

RECOMENDACIÓN NO. 9/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, LIBERTAD PERSONAL Y LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE QV1, V2 Y V3, DE NACIONALIDAD TURCA, PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL, QUE FUERON ASEGURADAS POR ELEMENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA.

Ciudad de México, a 31 de enero de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2022/5867/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y libertad de tránsito, en agravio de QV1, V2 y V3, de nacionalidad turca, personas en contexto de migración que contaban con regular estancia en el país.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, 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, 4, párrafo segundo de

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

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Víctima	V
Quejoso Víctima	QV
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PS
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM

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
Estancia Provisional en Ciudad Juárez, Chihuahua, del Instituto Nacional de Migración	EP-CJ
Instituto Nacional de Migración	INM
Aeropuerto Internacional "Abraham González" de Ciudad Juárez, Chihuahua	AICJ
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
NORMATIVIDAD	
NOMBRE	CLAVE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios ¹	Lineamientos INM
Forma Migratoria Múltiple	FMM

I. HECHOS

5. El 24 de mayo de 2022, se recibió en esta Comisión Nacional la queja formulada por QV1 quien señaló que el INM le expidió a él, a V2 y V3, las Formas Migratorias Múltiples (FMM) correspondientes, el 14, 16 y 18 de ese mes y año, al momento en que ingresaron al país por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo.

6. QV1 agregó que, el 18 de mayo de 2022, fue puesto a disposición junto con V2 y el 20 de mayo de 2022, fue puesto a disposición V3, todos de manera ilegal en

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

las instalaciones del AICJ, por personal del INM, aun cuando exhibieron sus documentos migratorios que acreditaban su regular estancia en México, siendo trasladados a la EP-CJ, quedando QV1 y V2 retenidos 6 días y V3 4 días, a pesar de que dicho Instituto no tenía elemento alguno para justificar este acto, esto porque los tres portaban una Forma Múltiple Migratoria Vigente con autorización para ingresar a México, ante este hecho, denunciaron que una Persona Servidora Pública les solicitó una cantidad de dinero para que les fueran regresados los documentos de viaje.

7. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional el expediente de queja **CNDH/PRESI/2022/5867/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 24 de mayo de 2022, interpuesto por QV1 ante este Organismo Nacional, quien señaló hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en su agravio, de V2 y V3, que atribuyó a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6.

9. Oficio INM/OSCJ/1918/2022, de 1 de junio de 2022, signado por el Subcomisionado Jurídico del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, al cual agregó copia de la siguiente información:

9.1. Oficio No. INM/ORCHIH/SRLAEJUA/604/2022 de 17 de mayo de 2022, a través del cual el Representante Local de la Oficina de Representación del INM en Ciudad Juárez, Chihuahua, instruyó a personal del Instituto Nacional de Migración, realizar acciones de verificación migratoria en el AICJ.

9.2. Informe de 27 de mayo de 2022, signada por AR2, dirigido a SP3 sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó que QV1, V2 y V3 presentaron inconsistencias en su entrevista, por lo que fueron asegurados al no acreditar su condición de estancia en el país.

9.3. Informe de 27 de mayo de 2022, signada por AR1, dirigido a SP3 sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó que QV1, V2 y V3 presentaron inconsistencias en su entrevista, por lo que fueron asegurados al no acreditar su condición de estancia en el país.

9.4. Informe de 27 de mayo de 2022, signada por AR3, dirigido a SP3 sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó que QV1, V2 y V3 presentaron inconsistencias en su entrevista, por lo que fueron asegurados al no acreditar su condición de estancia en el país.

9.5. Informe de 27 de mayo de 2022, signada por AR4, dirigido a SP3 sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó que QV1, V2 y V3 presentaron inconsistencias en su entrevista, por lo que fueron asegurados al no acreditar su condición de estancia en el país.

9.6. Informe de 27 de mayo de 2022, signada por AR5, dirigido a SP3 sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó que QV1, V2 y V3 presentaron inconsistencias en su entrevista, por lo que fueron asegurados al no acreditar su condición de estancia en el país.

9.7. Parte informativo de 18 de mayo de 2022, a través del cual AR4 y AR5 pone a disposición a QV1 y V2 ante personal de la EPCJ, al no acreditar su condición de estancia en el país, toda vez que presentaron inconsistencias en su entrevista.

9.8. Parte informativo de 20 de mayo de 2022, a través del cual AR1, AR2 y AR3 pone a disposición a V3 ante personal de la EPCJ, al no acreditar su

condición de estancia en el país, toda vez que presentó inconsistencias en su entrevista.

9.9. Comparecencia de QV1, de 18 de mayo de 2022 rendida ante SP2, en la cual manifestó que ingresó por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, y que contaba con su FMM vigente.

9.10. Comparecencia de V2, de 18 de mayo de 2022 rendida ante AR6, en la cual manifestó que ingresó por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, y que contaba con su FMM vigente.

9.11. Comparecencia de V3, de 20 de mayo de 2022 rendida ante SP1, en la cual manifestó que ingresó por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, y que contaba con su FMM vigente.

10. Oficio INM/OSCJ/3470/2022 de 18 de julio de 2022, signado por el Subcomisionado Jurídico del INM, a través del cual remitió copia de la siguiente información:

10.1. Formas migratorias múltiples de QV1, V2 y V3, en la que se advierte que les fue otorgada autorización para ingresar a México.

10.2. Resoluciones definitivas de 23 de mayo de 2022, emitidas por AR6, en los PAM1, PAM2 y PAM3, en las que determinó, entre otros puntos, oficio de salida definitiva del país en un término no mayor a quince días naturales, para que, por sus propios medios abandonen el territorio mexicano por la frontera sur más cerca.

11. Oficio INM/OSCJ/8022/2022 de 9 de diciembre de 2022, signado por el Subcomisionado Jurídico del INM, a través del cual remitió copia de la siguiente información:

11.1. Oficio INM/ORCHIH/EPJUA/22301/2022 de 8 de diciembre de 2022, a través del cual el Representante Local de la Oficina de Representación en Chihuahua, refirió que no existe denuncia de responsabilidad administrativa sobre los hechos narrados por parte de QV1, V2 y V3.

12. Acta circunstanciada de 12 de diciembre de 2022, en la que personal de este Organismo Nacional se comunicó vía telefónica con V2, ocasión en la que informó que, no ha interpuesto denuncia administrativa de responsabilidad contra servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.

13. Acta circunstanciada de 5 de enero de 2023, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la imposibilidad de comunicarse tanto vía telefónica como a través de correos electrónicos con QV1, V2 y V3.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. Los días 14, 16 y 18 de mayo de 2022, QV1, V3 y V2, respectivamente, ingresaron a México por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, donde la autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, otorgándoles una FMM con una temporalidad de 180 días.

15. Derivado de la revisión migratoria realizada por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 y otras personas servidoras públicas adscritas a la Subrepresentación local del INM en el AICJ, el 18 y 20 de mayo de 2022, QV1, V2 y V3 fueron asegurados y puestos a disposición de las autoridades migratorias de la EPCJ.

16. El 18 y 20 de mayo de 2022, AR6 inició los PAM1, PAM2 y PAM3; mismos que fueron resueltos con fecha 23 de mayo de ese año, en los que a QV1, V2 y V3 se les determinó la salida definitiva del país en un término no mayor a quince días naturales, para que, por sus propios medios abandonen el territorio mexicano por la frontera sur más cerca.

17. En la fecha de la presentación de la presente Recomendación no se cuenta con antecedentes de que exista 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

18. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/5867/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN y de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, cometidas en agravio de QV1, V2 y V3 personas en contexto de migración, atribuibles a personas servidoras públicas del INM, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Situación de vulnerabilidad y contexto de la migración internacional

19. La Real Academia de la Lengua Española define como vulnerable (del latín vulnerabilis) a quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”, por ende “una persona que se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la vulnerabilidad. Por tanto, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento”².

20. Es reconocido a nivel internacional la extrema situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, ésta se considera de naturaleza estructural

² Publicación CNDH, Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Diana Lara Espinosa, página 24.

y se ha visto agravada en los últimos años por el endurecimiento de las políticas migratorias en la que los Estados han optado por enfocarse en la protección de la seguridad nacional más que en los derechos humanos de las personas en contexto de migración.³

21. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado respecto de la vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, en el Informe Especial sobre Secuestro de migrantes en México⁴, en el que se estableció que el aumento de la pobreza, la disparidad de salarios, el desempleo, los diferenciales en expectativas de vida y la brecha educativa, están directamente relacionados con la migración, ya que muchas personas quedan marginadas de la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales. De manera que un sin número de personas en contexto de migración han sufrido violaciones a sus derechos más esenciales antes de partir de su lugar de origen y, en muchas ocasiones, son estas violaciones las que precisamente inciden en su decisión de migrar.

22. Nuestro país forma parte importante del corredor migratorio más transitado del planeta; por su ubicación geográfica, se ha convertido no solo en un territorio de origen, sino de tránsito y de retorno de personas en situación de movilidad humana, que pueden tratarse de trabajadores migratorios y sus familias, así como de personas con necesidad de protección internacional que buscan ingresar a Estados Unidos de América, “(...) la mayoría de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño, y en menor medida de países de América del Sur, del Caribe y de regiones como Asia y África. Estos desplazamientos obedecen a múltiples causas, entre las que destacan cuestiones laborales, económicas, de inseguridad y violencia”.⁵

³ CNDH. Recomendación 47/2017 CNDH página 18

⁴ Febrero de 2011, p. 5 y 6

⁵ CNDH. Recomendaciones 14/2018, p. 35; 80/2017, p. 62 y 47/2017, p. 55, entre otras.

23. El artículo 11 de la CPEUM sobre el derecho humano al tránsito precisa que será la Ley de Migración la que establecerá las condiciones que deban cumplir las personas extranjeras para su ejercicio, misma que en sus artículos 3 fracción XXIV y 68, en relación con las personas extranjeras que no acrediten su regular internación y estancia en territorio mexicano, regula la presentación y su alojamiento⁶ en estaciones y estancias del INM en tanto se integra un PAM cuyo plazo de integración en términos del artículo 111 de la referida ley es de 15 a 60 días hábiles.

24. La CIDH ha determinado que se considera privación de la libertad a “cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa(...)”⁷, incluyendo los centros para personas en contexto de migración, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados.

25. Esta Comisión Nacional reconoce que el Estado mexicano tiene dentro del ejercicio de su soberanía la posibilidad de determinar la forma en que se llevará a cabo su política migratoria, la cual se constituye por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.⁸

⁶ La persona extranjera que como consecuencia de un acuerdo de presentación se encuentre dentro de una Estación Migratoria o de una Estancia Provisional, a efecto de resolver su situación migratoria. Artículo 3, fracción I, de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

⁷ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (OEA) y el artículo 4.2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas.

⁸ CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 163.

26. Asimismo, que la Ley de Migración otorga al INM facultades para verificar la estancia regular de personas migrantes extranjeras en territorio nacional y, en su caso, presentarlos en recintos migratorios; así como el de solicitar el auxilio y la coordinación con otras dependencias de la administración pública federal; sin embargo, esta Comisión Nacional hace patente la necesidad de que el INM cumpla con sus atribuciones con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración internacional en México, así como con el deber de proteger a las que se encuentren detenidas en estaciones migratorias.

27. Previo 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 revisión migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga, para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional. Asimismo, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico en absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren de tránsito en México.⁹

B. Control y Revisión Migratoria por parte del Instituto Nacional de Migración

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

⁹ CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr.14; 105/2022, de 30 de mayo de 2022, párr.15; 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr.25; 145/2022, de 15 de julio de 2022, párr.15; 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr.25; 196/2022, de 30 de septiembre de 2022, párr. 22, entre otras.

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

30. En tanto que la presentación es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.¹⁰

31. De lo expuesto, se desprende que QV1, V2 y V3 al momento de ser puestos a disposición y presentados por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 ante la EP-CJ, tenían una situación migratoria regular en el país, ya que ingresaron a México los días 14, 16 y 18 de mayo de 2022, respectivamente, por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, donde la autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, siendo el tipo de viaje el de turismo, otorgándoles una FMM con una temporalidad de 180 días y a pesar de ello, fueron asegurados por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 de manera irregular el 18 Y 20 de mayo de 2022 en el AICJ, siendo trasladados a la EP-CJ donde QV1 y V2 permanecieron alojados del 18 al 23 de mayo de 2022 y V3 del 20 al 23 de mayo de 2022, transgrediéndose en su agravio los derechos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, como se analizará a continuación.

¹⁰ Artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración.

C. Derecho a la seguridad jurídica

32. El artículo 1º, 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.”* (Principio pro-persona e interpretación conforme).

33. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de 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.

34. Además, el derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, el cual señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El 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.¹¹

35. En este 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 los gobernados del contenido de la norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica. Cuando las autoridades no se conducen

¹¹ CNDH. Recomendaciones 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr.29; 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párr. 73; 68/2017 de 11 de diciembre de 2017, párr. 140; 59/2017, párr. 218; 40/2017 de 15 de septiembre de 2017, párr. 37; 46/2017 de 31 de agosto de 2017, párr. 88, entre otras.

conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a los gobernados, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

36. 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 los 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 los gobernados, ya que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Política establece.

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

38. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que el 14, 16 y 18 de mayo de 2022, QV1, V2 y V3, respectivamente, ingresaron al país por el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, fecha en la que el INM les autorizó la calidad de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, siendo el tipo de viaje el de turismo, sellando su FMM,¹² con una temporalidad de 180 días de estancia, de acuerdo con las formas migratorias de QV1, V2 y V3 agregadas en los PAM1, PAM2 y PAM3.

¹² La Forma Migratoria Múltiple se otorga a la persona extranjera con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el documento correspondiente y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad. (artículos 14, fracción I, inciso d) y 16, fracción I de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios.

39. No obstante, QV1 y V2 fueron puestos a disposición el 18 de mayo de 2022, y V3 el 20 de mayo de 2022, todos en el AICJ por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, y puestos a disposición de la EP-CJ, a efecto de que fueran alojados en ese lugar, en tanto se resolviera su situación migratoria en el país, por lo que en misma fecha AR6 acordó el inicio de los PAM1, PAM2 y PAM3, respectivamente.

40. Al respecto, cabe precisar que en las notas informativas elaboradas por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, de 27 de mayo de 2022, éstos precisaron que al momento en que entrevistaron a QV1, V2 y V3, manifestaron ser de nacionalidad turca, divagando y siendo inconsistentes respecto a sus actividades a realizar en Ciudad Juárez, Chihuahua, y el permiso obtenido por el INM, ya que sus reservaciones de hotel, boletos de regreso y tours a realizar eran para otra ciudad, por lo que al solicitarles reservaciones de hotel y/o vuelo de regreso a la Ciudad de México y/o cualquier otra ciudad del sur del país no presentaron nada que comprobara sobre sus actividades a realizar en Ciudad Juárez, Chihuahua; sin embargo, del análisis de la información proporcionada por el INM se observó que QV1, V2 y V3 contaban con la FMM con vigencia de 180 días, lo cual se corrobora con lo expuesto por QV1 ante personal de este Organismo Nacional el 24 de mayo de 2022, en el sentido de que al ser abordados por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, les exhibieron los documentos migratorios que acreditaban su regular estancia en el país.

41. Si bien los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración facultan a las personas servidoras públicas del INM para llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional, con la finalidad de comprobar la situación migratoria de las personas extranjeras, también lo es que QV1, V2 y V3 tenían una situación regular en el país, ya que ingresaron por el punto de internación del Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, donde la propia autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitante en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, siendo el tipo de viaje el de turismo por 180 días, por tanto no se

actualizó el supuesto contenido en el artículo 98 de dicho ordenamiento legal, que establece que si con motivo de la aludida revisión, se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con documentos que acrediten su regular estancia en el país, será puesta a disposición del Instituto.

42. Por otra parte, el artículo 100 de la referida Ley, dispone que cuando un extranjero sea puesto a disposición de la autoridad migratoria, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la puesta a disposición, es decir, la autoridad migratoria determinará la viabilidad de continuar con el alojamiento o no de una persona en los recintos migratorios en dicho término. A pesar de que QV1, V2 y V3 contaban con una estancia regular en el país, AR6 determinó que permanecieran en la EP-CJ hasta el 23 de mayo 2022.

43. Es pertinente destacar que la presentación ante una estación migratoria es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno a su país de origen, lo anterior en atención a lo previsto en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración; sin embargo como ha quedado demostrado, QV1, V2 y V3 sí tenían una situación regular en México como visitantes y además contaban con la correspondiente FMM la cual estaba vigente, siendo puesto a disposición QV1 cuatro días después y V2 y V3 dos días después, respectivamente, de su ingreso a territorio nacional.

44. El 18 y 20 de mayo de 2022, AR6 acordó la presentación de QV1, V2 y V3 en la EP-CJ, y determinó que fueran alojados en ese lugar.

45. Respecto a su regular estancia, se advirtió que los preceptos 68, 79, 88, 99 y 100 de la Ley de Migración, establecen el procedimiento al que se sujetaran las

personas extranjeras que no cuentan con documentos para acreditar su estancia en México, por tanto tienen una condición irregular en el país; además, el artículo 144, fracción V de esa Ley indica que será sujeto de deportación la persona que proporcione información falsa o exhiba ante el INM documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta.

46. Sobre lo cual, esta Comisión Nacional estima que en el caso de QV1, V2 y V3 no se actualizaba ninguno de esos supuestos, ya que sí contaban con la calidad de visitante y su FMM estaba vigente, sin que obren en el PAM1, PAM2 y PAM3, elementos de prueba que sustenten lo contrario. Por lo que se considera que dichos acuerdos no estuvieron debidamente fundados, ni motivados.

47. Además, existen evidencias que demuestran que QV1, V2 y V3 tenían una situación regular en México en el momento en que fueron puestos a disposición por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por lo que la decisión de que los agraviados permanecieran en la EP-CJ fue violatoria también de su derecho a la libertad personal, como se analizará en el siguiente apartado.

48. En virtud de lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que, en estricto sentido QV1, V2 y V3 no debieron ser puestos a disposición, ni presentados en la EP-CJ para que se les iniciara un procedimiento administrativo migratorio, toda vez que los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, de forma clara disponen que las personas que no cuentan con documentos que acrediten su regular estancia en el país, serán puestas a disposición del INM y presentadas en la estación migratoria, acorde con lo previsto en el artículo 222 del Reglamento de la Ley de Migración, para que se inicie el PAM correspondiente, hipótesis normativas contrarias a la situación de QV1, V2 y V3.

49. Así, AR6, al tener conocimiento de la situación regular de QV1, V2 y V3, tenía la posibilidad de resolver los PAM1, PAM2 y PAM3, el mismo día en que AR1, AR2,

AR3, AR4 y AR5 los dejaron a su disposición, no obstante, decidió alojarlos en la EP-CJ, y el 23 de mayo del año en curso, resolvió emitirles oficio de salida definitiva del país en un término no mayor a quince días naturales, para que, por sus propios medios abandonaran el territorio mexicano por la frontera sur más cercana; determinación que trae como consecuencia el menoscabo de los derechos de QV1, V2 y V3 a la libertad de tránsito.

50. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, omitieron respetar las garantías que deben presentar las diligencias de revisión migratoria, así como el procedimiento administrativo migratorio, toda vez que QV1, V2 y V3 fueron puestos a disposición a pesar de que contaban con una FMM que acreditaba su situación regular en México y presentados en una estación migratoria, donde QV1 y V2 permanecieron cinco días, y V3 tres días, respetivamente, vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 1º, párrafo segundo, 14 y 16 de la Constitución Política, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Civiles y Políticos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 97 y 98, de la Ley de Migración y 59 del Reglamento de la Ley de Migración.

D. Derecho a la libertad personal

51. El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de la libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate

de delito flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

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

53. A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que *“cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”*.¹³

54. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha indicado que tal y como lo establece el artículo 7 de la Convención Americana *“... nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”*.¹⁴

¹³ 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.

¹⁴ Caso Fleury y otros vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 67. Ver CNDH. Recomendaciones 22/2016 p. 78 y 58/2015 p. 148.

55. Para la SCJN¹⁵, tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

56. La CrIDH precisa que la privación de la libertad es *“cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...]”*¹⁶

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

58. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras solo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas. En el presente asunto, como ya se expuso, el 14, 16 y 18 de mayo de 2022, QV1, V2 y V3, respectivamente, cumplieron con los requisitos y las formalidades contempladas

¹⁵ Tesis constitucional. "Flagrancia. La detención de una personal sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria", Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2008476.

¹⁶ 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.

en el artículo 52 de la Ley de Migración para ingresar a México, tan es así que personas servidoras públicas del INM en el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, sellaron sus FMM y les concedieron 180 días para permanecer en el país.

59. No obstante, ello el 18 de mayo de 2022, QV1 y V2 fueron puestos a disposición, y el 20 de mayo de 2022 fue puesto a disposición V3, ambos por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, siendo presentados en la EP-CJ, donde AR6 acordó el inicio de los PAM1, PAM3 y PAM2, respectivamente, en su contra.

60. Por otra parte, si bien en el artículo 111, fracción V de la Ley de Migración, se establecen los supuestos en que se puede exceder el plazo de los 15 días hábiles para resolver la situación migratoria de las personas en contexto de migración, y que en este caso no se actualizaba ninguno de ellos, a la luz del principio pro-persona, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pudo favorecer a QV1, V2 y V3 con la protección más amplia y resolver su situación jurídica migratoria el mismo día de su puesta a disposición, considerando además que tenían una situación regular en el país al contar con su FMM vigente.

61. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de QV1, V2 y V3 su derecho a la libertad personal, toda vez que fueron puestos a disposición y presentados sin causa justificada, ya que tenía documentos para acreditar su situación regular en el país y fueron presentados en la EP-CJ, donde QV1 y V2 permanecieron cinco días y V3 tres días, respetivamente, privados de su libertad, respectivamente, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV y XXV, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del

Hombre, así como 7 de la Convención Americana, que consagran el derecho a la libertad.

E. Derecho a la libertad de tránsito

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

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

64. La Observación General 27 [1999] del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su párrafo 5, explica que *“...el derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado... las personas tienen derecho a circular de una parte a otra (...) el disfrute de ese derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular...”*.

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

66. La jurisprudencia emitida por la CrIDH¹⁷ ha sentado el criterio de que el derecho de circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, por lo que *“... el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.”*

67. La CIDH¹⁸ refirió que el derecho de circulación es *“...una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona...”*, el cual incluye el derecho a circular, escoger su lugar de residencia, así como ingresar, permanecer y salir del territorio *“sin interferencia ilegal”*. Continúa refiriendo la Comisión Interamericana que este derecho no puede ser vulnerado por *“...restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permiten ejercerlo...”*.

68. El artículo 7 de la 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...”*.

69. Como se estableció en los apartados precedentes de la presente Recomendación, el INM está facultado para realizar labores de revisión migratoria dentro del territorio nacional y, en caso de detectar personas extranjeras que no

¹⁷ "Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 138; "Caso Ricario Canese vs, Paraguay". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 115; "Caso de la Masacre de Maripiripán vs, Colombia", Sentencia da 15 de septiembre de 2005, párr. 168; "Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia". Sentencia de 1° de julio de 2006, párr. 208; "Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 110.

¹⁸ 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.

tengan documentos para acreditar su situación regular, serán presentadas en una estación migratoria donde se dará inicio al procedimiento administrativo migratorio.

70. En el caso en estudio, se acreditó que QV1, V2 y V3 ingresaron a México los días 14, 16 y 18 de mayo de 2022, respectivamente, obteniendo para ello sus Formas Migratorias Múltiples por 180 días, situación que quedó corroborada dentro de los documentos aportados por el INM a este Organismo Nacional.

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

72. De acuerdo con lo anterior, las FMM que les fueron expedidas a QV1, V2 y V3 al momento de su ingreso al país estaban vigentes, por tanto, las puestas a disposición de QV1 y V2 del 18 de mayo de 2022 y la puesta a disposición de V3 del 20 de mayo de 2022, resultaron ilegales y al ser presentados por AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en la EP-CJ, se limitó con ello su libertad de tránsito dentro de territorio nacional, ya que las víctimas sí contaban con permiso de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. Al respecto, es importante precisar que si bien QV1, V2 y V3 se encontraban en Ciudad Juárez, Chihuahua, dicha circunstancia no restringe su derecho a la movilidad en el país, ya que, en la Ley de Migración, su Reglamento y los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, se menciona que la persona extranjera tendrá la calidad de visitante

por el tiempo autorizado en su documento migratorio, sin prohibir expresamente que se debe mantener en determinado lugar.

73. Debe enfatizarse que en relación con el derecho humano a la libertad de tránsito, habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la normatividad de la materia, la autoridad responsable INM otorgó permiso de internación con el formato precisado y sin restricción alguna en especial o particular, lo cual tiene sentido si se considera que ninguna disposición constitucional, legal o reglamentaria previene que Ciudad Juárez, Chihuahua, o cualquier otro sitio en el país queda exceptuado para realizar actividades recreativas, turísticas o de simple visita por parte de personas extranjeras, máxime cuando estas ya cuentan con la autorización migratoria correspondiente como fue el caso de QV1, V2 y V3, y cuyas acciones de puesta a disposición, presentación e inicio de los PAM1, PAM2 y PAM3, transgreden el principio de irretroactividad en perjuicio de sus derechos humanos.

74. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de QV1, V2 y V3, al no haberles permitido continuar su viaje, so pretexto de una revisión migratoria, por lo que incumplieron lo previsto en los artículos 11 de la Constitución Política; 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 7 de la Ley de Migración.

F. Responsabilidad de las Personas Servidoras Publicas

75. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 deriva de la puesta a disposición de QV1, V2 y V3 y la presentación ante la EP-CJ, a pesar de que tenían una situación regular en el país, con lo que también se limitó su derecho al libre tránsito.

76. Por lo que se refiere a AR6, la responsabilidad deriva de la emisión de los acuerdos de presentación de QV1, V2 y V3 en la EP-CJ, que tuvo como consecuencia que permanecieran alojados en ese lugar, no obstante que contaban con la calidad de visitante y tenían su FMM vigente, además de que ese acuerdo no estuvo debidamente fundado, ni motivado.

77. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, 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.

78. 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, presente denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

G. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

79. 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.

80. Para tal efecto, conforme a los numerales 1º, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral, por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición.

81. 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.

82. 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.”¹⁹ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.²⁰

83. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de reparar las violaciones evidenciadas, a continuación, se refieren las medidas que se estén considerando para garantizar una reparación integral.

a) Medidas de restitución

84. De conformidad con los artículos 26, 27, y 61 de la Ley General de Víctimas, se advierte que estas medidas buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos; de sus bienes y propiedades si hubieran sido despojadas de ellos, restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición de persona, restablecimiento de los derechos jurídicos; regreso digno y seguro al lugar de origen de residencia u origen, reintegración en el empleo, entre otras.

85. Por cuanto hace al INM, en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá llevar a cabo todas las acciones

¹⁹ “Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

²⁰ “Caso Carpio Nicolle y otras vs. Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69.

administrativas conducentes para emitir un acuerdo de readmisión debidamente fundado y motivado, con el que se permita, sí es así su deseo de QV1, V2 y V3, su reingreso a territorio nacional a efecto de hacer valer los derechos humanos que les fueron trasgredidos y que son motivo de la presente Recomendación. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio primero dirigido al INM.

86. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV1, V2 y V3, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

b) Medidas de Rehabilitación

87. 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”*.

88. 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 QV1, V2 y V3, la atención psicológica que requieran, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

89. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y de forma accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. El tratamiento psicológico debe ser provisto por el tiempo que sea necesario, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero.

90. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV1, V2 y V3, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

c) Medidas de Compensación

91. 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”*.²¹

92. 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.

93. Para ello, el INM deberá colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV1, V2 y V3, a través de la noticia de hechos que se realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que este acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, y una vez que ésta emita el dictamen

²¹ “Caso Bulacio Vs, Argentina”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a QV1, V2 y V3, 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, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

94. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de QV1, V2 y V3, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

d) Medidas de Satisfacción

95. 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 públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

96. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6.

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

e) Medidas de no repetición

98. 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.

99. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen 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; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de revisión migratoria, a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

100. 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. En el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá llevar a cabo todas las acciones administrativas conducentes para emitir un acuerdo de readmisión debidamente fundado y motivado, con el que se permita, si es así su deseo de QV1, V2 y V3, su reingreso a territorio nacional a efecto de hacer valer los derechos humanos que les fueron trasgredidos y que son motivo de la presente Recomendación. Hecho lo anterior, se

envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV1, V2 y V3, a través de la noticia de hechos que se realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a QV1, V2 y V3, 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.

TERCERA. Se otorgue la atención psicológica en caso de que lo requieran QV1, V2 y V3, 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. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones de la presente Recomendación, 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 proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

QUINTA. Se imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, así como del procedimiento administrativo migratorio y las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Subrepresentación Local del INM en el AICJ y de la EP-CJ, ambas adscritas a la Oficina de Representación del INM en Chihuahua, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, 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 las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias de 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.

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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 solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH