

RECOMENDACIÓN NO. 172 /2023

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

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YAÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable 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; así como 1, 3, primer párrafo, 6, 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; 128 a 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2023/4790/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y libertad de tránsito en agravio de QV, persona de nacionalidad colombiana, que contaba con regular estancia en el país como visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, quien fue asegurado por personal del INM en el AICTBC y posteriormente trasladado a la EM-VHSA.

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 de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en 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 de las personas involucradas en los hechos y expedientes son las siguientes:

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

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

INSTITUCIONES	
DENOMINACIÓN	SIGLAS/ACRÓNIMO/ ABREVIATURA
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM

INSTITUCIONES	
DENOMINACIÓN	SIGLAS/ACRÓNIMO/ ABREVIATURA
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Tijuana, Baja California	AICTBC
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Estancia Migratoria en Villahermosa del Instituto Nacional de Migración, en el estado de Tabasco	EM-VHSA
Estancia Migratoria en Tijuana del Instituto Nacional de Migración, en el estado de Baja California	EM-TBC
Instituto Nacional de Migración	INM
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

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

I. HECHOS

5. El 16 de marzo de 2023, QV de nacionalidad colombiana, ingresó a los Estados Unidos Mexicanos en calidad de turista a través del AICM, ocasión en la cual personal del INM adscrito a ese aeropuerto, selló su pasaporte mediante el cual determinó el ingreso y estancia regular en el país, con vigencia al 30 de marzo de 2023, ello previo llenado de

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

formato del Portal de Servicios del INM, el cual le arrojó a QV un código QR² y su FMM, iniciando su traslado hacia la ciudad de Tijuana, Baja California.

6. El 17 de marzo de 2023, al arribar al AICTBC QV fue asegurado por personal del INM quienes le quitaron su pasaporte, trasladándolo a la EM-TBC donde se le inició el PAM determinándose el mismo día en cita; por lo que, en la misma fecha personal de este Organismo Nacional se entrevistó con QV momento en el que captó su queja donde señaló que fue detenido por elementos del INM en Tijuana, Baja California, a pesar de contar con estancia regular en México; posteriormente, QV fue remitido a EM-VHSA, lugar al que arribó el 19 de marzo de 2023, en compañía de personal de ese Instituto, quienes le hicieron entrega de un oficio de salida para abandonar territorio mexicano en un término de 20 días naturales.

7. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/PRESI/2023/4790/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

8. Escrito de queja de 17 de marzo de 2023, en el cual QV hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en su agravio, los cuales atribuyó a personas servidoras públicas del INM:

9. Acta circunstanciada de 21 de marzo de 2023, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la cual se hizo constar la visita a la EM-TBC ocasión donde se recibió el escrito de queja referido, así como la gestión realizada con personal de INM.

² Código QR: Combinación de barras y cuadros que acompaña a un producto o unidad de consumo para que pueda ser leído y descifrado mediante un lector óptico que transmite los datos a una máquina o una computadora.

10. Correo electrónico de 12 de abril de 2023, enviado por personal del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, al cual adjuntó copia de la siguiente información:

10.1. Oficio INM/ORBC/JDAJ/2253/2022, de 7 de abril de 2023, suscrito por PSP1, al cual se anexó informes de las personas servidoras públicas involucradas, así como copias simples del PAM e informó que no se inició procedimiento administrativo de investigación ante el Órgano Interno de Control de ese Instituto.

10.2. Oficio INM/ORBC/RLAIT/672/2023, de 17 de marzo de 2023, suscrito por AR1 Sub-representante Local del INM adscrita al AICTBC, dirigido al Encargado de Despacho de la EM-TBC, donde puso a disposición a QV y se plasmó que porta pasaporte vigente, no constando el nombre, ni firma de la persona servidora pública de ese Instituto que lo recibió.

10.3. Acuerdo de inicio del PAM, a las 01:35:55 horas, de 17 de marzo de 2023, instaurado a QV y suscrito por AR4 Representante Local del INM adscrita en ese entonces a la EM-TBC, donde no consta la firma de QV.

10.4. Acuerdo de presentación, a las 01:35:55 horas, de 17 de marzo de 2023, emitido por AR4, en el que determinó el alojamiento de QV, documento en el cual no consta la firma de QV.

10.5. Comparecencia de QV ante AR4, sin precisar hora, de 17 de marzo de 2023, en la cual presuntamente manifestó que quería regresar a su país lo antes posible y que ingresó de manera irregular a México con la intención de cruzar a los Estados Unidos de América, diligencia en la cual no consta su firma.

10.6. Notificación Consular de 17 de marzo de 2023, suscrito por AR4, a través del cual realizó la notificación consular a la Embajada de Colombia que QV se encuentra alojado en la EM-TBC y que cuenta con pasaporte vigente.

10.7. Constancia de las 19:10 horas, de 17 marzo de 2023, en la que AR4 certificó que QV se negó a firmar cada una de las constancias que integran el PAM y que manifestó que lo único que quería era regresar a su país de origen.

10.8. Oficio No. 1631/2023, de 17 de marzo de 2023, firmado por AR4, mediante el cual se notificaba a QV la resolución de que abandonara el territorio nacional, otorgándole un plazo máximo improrrogable de 20 días naturales.

10.9. Informe de 6 de abril de 2023, signado por AR4 relacionado con los hechos motivo de la queja.

11. Correo electrónico de 14 de abril de 2023, enviado por QV a través del cual aportó entre otras constancias, una imagen del pre-registro de ingreso a México, el cual realizó en el portal de servicios del INM; así como, impresión de su pasaporte sellado por la autoridad migratoria en el AICM donde consta su estancia regular en el país, con vigencia de 15 días a partir del 16 de marzo de 2023.

12. Correo electrónico de 6 de junio de 2023, enviado por personal del INM, a través del cual se adjuntó copia del oficio INM/ORBC/DAJ/3430/2023 de 05 de junio de 2023, suscrito por PSP2, quien agregó entre otros documentos, los siguientes:

12.1. Bitácora de llamadas realizadas por personas alojadas en la EM-TBC el 17 de marzo de 2023, donde no aparece registro de llamada realizada por QV.

12.2. Acuerdo de visita de verificación migratoria de 16 de marzo de 2023, suscrito

por AR1, con firmas de testigos de asistencia de AR2 y AR3 Agentes Federales de Migración adscritos al AICTBC, a través del cual se acordó realizar revisión migratoria en el AICTBC y comisionar a personal del INM para realizar la diligencia; observándose en dicho acuerdo omisión en cuanto al inició y terminó de dicha revisión.

12.3. Oficio número ORBC/SCVM/669/2023, de 16 de marzo de 2023, a través del cual se informó al AITBC, sobre las acciones de verificación migratoria en el AICTBC que se llevarían a cabo, sin mencionar el inició y terminó de dicha visita de verificación.

12.4. Oficio número ORBC/SCVM/670/2023, de 16 de marzo de 2023, a través del cual se comisionó a AR2 y AR3, a realizar acciones de verificación migratoria en el AICTBC con vigencia al 16 de marzo de 2023.

12.5. Informe de 06 de marzo de 2023 (sic), signado por AR1, AR2 y AR3, relacionado con los hechos motivo de la queja.

13. Correo electrónico de 4 de julio de 2023, enviado por personal del Órgano Interno de Control del INM, a través del cual remitió copia digital del oficio 311/04999/OIC/AQDI/3440/2023 de 30 de junio de 2023, suscrito por la Titular de Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones del Órgano Interno de Control en el INM, mediante el cual informó que, no hay registro de denuncia relacionada con los hechos expuestos en la queja.

14. Correo electrónico de 4 de julio de 2023, enviado por personal del INM, a través del cual remitió documentación relacionada con los hechos materia de la queja, de la cual se destaca lo siguiente:

14.1. Oficio INM/ORBC/DAJ/4284/2023 de 3 de julio de 2023, suscrito por PSP2, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja.

14.2. Informe de 3 de julio de 2023, suscrito por AR1 relacionado con los hechos motivo de la queja.

14.3. Informe de 3 de julio de 2023, suscrito por PSP3 relacionado con los hechos motivo de la queja, dentro del cual destacó que realizó el traslado de QV por instrucciones de AR1.

14.4. Informe de 3 de julio de 2023, suscrito por AR4 relacionado con los hechos motivo de la queja.

14.5. Inventario de pertenencias o valores de QV elaborada en las instalaciones de la EM-TBC el 17 de marzo de 2023.

15. Correos electrónicos del 11 de agosto de 2023, enviados por QV a través de los cuales aportó información relacionada con los hechos motivo de la queja.

16. Oficio INM/ORBC/JDAJ/6688/2022 de 6 de septiembre de 2023, mediante el cual personal del INM informó que las personas servidoras públicas señaladas como responsables se encuentran activas en el INM.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

17. Derivado de la revisión migratoria realizada por AR1, AR2 y AR3 en el AICTBC, el 17 de marzo de 2023, QV fue asegurado, trasladado y puesto a disposición de AR4 en la EM-TBC, donde se instauró en su contra el PAM, siendo remitido en esa misma fecha la EM-VHSA, lugar en el que se ejecutó la resolución emitida en su contra, en la que se

determinó su salida del país, por sus propios medios, concediéndole un plazo de 20 días naturales, presuntamente a petición de éste.

18. A la fecha de la emisión de la presente Recomendación, no se cuenta con evidencia que se haya iniciado procedimiento de investigación administrativa en el Órgano Interno de Control en el INM, con relación a los hechos motivo de queja.

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. Así también, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico en absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren de tránsito en México.

20. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2023/4790/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, en agravio de QV, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM

Tijuana, Baja California, en atención a las siguientes consideraciones.

A. CONTROL Y REVISIÓN MIGRATORIA POR PARTE DEL INM

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

22. Los artículos 57 y 58, segundo párrafo, del Reglamento de la LM, establecen que el INM, revisará la documentación que presenten las personas extranjeras al momento de solicitar su internación regular al territorio nacional, y en caso de que cumplan con los requisitos respectivos, la autoridad migratoria procederá a autorizar su ingreso al territorio nacional. El artículo 59, de ese Reglamento indica que: *“la autoridad migratoria, en el filtro de revisión migratoria, expedirá un documento migratorio a las personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación”*, que en el presente caso se trata de un sello colocado por personal del INM en el AICM del 16 de marzo de 2023, con una vigencia de 15 días, lo que reguló la estancia de QV en el país, contando a su vez con un pre registro en el Portal Electrónico de Servicios de ese Instituto, mismo que arrojó un código QR y su FMM.

23. En términos de lo señalado en el numeral 14, fracción I, inciso d), de los Lineamientos del INM, la FMM se otorga a la persona extranjera con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha en que se autoriza su ingreso al territorio nacional, la cual fue el 16 de marzo de 2023, con vigencia de 15 días como se aprecia en el sello estampado en el pasaporte de QV como lo dispone el artículo 16, de dichos Lineamientos.

24. Es importante puntualizar que el artículo 3, fracción XXXIII de la LM, menciona que se entenderá por situación migratoria a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones.

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

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

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

28. En este asunto cabe resaltar que los oficios de verificación migratoria y de comisión para realizarla, los cuales fueron remitidos por el INM son de 16 de marzo con vigencia al mismo día, por lo que, la diligencia practicada el 17 de marzo de 2023, ocasión en la que se aseguró a QV carece de fundamentación y motivación, ya que se incumplió con el procedimiento establecido que justifica los actos ejecutados.

29. De lo expuesto, y de las evidencias recabas por esa Comisión Nacional, se observó que, QV ingresó a México el 16 de marzo de 2023, por el AICM donde la autoridad migratoria autorizó la calidad de visitante en la modalidad de turista sin permiso para realizar actividades remuneradas, sellando su pasaporte con temporalidad de 15 días naturales, esto previo al pre registro en el Portal Electrónico de Servicios del INM, en el que incluyó sus datos personales así como los de viaje; por lo cual, QV tenía una situación migratoria regular en el país.

30. A pesar de ello el 17 de marzo de 2023, fue asegurado por AR1, AR2 y AR3 en el AICTBC y presentado ante AR4 en la EM-TBC, quien a su vez ordenó su traslado a Villahermosa, Tabasco, para efecto de ejecutar la determinación de 17 de marzo de 2023, realizada en su contra consistente en la entrega de oficio de salida para abandonar el país por sus propios medios en un plazo improrrogable de 20 días naturales, presuntamente a petición de QV, circunstancia que aconteció después de haber permanecido 17 horas aproximadamente a disposición de esa autoridad, transgrediéndose en su agravio los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, como se analizara a continuación.

B. CONTEXTO DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

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

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

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

34. Esta Comisión Nacional sostiene que los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida, ya que el acto de

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

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

autoridad debe estar debidamente fundado y motivado⁵.

35. En ese sentido, el Estado debe salvaguardar el derecho al debido proceso de las personas en sus respectivas competencias, otorgando las garantías necesarias para que, como en el presente caso, QV pudiera ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho conviniera en el PAM que le fue instaurado en la EM-TBC; y se hiciera constar su firma en las actuaciones de dicho procedimiento, por lo que en ese sentido, no se tiene la certeza de que se le haya respetado ese derecho ante la falta de firmas de QV, lo que tuvo como resultado la emisión de un oficio de salida para abandonar el país por sus propios medios; no obstante que contaba con regular estancia en el país, por lo que tal omisión de la autoridad es contraria al fallo que ha emitido en ese sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 388/2022, donde se determinó que las personas extranjeras sujetas a un procedimiento migratorio tienen el derecho irrenunciable a contar con una defensa adecuada⁶; circunstancia que se abordará en los siguientes apartados.

C. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD

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

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

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

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

37. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso, la necesidad de que las autoridades actuantes sean competentes para intervenir en cada caso en específico y la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

38. 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.

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

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

41. El primero de ellos, referente al respeto de los derechos de las personas extranjeras durante la substanciación de los procedimientos administrativos migratorios en virtud de que, de conformidad con el artículo 144 de la LM, dicho procedimiento pudiera derivar

en una deportación, lo cual podría afectar irreparablemente derechos tales como la libertad, la unidad familiar, la integridad personal, el principio de no devolución, aspecto primordial de las personas solicitantes o que ya son reconocidas como refugiadas.

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

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

44. En este sentido, el 17 de marzo de 2023, AR1, AR2 y AR3, ordenaron presentar a QV ante AR4, para que se determinara su situación jurídica, toda vez que refieren que QV se negó a mostrar su pasaporte y documento que acreditara su regular estancia en México; al respecto, AR4 acordó el inicio del PAM, el cual según lo dispone el artículo 233 del Reglamento de la LM, debe contener, entre otras cosas *“la documental firmada por el alojado en la que conste que se hicieron de su conocimiento sus derechos y obligaciones”*, sin que obre dicha documental suscrita por QV, lo cual se justificó dentro del PAM ya que se advirtió constancia suscrita por AR4, en la que expuso que se notificó a QV respecto del contenido del PAM y que éste se negó a firmar las constancias que lo integran; sin embargo, la hora a la que se refiere se llevó a cabo la referida notificación QV ya iba en camino a la EM-VHST, por lo que no existe certeza de que esto haya ocurrido como lo expone la autoridad, además QV niega haber firmado dicha notificación de derechos; por otra parte, QV refirió que no le permitieron realizar llamadas telefónicas, lo que se corroboró con la bitácora de llamadas aportada por el INM, en la cual no se

advirtió registro de llamada hecha por QV.

45. En ese sentido, el artículo 233 del Reglamento de la LM establece respecto de la obligación de abrir un expediente administrativo a toda persona extranjera presentada en una estación migratoria o estancia provisional, el cual deberá de contener, entre otras cosas la documental firmada por el alojado en la que conste que se hicieron de su conocimiento sus derechos y obligaciones, particularmente, comunicarse con su autoridad consular, ser asistido o representado legalmente por la persona que designe, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la determinación de apátrida, regularizar su estancia, solicitar el retorno asistido a su país de origen, interponer recurso en contra de las resoluciones que emite el Instituto, aportar las pruebas que conforme a derecho convengan y a proponer a dos testigos durante su comparecencia.

46. En el presente caso, del PAM instaurado a QV el cual fue remitido en copia a este Organismo Nacional, se advirtió que en su comparecencia de 17 de marzo de 2023, rendida ante AR4 no se cuenta con su firma autógrafa, en la que se hizo constar que ingresó de manera irregular al país, su deseo de regresar a su país y que no quería presentar recurso, ni desahogar pruebas, ni alegatos, a pesar de contar con 10 días hábiles para presentar pruebas a su favor de conformidad a lo resuelto por la autoridad migratoria; caso contrario, inmediatamente después de la comparecencia, AR4 procedió a resolver que QV debía de abandonar el país en 20 días naturales a petición de él, por lo que fue trasladado a la EM-VHST.

47. Derivado de la importancia de la diligencia referida, resultaba conveniente que el personal el INM hubiese actuado de manera diligente para que QV firmará las actuaciones y así dejar constancia fehaciente de que realmente leyó o le fue leído y que verdaderamente aceptó lo plasmado por éste en la diligencia, siendo inverosímil que QV refiera haber ingresado de manera irregular, cuando contaba con una FMM, código QR y en consecuencia una regular estancia en el país; además de que, no se cuenta con la

certeza de que éste tuviera conocimiento del contenido de la comparecencia ya que, como se ha indicado en reiteradas ocasiones, no se encuentra suscrita; todo lo anterior se traduce en un incumplimiento al debido proceso establecido en el contenido de los artículos 109 fracción V, de la LM, 222 párrafo segundo del Reglamento de la LM, así como 24 fracción VI del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM, que al respecto señalan que las personas extranjeras presentadas en estaciones migratorias tendrá derecho desde su ingreso a *“ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio”*.

48. Cabe mencionar que debido a la falta de firma de QV dentro de las constancias en el PAM, se advirtió una documental suscrita por AR4, en la que expuso que notificó a QV respecto del contenido del PAM y que éste se negó a firmar las constancias que lo integran, sin embargo, QV refirió que a la hora y fecha en la que presuntamente se llevó a cabo la referida notificación, él ya se encontraba en camino a la EM-VHST, por lo que no existe certeza de que esto haya ocurrido como lo expone la autoridad.

49. De las constancias remitidas a este Organismo Nacional no obra resolución en la que se acordó que QV abandonara el país, sino únicamente la notificación hecha al quejoso sobre lo resuelto, por lo que no se tiene constancia de que QV haya tenido conocimiento de que tenía el derecho de interponer recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto a pesar de que supuestamente haya manifestado dentro de la comparecencia de 17 de marzo de 2023, que quería regresar a su país; por lo que no se tiene certeza de que esta resolución se haya realizado y se haya suscrito por QV, en ese sentido, no pasó inadvertido que según los numerales 113, 114 y 183 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente caso conforme a los similares 77 de la Ley de Migración y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resultaba conveniente garantizar que QV firmará cada una de las páginas para dejar constancia de que realmente leyó o le fue leído el

contenido del mismo y aceptó de conformidad su contenido.

50. Por otra parte, resulta inverosímil que QV no haya mostrado su pasaporte ante AR2 y AR3, pues refiere que su documento fue retenido desde el primer momento y que no existe motivo coherente para que se hubiera negado a proporcionarlo pues en éste se encuentra estampado el sello de fecha 16 de marzo de 2023 que documentaba su regular estancia en el país, con vigencia de 15 días, el cual fue colocado en su pasaporte por agentes federales de migración en el AICM, además que dentro de la puesta a disposición suscrita por AR1, se enlistó a QV con pasaporte, documentales con las que PS3 realizó el traslado de QV a la EM-TBC; sin que en ésta, al momento de la recepción se haya realizado alguna anotación en la que plasmara que no se recibían los documentos enlistados, por lo que con ello se desprende que fue recibido tal como lo suscribió AR1.

51. En cuanto al actuar de AR4, también negó que QV portara pasaporte, utilizando como soporte de su dicho la hoja de pertenencias, constancia que si fue suscrita por QV, en la que no se plasmó que trajera consigo pasaporte, lo que resulta coincidente con lo manifestado por el agraviado respecto de la retención de su documento por la autoridad migratoria del AICTBC; sin embargo, obra constancia que contradice lo manifestado por AR4, pues este realizó una notificación consular a la Embajada de Colombia en México, donde informó que un nacional colombiano con pasaporte se encontraba en la EM-TBC.

52. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1, AR2, AR3 y AR4 omitieron cumplir con las formalidades que establece la ley dentro del PAM, alejándose del debido proceso que provocó que QV fuera asegurado en el AICTBC y permaneciera detenido en la EM-TBC, para luego ser trasladado a la EM-VHST, a pesar de contar con regular estancia en México, vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y legalidad, establecidas en los artículos 14, 16 y 17, párrafo tercero, de la CPEUM, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como 8 y 25 de

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señalan en términos generales, las garantías procesales con las que gozan las personas.

D. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

53. 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.

54. 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.

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

(aspecto formal)”⁸.

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

57. Para la SCJN¹⁰, 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.

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

59. Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II y III de la LM, establece que entre las facultades del INM está la de vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación, así

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

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

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

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

como tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país, de los extranjeros. Por su parte los artículos 97 y 98 de la citada Ley señalan los casos en los que ese Instituto podrá realizar las acciones de revisión migratoria, los requisitos que se deberán cumplir para la práctica de estas, así como los supuestos en que se puede presentar a un extranjero en una estación migratoria.

60. 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, cabe resaltar que los oficios de verificación migratoria y de comisión para realizarla, remitidos por la autoridad, son de 16 de marzo de 2023, con vigencia al mismo día, por lo que la diligencia practicada en la que se aseguró a QV carece de fundamentación y motivación, ya que se incumplió con el procedimiento establecido que justifica los actos ejecutados, aunado a que como ya se expuso, en esa fecha QV cumplía con los requisitos y las formalidades para ingresar a México, tan es así que personas servidoras públicas del INM en el AICM le concedieron 15 días para permanecer en el país, con la calidad de visitante en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas.

61. No obstante, el 17 de marzo de 2023, QV fue detenido por AR2 y AR3; posteriormente, puesto a disposición por AR1 ante AR4 en la EM-TBC, quien acordó el inicio de un PAM en su contra y posteriormente su traslado a Villahermosa, Tabasco, para ejecutar la resolución emitida el 17 de marzo de 2023.

62. En ese sentido, resulta oportuno hacer mención que dentro de la notificación de oficio de salida definitiva del país hecha a QV el 17 de marzo de 2023, se hace referencia a la resolución de la misma fecha dictada por AR4; sin embargo, dicha constancia no obra dentro de PAM que se remitió a este Organismo Nacional, a pesar que se solicitó en dos ocasiones la documentación de manera completa; no obstante, dentro del oficio de notificación se advierte que de manera contradictoria se ordenó que QV abandonara el

país por la frontera sur más cercana a Baja California, sin embargo, inmediatamente después en el mismo oficio se menciona que QV deberá de abandonar el país por la frontera más cercana a Baja California, lo que resalta que de manera arbitraria AR4 retuvo a QV y ordenó su traslado a la EM-VHSA para hacer efectiva la resolución emitida a QV; de lo que se advierte que dicho traslado no está debidamente fundado y motivado, pues a pesar de que la resolución se emitió el 17 de marzo de 2023, QV estuvo 2 días más privado de su libertad sin causa justificada, coartando su derecho a la libertad personal nuevamente, pues fue puesto en libertad hasta el 19 de marzo de 2023 fecha en la que llegó a la EM-VHST, ya que dicho traslado se realizó en autobús, lugar en el que refirió QV permaneció por una hora antes de ser puesto en libertad.

63. Todo lo anterior expuesto, a pesar de tener regular estancia en el país, ya que aún si AR1, AR2, AR3 y AR4, efectivamente no hubieran tenido acceso al pasaporte de QV pudieron haber realizado las diligencias necesarias para comprobar su identidad y su situación migratoria a través del Sistema Electrónico de Trámite Migratorio, lo cual no se realizó.

64. Aunado a ello, en el “*Caso Vélez Loo vs Panamá*”, la CrIDH precisó que las medidas privativas de la libertad que tienen la substanciación de procedimientos administrativos migratorios sólo deberán ser utilizadas de manera excepcional, durante el menor tiempo posible y observando el principio de proporcionalidad¹².

65. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resultó evidente que se vulneró en agravio de QV su derecho a la libertad personal, toda vez que fue detenido y retenido sin causa justificada, ya que contaba con situación regular en el país; no obstante, fue presentado en la EM-TBJ, y posteriormente a la EM-VHST, lugar al que llegó y fue puesto en libertad hasta el 19 de marzo de 2023, a pesar de que su resolución era de 17 de

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

marzo de 2023, permaneciendo privado de su libertad, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagran el derecho a la libertad.

E. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

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

67. 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.

68. 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...”*.

69. La Observación General 27 asume que el Estado puede *“restringir esos derechos solo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros (...) que deben ser previstas por la ley... y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto...”* Agrega que las restricciones *“...deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser*

adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”.

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

71. La CIDH¹⁴ refirió a su vez 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 esa 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...”*.

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

73. Como se estableció en los apartados precedentes de la presente Recomendación, el INM está facultado para realizar labores de revisión migratoria dentro del territorio

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

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

nacional y, en caso de detectar personas extranjeras que no tengan documentos para acreditar su situación regular, serán presentadas en una estación migratoria donde se dará inicio al procedimiento administrativo migratorio. En el caso en estudio, se acreditó que el 16 de marzo de 2023, QV ingresó a México con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, por temporalidad de 15 días, lo que se desprende del sello del pasaporte, imagen aportada por QV y por la autoridad migratoria.

74. En términos de lo establecido en el artículo 59 del Reglamento de la LM, el INM expedirá un documento migratorio a aquellas personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación; de igual forma, los numerales 14, fracción I, inciso d) y 16 de los Lineamientos del INM precisa que la FMM o en este caso el sellado de pasaporte con temporalidad, 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; en este caso en particular, QV incluso realizó el pre registro en el Portal Electrónico de Servicios del INM, en el que especificó sus datos personales y los del viaje, lo que resultó al arribar a México por el AICM que, la autoridad migratoria procediera a estampar el sello correspondiente en su pasaporte.

75. De acuerdo con lo anterior, el estampado del pasaporte a QV ocurrió al ingreso al país, el cual estaba vigente al arribar en el AICTBC, por lo tanto, el aseguramiento acontecido el 17 de marzo de 2023, resultó ilegal y al ser presentado ante AR4 en la EM-TBC, derivado del aseguramiento efectuado por AR1 y AR2, puesta a disposición autorizada por AR1, limitó la libertad de tránsito de QV dentro de territorio nacional, ya que contaba con documentación migratoria que le permitía transitar por México sin limitación para viajar a determinada zona; no obstante, QV manifestó que visitaría Tijuana en la entrevista que le fue efectuada en el AICM.

76. Al respecto, es importante precisar que si bien en la comparecencia de QV rendida ante AR4 se hizo constar que, refirió que su intención de viajar a México era para cruzar a los Estados Unidos de América de manera ilegal, también lo es que en dicha constancia, la cual fue remitida por el propio INM no se advierte la firma de QV, inconsistencia que ocurre en todas las constancias que conforman su PAM, reiterando que si bien obra una constancia suscita por AR4, de 17 de marzo de 2023, en la que especifica que siendo las 19:10 horas, se puso a la vista el PAM a QV quien se negó a firmar, dicha manifestación resulta contradictoria pues a esa hora QV viajaba en autobús rumbo a la EM-VHST, por lo que resulta improbable que se haya procedido a notificar el contenido del PAM y que QV se haya negado a firmar, por lo que en ese sentido, no se tiene la certeza de que dicha manifestación haya ocurrido en esos términos.

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

78. Ahora bien, el hecho de que QV haya ingresado a México y en su estancia hubiese decidido llegar a la frontera que divide los Estados Unidos de América y la República Mexicana para un fin determinado, esta no restringe su derecho a la movilidad en el país,

ya que en la LM, su Reglamento y los Lineamientos del INM, menciona que la persona extranjera tendrá la calidad de visitante por el tiempo autorizado en su documento migratorio, sin establecer expresamente que se debe mantener en determinado lugar.

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

80. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1, AR2, AR3 y AR4, vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de QV, al no haberle permitido continuar su viaje, bajo el argumento de una revisión migratoria, por lo que incumplieron lo previsto en los artículos 11 de la Constitución Política; 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 7 de la LM.

F. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PUBLICAS

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

82. De igual manera, quedó evidenciada la responsabilidad de AR4, quien resolvió la situación migratoria de QV en la EM-TBC otorgándole oficio de salida en virtud de que contaba con regular estancia en el país; no obstante, de manera indebida ordenó su

traslado a Villahermosa, Tabasco, para ejecutar la resolución de 17 de marzo de 2023, donde se determinó la entrega de un oficio de salida para abandonar el país en un término de 20 días naturales, por adecuar su conducta a la hipótesis contemplada en el artículo 137 fracción III de la LM, consistente en que tal situación fue presuntamente a petición de QV sin haber hecho previamente una revisión exhaustiva para establecer la situación migratoria real de QV a pesar de que, contaba con indicios para ejercer dicha facultad como se mencionó con anterioridad, por lo que en ese sentido se vulneraron los derechos humanos de QV al libre tránsito, a la libertad personal y seguridad jurídica.

83. Paralelamente AR4 emitió el acuerdo de presentación de QV en la EM-TBC, que tuvo como consecuencia que permaneciera alojado en ese lugar pese a que contaba con la calidad de visitante y tenía sellado vigente en su pasaporte, además de que ese acuerdo no estuvo debidamente fundado, ni motivado ya que si bien refiere que la persona extranjera no portaba el pasaporte, lo que imposibilitó la comprobación de su identidad para realizar la búsqueda en el sistema, si pudo realizar la notificación consular a la Embajada de Colombia, documento en el que se plasma que QV contaba con pasaporte vigente.

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

85. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todas las personas servidoras públicas deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de

cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

G. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

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

88. 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 II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la legalidad, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, se deberá inscribir a QV en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de que tenga acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas.

89. 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.

90. Al respecto, la CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida”*¹⁵. En

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

este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*¹⁶.

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

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

A) Medidas de Rehabilitación

93. 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 el artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

94. 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 QV la atención psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para QV, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género,

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

de forma continua, hasta que alcance el máximo beneficio. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo.

B) Medidas de Compensación

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

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

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

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

conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberá remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

C) Medidas de satisfacción

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

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

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

D) Medidas de no repetición

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

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

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

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

Organismo Nacional, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, con el objeto de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

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

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

V. RECOMENDACIONES

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

SEGUNDA. Se otorgue la atención psicológica que QV requiera, en coordinación con la

CEAV, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para QV, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que alcance el máximo beneficio; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

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

CUARTA. Diseñar e impartir en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de revisión migratoria, al personal de la Oficina de Representación Local del INM en Tijuana, Baja California que intervenga dentro de los procedimientos señalados, en particular a AR1, AR2, AR3 y AR4, quienes se encuentran activos laboralmente dentro del Instituto, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Una vez hecho lo anterior, se envíen a este

Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

BVH