



RECOMENDACIÓN NO.

11/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA, A LA UNIDAD FAMILIAR, A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE V, PERSONA CON RESIDENCIA TEMPORAL VIGENTE EN EL PAÍS, DE NACIONALIDAD CUBANA, INADMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CANCÚN, QUINTANA ROO.

Ciudad de México a, 31 de enero de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fundamento en 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 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; así como, 128 al 133 y 136, de su Reglamento Interno ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2022/3267/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la unidad familiar y libertad de tránsito, en agravio de V, persona de nacionalidad cubana con residencia temporal vigente, inadmitida en el Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, por parte del Instituto Nacional de Migración.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4º, párrafo segundo,

de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147, de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11 fracción VI, 16, 113 fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de 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, expedientes y bases de datos son los siguientes:

CLAVE	SIGNIFICADO
QV	Persona Quejosa y Víctima Indirecta
V	Víctima Directa
AR	Persona Autoridad Responsable
SP	Persona Servidora Pública
ACTA	Acta de rechazo aéreo
SIOM	Sistema Integral de Operación Migratoria
SETRAM	Sistema Electrónico de Trámites Migratorios, (SETRAM)

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

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH/ Organismo Nacional/ Comisión Nacional
Instituto Nacional de Migración	INM
Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo	AICQ
Centro Nacional de Alertas del Instituto Nacional de Migración.	CNA
Oficina de Representación en Chiapas del INM	OR-CHIS
NORMATIVIDAD	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Convención Americana de Derechos Humanos	Convención Americana
Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios ¹	Lineamientos del INM

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

I. HECHOS

5. El 29 de marzo de 2022, V de nacionalidad cubana, con residencia temporal vigente legalmente expedida por el INM el 27 de octubre de 2021, arribó a las 12:00 horas al AICQ, procedente de Camagüey, Cuba, y cuando se presentó en el filtro de revisión, y conducido a una segunda revisión por SP, toda vez que advirtieron que el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) arrojó que V tenía una alerta migratoria.²

6. Derivado de la segunda revisión realizada en la misma fecha, el CNA confirmó que existía un registro a nombre de V, por lo que AR, Jefa de Departamento adscrita al INM en AICQ terminal 2, ordenó su inadmisión al país, instruyendo su rechazo, el que se ejecutó en la primer hora del 30 de marzo de 2022.

7. En virtud de ello, el 1 de abril de 2022, QV presentó queja ante esta Comisión Nacional, en la que además señaló que a su esposo (V) le quitaron la tarjeta de residencia temporal y no le explicaron el motivo, no obstante, de que V tenía condición regular con residencia temporal vigente hasta el 26 de octubre de 2022.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/PRESI/2022/3267/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.

² Según lo dispuesto en el artículo 3, fracción III del Reglamento de la Ley de Migración, constituyen alertas migratorias los avisos que se generan por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja de recibido en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 1 de abril de 2022 en el cual QV, hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en agravio de V, que atribuyó a personas servidoras públicas del INM.

10. Oficio INM/OSCJ/1331/2022 de 4 de mayo de 2022, signado por el Sub Comisionado Jurídico del INM por el que rinde informe, del que destacan las siguientes documentales:

10.1. Acta de rechazo aérea número AR/SL2301/105562/2022 de las 12:10 horas del 29 de marzo de 2022.

10.2. Constancia de negativa de firma del extranjero de las 12:20 horas del 29 de marzo de 2022, en la que se hace constar la negativa de V a firmar la resolución de su rechazo.

10.3. Constancia de recepción de acta de las 12:10 del 29 de marzo de 2022, por la que personal del INM deja bajo la custodia de la aerolínea a V, señalando su obligación de brindar alimentos y el retorno en el plazo no mayor a 24 horas.

10.4. Oficio INM/ORQR/OT/2878/2022 de 2 de mayo de 2022, por el que el Titular de la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo rindió su informe.

11. Escrito presentado por QV ante este Organismo Nacional el 19 de mayo de 2022, por el que aporta al expediente entre otros documentos copia de acta de matrimonio celebrado entre QV y V.

12. Oficio INM/OSCJ/3978/2022 de 27 de julio de 2022, por el que el Sub Comisionado Jurídico del INM envía las siguientes documentales:

12.1. Oficio INM/ORCHIS/SFZS/SRMZS/JUR/0416/2022 del 20 de julio de 2022, por el que la Subdirectora de Regulación Migratoria Zona Sur de la Oficina de Representación del INM en Chiapas rinde su informe.

13. Oficio INM/OSCJ/6308/2022 de 11 de octubre de 2022, signado por el Sub Comisionado Jurídico del INM, por el que adjunta:

13.1 Oficio INM/ORQR/OT/5981/2022 de 6 de octubre de 2022, enviado por el Titular de la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo, por el que informa que con motivo de los hechos de la queja no dio vista al Órgano Interno de Control.

14. Acta circunstanciada de 16 de enero de 2023, en la que se hace constar que personal de este Organismo Nacional sostuvo comunicación telefónica con QV y obtuvo información de la situación jurídica de V en México, en el sentido de que obtuvo del INM la residencia permanente.

15. Acta circunstanciada de 26 de enero de 2023, en la que se hace constar que personal de este Organismo Nacional sostuvo comunicación telefónica con QV y obtuvo información en relación con el periodo en el que se reunificó con V en Cuba.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

16. El 29 de marzo de 2022, con objeto de que la autoridad migratoria del INM en la terminal 2 del AICQ determinara la viabilidad de la internación de V en el país, se realizó una segunda revisión para verificar la existencia de una alerta en las listas incluidas en el SIOM, y en la misma fecha AR inició el ACTA, en la que resolvió su rechazo, por lo que fue regresado a Cuba.

17. Tras la presentación de la queja ante este Organismo Nacional V, el 23 de agosto de 2022 ingresó a territorio mexicano, ocasión en la que tras exhibir la documentación sobre su caso y la visa para tramitar la reposición de la residencia temporal le permitieron el ingreso a territorio mexicano; el 31 de octubre de 2022, el INM expidió la residencia permanente a favor de V, pese a lo anterior el INM no ha retirado la alerta migratoria que provocó su rechazo por lo que ha evitado viajar al extranjero temiendo que la autoridad migratoria vuelva a impedir su ingreso a territorio mexicano.

18. 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, así como que la autoridad migratoria hubiese iniciado procedimiento alguno para cancelar la residencia permanente.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

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

para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional. 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.

20. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2022/3267/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 y 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso en sede administrativa, a la unidad familiar, a la libertad de tránsito, en agravio de V, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Análisis contextual. Acciones de control y verificación migratoria por parte del Instituto Nacional de Migración

21. De acuerdo con la legislación de la materia, el INM tiene facultades de control y verificación 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.

22. Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V, esta Comisión Nacional enfatiza que 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.³

23. En ese contexto, el artículo 87 de la Ley de Migración, señala que cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión; sin embargo, este Organismo Nacional hace patente la necesidad de que, durante el desarrollo de dichas labores, las autoridades tengan presente el respeto a los derechos humanos de las personas que pretendan ingresar a territorio mexicano.

24. Asimismo, el artículo 3 en sus fracciones I, II y III del Reglamento de la Ley de Migración, respectivamente señalan, que se entenderá por acta de internación, al documento en que consta el acto administrativo que emite la autoridad migratoria, derivado de una segunda revisión, y mediante el cual se autoriza la internación al territorio nacional de una persona que solicitó su ingreso al mismo, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas; en tanto que el acta de rechazo es el documento en el que consta el acto administrativo que emite la autoridad migratoria, y mediante el cual se decreta la inadmisibilidad al territorio nacional de

³ 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.

una persona; y por alerta migratoria, al aviso que se genera por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio.

B. Trámite migratorio para el ingreso de las personas extranjeras a territorio nacional vía aérea

25. Es importante puntualizar que el artículo 3, fracción XXXIII de la Ley de Migración menciona que se entenderá por situación migratoria: a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones, lo que en el presente caso ocurrió, toda vez que se demostró a este Organismo Nacional que portaba con residencia temporal al momento en que arribó al AICQ el 29 de marzo de 2022, situación que quedó acreditada mediante el contenido del acta de rechazo aérea número AR/SL2301/105562/2022 de las 12:10 horas de la misma fecha, en la que se adjunta fotografía del documento migratorio.

26. Cabe precisar que, el primer contacto de una persona extranjera con las autoridades mexicanas luego de arribar a este país vía aérea es a través de la revisión de su documentación migratoria que hacen las personas servidoras públicas del INM en los llamados filtros migratorios, como lo es en las terminales 1, 2, 3 y 4 del AICQ, así como en otras entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, segundo párrafo de la Ley de Migración.

27. 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 21, fracción V, de los Lineamientos, indica que: “Cuando la autoridad migratoria advierta que...exista una alerta migratoria..., remitirá a la persona a una segunda revisión para que se determine su ingreso o rechazo...”.

28. En términos de lo señalado en el numeral 24 de los Lineamientos del INM, la persona extranjera titular de una tarjeta de residente o de visitante, podrá ingresar al territorio nacional con documento migratorio vencido hasta por cincuenta y cinco días naturales conforme lo previsto en el artículo 160 del Reglamento.

29. Sobre la expedición de la residencia temporal en términos del artículo 52 de la Ley de Migración fracción VII, el INM tras el cumplimiento de los requisitos durante el procedimiento administrativo, autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal.

30. Concatenado a lo anterior el artículo 138 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que *“La condición de estancia de residente temporal prevista en el artículo 52, fracción VII, de la Ley se podrá autorizar a la persona extranjera que demuestre alguno de los siguientes supuestos: I. Tener vínculo con mexicano o persona extranjera residente temporal o permanente, conforme a las hipótesis de unidad familiar en términos de lo previsto en los artículos 55 y 56 de la Ley; (sic)”*.

31. De las constancias con que cuenta este Organismo Nacional puede advertirse que, mediante el procedimiento de regularización migratoria registrado en el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM) a nombre de V, cumplió con los requisitos señalados en el referido artículo 52 de la Ley de Migración y el 138 fracción I, y obtuvo Tarjeta de Residencia Temporal que fue expedida por la Oficina de Representación del INM en Chiapas el 27 de octubre de 2021.

32. De lo expuesto, se desprende que V al momento de su arribó a la terminal 2 del AICQ el 29 de marzo de 2022, contaba con una situación migratoria regular en el país, ya que la Tarjeta de Residencia Temporal que el INM expidió a su favor, se encontraba vigente hasta el 26 de octubre de 2022; a pesar de ello, fue inadmitido por personal de ese Instituto en la citada terminal del AICQ, con la ejecución de su rechazo se transgredió en su agravio los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la libertad de tránsito, como se analizará enseguida.

33. El caso de V, ante el motivo de su rechazo que fuera una alerta migratoria, debió analizarse favoreciendo la protección más amplia en aplicación del principio pro persona para emitir una decisión y preservando la unidad familiar de V y QV de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los instrumentos internacionales que recogen este principio situación que no ocurrió; al decidir personal del INM el rechazo de V, generó además gastos innecesarios a QV, quien tuvo que viajar a Cuba para reunificarse con su esposo, además de los gastos que tuvieron que realizar para el reingreso de V el 31 de octubre de 2022 a México, como aquellos para la expedición de la tarjeta de residente temporal por reposición del documento migratorio de V.

C. Derecho a la seguridad jurídica

34. 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).

35. 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 de todo procedimiento instruido por cualquier autoridad debe respetar⁴.

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

37. 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

⁴ Jurisprudencia P./J. 47/95, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, pág. 133.

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 proceso⁵.

38. 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 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.

39. 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.

40. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique

5 CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr. 26, 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; 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr. 43, entre otras.

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 proceso⁶, la necesidad de que las autoridades actuantes sean competentes para intervenir en cada caso en específico y la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

41. 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 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.

42. 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.

6 CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr. 26, 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.

43. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la CrIDH han precisado que *“...la obligación de los Estados no sólo es negativa –de no impedir el acceso a esos recursos–, sino fundamentalmente positiva, esto es, a través de la organización del aparato institucional, de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. De igual manera, han reconocido como componentes del debido proceso el derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto, así como el derecho al plazo razonable del proceso. Con base en esos estándares constitucionales y convencionales, es de suma relevancia que los Estados remuevan cualquier obstáculo que limite la posibilidad de acceso a la justicia completa”*⁷.

44. En este sentido la CIDH se ha pronunciado sobre el alcance del debido proceso en el ámbito administrativo, señalando que los Estados tienen la obligación de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Así como que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros⁸.

7 Jurisprudencia, PC.III. A. J/10 A, DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y AL DEBIDO PROCESO. ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES QUE DEBE SEGUIR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE JALISCO, AL APLICAR EL ARTÍCULO 72 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 9, Tomo III, enero de 2022, página 2201.

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

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

46. En ese sentido, es importante destacar que, si bien es cierto que el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 constitucional, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

47. De las evidencias descritas, se advierte que a las 12:00 horas del 29 de marzo de 2021, V, arribó a la terminal 2 del AICQ, procedente Cuba, y al pasar por el primer filtro migratorio, SP solicitó que se efectuara una segunda revisión, toda vez que en el SIOM advirtió un registro de alerta migratoria a nombre de V.

48. Durante el desarrollo de la diligencia de segunda revisión, ese mismo día, a las 13:18 horas mediante correo electrónico, el CNA comunicó que V contaba con una alerta migratoria de carácter informativa, la cual se estableció a solicitud de la Jefa de Departamento de Control Migratorio, de la Estación Migratoria Siglo XXI de la OR- CHIS, mediante la cual informa que *“participó en un motín de extranjeros que se suscitó al interior de la Estación Migratoria Siglo XXI, que tuvo como consecuencia daños a las instalaciones y la evasión del control migratorio”*.

49. Por lo anterior, AR instrumentó el ACTA, en la que resolvió que en virtud de que se actualizó en este caso la hipótesis prevista en el artículo, de la Ley de Migración,

en concordancia con lo dispuesto en los artículos 86 y 88 del mismo ordenamiento legal y 65 de su Reglamento, era procedente el rechazo⁹ de V, toda vez que cuenta con una alerta migratoria¹⁰.

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

51. Además, en términos de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley de Migración el INM podrá allegarse de los medios de prueba que sean necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en dicho ordenamiento legal, lo que no aconteció en este caso; en relación a las alertas migratorias es importante hacer hincapié que el carácter de informativo de las mismas per se no impiden el acceso de la persona extranjera a territorio mexicano, advirtiéndose en el ACTA, que el CNA señaló respecto al registro de V en la listas de control que *“en caso de localizarse deberán ponderar para su internación”* (sic), sin ser suficiente para

9 Determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

10 Determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

rechazar su ingreso, como tampoco justificante para retirarle el documento migratorio, en este sentido AR debió garantizar sus derechos y la unidad familiar.

52. Para esta Comisión Nacional existen evidencias que permiten acreditar que la residencia temporal de V fue expedida el 27 de octubre de 2021 en la Oficina de la Sub Representación Federal Zona Sur en Tapachula, Chiapas del INM, previa solicitud y el cumplimiento de los requisitos para obtener dicho documento, derivado del trámite migratorio registrado con el NUT 5275038 respectivo en el SETRAM.

53. Este Organismo Nacional estima que, en este caso, no obstante que el agraviado exhibió ante la autoridad el documento migratorio legalmente expedido y vigente, AR omitió allegarse de más pruebas antes de resolver el rechazo de V, como se establece en el artículo 79 de la Ley de Migración, entre otras, la verificación en el SETRAM de los trámites migratorios, con objeto de constatar la fecha en que se generó el registró en las listas de control, que se infiere fue anterior a la emisión del documento migratorio de V, lo que indica que si el INM hubiese tenido un impedimento legal para regularizar la estancia de V, no contaría en ese momento con la residencia temporal.

54. Asimismo, se advierte del contenido del ACTA del 29 de marzo de 2022, que AR durante la diligencia omitió referirse a la existencia del documento migratorio de V, sin mencionar por lo menos que hubiera corroborado la autenticidad del documento migratorio, a pesar de haber agregado la fotografía de la residencia temporal a la referida ACTA, documento que retiró a V sin justificación legal alguna, toda vez que no se indicó que era procedente la cancelación del documento migratorio.

55. Por otra parte, si bien en el ACTA se asentó que AR le otorgó a V su garantía de audiencia para que manifestara lo que a su derecho conviniera, así como para que exhibiera los medios de prueba que considerara convenientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración, no pasa inadvertido que según los numerales 113, 114 y 183 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente caso conforme a los similares 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalan que ese Instituto puede libremente, en el acto de la diligencia, interrogar a las partes sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad y que las declaraciones serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas por las partes al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, después de leerlas por sí mismos, si quisieren hacerlo, o de que les sean leídas, en caso contrario; sin embargo, no se advirtió que el INM haya garantizado que V firmara cada una de las páginas donde se imprimieron sus supuestas declaraciones para dejar constancia de que realmente leyó o le fue leído el contenido del ACTA y aceptara su contenido, lo cual tampoco ocurrió, pues no obra firma de V como tampoco del segundo testigo y se agrega una constancia de negativa de firma de la persona extranjera que tampoco cuenta con la firma de uno de los dos testigos.

56. Llama la atención que en el ACTA se asentó que V manifestó lo siguiente: *“ESTOY VIAJANDO SOLO, SOY RESIDENTE TEMPORAL, VIVO AQUÍ EN MÉXICO EN CHIAPAS, VENGO DE CUBA FUI A VER A MIS AMISTADES, ME DISERO LA RESIDENCIA POR VÍNCULO FAMILIAR, ENTRÉ ILEGALMENTE A MÉXICO POR LA FORNTERA DE GUATEMALA, ESTUVE EN CHIAPAS EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA UNN TIEMPO, AHORA VIVO CON MI ESPOSA EN CHIAPAS ESUVE INVOLUCRADO EN UNA REVUELTA EN LA ESTACIÓN*

MIGRATORIA (SIC)” y la autoridad migratoria no realizó consulta alguna al SETRAM para la verificación del documento migratorio.

57. En la referida ACTA se observa además, que en la página dos se registró que el motivo de la inadmisibilidad de V a territorio nacional se debió a que no cumplió con los requisitos para su internación, en la que se indicó que V se encuentra en la hipótesis del artículo 43 de la Ley de Migración, toda vez que cuenta con alerta migratoria informativa por parte del CNA; actuación contraria a lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Migración, que impone la obligación de fundar y motivar la causa de inadmisibilidad de la persona extranjera, toda vez que fue el mismo Instituto que emite la residencia temporal, como la alerta migratoria, es decir, cuando a V le fue otorgada la residencia temporal, el personal del INM debió verificar las listas de control previo a la emisión del documento migratorio y el mismo personal adscrito a la OR-CHIS del INM determinó otorgar el documento migratorio sin resolver previamente lo referente a la alerta migratoria que personal de la OR-CHIS emitió.

58. Resulta entonces contradictorio la inadmisibilidad de V a territorio mexicano si el mismo INM fue quien decide otorgar la residencia temporal, considerando que V cumplió con los requisitos de ley para la obtención del documento, por otra parte, la actuación de AR resulta contraria a la aplicación del principio pro persona, pues del contenido de la citada ACTA se advierte que no se hace referencia al destino que se dio a la tarjeta de residente temporal de V, en la que tampoco se advierte como ya se indicó en líneas que anteceden que se hubiera verificado su legalidad o iniciado el procedimiento para la cancelación de ésta, si hubiera sido procedente.

59. Como se ha indicado en relación con la alerta migratoria que el CNA refirió que existía a nombre de V, el INM omitió proporcionar la información que fundara su

rechazo, dado que la residencia temporal que tramitó y obtuvo V se le otorgó sin algún inconveniente, debido a su carácter de la alerta informativa¹¹.

60. Esta Comisión Nacional hace hincapié en que la autoridad migratoria incumplió con los procedimientos para dar de alta, dar de baja las alertas migratorias, toda vez que el INM no aportó evidencia de haber resuelto dicha alerta migratoria previo a la emisión del documento migratorio e incluso durante la renovación del documento.

61. La determinación de AR respecto al rechazo de V, provocó además la afectación al principio de unidad familiar que consagran los artículos 2 y 10 de la Ley de Migración, como el artículo 111 de su Reglamento, que establece que las y los mexicanos y las personas extranjeras en calidad de residentes temporales tienen derecho a la preservación de la unidad familiar, aunado a que 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 V y a QV con la protección más amplia y resolver su situación jurídica, considerando además que V tenía una situación regular en el país al contar con tarjeta de residencia temporal, lo cual en el caso en concreto no ocurrió, dado que la inadmisión decretada por AR en su contra

¹¹ En términos de lo establecido en el artículo 2, fracción I, inciso a) y b) del Oficio-Instrucción por el que se establecen las Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la incorporación, modificación o cancelación de registros de control migratorio a las bases de información del INM, el registro de control migratorio emitido a mexicanos y extranjeros, así como a documentos será de carácter restrictivo, cuando deriva de algún antecedente de carácter administrativo y/o judicial, por el cual deba limitarse la internación regular a territorio nacional, la permanencia o la salida de mexicanos y extranjeros; y será informativa, la que se genera con motivo de: I) La orden de salida del país emitida a un extranjero; II) por negativa en la autorización de visado; III) Por su rechazo en punto de internación; IV) A efecto de que se informe a determinado servidor público o autoridad facultados, sobre la internación, permanencia o salida de mexicanos y extranjeros de territorio nacional; V) Por evasión de control migratorio, respecto de extranjeros que habiendo estado presentados en estación o estancia migratoria se sustrajeron de la misma, o; VI) Por haber presentado una solicitud anterior, información falsa o exhibida documentación apócrifa alterada o legítima pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta.

imposibilitó a éste su reunificación familiar con QV, transgrediéndose en su perjuicio su derecho a la unidad familiar y al mencionado principio constitucional.

62. A pesar de que AR fungió como garante de los derechos humanos de V al estar a su disposición en segunda revisión, omitió realizar las acciones que, por virtud de su cargo, le eran exigibles para brindarle seguridad jurídica, apartándose de su obligación de prevenir vulneraciones a derechos humanos, así como respetar y proteger los mismos en términos del artículo 1o. de la Constitución Política y generando gastos innecesarios a V, como violación al principio de unidad familiar que preserva el artículo 10 de la Ley de Migración.

D. Conductas que obstaculizaron el derecho de V a interponer medios de defensa durante su retención migratoria

63. Con su proceder AR al determinar el rechazo de V, obstaculizó el derecho de V a interponer medios de defensa durante su rechazo, generándole un acto de molestia al no justificar jurídicamente la acción, cuando V contaba con regular estancia en territorio mexicano, además de que no pasa inadvertido para este Organismo Nacional que dicho documento ya contaba con una renovación, incumplieron en su perjuicio el contenido de los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, protegen el derecho de acceso a la impartición de justicia de todas las personas en México.

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

alguna a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos¹².

65. Además, que la posibilidad de acceder a la justicia no debe ser solamente reconocida en el ámbito normativo, sino que las autoridades deben otorgar a las personas las facilidades para que, de así desearlo, presenten sus solicitudes ante las autoridades encargadas de impartir justicia, en cualquier ámbito¹³.

66. De manera coincidente, el Poder Judicial de la Federación mexicano ha dejado claro que las personas extranjeras no son personas con algún estado de protección menor de derechos humanos, por lo que gozan del referido derecho humano, así como de todos los demás incluidos en el orden normativo mexicano¹⁴.

67. De tal manera que como parte del derecho al acceso a la justicia, las autoridades deben cumplir con una serie de garantías mínimas que permitan al justiciable que sus demandas sean escuchadas por las autoridades encargadas de resolverlas, que tenga la posibilidad de participar activamente en el procedimiento iniciado a través de la aportación de pruebas, que la autoridad dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas, que tenga la posibilidad de conocer la determinación final

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

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

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

de la autoridad, y que tenga la posibilidad de impugnarla ante otra autoridad en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

68. Los mismos elementos de convicción que permitieron a este Organismo Nacional acreditar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso de V, por AR, aunado al hecho de que no consta en el ACTA que le hubiere informado sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o a ejercitar alguna acción legal conforme al artículo 226, fracción II, del Reglamento de la Ley de Migración, sirven para evidenciar cómo le fue vulnerado su derecho al acceso a la justicia, por haberle privado de la posibilidad de acceder a comunicación telefónica con las instituciones del Estado encargadas de atender reclamaciones¹⁵, sea por la vía jurisdiccional o a través de procedimientos no jurisdiccionales, así como de someter a análisis de una autoridad imparcial el actuar del personal migratorio.

69. Limitaciones como las descritas en el presente apartado anulan toda posibilidad real de las personas que se encuentren en las estancias del INM en el AICQ de solicitar de manera inmediata la protección de alguna otra autoridad competente para hacer frente a sus necesidades o revisar la actuación del personal del INM en ese Aeródromo.

70. En otro orden de ideas, respecto de la titularidad del derecho humano de las personas extranjeras a acceder a mecanismos de denuncia, debe tomarse en consideración que los artículos 1o. constitucional y 66 de la Ley de Migración disponen que en territorio mexicano todas las personas gozan, sin distinción alguna, de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, dentro de los cuales

¹⁵ CrIDH, Caso Tibi vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 131.

figura el de acceso a la justicia, previsto concretamente, como ya se refirió, en el numeral 17 constitucional.

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

72. En este sentido, el Poder Judicial de la Federación¹⁶, ha señalado que la “...Ley de Amparo establece reglas procesales específicas o diferenciadas aplicables a actos que representan una extraordinaria afectación, en función de que se trata de situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y/o la permanencia en el territorio nacional; derechos humanos altamente preciados que requieren la protección judicial más accesible y amplia que pueda darse. De este tratamiento procesal diferenciado vale desprender, como principio interpretativo, una orientación pro homine intensificada de la propia legislación de amparo ante situaciones de semejante riesgo, a fin de guardar la sistematicidad interior del ordenamiento y permitir que se cumplan sus objetivos últimos, con soluciones que allanen el acceso a la justicia...”.

16 Tesis aislada I.18o.A.33 A, “REFUGIADOS. DEBE SUPLIRSE LA QUEJA DEFICIENTE, CONFORME A LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, EN FAVOR DE QUIENES RECLAMEN LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A RECONOCERLES DICHA CONDICIÓN, EN ATENCIÓN A SU SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Mayo de 2018, Tomo III, página 2767.

73. Esta Comisión Nacional considera que lo anterior confirma que todo individuo que corra el riesgo de ser compelido a abandonar el país, por cualquier motivo o figura jurídica, tiene derecho a acceder a los medios de defensa que el orden jurídico reconoce en su favor.

74. En este caso la falta de información relacionada con el derecho de V a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria en que incurrió AR afectó el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, por habersele privado de la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado encargadas de atender sus reclamaciones.

E. Derecho a la libertad de tránsito

75. 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.

76. 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.

77. La Observación General 27 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...*”.

78. 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”*.

79. 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.”*

80. 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...”*.

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.

81. 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...”*.

82. En el caso en estudio, se acreditó que mediante la expedición de residencia temporal con vigencia hasta el 26 de octubre de 2022 con que contaba V no debió tener problema para ingresar y transitar por territorio mexicano toda vez que en el reverso del citado documento se lee que *“Este documento acredita situación migratoria regular en México y permite entradas y salidas múltiples”*.

83. No obstante, AR en el ACTA determinó la inadmisión de V, debido a que el CNA confirmó la existencia de una alerta migratoria, lo que le impidió continuar con su viaje a Chiapas, donde vive con QV, limitándose con ello su libertad de tránsito dentro de territorio nacional, en contravención también con lo dispuesto en el artículo 52, fracción VII de la Ley de Migración que señala las personas extranjeras podrán permanecer en el territorio nacional, como residente temporal, autorizándole en ese supuesto para permanecer en el país, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen .

84. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR vulneró el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de V, al no haberle permitido continuar su internación a territorio mexicano siendo residente temporal por contar con vínculo familiar, bajo el argumento de que cuenta con una alerta migratoria establecida por el mismo INM y con temporalidad anterior a la emisión de su residencia que el mismo INM debió resolver previo a ello, por lo que

incumplió 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

F.1. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

85. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política, *“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”*.

86. La promoción, el respeto, protección y garantías de derechos humanos reconocidas en el artículo antes referido, también se encuentran previstos 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.

87. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación derivado del análisis en los apartados correspondientes, AR y/o las autoridades responsables del INM con facultades para resolver los registros de las alertas migratorias, incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, al ser omisos en realizar una investigación y verificación exhaustiva del caso, así como fundar y motivar adecuadamente sus actos administrativos, tal y como se refirió en los apartados correspondientes, transgrediendo los derechos de V.

88. Por las violaciones expuestas en el párrafo que antecede, este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR y/o las autoridades responsables del INM con facultades para resolver los registros de las alertas migratorias, constituyen evidencia suficiente para concluir que incumplieron con su deber de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia como personas servidoras públicas, en términos de lo dispuesto por el artículo 7º, fracciones I, V y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los que se prevé la obligación que tienen las personas servidoras públicas 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, así como lo relativo al respeto a los derechos humanos de V, de conformidad con los fundamentos referidos en nuestra Constitución Política, Tratados Internacionales, la Ley de Migración y su Reglamento.

F.2. Responsabilidad institucional

89. Conforme al párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, *“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”*.

90. 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.

91. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, 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.

92. Esta Comisión Nacional considera que el INM incurrió en responsabilidad institucional, al no vigilarse adecuadamente que su personal cumpliera con las obligaciones y el deber de cuidado, respecto de los actos y omisiones que generaron afectaciones en contra de V, en específico al detectarse que existió un mal manejo en el criterio en la aplicación de la alerta migratoria de carácter informativo, a quien de manera inmediata se le rechazó, cuando contaba con una tarjeta de residencia temporal vigente, lo cual resultó en que se violaran sus derechos humanos como se ha precisado con antelación.

G. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

93. 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.

94. 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 unidad familiar y a la libertad de tránsito, se deberá inscribir a V como a QV 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.

95. 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.

96. 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.

97. 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 Restitución

98. En términos del artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, las medidas de restitución establecen que las víctimas, tendrán entre otros derechos, el restablecimiento de sus derechos jurídicos que hubiesen sido conculcados. En ese contexto, una vez aceptada la Recomendación, el INM dentro de un plazo máximo de dos meses, a través del CNA, deberá efectuar una investigación

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

²⁰ “Caso Carpio Nicolle y otros vs, Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

exhaustiva ante las instancias competentes, y una vez realizada, eliminar en su caso, el registro de alerta migratoria de V de las listas de control migratorio, hecho lo cual, se tendrán que remitir las constancias con que se acredite su realización, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

b) Medidas de Rehabilitación

99. 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”*.

100. 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 realizar las acciones necesarias para que se proporcione a V, como a QV, 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.

101. Esta 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. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, en caso de requerirlos; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

c) Medidas de Compensación

102. 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.*

103. 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.

104. 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 V y QV, 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 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 V y QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley

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

General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

d) Medidas de Satisfacción

105. 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.

106. 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 ante el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR, por las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

107. 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

108. 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.

109. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM imparta 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 todo el personal de la Sub representación Local del INM en la terminal 2 del AICQ, en particular a AR, 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.

110. 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. Colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V y QV, 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 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 V y QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se otorgue la atención psicológica a V y a QV, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, en caso de que externe requerirla, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua siempre que lo solicite V, y sea sugerido por la persona especialista, atendiendo a sus necesidades específicas; así como de proveerle de los medicamentos convenientes a su situación, en caso de requerirlos. 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. En el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se giren las instrucciones procedentes a las personas servidoras públicas de ese Instituto, que les competa analizar y valorar toda la documentación e información vinculada a la situación jurídica migratoria de V y, en su caso, resuelvan sobre la modificación del registro de control migratorio a su nombre, tomando en consideración que le fue concedida la condición de residente permanente por vínculo familiar, se le notifique de manera inmediata a V, garantizando los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley de la materia en favor de V, atendiendo a las observaciones vertidas en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que 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 esta Comisión 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, en específico respecto al derecho a la seguridad jurídica, debido proceso, la preservación de la unidad familiar de las personas en contexto de migración internacional y los criterios en la aplicación de la alerta migratoria de carácter informativo, al personal de la Sub representación Local del INM en la terminal 2 del AICQ, en particular a AR, 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 el que se incluyan los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencias, videos y evaluaciones; 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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.

114. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas 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, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH