

RECOMENDACIÓN No. 75/2025

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD, A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y PERSONAL, ASÍ COMO AL ACCESO A LA JUSTICIA DE QV, PERSONA DE NACIONALIDAD VENEZOLANA RESIDENTE PERMANENTE EN MÉXICO INADMITIDA EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CANCÚN, QUINTANA ROO.

Ciudad de México, a 30 de abril de 2025

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto 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 segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción II y IV, 26, 41, 42, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2024/11131/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal, así como al acceso a la justicia de QV, persona de nacionalidad venezolana, residente permanente en México, inadmitida en el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo.

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, en términos de lo establecido en los artículos 6°, 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; 64, y 115, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 10, 11 y 12, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en 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 personas involucradas en los hechos, son los siguientes:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Persona Quejosa / Víctima	QV
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Acta de Rechazo Aérea	Acta de Rechazo
Tarjeta de Residente Permanente	TRP
Compañía Aérea	CF

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones e instrumentos legales se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCION	ACRÓNIMO
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH/Organismo Nacional/Organismo Autónomo/Comisión Nacional
Instituto Nacional de Migración	INM
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN
Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo.	AICQ
Representación Local del INM en el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo.	RL-AICQ
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
NORMATIVIDAD	ACRÓNIMO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM/ Constitución Política/Constitución Federal.
Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.	Lineamientos del INM
Reglamento de la Ley de Migración	Reglamento.
Sistema Electrónico de Trámites Migratorios	SETRAM
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.	Acuerdo delegatorio

I. HECHOS

5. El 5 de agosto de 2024, QV presentó un escrito de queja ante esta Comisión Nacional, en el cual señaló que, el 4 de julio de 2024, arribó al Aeropuerto Internacional de la Cancún, Quintana Roo (AICQ), procedente de Alemania. Durante el control migratorio, la persona servidora pública que le brindó atención le solicitó una explicación respecto a la ausencia de sellos en su pasaporte. En respuesta, indicó que había renovado el documento en noviembre de 2023, debido a que el anterior se encontraba vencido, y presentó su Tarjeta de Residente Permanente (TRP). No obstante, dicha persona llamó a otra servidora pública, quien le hizo preguntas directas y posteriormente le informó que no se le permitiría el ingreso al país.

6. QV amplió su declaración señalando que fue despojado de su teléfono celular, por lo que permaneció incomunicado en las instalaciones del AICQ. Asimismo, precisó que fue devuelto a Alemania ese mismo día, donde permaneció durante diez días, erogando diversos gastos.

7. Finalmente, manifestó que derivado de su Condición de Salud y, debido a los hechos referidos, no pudo tomar sus medicamentos durante cinco días, ya que su maleta no fue enviada en el mismo vuelo, situación que, a su parecer, pudo haber tenido consecuencias en su salud. También indicó que el 14 de julio de 2024 regresó a México, ocasión en la que se le permitió el ingreso a territorio nacional.

8. Con motivo de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja **CNDH/5/2024/11131/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de estudio en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja presentado por QV ante este Organismo Nacional el 5 de agosto de 2024, por hechos cometidos en su agravio, atribuibles a personas servidoras públicas INM en el AICQ.

10. Correo electrónico de 15 de octubre de 2024, al cual se adjuntó el diverso INM/ORQR/OT/4553/2024, mediante el cual PSP, persona titular de la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo, rindió un informe relacionado con los hechos constitutivos de la queja presentada y anexó copia de la siguiente información:

10.1. Acta de Rechazo del 4 de julio de 2024, en la que AR2, Jefe de Departamento adscrito a la Representación Local del INM en el AICQ, hizo constar la inadmisión de QV a territorio nacional.

10.2. Constancia de notificación al representante de la compañía aérea CF, respecto de la inadmisión de QV a México, cuyo rechazo tendría lugar a las 16:22 horas del 4 de julio de 2024 con destino a Frankfurt, Alemania.

10.3. Formato de *ENTREVISTA EN FILTRO*, sin fecha ni firma, en la que se asentó diversa información personal de QV.

10.4. Pase de abordar de 4 de julio de 2024, de QV con destino a Frankfurt, Alemania, expedido con motivo de la ejecución de la resolución de rechazo.

10.5. Impresión de la Consulta de Personas registrada en el portal del INM, realizada en fecha 14 de julio de 2024, de la que se desprende que QV ostenta la calidad migratoria de “*Residente Permanente.*” a través de la TRP.

10.6. Copia de la TRP de QV.

10.7. Nota informativa de 8 de octubre de 2024, en la que AR2, hizo constar los antecedentes del control migratorio a que fue sometido QV el 4 de julio de 2024.

11. Acta circunstanciada de 4 de noviembre de 2024, mediante la cual una persona visitadora adjunta de esta Comisión Nacional hizo constar la vista dada a QV sobre lo informado por la autoridad migratoria.

12. Correo electrónico recibido el 4 de noviembre de 2024, a través del cual QV, dio contestación a la vista dada por personal de este Organismo Nacional.

13. Acta circunstanciada de 17 de febrero de 2025, mediante la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV sobre documentales que aportó previamente, de las que se destacan:

13.1. Correo electrónico de 12 de noviembre de 2024, mediante el cual se enlista los gastos realizados por QV en Alemania, por motivo de su inadmisión a territorio nacional.

13.2. Boleto electrónico en el que constan los itinerarios de vuelo de QV de Cancún, Quintana Roo – Frankfurt, Alemania, del 22 de junio de 2024, y Frankfurt, Alemania – Cancún, Quintana Roo, del 4 de julio de 2024.

13.3. Acta de Matrimonio de QV con fecha de 16 de mayo de 2016, emitida por el Registro Civil del Estado de Quintana Roo.

13.4. Boleto electrónico en el que constan los itinerarios de vuelo en conexión de QV de Hamburgo, Alemania – París, Francia – Cancún, Quintana Roo, del 14 de julio de 2024.

13.5. Estudios de Laboratorio de QV realizados en Alemania.

13.6. Constancia de Consulta Médica de QV.

13.7. Copia de la TRP de QV.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. El 4 de julio de 2024, QV arribó a la Terminal IV del AICQ, ocasión en la que fue sometido a control migratorio en donde AR1, Agente Federal de Migración “B” adscrita a la RL-AICQ, verificó la información y documentación proporcionada por el agraviado y procedió a enviado a una segunda revisión, con el motivo de advertir falta de documento de internación, de la que resultó que no cumplía los requisitos de ingreso, por lo que mediante Acta de Rechazo del mismo día AR2 determinó la inadmisión de QV a México, siendo devuelto al país de procedencia a las 15:35 horas, del mismo día.

15. A la fecha de la emisión de esta Recomendación, no se cuenta con evidencia que acredite la existencia de algún procedimiento administrativo ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación por los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

16. Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2024/11131/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 y 42 de la 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 y precedentes 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 y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal de QV así como al acceso a la justicia, atribuibles a personas servidoras públicas del INM.

17. En el presente instrumento, se analizará el procedimiento de control migratorio durante la internación a México de las personas en movilidad internacional y con posterioridad, se expondrán las violaciones a los derechos humanos de QV.

A. CONTEXTO DEL CONTROL MIGRATORIO EN MÉXICO PARA LA INTERNACION DE PERSONAS EN MOVILIDAD INTERNACIONAL.

18. Previo al estudio del presente caso, esta Comisión Nacional considera oportuno realizar un análisis del contexto del control migratorio al que se sujetan las personas que pretenden internarse en México. El análisis del contexto puede servir para: a) valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) comprender y valorar adecuadamente la prueba y determinar la responsabilidad; c) determinar la procedencia de ciertas

medidas de reparación, y; d) como criterio orientador respecto de la obligación de investigar los casos en cuestión.¹

19. En México, la Ley de Migración y su Reglamento establecen que para entrar y salir del país, las personas mexicanas y extranjeras deberán cumplir con los requisitos señalados en dicha normatividad, correspondiendo de forma exclusiva al personal de migración las acciones de control migratorio²; es decir, vigilará la entrada y salida de las personas nacionales y extranjeras, verificando que quienes pasen por los filtros de revisión migratoria³ ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, cumplan con los requisitos señalados para el caso, y con ello autorizar o rechazar su ingreso al país, esto basado en la revisión de la documentación que presenten.

20. En concordancia con lo anterior, según lo dispone el artículo 37 de la Ley de Migración, las personas extranjeras deberán:

I .Presentar, en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes: a) pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y b) cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de dicha Ley, o c) tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias, y II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.

¹ Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, I(dh)eas, CNDH, 2021, pág. 5. Recomendación 113/2023; Recomendación 109/2023 y Recomendación 108/2023

² Ley de Migración, artículo 81. “Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines.”

³ Ley de Migración, artículo 3, fracción XII: Filtro de revisión migratoria: al espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

21. De igual manera, para autorizar la internación de personas extranjeras, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda, podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican:

- I. Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido conforme al derecho internacional y, en su caso, visa o documento migratorio;*
- II. Información y datos personales que le sean requeridos;*
- III. Motivo del viaje;*
- IV. Lugar de residencia habitual o de procedencia;*
- V. Domicilio y tiempo de estancia en el territorio nacional;*
- VI. En su caso, nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona física o moral que lo empleará o lo invita;*
- VII. Actividades a las que se dedica en su país o lugar de procedencia y las que realizará en el territorio nacional;*
- VIII. Los medios de subsistencia durante su estancia en el territorio nacional, salvo el caso de las personas extranjeras que porten visa mexicana, y*
- IX. El transporte que utilizará para efectuar su salida(.)⁴*

22. Por tanto, el primer contacto de una persona nacional o extranjera con las autoridades mexicanas, luego de arribar a este país vía aérea, es a través del control migratorio que hace el personal del INM en los llamados filtros de revisión en los aeropuertos y, en caso de que se advierta que la persona extranjera no cumple con los requisitos de ingreso, que exista una alerta migratoria, se encuentren inconsistencias en la información, o bien, falta de autenticidad o veracidad de los documentos presentados, la persona será enviada a una segunda revisión, en la cual se determinará su admisión al territorio nacional o rechazo y se retornará al lugar de procedencia o aquel donde sea admisible, debiendo fundar y motivar su resolución.⁵

⁴ Artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración.

⁵ Artículos 57, 58, segundo párrafo, y 60, segundo y tercer párrafos del Reglamento de la Ley de Migración.

23. Cabe precisar que, la diligencia de segunda revisión no puede exceder del plazo de cuatro horas, a menos que la persona extranjera, o bien, su representación consular solicite en forma expresa su ampliación, en cuyo caso, el plazo no podrá exceder de 24 horas.⁶

24. Como consecuencia de lo anterior, las autoridades migratorias podrán negar la internación regular a territorio nacional o su permanencia a las personas extranjeras cuando se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública; II. Cuando no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables; III. Cuando se verifique que los documentos o los elementos aportados no son auténticos; IV. Estar sujeto a prohibiciones expresas de autoridad competente, o V. Lo prevean otras disposiciones jurídicas(.)⁷

25. Es así, que la determinación emitida por el INM derivada del control migratorio tendrá que hacerse del conocimiento de la persona extranjera mediante un Acta de Rechazo⁸, en la que se asienten las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieron lugar a la celebración de la segunda revisión, así como el fundamento, motivos y documentos que se tomaron en cuenta para determinar su rechazo, sobre esto, la persona extranjera puede negarse a firmar y/o recibir dicho documento, en cuyo caso la autoridad migratoria deberá levantar constancia de negativa de firma.

⁶ Op. cit. Nota 4. PROTOCOLO DE OPERACIÓN PARA LA INTERNACIÓN A TERRITORIO NACIONAL.... Pág. 58. Cfr. Reglamento de la Ley de Migración, artículo 60, párrafos quinto y sexto.

⁷ Ley de Migración, artículo 43.

⁸ Ibidem, artículo 3, fracción II: Acta de rechazo: al documento en el que consta el acto administrativo que emite la autoridad migratoria, y mediante el cual se decreta la inadmisibilidad al territorio nacional de una persona extranjera que solicita su ingreso al mismo en los lugares destinados al tránsito internacional de personas.

26. Es importante destacar que si bien, el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano establecida en la Constitución Política, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público, para lo cual, la actuación de las personas servidoras públicas del INM se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en términos de los artículos 1° de la CPEUM; 1° y 22 de la Ley de Migración y 12-E, fracción VI de su Reglamento.

27. Esta función estatal es indelegable, y a través de ella el INM no sólo está obligado a preservar la soberanía y seguridad nacional, sino también a garantizar el respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos de las personas en contexto de migración. Esta disposición debe interpretarse en conjunto con el artículo 6° de la Ley de Migración que establece:

El Estado mexicano garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.

28. Al respecto, la SCJN ha señalado que *“si la autoridad migratoria es la autoridad obligada a respetar los derechos humanos de estas personas, sería tal autoridad la que ostenta la responsabilidad estatal en los lugares destinados al tránsito internacional de personas”*, esto, atendiendo a que las personas extranjeras se encuentran sometidas a la jurisdicción del estado mexicano y bajo su control efectivo, al ejercer su autoridad.⁹

⁹ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. SCJN. México, primera edición, mayo 2021, págs. 125-128.

29. Así entonces, previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno señalar que la Comisión Nacional, no se opone a la ejecución de las funciones de control migratorio propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga para verificar la internación regular de las personas en contexto de movilidad internacional en territorio nacional. 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 en tránsito hacia México.

B. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD.

30. El artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política ordena que: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”*

31. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente; así como 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”*.¹⁰

¹⁰ CrIDH. “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (...) del 18 de junio de 2005 p. 10, y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, p. 123.

32. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica, a la legalidad y al debido proceso 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, preceptos que determinan como imperativo el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, dictado por la autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación de la causa legal de éste.

33. 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 las personas titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El 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 específico y la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

34. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, 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 las personas particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida, toda vez que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para los supuestos establecidos en la ley, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de las personas gobernadas.

35. Bajo ese contexto, la seguridad jurídica se relaciona con el funcionamiento de las instituciones del Estado de acuerdo con lo legalmente establecido y, a su vez, con la noción de las personas titulares del contenido de la norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a las personas gobernadas incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

36. Al cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal 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 las personas particulares que en su caso genere sea jurídicamente válida, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de las personas gobernadas ya que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia CPEUM establece.

37. La CIDH se ha pronunciado sobre el alcance del debido proceso en el ámbito administrativo, señalando que los Estados tienen la obligación de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Así como que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a

contar con una persona abogada a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.¹¹

38. En ese sentido, 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 Federal, como son: a) acceso a la impartición y procuración de justicia; b) garantía de audiencia; c) debida defensa y, c) ser merecedor a una sentencia condenatoria o absolutoria.

39. De tal forma que la actuación de toda persona servidora pública debe ser apegada a los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso, a efecto de respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo cual la SCJN¹² ha identificado como *“formalidades esenciales del procedimiento”*, de las personas sujetas a un proceso sancionatorio.

40. En ese contexto, los artículos 1, 6, 11, 22 y 66 de la Ley de Migración 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.

41. En relación con la expulsión o deportación de personas extranjeras, la CrIDH ha establecido que los Estados deben observar las garantías mínimas del debido proceso, como lo son:

¹¹ CIDH, EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/V/II.129, 7 septiembre 2007, párr. 97.

¹² SCJN. “DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”. Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396. Constitucional, Común. Jurisprudencia. Registro digital 2005716.

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.¹³

42. Esta Comisión Nacional reitera que todo acto de una persona servidora pública debe cumplir los requisitos, condiciones y elementos procesales que exige la Constitución Federal y las leyes que rijan el procedimiento respectivo, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de las personas particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida.¹⁴

B.1. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL FILTRO DE REVISIÓN MIGRATORIA DURANTE EL ARRIBO DE QV AL AICQ.

43. Sobre el particular, cabe precisar que de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 13, 14 y 15, en sus respectivos apartados B, así como 19 y 23 del Acuerdo por el que se delegan atribuciones del INM, los cuales señalan que 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 las únicas personas servidoras públicas que tienen atribuciones para realizar las diligencias

¹³ Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 175.; Caso Vélez Loor vs Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párr. 120.

¹⁴ CNDH. Recomendaciones: 199/2024, párr 39 y 25/2024, párr 28.

de control migratorio, entre ellas, la revisión de la documentación de las personas que pretendan internarse a territorio nacional.

44. De lo anterior, se advierte que a las 14:27 horas del día 4 de julio de 2024, QV arribó a la terminal IV del AICQ y al llegar al filtro migratorio AR1, revisó su documentación cuestionándole el motivo por el cual su pasaporte no tenía sellos ocasión en la que respondió que recientemente lo había renovado, mostrándole su TRP, a pesar de ello, AR1 le indicó que sería enviado a una segunda revisión.

45. A través del informe rendido mediante el oficio INM/ORQR/OT/4553/2024 de 10 de octubre de 2024, PSP señaló que:

Al presentarse el extranjero [QV] en el filtro migratorio, el Agente Federal de Migración verificó la información y documentación proporcionada en la declaración de extranjero en el filtro de revisión migratoria y procedió a enviarlo a una segunda revisión con motivo de advertir falta de documento de internación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración.

46. A mayor abundamiento, mediante Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, AR2 asentó que AR1 solicitó la segunda revisión de QV, tras advertir **“FALTA DE DOCUMENTO DE INTERNACIÓN”**, toda vez que la persona extranjera había manifestado no contar con una visa o tarjeta de residente permanente, situación contraria a lo manifestado por QV en su escrito de queja de 5 de agosto de 2024, al precisar haber exhibido ante AR1 su TRP.

47. En ese sentido, este Organismo Nacional advirtió que QV sí contaba con una TRP, expedida por el INM desde el 25 de abril de 2019, autorizándolo a permanecer en territorio nacional de forma indefinida, de conformidad con lo señalado en la fracción IX del artículo 52 de la Ley de Migración, con lo que se desvirtúa el dicho de AR1 al afirmar que QV no contaba con un documento de internación que le

permitiera su ingreso a México, toda vez que resulta inverosímil que si la intención de QV era ingresar a territorio mexicano a través de su TRP, no la hubiese mostrado desde el primero contacto con AR1.

48. Al respecto, los artículos 87 de la Ley de Migración y 21, fracción IV de los Lineamientos del INM facultan a las personas servidoras públicas del INM a efectuar una segunda revisión, para determinar si es procedente la internación o no al territorio nacional de una persona extranjera cuando exista algún impedimento legal; en la fracción VI del citado artículo 21, se establece que la persona interesada podrá manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir los medios de prueba que considere convenientes, mismos que deberán ser valorados y analizados por la autoridad migratoria, a efecto de resolver conforme a derecho la internación o rechazo, lo que en el presente asunto no aconteció.

49. Por lo que, llama la atención que a pesar de que QV otorgó su TRP vigente durante la entrevista efectuada por AR1 en el filtro migratorio, esta lo remitió a una segunda revisión con el motivo de *“FALTA DE DOCUMENTACIÓN DE INTERNACIÓN”*, evidenciando un actuar arbitrario por parte de AR1 durante el desahogo de dicha diligencia.

50. De lo referido en el punto anterior, se advierte que fue clara la manifestación de QV respecto a que exhibió su TRP al momento de la diligencia practicada, sin embargo, se evidenció que AR1, asentó en Acta de Rechazo que no portaba documento de internación, siendo esto carente de veracidad, como se evidenciará en este instrumento.

51. En relación con las acciones de control migratorio efectuadas en el filtro del AICQ el 4 de julio de 2024 por AR1, esta Comisión Nacional pone de manifiesto que, en el expediente de queja constan elementos de convicción que permiten establecer, inequívocamente que el día de los hechos, QV sí cumplía con los

requisitos para ser admitido a México, pues, del análisis realizado a la información que consta en el informe de la autoridad, se advierte que QV señaló contar con su TRP, misma que exhibió al personal del INM.

52. Visto lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que, durante la revisión migratoria de QV, AR1 no actuó con debida diligencia, pues soslayó la información aportada por la persona extranjera y se limitó a establecer que QV no contaba con un documento para su internación, sin que esto esté apegado a la realidad.

53. En relación con el deber de debida diligencia, la CrIDH en la Opinión Consultiva 23/2017, estableció lo siguiente:

el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público(.)¹⁵

54. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que en el informe rendido por PSP, de igual manera, se indicó que AR1 tras verificar la información y documentación proporcionada en la declaración de QV en el filtro de revisión migratoria, procedió a enviarlo a una segunda revisión con motivo de advertir falta de documento de internación de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de su Reglamento, no obstante, se contaron con elementos que permiten acreditar que QV sí contaba con su TRP.

¹⁵ CrIDH, Opinión Consultiva OC-23/17: “Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017, párrafo 123.

55. En ese sentido, se advierte que AR1, Agente de Federal de Migración B, no contaba con atribuciones legales para efectuar revisiones en los filtros en el AICQ, y así determinar que se le realizara una segunda revisión, por lo que la presente diligencia carece de validez, de conformidad con el artículo 3, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual refiere que los actos administrativos deben de ser expedidos por autoridad competente, situación que no ocurrió en el caso que nos ocupa.

56. Por lo que, este Organismo Nacional concluye que AR1 vulneró en agravio de V, el derecho humano a la seguridad jurídica, en virtud de que no dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como 12, 13, 14 y 15, en sus respectivos apartados B, así como 19 y 23 del Acuerdo por el que se delegan atribuciones del INM, al realizar acciones de control migratorio sin esta facultada para ello.

B.2. FALTA DE DEBIDA DILIGENCIA DURANTE EL DESAHOGO DE LA SEGUNDA REVISIÓN

57. No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que, al resolver la inadmisibilidad de QV en el Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, AR2 fundó y motivo su determinación en los siguientes términos:

[QV] AL MOMENTO DE PRESENTARSE EN EL FILTRO MIGRATORIO MENCIONÓ: VENGO POR TIEMPO INDEFINIDO, VIAJO SOLO Y SOY SOLTERO, ME QUEDARE AQUÍ EN MEXICO, ME QUEDARE EN UNA CASA EN SANTA FE. NO TENGO VISA O TARJETA DE RESIDENTE PERMANENTE, NO CUENTO CON EFECTIVO NI TARJETAS DE CRÉDITO, LA AEROLINEA ME PERMITIO ABORDAR ASI, PENSE QUE NO TENDRIA PROBLEMAS PARA INGRESAR AL PAIS. SIN EMBARGO DE LA INSPECCION DOCUMENTAL, NO PRESENTO VISA O RESIDENCIA VALIDA; [...] SE PROCEDIO A LA INSPECCIÓN DOCUMENTAL Y NO SE ENCONTRÓ ALGUNA VISA O RESIDENCIA

PERMANENTE VÁLIDA, [...] DERIVADO A LO ANTERIOR SE DETERMINA EL RECHAZO DEL EXTRANJERO, EN VIRTUD A QUE NO CUENTA CON LA DOCUMENTACIÓN PRECISA Y COMPLETA PARA SU INTERNACION, ES DECIR NO CUENTA CON UNA VISA O RESIDENCIA PERMANENTE VÁLIDA.

58. Con base en las evidencias allegadas por esta Comisión Nacional, resulta inverosímil establecer que durante la diligencia de segunda revisión, QV no contaba con visa o tarjeta de residente permanente, dado que su intención consistía en ingresar a territorio mexicano, por lo que de la información aportada por QV a esta CNDH, así como de las documentales remitidas por la autoridad migratoria, se advierte que QV sí contaba con su TRP expedida por el INM desde el 25 de abril de 2019, misma con la cual tuvo lugar su ingreso a México el 14 de julio de 2024 reconociéndole la calidad de Residente Permanente.

59. Adicionalmente del análisis de la nota de hechos del 8 de octubre de 2024 suscrita por AR2, se advirtió que durante la diligencia de segunda revisión QV contaba con su TRP; sin embargo, AR2 precisó que tras realizar la verificación de esa TRP en el SETRAM no se obtuvo antecedente alguno de la persona extranjera, situación que AR2 no hizo constar en el Acta de Rechazo del 4 de julio de 2024, concretándose únicamente en señalar que el motivo de la inadmisión de QV era por no portar documento de internación.

60. Lo anterior se evidencia con la finalidad de demostrar que no pudo ser cierto lo señalado por AR2 en el Acta de Rechazo, toda vez que en el expediente de queja constan elementos de convicción que permiten establecer inequívocamente que el día de los hechos QV presentó a la autoridad migratoria su TRP válida y con un registro ante el SETRAM, tan es así que de la Constancia de Consulta de Personas en el portal del INM se observa el registro de la mencionada TRP.

61. En ese sentido, al haber determinado AR2 mediante Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, la inadmisión de QV a territorio nacional, bajo la hipótesis de “Falta de Documento de Internación” sin que QV encuadrara en ese supuesto, constituyó transgresión al derecho a la seguridad jurídica y legalidad de la persona extranjera, que derivó a su vez en afectación y restricción de otros derechos fundamentales como son, la libertad personal y de tránsito, en su modalidad de libre desplazamiento por territorio mexicano, como se analizará con posterioridad.

62. Si bien es cierto que las actividades de control migratorio forman parte de una delicada serie de tareas enfocadas a preservar la soberanía y seguridad nacional, también lo es que precisamente por la implicación de los bienes jurídicos tutelados en juego, las personas servidoras públicas que realizan esas funciones deben ajustar estrictamente su actuación a los procedimientos previstos en las normas correspondientes, a efecto de no vulnerar arbitrariamente los derechos de las personas extranjeras para que, en caso de determinar la inadmisión de una persona migrante esta restricción encuentre sustento legal que justifique la restricción de sus derechos en pro del orden público y del bienestar colectivo.

63. Sobre esa base, este Organismo Nacional advierte que el motivo que llevó a AR2 a resolver la inadmisión de QV a México el 4 de julio de 2024, fueron las circunstancias que señaló en su informe respecto al no encontrar en el SETRAM antecedente de la TRP, sin embargo, a QV sí se le permitió el ingreso a México el 14 de julio del mismo año con esa misma TRP, bajo la condición de residente permanente.

64. Aunado a lo anterior, esta CNDH advierte la falta de veracidad en los hechos descritos por AR2 en el Acta de Rechazo al encuadrar la inadmisión de QV bajo la hipótesis prevista en el artículo 43 fracción II de la Ley de Migración, al establecer que no contaba con visa o residencia que le permitiera ingresar al país, no obstante, ha quedado evidenciado en este instrumento Recomendatorio, que desde el arribo

de QV a las instalaciones del AICQ portaba consigo su TRP válida y vigente que le permitía la internación a territorio nacional.

65. Es necesario analizar la actuación de AR2 a la luz de lo anterior, toda vez que como se describió en el apartado anterior, el 4 de julio de 2024, QV sí cumplía con los requisitos para ser admitido en México, pues del análisis realizado a la información que consta en la - nota de hechos del 8 de octubre de 2024- , suscrita por AR2 en el que se manifestó que:

se le requirió [QV] algún documento para ingresar al país ya que por contar con un pasaporte de Venezuela el sistema requiere de manera obligatoria para ingresar al país ya sea una visa, residencia temporal o permanente valida, a lo cual me exhibió una tarjeta de residente permanente con número de [...], posteriormente se ingresó al sistema institucional SETRAM el NUE para verificar si la tarjeta de residencia era válida a lo cual el sistema no arrojó ninguna información del [QV] [...] No se omite manifestar que con fundamento en el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración al realizar la segunda revisión [QV] me proporcionó su tarjeta de residente permanente por lo cual procedía realizar la validación correspondiente en los sistemas institucionales.

66. Lo descrito, contrario a los documentos que indicó QV a esta CNDH haber mostrado consistentes en: 1) acta de matrimonio de 16 de mayo de 2016, expedida por el Registro Civil de Quintana Roo, en el que se hace constar el parentesco que QV tiene con una persona de nacionalidad mexicana, 2) TRP.

67. A mayor abundamiento, QV hizo del conocimiento de este Organismo Nacional que el 4 de julio de 2024 que se determinó su inadmisión a territorio nacional no contaba con medicamento suficiente para una estancia no contemplada en Alemania, al considerar que su ingreso a México, tendría lugar sin ningún contratiempo, dada su condición autorizada de residente permanente, sumado al hecho de que a su arribo a aquel país, no le entregaron su maleta hasta cinco días

después, lo que provocó que en primer instancia acudiera a una consulta médica y a la práctica de exámenes de laboratorios en ese país, erogando gastos no previstos.

68. Debido a lo anterior, toda vez que QV no contaba con sus pertenencias, precisó en fecha 14 de febrero de 2025 a personal de este Organismo Nacional, que en efecto, permaneció cinco días sin tomar su medicamento, hasta que acudió a una organización de ayuda en Alemania, donde le proporcionaron medicinas para su Condición de Salud, con los que se mantuvo durante su estadía en ese país, sin que a la fecha tuviese alguna repercusión a su estado de salud, esto de acuerdo a lo que le indicó su médica en una institución de salud pública; no obstante, precisó QV que es su deseo que se le repare el daño por los perjuicios ocasionados, tomando en consideración también los gastos erogados en Alemania, los cuales no tenía previstos y que fueron resultado de la inadmisión por AR2, a pesar de contar con su TRP.

69. Derivado de lo anterior, cabe destacar que el 4 de julio de 2024, AR2 fungía como garante de los derechos humanos de QV por encontrarse este último a su disposición en segunda revisión, no obstante omitió actuar conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, para brindarle seguridad jurídica a QV, por el contrario, se apartó de la obligación de prevenir la vulneración de derechos humanos, así como respetar y proteger los mismos en los términos que establece el artículo 10. párrafo primero, segundo y tercero de la CPEUM, así como 1° de la Ley de Migración.

B.3. INCOMUNICACIÓN DENTRO DE LA ESTANCIA PROVISIONAL DEL INM EN LA TERMINAL IV DEL AICQ.

70. A través del informe rendido por PSP se advirtió que al ser trasladado QV al área de segunda revisión en la terminal IV del AICQ, se le informó sobre la posibilidad de efectuar una llamada telefónica con su consulado, con familiares o persona de su confianza.

71. Aunado a lo anterior, mediante el acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, suscrita por AR2, se precisa lo siguiente: “...*cabe mencionar que el extranjero [QV] se negó a realizar su llamada al consulado, se anexa constancia...*”

72. De las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional, se desprende que el INM no aportó documental alguna que acreditara que AR2 le hubiera permitido a QV ejercer su derecho de comunicarse vía telefónica durante su permanencia en el AICQ. En ese sentido, las facilidades para otorgar una llamada constituyen un deber a cargo de la autoridad migratoria y es preciso que su personal documente debidamente tal objetivo.

73. 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 terminales del AICQ, están restringidas al acceso para el público en general.

74. Conforme al artículo 117 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, existe en el AICQ una delimitación de áreas en sus instalaciones atendiendo a su propósito y a cuestiones de funcionamiento y seguridad. Así, existen dos 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

internacional¹⁶, 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.

75. Consecuentemente, los filtros de revisión migratoria se localizan al interior de las zonas estériles de cada una de las terminales con que cuenta el AICQ 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.

76. Es en ese punto donde QV fue sometido a la diligencia de segunda revisión migratoria por el personal del INM, sin que se le diera la oportunidad de efectuar una llamada telefónica a quien el deseara o que quedara constancia de ello.

77. 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 de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales(.)¹⁷

78. 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.

79. El artículo 3º 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

¹⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Amuur vs. Francia, Sentencia de 25 de junio de 1996, Sección III.2.1, párrafo 1º.

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012

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.

80. No obstante lo anterior, 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 de Migración, y 60, 62, 65, 76 y 79 de su Reglamento, en las instalaciones del INM en el AICQ 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, haciendo las veces de un Procedimiento Administrativo Migratorio toda vez que resuelve sobre la situación jurídica migratoria de la persona extranjera al permitir su ingreso a México o negarlo.

81. 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 antelación, el personal del INM vulneró el derecho a la seguridad jurídica de QV al mantenerlo en estado de incomunicación.

82. 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 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 de la

persona extranjera revisado hasta que se ejecute la resolución que determine su situación migratoria.

83. Al respecto, la CrIDH ha resuelto que las autoridades del Estado deben garantizar a las personas privadas de la libertad por cualquier motivo¹⁸, el derecho a comunicarse con sus familiares¹⁹, cuya omisión constituye una vulneración a los derechos humanos de los afectados²⁰ que, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracción II, de la CPEUM amerita sanciones penales(.)²¹

84. Este Organismo Nacional hace énfasis en que el personal del INM en cualquier estación o estancia migratoria, 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.

85. Esta CNDH acreditó tales violaciones en el caso de QV con la coincidencia resultante de la valoración de los alegatos de incomunicación contenidos en el escrito inicial de QV que a la letra se indica:

el solo decía que me devolvería porque según el mi residencia no aparecía en su sistema y que tampoco aparecía mi primer ingreso a México en el 2016 en su

¹⁸ CrIDH, Caso del Tribunal Constitucional, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69, 70 y 71.

¹⁹ 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.

²⁰ CrIDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 90

²¹ Tesis aislada sin número. ARRESTOS ADMINISTRATIVOS. GARANTIAS INDIVIDUALES. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 97-102, sexta parte, pag. 39.

*sistema, por lo cual me pidió mi pasaporte anterior (nadie viaja con todos sus pasaportes para mostrar todos sus viajes durante su vida viajera). Le dije que lo tenía en casa que me dejara encerrado si quería hasta que mi esposo trajera el pasaporte pero él no quiso, me quito mi celular **no me permitió realizar una llamada a nadie para avisar.***

86. En ese orden de ideas, de la valoración sistemática de las circunstancias descritas en la narración de QV, así como del contenido del Acta de Rechazo suscrita por AR2, se obtienen elementos que generan convicción respecto de que, el 4 de julio de 2024, a partir de las 14:27 horas, QV fue sometido a control migratorio, ocasión en que permaneció incomunicado hasta el momento en que se ejecutó su rechazo hacia Frankfurt, Alemania.

87. Así entonces, resulta evidente la vulneración a la seguridad jurídica de QV por las restricciones que le fueron impuestas por personal del INM en la terminal IV del AICQ para establecer comunicación telefónica con la persona que así deseara, en tanto se encontró en la mencionada estancia provisional.

C. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

88. La CPEUM en su articulado número 11 reconoce que:

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.

89. 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.

90. La Observación General 27 [1999] del Comité de Derechos Humanos de las 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...*”.

91. La Observación descrita en el numeral que antecede, 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.

92. La CIDH refirió que el derecho de circulación es “...*una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona...*”²², el cual incluye el derecho a circular, escoger su lugar de residencia, así como ingresar, permanecer y salir del territorio “*sin interferencia 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...*”(.)²³

²² 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.

²³ Op cit. párr. 231

93. El artículo 7° de la Ley de Migración 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...

94. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar la violación al derecho humano a la seguridad jurídica y a la legalidad en agravio de QV, deben ser reproducidas como el soporte que permite acreditar la violación a su derecho a la libertad de tránsito.

95. En esa tesitura, la restricción a la libertad de tránsito de QV sobrevino de la decisión de inadmisibilidad acordada por AR2 a través del Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, y la cual, en el apartado del Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad, se evidenció que carecía de veracidad, al no encontrarse QV en la hipótesis prevista en el artículo 43 fracción II de la Ley de Migración, toda vez que se ha demostrado que QV contaba con su TRP válida y vigente que le permitía su internación a México, por lo que consecuentemente, dicha determinación constituyó un acto que privó de manera arbitraria a QV de su derecho a acceder y transitar libremente por territorio nacional, de conformidad con establecido en los artículos 11 de la Constitución Política, 7 de la Ley de Migración en relación con el 75 de su Reglamento.

D. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

96. El derecho a la libertad personal se encuentra reconocido en la CPEUM en sus artículos 14 y 16 que precisan que nadie puede ser privado de su libertad ni molestado en su persona sin que se cumplan las formalidades esenciales del

procedimiento y exista previamente una orden fundada y motivada emitida por autoridad competente.

97. A nivel internacional, este derecho se reconoce en los artículos 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dispone 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 con estos preceptos, las personas solo 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.

98. El incumplimiento de estos requisitos puede 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.

99. 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).²⁴

²⁴ 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, párrafo 176.

100. A mayor abundamiento, la CrIDH ha precisado 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(.)*²⁵

101. Por su parte, la SCJN ha sostenido que, al llevarse a cabo 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.²⁶

102. En ese sentido, el artículo 20 de la Ley de Migración, establece cuales son las facultades con las que cuenta el INM, respecto a las personas en contexto de movilidad, de las que se desprenden la vigilancia de entrada y salida de personas dentro de los Estados Unidos Mexicanos, así como la revisión de su documentación; de igual manera, precisa que es esa autoridad la encargada de tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de las personas extranjeras.

103. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras únicamente pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la CPEUM o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas.

104. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha señalado también que:

²⁵ 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

²⁶ 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 2006476

“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” .27

105. De lo 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.

106. Por lo tanto, esta CNDH sostiene que la permanencia de las personas en las estancias provisionales del INM en el AICQ, tras haber ingresado para la realización de segundas revisiones o para su alojamiento en espera de ejecutar rechazos migratorios, es responsabilidad de esa autoridad migratoria por ser la institución que conoce de los procedimientos que motivan su estancia en dichos lugares.

107. Ahora bien, como se ha descrito con anterioridad el 4 de julio de 2024, a pesar de que QV cumplía con los requisitos y las formalidades para tener su internación a territorio nacional, derivado de un procedimiento de segunda revisión llevado a cabo de manera arbitraria por AR2, a través del Acta de Rechazo iniciada a las 14:27 horas de la misma fecha, se determinó la inadmisión de QV a México, por lo que fue conducido a la estancia del INM en la terminal IV del AICQ, donde permaneció hasta las 15:35 horas de ese mismo día, que fue llevado a abordar el avión que lo llevó a Frankfurt, Alemania.

108. En el presente análisis, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de QV su derecho a la libertad personal reconocido en los

²⁷ CrIDH, Caso Fleury y otros Vs. Haití, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párrafo 57.

artículos 14 y 16 de la CPEUM; 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.

E. DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA

109. Los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el 8° y 25 de la Convención American sobre Derechos Humanos, protegen el derecho al acceso a la impartición de justicia de todas las personas en México.

110. Sobre ello, la CrIDH ha establecido que los Estados deben asegurar que toda persona independientemente de su estatus migratorio, tengan acceso sin restricción alguna a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos.²⁸

111. Además, que la posibilidad de acceder a la justicia no debe de ser solamente reconocida en lo normativo, sino que las autoridades deben de otorgar a las personas las facilidades para que, de así desearlo, presenten sus solicitudes ante las autoridades encargadas de impartir justicia en cualquier ámbito.²⁹

112. De manera coincidente, el Poder Judicial de la Federación 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.³⁰

²⁸ CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS, párr. 107.

²⁹ CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87. SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA, párr. 24.

³⁰ 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 CONVENCION

113. Por otro lado, como parte del derecho al acceso a la justicia, las autoridades deben proveer los mecanismos de defensa 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, así como de impugnarla en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

114. El artículo 15 de la Ley de Amparo dispone la obligación de las personas juzgadoras 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), 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.

115. En ese sentido, el artículo 11 de la Ley de Migración prevé que una persona extranjera:

En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de

AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACENTE 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, pág. 1096. Jurisprudencia 1a./J. 113/2023 (11a.) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO. LAS PERSONAS MIGRANTES TIENEN DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA IRRENUNCIABLE COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Onceava Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, pág. 1610.

derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

116. De igual forma, en el artículo 226, fracciones II y IV del Reglamento de la Ley de Migración, se establece que:

Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos: [...] Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, en los idiomas de mayor incidencia de personas extranjeras presentadas, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas [...] Ser informadas del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de la Ley y este Reglamento; en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto.

117. En ese sentido y atendiendo al presente caso, los mismos elementos de convicción que permitieron a esta Comisión Nacional acreditar la incomunicación en la que mantuvo personal del INM a QV en la estancia provisional de la terminal IV del AICQ, toda vez que no consta en el Acta de Rechazo que la autoridad migratoria hubiese informado a QV sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o ejercitar alguna acción legal de conformidad con el artículo 226 antes descrito, sirve para evidenciar como fue vulnerado su derecho de acceso a la justicia, al haberlo privado de la posibilidad de acceder a comunicación telefónica con las instituciones del Estado encargadas de atender reclamaciones³¹, siendo evidente que dicha limitación anula toda la posibilidad que tenía QV de solicitar de manera inmediata la protección de alguna otra autoridad competente frente a sus necesidades o revisar el actuar del personal del INM en el AICQ.

³¹ CrIDH, Caso Tibi vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 131.

118. Ello repercutió en que QV, cuyo ingreso a México no fue permitido por AR2, a pesar de contar con su TRP, tampoco fuera informado por esa persona servidora pública 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 la resolución de rechazo que obra en el expediente de queja que motivó este instrumento recomendatorio.

119. 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 incurrió AR2 afectó el ejercicio del derecho de acceso a la justicia de QV, por habersele privado de la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado encargadas de atender sus reclamaciones, sea por la vía jurisdiccional o no jurisdiccional.

V. RESPONSABILIDAD

V.1. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.

120. El artículo 1º de la Constitución Política señala en su párrafo tercero que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene 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.

121. Las obligaciones reconocidas en el citado artículo, también se encuentran previstas en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano; por ello, su cumplimiento no deriva solo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de estos.

122. En el caso de AR1, se acreditó que conforme al cargo que ostentó en el acta de rechazo, no contaba con facultades para llevar a cabo el proceso de primera entrevista y revisión de documentos de las personas extranjeras que pretendan internarse a México, de conformidad con el Acuerdo por el que se delegan atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración.

123. Asimismo, en el presente caso quedó acreditada la responsabilidad en que incurrió AR1, al referirle a AR2 que a QV le faltaba documento de internación, circunstancia que, también fue informada por PSP y se asentó en Acta de Rechazo, donde se observa que AR1 firmó en su calidad de persona testigo, todo esto pese a que QV afirmó haber exhibido desde ese filtro migratorio su TRP, con lo que AR1 faltó a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto establecidos en el artículo 22 de la Ley de Migración y 7 fracción I, IV y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al dejar de ejercer diligentemente sus funciones y afectó con sus actuaciones la calidad del servicio público que brindó a una persona extranjera, en contravención a lo dispuesto en el artículo 7º, fracciones I y IV y 49 fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

124. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR2 proviene de su intervención en la determinación del Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, pues pese a que QV presentó ante la diligencia

de segunda revisión su TRP, que acreditaba cumplir con los requisitos para su ingreso a México, AR2 procedió a resolver mediante Acta de Rechazo la inadmisibilidad de QV a territorio nacional, bajo la hipótesis prevista en el artículo 43 fracción II de la Ley de Migración, argumentando que QV no contaba con una visa o TRP que le permitiera ingresar al país, habiendo quedado evidenciado que esta sí le fue exhibida por QV, pues dicha circunstancia AR2 la asentó en la nota informativa de 8 de octubre de 2024 en donde afirmó haber verificado la TRP en sus sistemas.

125. Cabe destacar que dicha determinación carece de veracidad, tal y como ha quedado evidenciado, toda vez que si bien la multicitada Acta de Rechazo se encuentra fundada y motivada bajo la hipótesis prevista en el artículo 43 fracción II, tomando en consideración los requisitos previstos en los artículos 37 fracción II, 43 fracción II y 88 de la Ley de Migración, en relación con los diversos 60 fracciones I, II y 65 del Reglamento de la Ley en cita, se hace hincapié que dicha hipótesis no aplicaba al caso en particular, toda vez que QV exhibió ante AR2 su TRP, situación contraria a la que hizo constar AR2 en la mencionada acta.

126. Refuerza lo anterior, el hecho de que QV pudo ingresar a México el 14 de julio de 2024, con esa misma TRP, por lo que con su actuar AR2 transgredió el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad de QV, que derivó a su vez en afectación y restricción de otros derechos fundamentales tales como la libertad de tránsito y personal, apartándose AR2 de su obligación de respetar, promover, garantizar y proteger los derechos humanos en los términos que establece el artículo 1º, párrafo primero, segundo y tercero de la CPEUM, así como 7º fracción VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

127. Por lo que hace a la conducta desplegada por AR2, respecto a omitir informar a la persona extranjera sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o ejercitar acción legal alguna conforme a lo estipulado en el artículo 226 fracciones

II y IV, aunado en el hecho de que no consta en el Acta de Rechazo de 4 de julio de 2024, constituyó una transgresión al derecho al acceso a la justicia de QV.

128. Este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1 y AR2, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, 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

129. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la CPEUM; 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, presente vista administrativa ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, en contra de AR1 y AR2, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

V.2. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

130. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM que establece:

todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene 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.

131. Las obligaciones antes descritas, no se encuentran únicamente reconocidas en la CPEUM, sino también se establecen en distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, quedando en estricto sentido su cumplimiento de manera obligatoria, más allá del mandato constitucional.

132. Cuando el Estado incumple con estas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

133. Esta Comisión Nacional considera que el INM incurrió en responsabilidad institucional, al no vigilar adecuadamente que su personal cumpliera con las obligaciones y el deber de cuidado, respecto de los actos y omisiones que generaron afectaciones en agravio de QV, en específico al advertir que existió un mal manejo en el criterio para la determinación de la inadmisión del agraviado, quien de manera injustificada fue rechazado a su arribo a la terminal IV del AICQ, siendo que posteriormente, permaneció retenido, incomunicado y sin oportunidad de recurrir la resolución de inadmisión, con lo cual se transgredieron sus derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal y al acceso a la justicia, como quedo precisado con antelación.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

134. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación integral 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 CPEUM; 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.

135. Para tal efecto, conforme a los numerales 1º, párrafos tercero y cuarto, 2º, fracción I, 7º fracciones I, II, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65, inciso c), 73, fracción V, 74, fracción VIII, 75, fracción IV, 88, fracciones II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126 fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al acreditarse violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica y la legalidad, al libre tránsito y al acceso a la justicia, el Instituto Nacional de Migración en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberán inscribir a QV como víctima de violaciones a derechos humanos, a efecto de que se le otorgue la reparación integral por los daños causados; así como una compensación justa en términos de la Ley General de Víctimas.

136. Siendo aplicable al caso, lo previsto en 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”* de las Naciones Unidas, así como diversos criterios de la CrIDH, ya que consideran en su conjunto 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 las personas responsables.

137. En el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la CrIDH asumió que:

toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”, además precisó que “las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos(.).³²

138. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo 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”*.³³

³² CrIDH, Excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrs. 300 y 301.

³³ *“Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.³⁴

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

a) Medidas de Compensación

140. 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.*³⁵

141. La compensación debe otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada 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,

³⁴ “Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

³⁵ Caso “Bulacio Vs. Argentina”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), Párrafo 90.

los daños patrimoniales, tratamientos médicos o terapéuticos y demás gastos que hayan provenido de los hechos violatorios de derechos humanos.

142. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, acompañado del respectivo Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente, conforme a los hechos y 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 medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas; hecho lo anterior, se deberán remitir las constancias con las que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

143. De conformidad con el artículo 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas, la solicitud de inscripción al Registro Nacional es un trámite que podrá realizarse de manera personal y directa por la víctima, así como a través de su representante legal o las autoridades competentes. No obstante, en aquellos casos en los cuales las víctimas acreditadas en la presente Recomendación no acudan ante la CEAV a solicitar su inscripción, o bien las autoridades competentes para realizar la inscripción no cuenten con los elementos necesarios para tal caso, se les deberá dejar a salvo sus derechos ante dicha CEAV, para cuando ésta así lo requiera, inicie con el proceso respectivo; ello en atención a que los derechos de humanos son imprescriptibles, inalienables e irrenunciables.

144. De igual forma, en el caso de que la víctima de violaciones a derechos humanos se encuentre inscrita en Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV, y ésta no haya iniciado el proceso para acceder a los Recursos de Ayuda,

asistencia y reparación integral o en su caso no continúe con el trámite respectivo, se deberá dejar a salvo los derechos de la reparación integral del daño, toda vez que dicha solicitud debe de ser presentada por la víctima, de conformidad con el artículo 144 de la Ley General de Víctimas; para que cuando ésta así lo solicite ante la CEAV se inicie o retome el proceso correspondiente, en cumplimiento al artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Federal, así como el numeral 7 de la Ley General de Víctimas, toda vez que son requisitos indispensables, tanto la inscripción como la solicitud de la víctima, para otorgar la medida de compensación ordenada en el presente instrumento recomendatorio.

b) Medidas de Satisfacción

145. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, 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.

146. En el presente caso, la satisfacción comprende que el INM colabore ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la queja administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, en contra de AR1 y AR2 por los hechos referidos en la presente Recomendación, tomando en cuenta lo argumentado en el apartado “IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS”, así como las acciones y omisiones descritas en el apartado “RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS” de este pronunciamiento, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, 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. Una vez lo anterior, remitir a este Organismo Nacional las

constancias que así lo acredite, ello para dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

147. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas en su artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas, por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción ya que ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de QV, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

c) Medidas de no repetición

148. 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 implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

149. Para tal efecto, es necesario que el INM implemente en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación de carácter obligatorio en materia de derechos humanos, con énfasis en los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad de tránsito de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre el derecho que les asiste para interponer los medios de defensa legales en contra de las determinaciones del INM, capacitación que deberá ser impartida al personal de la Oficina de Representación Local del INM adscrito al AICQ, de manera particular a AR1 y AR2, en caso de continuar activos laboralmente, con el objetivo de que

cuenten con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta.

150. Lo anterior, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. El curso deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que acredite su cumplimiento; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

151. En el término de dos mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo delegatorio, por medio de una circular, se deberá instruir al personal del INM adscrito a la Oficina de Representación Local en el AICQ, que durante el periodo de tres meses, elabore bitácoras de supervisión en las que se garantice que las determinaciones de admisión y/o rechazo de personas extranjeras que exhiban una visa o TRP con la que pretendan internarse a territorio nacional, se encuentren debidamente encuadradas en las hipótesis que les apliquen según el caso, dejando constancia de los documentos que aportaron las personas extranjeras en las revisiones efectuadas por el personal migratorio, así como las acciones que dichas personas servidoras públicas realizaron para emitir su determinación; de igual manera, en tanto se da cumplimiento a la ejecución de rechazo aéreo de personas extranjeras que hayan sido inadmitidas y se encuentran en estancia provisional, se les otorgue el derecho a establecer comunicación telefónica con su consulado, familiares o personas de su confianza y el derecho a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria, conforme a lo previsto en la Ley de Migración y su Reglamento. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional de manera mensual las constancias que acrediten su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

152. Una vez aceptada la presente Recomendación, con el objeto de prevenir hechos como los expuestos durante el desarrollo previamente realizado, en el término de dos meses contados a partir de la aceptación, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo delegatorio, se emita una circular al personal del INM adscrito a la Oficina de Representación Local en el AICQ, que lleve a cabo procedimientos de segunda revisión a personas extranjeras que refieran tener autorizada la condición de residencia permanente, deberán hacer constar la respectiva verificación en el SETRAM, así como el resultado obtenido, en acta administrativa, de conformidad. Hecho lo anterior, remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento, para atender al quinto punto recomendatorio.

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

154. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Colaborar 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 que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, acompañada del respectivo Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño 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 colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1 y AR2, ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, por las acciones y 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; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

TERCERA. Diseñar e impartir en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación de carácter obligatorio en materia de derechos humanos; con énfasis en los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la libertad de tránsito de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre el derecho que les asiste para interponer los medios de defensa legales en contra de las determinaciones del INM; capacitación que deberá ser impartida al personal de la Oficina de Representación Local del INM adscrito al AICQ, de manera particular a AR1 y AR2, en caso de continuar activos laboralmente, con el objetivo de que cuente con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta. 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 y, deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. En el término de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo delegatorio, por medio de una circular, se deberá instruir al personal del INM adscrito a la Oficina de Representación Local en el AICQ, que durante el periodo de tres meses elabore bitácoras de supervisión en las que se garantice que las determinaciones de admisión y/o rechazo de personas extranjeras que exhiban una visa o TRP con la que pretendan internarse a territorio nacional, se encuentren debidamente encuadradas en las hipótesis que les apliquen según el caso, dejando constancia de los documentos que aportaron las personas extranjeras en las revisiones efectuadas por el personal migratorio, así como las acciones que dichas personas servidoras públicas realizaron para emitir su determinación; de igual manera, en tanto se da cumplimiento a la ejecución de rechazo aéreo de personas extranjeras que hayan sido inadmitidas y se encuentran en estancia provisional, se les otorgue el derecho a establecer comunicación telefónica con su consulado, familiares o personas de su confianza y el derecho a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional de manera mensual las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo delegatorio, se emita una circular dirigida al personal del INM adscrito a la Oficina de Representación Local en el AICQ, que lleve a cabo procedimientos de segunda revisión a personas extranjeras que refieran tener autorizada la condición de

residencia permanente, deberán hacer constar la respectiva verificación en el SETRAM, así como el resultado obtenido, en acta administrativa. Hecho lo anterior, remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

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.

155. 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 en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º, 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.

156. De conformidad con lo dispuesto en 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.

157. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito, 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 se haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

158. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública

su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia, para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR