política, se pudo favorecer a QV con la protección más amplia y resolver su situación migratoria el mismo día de su aseguramiento, considerando además que tenía una situación regular en el país al contar con su FMM vigente.

60. Aunado a ello, en el “*Caso Vélez Loor vs Panamá*”, la CrIDH precisó que las medidas privativas de la libertad que tienen la substanciación de procedimientos administrativos migratorios sólo deberán ser utilizadas de manera excepcional, durante el menor tiempo posible y observando el principio de proporcionalidad.¹²

61. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de QV su derecho a la libertad personal, toda vez que fue detenido y retenido sin causa justificada, ya que contaba con situación regular en el país; no obstante, fue presentado en la EM-TBJ, donde permaneció privado de su libertad, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagran el derecho a la libertad.

E. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

62. El artículo 11 de la Constitución Política reconoce que toda persona tiene el derecho para entrar, salir, viajar por su territorio y mudar su residencia sin necesidad de salvo conducto, pasaporte u otro requisito semejante.

63. El numeral 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo, que no puede ser restringido sino en virtud de una ley y por razones de interés público.

64. La Observación General 27 [1999] del Comité de Derechos Humanos de las

¹² Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; 23 de noviembre de 2010, párr. 171.

Naciones Unidas en su párrafo 5, explica que *“...el derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado... las personas tienen derecho a circular de una parte a otra (...) el disfrute de ese derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular...”*.

65. La Observación General 27 asume que el Estado puede *“restringir esos derechos solo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros (...) que deben ser previstas por la ley... y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto...”* Agrega que las restricciones *“...deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”*.

66. La jurisprudencia emitida por la CrIDH¹³ ha sentado el criterio de que el derecho de circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, por lo que *“... el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.”*

67. La CIDH¹⁴ refirió que el derecho de circulación es *“...una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona...”*, el cual incluye el derecho a circular, escoger su lugar de residencia, *así como ingresar, permanecer y salir del territorio “sin interferencia*

¹³ "Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 138; "Caso Ricario Canese Vs. Paraguay". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 115; "Caso de la Masacre de Maripiripán Vs. Colombia", Sentencia da 15 de septiembre de 2005, párr. 168; "Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia". Sentencia de 1° de julio de 2006, párr. 208; "Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 110.

¹⁴ Informe *“Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, párr. 230.

ilegal". Continúa refiriendo la Comisión Interamericana que este derecho no puede ser vulnerado por "...restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permiten ejercerlo...".

68. El artículo 7 de la LM refiere que "*La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas...*" en la legislación y que "*...el libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo...*".

69. Como se estableció en los apartados precedentes de la presente Recomendación, el INM está facultado para realizar labores de revisión migratoria dentro del territorio nacional y, en caso de detectar personas extranjeras que no tengan documentos para acreditar su situación regular, serán presentadas en una estación migratoria donde se dará inicio al procedimiento administrativo migratorio.

70. En el caso en estudio, se acreditó que el 29 de junio de 2022, QV ingresó a México con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, por la temporalidad de cinco días, lo que se desprende de la FMM a su favor, aportada por la autoridad migratoria.

71. En términos de lo establecido en el artículo 59 del Reglamento de la LM, el INM expedirá un documento migratorio a aquellas personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación; de igual forma, los numerales 14, fracción I, inciso d) y 16 de los Lineamientos del INM precisa que la FMM se otorga a quienes se les concedió la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el documento correspondiente y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad.

72. De acuerdo con lo anterior, la FMM que le fue expedida a QV al momento de su ingreso al país estaba vigente, por tanto, el aseguramiento acontecido el 3 de julio de 2022, resultó ilegal y al ser presentado ante AR4 por AR1, AR2 y AR3 en la EM-TBC, se limitó con ello su libertad de tránsito dentro de territorio nacional, ya que QV contaba con documentación migratoria que le permitía transitar por México sin limitación para viajar a determinada zona.

73. Al respecto, es importante precisar que si bien en la comparecencia de QV rendida ante AR4 se hizo constar que refirió que su intención de viajar a México era para cruzar a los Estados Unidos de América de manera ilegal y buscar una mejor vida en ese país, también lo es que en dicha constancia, la cual fue remitida por el propio INM no se advierte la firma de QV, inconsistencia que ocurre en todas las constancias que conforman su PAM, aunado a que no obra ningún acuerdo en el que se establezca la razón por la que no aparezca la firma de QV o en su defecto que éste se haya negado a firmar documentación diversa, por lo que en ese sentido, no se tiene la certeza de que dicha manifestación haya ocurrido en esos términos.

74. En el artículo 14, fracción V, del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM, se establece que: *“Comparecencia del alojado, que se hará constar en acta en la que se asiente por lo menos nombre, sexo, edad, nacionalidad, lugar de origen, domicilio en su país de origen y en territorio nacional, si lo tuviera; estado civil, profesión u oficio e información sobre su familia; nombre y teléfono de la(s) persona(s) que señale como su(s) representante(s) legal(es) o persona de su confianza; asimismo, la manifestación de los hechos ocurridos desde la salida de su país hasta el momento en que rinda esta comparecencia ante la autoridad migratoria. **En caso de que no pueda o no sepa escribir, estampará su huella dactilar** y para el supuesto de que no hable o entienda*

el idioma español, se dejará constancia de que fue asistido por un traductor o intérprete;”; no obstante, de que se encuentre firmado por AR4 y dos testigos de asistencia, ya que como se mencionó en breve, no existe justificación, anotación y/o aclaración respecto a la ausencia de firma de QV.

75. Ahora bien, el hecho de que QV haya ingresado a México y en su estancia hubiese decidido llegar a la frontera que divide los Estados Unidos de América y la República Mexicana, para un fin determinado, dicha circunstancia no restringe su derecho a la movilidad en el país, ya que en la LM, su Reglamento y los Lineamientos del INM, se menciona que la persona extranjera tendrá la calidad de visitante por el tiempo autorizado en su documento migratorio, sin establecer expresamente que se debe mantener en determinado lugar.

76. Debe enfatizarse que en relación con el derecho humano a la libertad de tránsito, habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la normatividad de la materia, la autoridad responsable INM otorgó permiso de internación con el formato precisado y sin restricción alguna en especial o particular, lo cual tiene sentido si se considera que ninguna disposición constitucional, legal o reglamentaria previene que no podrá trasladarse al Estado de Baja California, o cualquier otro sitio en el país, en este caso a la ciudad de Tijuana, y más aún cuando ya se cuenta con la autorización migratoria correspondiente como fue el caso de QV, y cuyas acciones de aseguramiento, retención e inicio del PAM, transgreden el principio de irretroactividad en perjuicio de sus derechos humanos.

77. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1, AR2 y AR3 vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de QV, al no haberle permitido continuar su viaje, bajo el argumento de una revisión migratoria,

por lo que incumplieron lo previsto en los artículos 11 de la Constitución Política; 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 7 de la LM.

F. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PUBLICAS

78. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1, AR2 y AR3, deriva del aseguramiento de QV y la puesta a disposición ante AR4 en la EM-TBC, a pesar de que tenían una situación regular en el país, con lo que también se limitó su derecho al libre tránsito.

79. De igual manera, quedó evidenciada la responsabilidad de AR4, quien resolvió la situación migratoria de QV en la EM-TBC otorgándole oficio de salida en virtud de que contaba con regular estancia en el país; no obstante, de manera indebida ordenó su traslado a Villahermosa, Tabasco, para ejecutar la resolución de fecha 3 de julio de 2022, donde se determinó la entrega de un oficio de salida para abandonar el país en un término de 20 días naturales, por adecuar su conducta a la hipótesis contemplada en el artículo 137 fracción III de la LM, consistente en que tal situación fue presuntamente a petición de QV, sin haber hecho previamente una revisión exhaustiva para establecer la situación migratoria real de QV a pesar de que contaba con indicios para ejercer dicha facultad como se mencionó con anterioridad, por lo que en ese sentido se vulneraron los derechos humanos de QV al libre tránsito, a la libertad personal y seguridad jurídica.

80. Por lo que se refiere a AR4, la responsabilidad deriva de la emisión del acuerdo de presentación de QV en la EM-TBC, que tuvo como consecuencia que permaneciera alojado en ese lugar; no obstante, que contaban con la calidad de visitante y tenían su

FMM vigente, además de que ese acuerdo no estuvo debidamente fundado, ni motivado.

81. Por su parte, AR4 suscribió la resolución de QV, determinando emitir un oficio de salida del país, medida que se considera desproporcionada y restrictiva a los derechos humanos y a sus libertades, conforme ha quedado demostrado con antelación.

82. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todas las personas servidoras públicas deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

G. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

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

85. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III, y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, se deberá inscribir a QV en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de que tenga acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión.

86. Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, en su conjunto consideran que, para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

87. Al respecto, la CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida.”*¹⁵ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.¹⁶

88. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes.

89. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios:

¹⁵ “Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

¹⁶ “Caso Carpio Nicolle y otras Vs. Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69.

a) Medidas de Rehabilitación.

90. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas y a sus familiares hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

91. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM deberá realizar las acciones necesarias para localizar a QV; hecho lo anterior, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les proporcione la atención psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, de forma continua y atendiendo a sus necesidades específicas.

92. Esta deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible para la víctima, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, en las que se deberá considerar la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

93. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

b) Medidas de Compensación.

94. Las medidas de compensación dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*.¹⁷

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

96. Para ello, el INM deberá realizar las acciones necesarias para la localización de QV, una vez ubicado, deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de QV, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañados de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente, conforme a las violaciones a derechos humanos, descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se le causó a QV, que incluya la medida de

¹⁷ “Caso Bulacio Vs. Argentina”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberá remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

97. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

c) Medidas de satisfacción.

98. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de la víctima; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras publicas responsables de violaciones a derechos humanos.

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

100. Por lo anterior, en cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberá informar las acciones de colaboración que efectivamente se realicen, atendiendo los requerimientos de información de forma oportuna.

d) Medidas de no repetición.

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

102. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Oficina de Representación Local del INM en Tijuana, Baja California, en particular a AR1, AR2, AR3 y AR4, en caso de encontrarse activos laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; además, el curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Una vez hecho lo anterior, se remitan las respectivas constancias a este Organismo Nacional, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

103. Una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el plazo de dos meses se gire circular en la que se instruya a las personas servidoras públicas adscritas a la EM-TBC, encargadas de substanciar procedimientos administrativos migratorios, que para la integración del mismo, en todos los casos se realice una consulta al Sistema Electrónico de Trámite Migratorio de ese Instituto, a efecto de verificar que efectivamente la persona extranjera no cuenta con condición de estancia regular en territorio mexicano; a fin de evitar que las personas con estancia regular permanezcan detenidas de forma indebida e injustificada. Una vez hecho lo anterior, se deberán remitir las constancias a este Organismo Nacional, con el objeto de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

104. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para que las autoridades en su respectivo ámbito de competencias, a fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y por consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

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

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Colabore en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se le causó a QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se otorgue atención psicológica que requiera QV, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas; así como proveerle de los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible, con su consentimiento; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3 y AR4, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a

esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en un término no mayor a seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, así como del procedimiento administrativo migratorio y las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Oficina Local de Representación del INM en Tijuana, Baja California, en particular a AR1, AR2, AR3 y AR4, en caso de encontrarse activos laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; además, el curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Una vez hecho lo anterior, se remitan las respectivas constancias a este Organismo Nacional.

QUINTA. Con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en un plazo de dos meses se deberá girar circular en la que se instruya a las personas servidoras públicas adscritas a la EM-TBC, encargadas de substanciar procedimientos administrativos migratorios, que para la integración del mismo, en todos los casos se realice una consulta al Sistema Electrónico de Trámite Migratorio de ese Instituto, a efecto de verificar que efectivamente la persona extranjera no cuenta con condición de estancia regular en territorio mexicano, a fin de evitar que las personas con estancia regular permanezcan detenidas de forma indebida e injustificada. Una vez hecho lo anterior, se remitan las respectivas constancias a este Organismo Nacional.

SEXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

106. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por las personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

107. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

108. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

109. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH