

RECOMENDACIÓN NO. 192 /2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, ASÍ COMO AL DE IDENTIDAD DE GÉNERO, EN AGRAVIO DE V, PERSONA TRANSEXUAL DE NACIONALIDAD BRASILEÑA, QUE FUE INADMITIDA AL PAÍS POR PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN LAS INSTALACIONES DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Ciudad de México. a 30 de septiembre de 2022

**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/5/2022/5236/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, así como al de identidad de género, cometidas en agravio de V, persona transexual de nacionalidad brasileña, perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+. ¹

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

¹ Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transexuales, Intersexuales y Queer. El signo + significa la suma de nuevas comunidades y disidencias.

publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I, párrafo último y 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso 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 distintas personas involucradas en los hechos y expedientes son los siguientes:

SIGNIFICADO	CLAVE
Víctima	V
Quejoso	Q
Persona Autoridad Responsable.	AR
Persona Servidora Pública.	PSP

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

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Instituto Nacional de Migración	INM

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH

I. HECHOS

5. El 1 de mayo de 2022, se recibió en esta Comisión Nacional la queja formulada por Q quien señaló que V, persona transexual activista de nacionalidad brasileña, había arribado a las 7:15 horas de esa misma fecha a las instalaciones del AICM, ya que contaba con una invitación para participar en el “*Foro Social Mundial 2022*”, organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que se llevaría a cabo del 1 al 6 de mayo de 2022 en la Ciudad de México; sin embargo, personal del INM le impidió la entrada al país sin que existirá algún motivo determinante que justificara su actuación.

6. En ese sentido, la parte quejosa precisó que el hecho de que V perteneciera a la comunidad LGBTTTIQ+ influyó para que las autoridades migratorias no autorizaran su ingreso al país, debido a que en el mismo vuelo en el que viajaba se encontraba una delegación de personas defensoras de derechos humanos de origen brasileño, quienes también contaban con invitación para acudir al foro de referencia y lograron entrar a México, ante lo cual, indicó que en el caso se actualizaron actos discriminatorios en agravio de V.

7. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/5/2022/5236/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es

objeto de análisis en el capítulo de observaciones y análisis de las pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

8. Escrito de queja de Q, recibido el 1 de mayo del 2022, donde señaló hechos violatorios de derechos humanos, a cargo de personal del INM adscrito al AICM, cometidos en agravio de V.

9. Acta circunstanciada del 2 de mayo de 2022, en la cual se hace constar la visita que personal de este Organismo Nacional realizó el 1 de ese mismo mes y año, a la terminal 2 del AICM, ocasión en la que se realizó una entrevista a V y se solicitó a PSP1 le explicara el motivo por el cual fue inadmitida al país, acta a la que se anexó el correo electrónico signado por PSP2, mediante el cual informó las razones de la determinación del rechazo aéreo de la víctima.

10. Nota periodística del 5 de mayo de 2022, publicada en el diario de circulación nacional La Jornada, titulada “*Acusan discriminación del INM a participantes en Foro Social Mundial*”, a través de la cual se dieron a conocer a la opinión pública actos discriminatorios cometidos por personal de dicho Instituto en contra de los activistas y ponentes que participarían en el foro de referencia.

11. Acta circunstanciada de 5 de mayo de 2022, en la que personal de este Organismo Nacional certificó la recepción de los testimonios relacionados con los hechos materia de la queja, vertidos por Q, así como de T1, T2, T3 y T4, personas de nacionalidad brasileña, a la cual se anexó copia de la invitación especial a nombre de V, en la que se le convocaba a participar en el “*Foro Social Mundial 2022*”, en la Ciudad de México.

12. Oficio INM/OSCJ/2576/2022 recibido el 24 de junio de 2022, signado por el Sub Comisionado Jurídico del INM, a través del cual remitió copia de la siguiente documentación:

12.1. Oficio INM/ORCDMX/SRFAICM/1766/2022 de 16 de junio de 2022, signado por PSP2, por el que rinde el informe solicitado por este Organismo Nacional y anexa copia de la siguiente información:

12.1.1. Acta de rechazo área de 1 de mayo de 2022, instaurada por AR1 en contra de V.

12.1.2. Forma migratoria múltiple de 1 de mayo de 2022, requisitada por V.

12.1.3. Cuestionario elaborado por V, en el que plasmó el motivo de su visita a México.

12.1.4. Constancia de entrega de acta de rechazo de 1 de mayo de 2022, suscrito por AR1 y sin firma de V.

12.1.5. Constancia de negativa de firma a nombre de V, de 1 de mayo de 2022, suscrita por AR1.

12.1.6. Nota de 16 de junio de 2022, por la cual AR1 rindió un informe relacionado con los hechos materia de la queja.

13. Acta circunstanciada de 1 de agosto de 2022, en la que personal de este Organismo Nacional hace contar la transcripción de la versión estenográfica de las entrevistas realizadas a Q, así como de T1, T2, T3 y T4.

14. Acta circunstanciada de 13 de septiembre de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional certificó la recepción de las copias de los pasaportes de T1, T2, T3 y T4, mismos que fueron aportados por Q.

15. Acta circunstanciada de 14 de septiembre de 2022, en la que se plasmó la entrevista que personal de este Organismo Nacional sostuvo con V, mediante la cual rindió su versión de los hechos acontecidos el 1 de mayo de 2022, en el AICM.

16. Acta circunstanciada de 23 de septiembre de 2022, con la que se hizo constar la traducción del idioma portugués al español, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, del testimonio rendido por V el 14 de ese mismo mes y año.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

17. El 1 de mayo de 2022, V, persona transexual de nacionalidad brasileña, arribó a las instalaciones de la terminal 2 del AICM y, al presentarse en el filtro migratorio, personal del INM la condujo a una segunda revisión por encontrar inconsistencias en la información que proporcionó.

18. Durante la diligencia de segunda revisión V manifestó su intención de asistir a una conferencia y foro social, que su estadía sería por una temporalidad de siete días; sin embargo, fue inadmitida por la AR1 por no haber exhibido el boleto de avión de retorno a su país origen y el documento en el que constara su reserva de hotel; aunado a que no había proporcionado detalles de las actividades que realizaría en México, razón por la que el 1 de mayo de 2022, fue retornada a su país de origen.

19. 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 el INM, por los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

20. Pevio al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se opone a la ejecución de las funciones de verificación migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga,

para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional; no obstante, es necesario hacer 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 nacionales o extranjeras.

21. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/5236/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 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 aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, así como al de identidad de género, cometidas en agravio de V, persona transexual de nacionalidad brasileña, perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+, atribuibles a personas servidoras públicas del INM adscritas a la terminal 2, en atención a las siguientes consideraciones.

A. CONSIDERACIONES CONTEXTUALES ACERCA DE LA COMUNIDAD LGBTTTIQ+

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

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

24. No obstante lo anterior, un principio en el que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano es el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables, de conformidad con el artículo 2, párrafos segundo y tercero de la Ley de Migración.

25. El artículo 1° de la CPEUM prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, quedando prohibida toda discriminación motivada por el género, condiciones de salud, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Sin embargo, las prácticas discriminatorias ante la comunidad LGBTTTIQ+ aún se llevan a cabo, es por ello que, aunque en materia de derechos humanos se ha avanzado mucho, en México se siguen cometiendo actos de discriminación hacia esa comunidad y sus derechos no siempre son respetados. ²

² Ontiveros Beltran, Pedro Eduardo, Los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+, México, Revista electrónica EXLEGE Universidad De La Salle Bajío Facultad de Derecho Año 4, núm. 7 Pp. 109-126. Disponible en https://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/exlege/pdf_7/exlege_07_art_09-ontiveros_beltran.pdf.

26. La orientación o preferencia sexual y la identidad o expresión de género son elementos fundamentales de la construcción sexual de las personas, y representan, en muchas ocasiones, referentes importantes de pertenencia a grupos de población específicos.³

27. Las personas que pertenecen a la comunidad LGTBTTIQ+ enfrentan obstáculos sustantivos en el ejercicio de todo tipo de derechos, en el acceso a la educación, al empleo o a la salud, e incluso en el mismo proceso de desarrollo de la identidad, las personas que tienen una orientación sexual, identidad o expresión de género, o características sexuales diversas encuentran barreras motivadas por prejuicios sociales u omisiones legales.⁴

28. La orientación sexual es una atracción emocional, romántica, sexual o afectiva duradera hacia otros. Se distingue fácilmente de otros componentes de la sexualidad que incluyen sexo biológico, identidad sexual (el sentido psicológico de ser hombre o mujer) y el rol social del sexo (respeto de las normas culturales de conducta femenina y masculina).⁵

29. La identidad de género es el concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que ello conlleva; se relaciona con cómo vivimos y sentimos nuestro cuerpo desde la experiencia personal y como lo llevamos al ámbito público, se trata de la forma individual e interna de vivir el género, la cual podría o no corresponder con el sexo con el que nacimos.⁶

30. Por su parte, la expresión de género es la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina

³ CNDH. Recomendación 86/2022, de 27 de abril de 2022, párr. 33.

⁴ Ídem, párr. 34

⁵ American Psychological Association. “Orientación sexual y identidad de género”. Disponible en <https://www.apa.org/topics/lgbtq/sexual>.

⁶ Gobierno de México. “¿Qué es la identidad de género?”. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-la-identidad-de-genero>.

conforme a los patrones considerados propios de cada género por una determinada sociedad en un momento histórico determinado.⁷

31. Las personas transexuales se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y que optan por una intervención médica – hormonal, quirúrgica o ambas para adecuar su apariencia física – biológica a su realidad psíquica, espiritual y social.⁸

32. La CIDH en su informe del 2015 denominado *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América* hace especial énfasis en la violencia que enfrentan las personas trans y en particular las mujeres trans, al establecer que *“la mayoría de las mujeres trans se encuentran inmersas en un ciclo de violencia, discriminación y criminalización que generalmente comienza desde muy temprana edad, por la exclusión y violencia sufrida en sus hogares, comunidades y centros educativos.”*⁹

33. El 30 de octubre de 2019, la CNDH emitió el Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales en México¹⁰ en el que se indicó que actualmente existe normatividad que aborda los derechos de las personas LGBTTTI+ y abarca temas muy variados así como complementarios, que van desde aspectos generales como el reconocimiento de la dignidad humana, la igualdad jurídica y el derecho a la no discriminación, hasta contenidos más específicos como aquellos referentes a los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a la identidad, el libre desarrollo de la personalidad, el matrimonio igualitario y el reconocimiento legal de la

⁷ Ídem.

⁸ Disponible en <https://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28504S.pdf>.

⁹ Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>.

¹⁰ Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/INFESP-LGBTI%20.pdf>.

identidad sexogenérica, consagrados, como se ha indicado en el artículo 1 de la CPEUM, en razón de que a partir de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, quedó asentado que en los Estados Unidos Mexicanos está prohibido todo tipo de discriminación motivada, entre otras características, por las “preferencias sexuales”.

34. Al respecto, el artículo 149 ter del Código Penal Federal que establece que: *“se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que, por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual [...] atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas [...]”*

35. No obstante lo anterior, el reconocimiento a la diversidad sexual, en nuestro país sigue siendo un proceso en construcción frenado por los prejuicios y los estereotipos de una cultura que obstaculiza el principio de igualdad entre todas las personas haciéndolas víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. A pesar de los avances legislativos de los últimos años a favor del reconocimiento de los derechos del colectivo LGBTTTI+ en México, aún persisten manifestaciones de discriminación y violencia en su contra.¹¹

36. Las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTTIQ+ son titulares de derechos que implica que los mismos les sean reconocidos en su más alto nivel, haciendo efectivo su pleno ejercicio, situación que se omitió considerar en el presente caso, en agravio de V, en razón a las consideraciones siguientes:

¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *“Situación de los derechos humanos del colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual: Aportes desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.”* Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/informe_lgbttti.pdf.

B. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

37. El artículo 1º, en sus párrafos primero, tercero y quinto de la CPEUM, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; además, se reconoce el derecho humano a la igualdad y prohíbe cualquier tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

38. Al respecto la SCJN precisa que la idea de igualdad ante la ley es un principio de justicia e implica que, ante las mismas circunstancias, las personas sean tratadas de la misma manera bajo “reglas fijas”, reconociendo que puede existir una distinción sólo en circunstancias relevantes, de manera justificada y a fin de evitar un trato desigual.¹²

39. El artículo 4º Constitucional, párrafo primero, establece el principio de igualdad jurídica al señalar que, todas las personas son iguales ante la ley; sin embargo, esto no es suficiente para que en los hechos suceda tal igualdad, por lo que este principio, actualmente no puede ser entendido sin otro denominado “igualdad sustantiva”, consistente en la creación e implementación de políticas públicas y acciones afirmativas que promuevan reducir las brechas de desigualdad histórica entre las personas.¹³

¹² Contradicción de tesis 154/2009, considerando 3º. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2009, registro 21829.

¹³ En su portal electrónico, la SRE señala que “la igualdad sustantiva alude al ejercicio pleno de los derechos universales y a la capacidad de hacerlos efectivos en la vida cotidiana”. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/articulos/igualdad-de-derecho-e-igualdad-sustantiva>.

40. Esto en congruencia con lo estipulado en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación de derecho o, de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, si no en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Así lo ha explicitado la CrIDH en el Caso Yatama vs. Nicaragua, al referir que, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.¹⁴

41. El Estado mexicano prevé en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 1, fracción III que “[...] se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, [...] o cualquier otro motivo”.

42. En el Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, la CrIDH determinó que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención Americana. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte

¹⁴ CrIDH. Sentencia del Caso Yatama vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Junio de 2005, párr. 185. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.¹⁵

43. Es en ese sentido un derecho que le está reconocido a las personas no puede ser negado o restringido a nadie, y bajo ninguna circunstancia, con base en su orientación sexual, identidad de género o expresión de género.¹⁶

44. Además la CIDH expresó que *“La orientación sexual de una persona es independiente del sexo que le asignaron al nacer, e independiente de su identidad de género. La CIDH ha indicado que la orientación sexual constituye un componente fundamental de la vida privada de las personas y que existe una clara conexión entre la orientación sexual y el desarrollo de la identidad y el plan de vida de cada persona, incluyendo su personalidad, y las relaciones con otros seres humanos. En conexión con ello, la Corte IDH ha establecido que la orientación sexual de una persona se encuentra ligada al concepto de libertad y la posibilidad de toda persona de auto determinarse y escoger libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.”*¹⁷

45. Asimismo, la CIDH observa que la orientación sexual y la identidad de género no están expresamente incluidas en la Convención de Belém do Pará; no obstante, considera que esta Convención un “instrumento vivo”, en consecuencia, cuando el artículo 9 se refiere a la obligación del Estado de tener especialmente en cuenta la situación de la violencia que pueda sufrir la mujer, en razón de varios factores “entre otros”, éstos necesariamente incluyen la orientación sexual y la identidad de género, en tanto, el derecho de toda mujer a vivir libre de violencia, incluyendo a las mujeres lesbianas, bisexuales, trans e intersex comprende el derecho a vivir libres de discriminación.¹⁸

¹⁵ Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo19.pdf>.

¹⁶ CNDH. Recomendación 86/2022, de 27 de abril de 2022, párr. 76.

¹⁷ Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

¹⁸ CNDH. Recomendación 86/2022, párr. 89.

46. En el presente caso, a través del informe rendido por PSP2 se precisó que de la lectura del acta de rechazo signada por AR1 instaurada en contra de V, se advirtió que el día 1 de mayo de 2022, arribó a las instalaciones de la terminal 2 del AICM procedente de Brasil, que al presentarse por el filtro de revisión exhibió su pasaporte respectivo; sin embargo, se le condujo a una segunda revisión al encontrar inconsistencias en la información que proporcionó, de conformidad con el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley de Migración.

47. En ese sentido, durante la diligencia de segunda revisión, practicada por AR1, se otorgó a V la garantía de audiencia para que, con ayuda de medios electrónicos, ya que no hablaba ni entendía el idioma español, manifestara lo que a su interés conviniera y exhibiera pruebas, de manera física o a través de medios electrónico, para acreditar su dicho.

48. Al respeto, a través del informe rendido por AR1, ésta señaló que V había manifestado: *“venía al país para asistir a una conferencia y foro social; también dijo que su estancia sería por una temporalidad de siete días, viajar solo y no tener conocidos en México. Por otro lado, no exhibió boleto de regreso, ni reserva de hotel, es decir, no demostró un domicilio de estancia, tampoco proporcionó detalles de las actividades que realizaría en el país”*.

49. Por lo expuesto, AR1 precisó que se estableció una duda fundada sobre los motivos de viaje, por lo que determinó la inadmisión a territorio nacional de V, en atención a que no acreditó los requisitos señalados; en consecuencia, se procedió a decretar su rechazo aéreo, el cual tuvo verificativo a las 17:40 horas del 1 de mayo de 2022.

50. Contrario a lo vertido por AR1, en la queja y testimonio rendido por Q ante personal de este Organismo Nacional, refirió que el 1 de mayo de 2022, una delegación de Brasil conformada por 20 personas activistas y defensoras de los derechos humanos, entre las que se encontraba V, fueron invitadas al *“Foro Mundial*

Social”, el cual se llevaría a cabo en la Ciudad de México; en este sentido, precisó que del grupo de referencia a la única persona que no se le permitió el ingreso al país fue a V, por lo que consideró que recibió un trato diferenciado al ser una mujer transexual, lo que se traduce en actos discriminatorios perpetrados por las autoridades del INM.

51. Al respecto, en el testimonio que V rindió el 14 de septiembre de 2022 ante personal de este Organismo Nacional, precisó que el 1 de mayo del año en curso, alrededor de la 7:00 horas, arribó a las instalaciones del AICM, con toda la documentación que solicita el gobierno mexicano para el ingreso al país, ocasión en la que fue entrevistada por un elemento del INM, a quien le informó que venía a México para acudir al *“Foro Mundial Social 2022”*, mostrándole la carta de presentación del foro en cita y su reserva de hotel; al respecto, la persona servidora pública de dicho Instituto le cuestionó sobre si contaba con su boleto de viaje de retorno a su país de origen, a lo que explicó que no tenía el boleto de regreso en físico, ya que el mismo era electrónico y que no contaba con acceso a internet para poder mostrarlo, ante esa situación fue trasladada a una sala junto con otras personas, donde fue entrevistada nuevamente por las autoridades migratorias, a quienes les reiteró los motivos por los cuales visitaba el país; sin embargo, a pesar de la explicación que proporcionó a personal del INM, no le permitieron la entrada a México.

52. V1 agregó que esperó en una de las salas del aeropuerto, donde le proporcionaron un poco de comida, pero no le dieron agua; que en ese sitio permaneció sin que le informaran sobre su situación jurídica, a pesar de que haberlo solicitado en diversas ocasiones; además, precisó que desde un principio había comunicado que era una persona transexual, facilitando el nombre con que se identificaba e incluso mostró el documento que acreditaba que su nombre social era el de la misma persona que aparecía en su pasaporte; sin embargo, no respetaron ese derecho y la llamaban por el nombre escrito en el pasaporte.

53. Asimismo, V refirió que no fue sino hasta que una persona adscrita a esta Comisión Nacional la entrevistó en el AICM, que un servidor público de ese Instituto le explicó que el motivo de su rechazo aéreo se debió a que sus documentos eran “*inconsistentes*”, argumento que le pareció insuficiente e impreciso; indicándole al agente de migración que contaba con toda la documentación para ingresar al país y le estaban impidiendo su participación en el “*Foro Mundial Social*”; ante lo cual el personal de la CNDH le solicitó al elemento del INM que se le entregara su “*declaración*” por escrito; no obstante, la misma no le fue proporcionada, diciéndole el funcionario de migración que ya tenía que abordar su vuelo a Brasil.

54. Por lo expuesto, V consideró que su condición de persona transexual fue un elemento importante que motivó a las autoridades migratorias determinar su inadmisión al país, ya que las otras invitadas e invitados que pertenecían a la delegación de personas brasileñas visitantes, sí ingresaron a México con los mismos documentos que ella portaba, por lo que se sintió discriminada, calificado el suceso como una “*procedimiento traumático*”.

55. Al respecto, esta Comisión Nacional se dio a la tarea de recabar algunos testimonios de las personas de nacionalidad brasileña que fueron invitadas al “*Foro Mundial Social*” e ingresaron al país el 1 de mayo de 2022 por los filtros de revisión migratoria del AICM; en ese sentido T1 manifestó:

“Somos una delegación de veinte brasileños acá en la Ciudad de México y todos nosotros presentamos la misma documentación y la misma justificación ante la migración para ingresar al país, pero solo [V] fue inadmitida sin mayor justificativa ... y también un ejemplo de la violación de derechos a nosotros en la migración fue cuando preguntamos lo que había pasado y una persona nos dijo que nuestra mejor opción sería que [V] fuera deportada, regresara de Brasil y que tuviera esos teléfonos su móvil y que nos contara lo que había pasado porque no, no nos iban a decir porque era información confidencial y sin embargo todas las autoridades estaban sabiendo

lo que estaba pasando, el departamento de migración sobre todo y nada lo hizo para impedir esas violaciones de derechos humanos.”

(Énfasis añadido)

56. Por su parte T2 precisó:

*“...yo llegué en México el primero de mayo, en el mismo horario que la compañera [V] estaba siendo mandada de regreso a Brasil... mi entrada en México fue muy complicada también por la inmigración, me requisitaron... además de los documentos como pasaporte, comprobante de regreso y del sitio de estadía en México, **me exigían una tarjeta de visita de mi organización y también requisitaron mi cartera de trabajo, mi comprobante de trabajo en Brasil, documentos que no constan en la lista de documentaciones requeridas en inmigración ...** “Y resalto que soy una **mujer negra** y esta es una característica común a muchas de las personas que tienen sido bajadas en las fronteras del mundo.”*

(Énfasis añadido)

57. Asimismo, T3 refirió:

*“... soy asesor internacional ... vengo de Brasil y yo fui parte de la comitiva que estaba en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México el primero de mayo ... Como esta comisión ya tiene conocimiento [V] fue impedida de entrar a México el día primero de mayo y fue deportada regresando a Brasil en el día dos de mayo ... también es importante decir que ... después que [V] **fue deportada ... podría ser una cuestión del funcionario de migración que no tenía sensibilidad por el tema de las personas trans** y que por eso le*

preguntaba a [V] por su condición física, su apariencia, que por qué no aparecía con su nombre en su pasaporte.

(Énfasis añadido)

58. Finalmente, T4 manifestó lo siguiente:

*“... soy [T4] soy asesora de proyectos y estuve acompañando a [V] y a mis compañeros...tuve un tratamiento totalmente diferente en la migración...
...cómo una mujer blanca y cisgénera ... **estuve en la migración y fui muy bien tratada todo el tiempo... yo tuve personalmente un problema porque no pude cargar mi teléfono en el vuelo, ah tuve un problema con el cargador y...entonces llegué a la migración y no tenía cómo presentar mi visa... ..expliqué a la... ..chica de la migración en ella dijo que podría hacer en el momento y ella me ayudó a hacer de nuevo porque no tenía cómo presentar y ellas dicen no problema podemos hacer acá ahora y eso ellas fueron muy solícitas conmigo y ...no tuve... ..problema en la migración ah, aunque no tenía cómo presentar cualquier documentación ... sí ...preguntaron...dije que estaba...para un evento pero listo, nada más.”***

(Énfasis añadido)

59. De lo anteriormente vertido, se puede evidenciar que V recibió un trato diferenciado por parte de personal del INM adscrito a la terminal 2 del AICM, en virtud de que algunas invitadas e invitados pertenecientes a la delegación de personas brasileñas que lograron ingresar a México, no se les aplicó el mismo criterio de revisión que a V, destacando el caso de T4, quien tuvo problemas para mostrar su documento de visado ante la autoridad migratoria; sin embargo, se le autorizó la entrada al país, sin que tuviera que pasar a una segunda revisión como V, lo que también ocurrió con T3.

60. De lo expuesto, se advierte que T4 se encontraba en la misma situación que V, ya que de igual manera no tenía forma o posibilidad de mostrar la documentación que se encontraba en su celular; aunado a que también informó a las autoridades migratorias que venía como invitada a un foro; sin embargo, a T4 si se le permitió la entrada y a V se le instauró un acta de rechazo aérea que culminó con su retorno a su país de origen el 1 de mayo de 2022.

61. En ese sentido, cabe preciar que T3 y T4, son personas de tez blanca y cisgénero¹⁹, características diversas a las de V, en consecuencia, se advierte que el aspecto físico de V fue un elemento que el INM, de acuerdo con los testimonios recabados, tomó en consideración para decidir sobre su ingreso a territorio nacional; con lo cual se evidencia que la ley en materia migratoria se aplicó de forma diferenciada y discriminatoria.

62. Lo anterior se corrobora con el testimonio vertido por T2, quien indicó que las autoridades migratorias del AICM sometieron a V a una revisión más rigurosa que a la de sus compañeras y compañeros, incluso le pidieron comprobantes de trabajo para poder autorizar su ingreso al país, por lo que consideró que su color de piel influyó para que personal del INM le solicitara más requisitos de los que son establecidos por ley.

63. Asimismo, es de destacar lo vertido por T1, en el sentido de que la delegación de personas brasileñas que venía a México informó al INM los mismos motivos que indicó V para ingresar a México, por lo que se encontraban en una situación similar a la de la víctima; no obstante, solamente a V, quien es un persona transexual, se le impidió la entrada al país.

¹⁹ Término para describir a una persona cuya identidad de género coincide con la sexualidad biológica que se les asignó al nacer. Revista National Geographic en Español. “*Genero La Revolución*”. Publicada el enero de 2017.

64. Es importante establecer que el artículo 37 de la Ley de Migración, en relación con el 60, de su Reglamento, faculta a la autoridad migratoria a corroborar algunos requisitos para autorizar el ingreso de personas extranjeras al país, entre los que se encuentran pasaporte, visa o documento migratorio, motivo del viaje, domicilio y tiempo de estancia en el territorio nacional, actividades que realizará en el territorio nacional, medios de subsistencia, el transporte que utilizará para efectuar su salida, entre otros; sin embargo, esta atribución debe ejercerse en un marco de respeto irrestricto de los derechos humanos sea cual fuere el origen de la persona, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria.

65. Por tanto, es obligación del INM aplicar la ley de forma igualitaria y sin discriminación alguna, lo que en el presente caso no ocurrió, ya que se advirtió que, en el acta de rechazo respectiva, AR1 aplicó un criterio diferenciado a V, persona perteneciente a la comunidad LGTBTTTIQ+, mientras que a otras personas extranjeras de origen brasileño se le permitió la entrada sin problema alguno.

66. Cabe precisar que en el acta de rechazo del 1 de mayo de 2022, instaurada por AR1, se plasmó que V venía a México por 7 días para participar en un foro social, pero no había mostrado su vuelo de retorno a Brasil ni reservas de hotel; además de que no detalló un plan de viaje, por lo que se dudó de su verdadero propósito de viaje, motivo por el cual no se le autorizó su ingreso a territorio nacional; sin embargo, como se estableció anteriormente, V sí contaba con la documentación de referencia en su teléfono celular, la cual no pudo mostrar por falta de acceso a internet, misma situación se presentó con T4, con la diferencia que las autoridades migratorias incluso la auxiliaron para que pudiera mostrar sus documentos e ingresar al país, mientras que a V no se le prestó ayuda alguna y se le retornó a su país de origen.

67. Al respecto, de la documentación aportada por Q a este Organismo Nacional, se advirtió que V si contaba con boleto aéreo de retorno a su país de origen, reserva de hotel a su nombre y su invitación para participar en el *“Foro Social Mundial”*, en consecuencia, cumplía con los requisitos que establece el artículo 37 de la Ley de

Migración, por lo que el hecho de que no pudiera mostrarlos debido a que tenía problemas para acceder a la información de su teléfono celular, no era motivo suficiente para ejecutar su rechazo, ya que en su caso, se debió emplear el mismo criterio aplicado a T4.

68. Por lo expuesto, este Organismo Nacional cuenta con elementos de convicción suficientes para concluir que la condición de V, al ser una persona transexual, influyó para que AR1 instaurara en su contra un procedimiento migratorio en el que se determinó su inadmisión al país, aplicado en su perjuicio un trato diferenciado que le impidió la internación a territorio nacional a pesar de que cumplía con los requisitos previstos en la ley migratoria, lo que se traduce en actos discriminatorios que vulneran el derecho humano a la igualdad.

69. Asimismo, es importante precisar que antes de que V abordara su vuelo de retorno a su país de origen, fue entrevistada por un funcionario público de esta Comisión Nacional, quien solicitó a PSP1 que se le explicara en su idioma el motivo de inadmisión al país y se le proporcionara copia de su acta de rechazo; facilitándole un intérprete; no obstante, en relación al acta de rechazo PSP1 indicó que dicha petición se iba acodar con su superior jerárquico, ya que la entrega de tal documento era responsabilidad de la persona del INM encargada del turno anterior.

70. Sobre el particular, en la entrevista que personal de este Organismo Nacional realizó a V el 14 de septiembre de 2022, precisó que su “*declaración*” (acta de recazo) no le fue entregada, por que desconocía el contenido de la misma.

71. Al respecto, es relevante señalar que es una obligación de las autoridades migratorias proporcionar a las personas extranjeras que son inadmitidas al país, copia de su acta de rechazo, de conformidad con el artículo 78, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración, el cual establece que “*en caso de que se determine el rechazo de una persona extranjera, la autoridad migratoria entregará*

copia de la resolución a ésta y a la empresa que propició su arribo al territorio nacional.”

72. En ese orden de ideas, desde el momento en que se determinó la inadmisión al país de V, AR1 tenía el deber de entregarle copia de su acta de rechazo, con la finalidad de que la víctima tuviera certeza de los motivos que se tomaron en consideración para impedirle el acceso al país; sin embargo, ese documento no fue entregado, omisión que fue constada con la visita que personal de este Organismo Nacional realizó al AICM el 1 de mayo de 2022; con lo que el actuar de AR1, aparte de ser discriminatorio al coartar un derecho a V establecido en la ley, también es violatorio a la seguridad jurídica, contemplada en el artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

73. Aunado a lo anterior, es importante precisar que la intolerancia y prejuicios son algunos problemas que suelen enfrentar las personas transexuales, lo que las coloca en una situación de vulnerabilidad, la cual se agrava al tener una calidad de persona migrante en tránsito internacional.

74. En ese sentido, en el presente caso se advirtió que a V no se le había proporcionado un intérprete para que le explicara en su idioma el motivo de su rechazo, situación que fue evidenciada durante la visita que personal de este Organismo Nacional realizó el 1 de mayo de 2022 a las instalaciones de la terminal 2 del AICM; en consecuencia, desde un enfoque de interseccionalidad, se advirtió que a la víctima tenía una doble concepción de vulnerabilidad, al ser una mujer transexual y una persona migrante a la que no se le facilitó un traductor para que se le informara su situación jurídica de manera que comprendiera la razón de su inadmisión adecuadamente.

75. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional quedó acreditado que por su identidad y expresión de género, V enfrentó obstáculos para ejercer sus derechos,

ya que AR1 aplicó un criterio de distinción basado en características subjetivas, lo cual no fue razonable y atentó contra su dignidad, con lo que se vulneró el contenido del artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación, el cual establece que queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades en términos del artículo 1 constitucional.

C. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD E IDENTIDAD DE GÉNERO

76. A través de la progresividad de los derechos humanos, el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad ha sostenido su esencia a partir del respeto de la dignidad humana como referente primordial para no conculcar otros derechos humanos que asociados a éste permitan garantizar una calidad de vida de las personas.²⁰

77. En ese sentido, el artículo 1° Constitucional, en transversalidad con la protección al derecho humano a la no discriminación, establece a su vez la prohibición de cualquier acto o conducta que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.²¹

78. El derecho al libre desarrollo de la personalidad debe entenderse como aquel que reconoce a cada persona como la única y exclusiva dueña de su propia vida, de su destino, creencias, convicciones, acciones y decisiones, con todo lo que ello implica y lo cual es igualmente propiedad exclusiva de cada persona. De manera que el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad corresponde a toda persona humana por el solo hecho de serlo.²²

²⁰ CNDH. Recomendación 86/2022, párr. 128.

²¹ Ídem, párr. 130.

²² Villalobos Badilla, Kevin Johan, El derecho humano al libre desarrollo de la personalidad. Universidad de Costa Rica. 2012. Pág. 316 y 317.

79. Por su parte, en diversas sentencias emitidas por la SCJN, dicho órgano ha sostenido la trascendencia de respetar el libre desarrollo de la personalidad para el goce y ejercicio de los demás derechos humanos, lo que permite a las personas, decidir sin interferencia o limitación alguna no válida, sobre aquellas actividades y/o decisiones que en el marco del respeto y protección de su dignidad humana les permita ejercer plenamente su proyecto de vida.²³

80. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en el Glosario de la Diversidad Sexual, de género y características sexuales define al derecho al libre desarrollo de la personalidad como “Derecho personalísimo, que deriva de la dignidad de toda persona, a partir del cual se reconoce su libertad de elegir de forma autónoma quién quiere ser, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con su proyecto de vida, que entre otros aspectos incluye la forma en cómo se relaciona sexual y afectivamente con las demás personas.” Además, establece que “La orientación sexual y la identidad de género que cada persona defina para sí es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de su autodeterminación, su dignidad y su libertad.”²⁴

81. Los mecanismos fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas han ratificado la obligación de los Estados de garantizar la efectiva protección de todas las personas contra toda discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. En noviembre de 2006, un grupo de especialistas en derechos humanos se reunieron en Yogyakarta, Indonesia, donde adoptaron en forma unánime los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género, y a pesar de que no tienen carácter vinculante se han

²³ SCJN. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO. Tesis 1a./J. 9/2019 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 22 de febrero de 2019, Primera Sala.

²⁴ Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf.

convertido en referentes importantes en la protección de los derechos de la población LGBTTTIQ+. Al respecto, los Principios de Yogyakarta, definen a la identidad de género como:

“La vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”²⁵

82. Por lo expuesto, el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad debe ser observado a la luz del respeto y protección del derecho de toda persona a decidir, entendiéndose éste, como al derecho a tomar o elegir decisiones respecto a su desenvolvimiento y desarrollo personal, social o familiar; por lo que también, involucra su derecho a no sufrir afectaciones, restricciones por actos o decisiones públicas o privadas de otros agentes entorno a la libre voluntad de las personas respecto de sus propios actos o determinaciones, que les impidan ejercer libremente ese derecho, lo que a su vez podría afectar, entre otros derechos, el derecho al libre desarrollo de la personalidad.²⁶

83. Asimismo, el derecho a la identidad de género es aquel que deriva del reconocimiento al libre desarrollo de la personalidad. Considera la manera en que cada persona se asume a sí misma, de acuerdo con su vivencia personal del cuerpo,

²⁵ Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de legislación internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2007, p. 6, nota al pie 2, disponible en www.refworld.org/cgi-bin/texis/utx/rwmain/opendocpdf?reldoc=y&docid=48244e9f2

²⁶ CNDH. Recomendación 86/2022, párr. 133

sus caracteres físicos, sus emociones y sentimientos, sus acciones, y conforme a la cual se expresa de ese modo hacia el resto de las personas.²⁷

84. Lo anterior implica, en relación a la identidad de género y sexual, que las personas en su diversidad de orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género deben poder disfrutar de su capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida, que incide en su autodeterminación, dignidad y libertad, en tanto, el derecho a la personalidad jurídica no se reduce únicamente a la capacidad de la persona humana a ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho.²⁸

85. El Estado en su deber de garante debe respetar los derechos humanos de las personas LGBTTTIQ+, en particular los relacionados a su libre desarrollo de la personalidad e identidad de género, lo que el caso no fue llevado a cabo por las autoridades migratorias.

86. Al respecto, durante el trámite del expediente de queja, este Organismo Nacional solicitó información al INM sobre si contaban con algún protocolo o lineamiento en el que establecieran los parámetros de actuación en caso de que una persona LGBTTTI+ sea sujeta a una verificación migratoria, en respuesta la autoridad migratoria informó lo siguiente:

“Atendiendo a lo solicitado, hago de su conocimiento que, los artículos 37 y 81 de la Ley de Migración, 60 de su Reglamento, y 21 de los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, establecen en su conjunto, la forma en que debe actuar la autoridad migratoria cuando personas extranjeras pretendan

²⁷ Ídem, párr. 138.

²⁸ Ídem, párr. 146.

ingresar a territorio nacional, por lo que al presentarse en el filtro de revisión, el Instituto Nacional de Migración deberá recibir y revisar la documentación, cerciorarse que cuenten con los requisitos previstos en la legislación aplicable, sea cual sea su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, sexo, condición social o económica, estado de salud, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales y estado civil.”

87. Por lo expuesto, se advierte que el INM no cuenta con un documento o criterio definido que establezca la forma en que elementos de ese instituto deben conducirse ante una persona perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+ que es sujeta a una verificación migratoria.

88. En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que es necesaria la creación de un protocolo de atención para las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, con un enfoque especializado, un lenguaje incluyente y no sexista que contenga reglas y defina el marco de actuación bajo el cual se debe conducir personal del INM, con el objeto de que se eviten violaciones a derechos humanos, en razón de que como personas servidoras públicas tienen la obligación de conocer los principios bajo los cuales deben regir su actuación y atendiendo al principio pro persona establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM, lo cual no aconteció en el presente caso.

89. En ese orden de ideas, V, en la entrevista sostenida con personal de este Organismo Nacional el 14 de septiembre de 2022, refirió que explicó a las autoridades migratorias ser una persona transexual y les indicó el nombre por el que prefería que le llamaran e identificase con el género femenino; sin embargo, en el acta de rechazo que se instauró en su contra por parte de AR1, se utilizó un lenguaje que la asociaba con el género masculino, sin hacer referencia a su derecho de identificarse como mujer.

90. En el informe proporcionado por el INM se indicó: *“la diligencia... se llevó a cabo a nombre de [nombre que aparece en el pasaporte de V], ya que la persona extranjera ... exhibió el pasaporte ... emitido a dicho nombre y no como [nombre de preferencia de V] ...”*.

91. De lo vertido se aprecia que las autoridades migratorias del AICM no cuentan con un criterio formativo que permita un trato digno a las personas LGTBTTIQ+, ya que el hecho de que el nombre con el que se identifica la persona no coincida con su pasaporte o cualquier otro documento, no impide a elementos de migración actuar conforme a la identidad de género con el que se identifique dicha persona.

92. En ese sentido, es importante destacar la necesidad de que personal del INM reconozca la identidad de género de las personas transexuales y muestren un trato respetuoso y adecuado, pregunten por su nombre social y tengan conocimiento de cómo deben ser tratadas, con la finalidad de evitar actos discriminatorios como los acontecidos en el presente caso.

93. En ese orden de ideas, la falta de reconocimiento de la identidad de género de V implicó que AR1 no aceptara la forma en la cual se identificó, por lo que su identidad no fue reconocida jurídicamente y por tanto esta situación debe entenderse como una violación al derecho al reconocimiento de la personalidad en agravio de V.

94. Finalmente, es importante señalar que en la entrevista con personal de este Organismo Nacional el 14 de septiembre de 2022, V sostuvo que en el momento en que le brindaron sus alimentos no le fue proporcionada agua para beber, por lo que esta Comisión Nacional considera que no recibió un trato digno, lo que se agravó con el hecho de que no le fue respetada su identidad como persona transexual.

95. Por todo lo expuesto, se advirtió que durante el desarrollo del acta de rechazo, AR1 no se condujo de conformidad con el género con el que se identificaba V, lo que

no solo vulneran su derecho a la igualdad y no discriminación, sino que también implicó la transgresión a otros derechos que son fundamentales como al reconocimiento de la personalidad e identidad de género; en consecuencia, se transgredieron las disposiciones establecidas en los artículos 1, último párrafo, en relación con el 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 de la Convención de Belém do Pará; así como 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en lo general establecen que queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos.

D. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

96. Durante el desarrollo del presente documento, se evidenció que AR1 violentó el derecho humano a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad e identidad de género en agravio de V, en virtud de que se le instauró un acta de rechazo utilizando un criterio diferenciado atendiendo a su condición de persona transexual, lo que motivo su inadmisión a México y el retorno a su país de origen.

97. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1 evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todos los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público,

en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

D.1. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

99. Conforme al párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

100. Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman el Sistema Universal de las Naciones Unidas.

101. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que se le encomendó, en agravio de quienes integran su sociedad, 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.

102. Al respecto, como se expuso con antelación en el presente documento, el INM no cuenta con un protocolo, lineamiento o criterio definido que establezca la forma en que elementos de ese Instituto deben conducirse ante una persona perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+ que es sujeta a una verificación migratoria, lo que transgrede el artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM, ya que las personas servidoras públicas deben conocer los principios bajo los cuales deben regir su actuación en atención al principio pro persona, así como bajo una perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género.

E. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

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

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

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

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

106. Al respecto, la CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida.”*²⁹ En

¹³ “Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.³⁰

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

a) Medidas de Rehabilitación

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

109. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá proporcionar a V, la atención psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, de forma continua y atendiendo a sus necesidades específicas.

110. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y de forma accesible para la víctima, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los

¹⁴ “Caso Carpio Nicolle y otras vs, Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69.

tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de Compensación

111. 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*”.³¹

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

113. Para ello, el INM deberá colaborar con la CEAV para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada del Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se le causó, que incluya la compensación justa en términos de la Ley General de

³¹ “Caso Bulacio Vs, Argentina”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

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

c) Medidas de Satisfacción

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

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

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

d) Medidas de no repetición

117. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas, y consisten en la implementación

de las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de derechos humanos no vuelvan a ocurrir.

118. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM diseñen e impartan en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos para la población LGBTTTIQ+, en particular de las personas transgénero y transexuales, así como de perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, el cual deberá ser impartido al personal adscrito al AICM, en particular a AR1, mismo que deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso.

119. Además, el curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, y deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en los que incluya los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y constancias, remitiendo las documentales que así lo acrediten, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

120. Asimismo, en un plazo que no exceda de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se elabore un protocolo de actuación con un enfoque diferencial y especializado con lenguaje incluyente y no sexista en el que se estipule y desarrolle de manera clara de acuerdo a los derechos humanos que les asiste y le son reconocidos a la comunidad LGBTTTIQ+, en particular a las personas extranjeras transgénero y transexuales, las medidas y acciones que deberán tomarse en cuenta y ejecutarse para el trato al que tienen derecho a recibir durante los procedimientos de verificación migratoria, respetando en todo momento su perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, remitiendo las constancias que acrediten la elaboración de dicho protocolo, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

121. Asimismo, en un plazo que no exceda los 30 días naturales, se emitan las instrucciones necesarias para que, mediante la emisión de una circular se prevenga al personal que realiza las verificaciones migratorias en el AICM, a respetar la perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género de las personas extranjeras que deseen ingresar a territorio nacional, principalmente de personas transgénero y transexuales, la cual deberá compartirse internamente con la finalidad de evitar hechos similares a los de la presente recomendación, lo anterior, en tanto se emite el protocolo respectivo; enviado las constancias que acrediten la elaboración de la circular, con la finalidad de dar cumplimiento al punto sexto recomendatorio.

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

V. RECOMENDACIONES

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

SEGUNDA. Se otorgue la atención psicológica que requiera V por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas; así como de proveerle de los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma

inmediata y en un lugar accesible, con su consentimiento; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

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

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos para la población LGBTTTTIQ+, en particular de las personas transgénero y transexuales, así como de perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, el cual deberá ser impartido al personal adscrito a las dos terminales del AICM, en particular a AR1, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. El curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en los que incluya los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acredite su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo que no exceda de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se elabore un protocolo de actuación con un enfoque diferencial y especializado con lenguaje incluyente y no sexista en el que se estipule y desarrolle de manera clara de acuerdo a los derechos humanos que les asiste y le

son reconocidos a la comunidad LGBTTTIQ+, en particular a las personas extranjeras transgénero y transexuales, las medidas y acciones que deberán tomarse en cuenta y ejecutarse para el trato al que tienen derecho a recibir durante los procedimientos de verificación migratoria, respetando en todo momento su perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y se envíen las constancias de cumplimiento respectivas a este Organismo Nacional.

SEXTA. En un plazo que no exceda los 30 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, girar las instrucciones necesarias para que, mediante la emisión de una circular se prevenga al personal que realiza las verificaciones migratorias en el AICM, a respetar la perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género de las personas extranjeras que deseen ingresar a territorio nacional, principalmente de personas transgénero y transexuales, la cual deberá compartirse internamente con la finalidad de evitar hechos similares a los del presente pronunciamiento, lo anterior en tanto se emite el protocolo respectivo; hecho lo anterior, se envíen las constancias de cumplimiento a esta Comisión Nacional.

SÉPTIMA. 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.

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

atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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

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

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

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA