RECOMENDACIÓN NO. 188 /2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE QV, V1, V2 Y V3, FAMILIA DE NACIONALIDAD COLOMBIANA, EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE CANCÚN, QUINTANA ROO.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 26, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 89, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2023/9877/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad de tránsito, en agravio de QV, V1, V2 y V3, personas de nacionalidad colombiana, atribuibles a personas servidoras púbicas del Instituto Nacional de Migración adscritas a la terminal 2 del Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto 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; y 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; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Quejosa Víctima Directa	QV
Víctima Directa	V
Persona Servidora Pública	PSP
Persona Autoridad Responsable	AR
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM

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

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Instituto Nacional de Migración	INM
Aeropuerto Internacional de Cancún, Quintana Roo, Terminal 2.	AICQ

Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política

I. HECHOS

5. QV presentó queja ante este Organismo Nacional el 31 de mayo de 2023 quien refirió que el 22 de mayo de esa anualidad, viajó con su familia integrada por su esposa V1 y sus hijas, las niñas V2 y V3, todos de nacionalidad colombiana, al AICQ, ya que tenían conexión para viajar a Ámsterdam, Países Bajos.

6. Agregó que al arribar al AICQ, fueron recibidos por AR1 y canalizados a un área donde no les permitieron abordar su vuelo de conexión, siendo retornados ese mismo día por la noche a su país de origen, agregando que la sala donde los alojaron para esperar su vuelo de regreso, se encontraban hombres adultos, por lo que sus hijas y esposa se sintieron incomodas.

7. Con motivo de lo anterior, este Organismo Nacional inició el expediente de queja **CNDH/5/2023/9877/Q** para documentar las violaciones a 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 31 de mayo de 2023, presentado por QV, en el que manifestó hechos presuntamente violatorios de derechos humanos atribuidos a personal del INM, en su agravio y en el de su familia, V1, V2 y V3.

9. Oficio INM/OSCJ/DDH/0804/2023, recibido vía correo electrónico el 7 de julio de 2023, por el cual el Director de Derechos Humanos del INM, remitió un informe a este Organismo Nacional sobre la queja presentada por QV, al que adjuntó copia de la siguiente documentación:

9.1 Oficio INM/ORQR/OT/3648/2023, de fecha 6 de junio 2023, mediante el cual PSP, Titular de la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo, rindió un informe detallado sobre los hechos constitutivos de la queja presentada por QV, agregando imágenes fotográficas en las que se advierte un área para mujeres y niños.

9.2 Actas de rechazo aérea a nombre de QV, V1, V2 y V3 elaboradas por AR2, Jefa de Departamento adscrita a la Terminal 2 del AICQ, en la que se advierte la participación de AR1 agente federal de migración “B”, quien realizó la revisión migratoria de los agraviados y al advertir inconsistencias en la entrevista en filtro, las canalizó a una segunda entrevista, siendo rechazados por AR2, sin que se advierta en ellas las firmas de las personas agraviadas.

10. Acta circunstanciada de 6 de septiembre de 2023 mediante la cual se dio vista a QV sobre lo informado por la autoridad, quien en respuesta proporcionó boletos aéreos para probar su dicho sobre estar en tránsito en territorio nacional y evidenciar su destino final.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

11. El 22 de mayo de 2023, QV, V1, V2 y V3, arribaron a la terminal 2 del AICQ, ocasión en la que, tras haber sido sujetos a una segunda revisión, AR2, Jefa de Departamento del INM adscrita AICQ determinó su inadmisión a México, a su

consideración, por no cumplir con los requisitos de ingreso, siendo devueltos al país de procedencia horas más tarde.

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

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

13. Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/9877/Q,** en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad de tránsito, en agravio de QV, V1, V2 y V3, personas en contexto de migración, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas al INM, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Contexto del procedimiento de internación a México para personas en movilidad internacional

14. 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[1].

15. En vinculación con lo anterior, según lo dispone el artículo 37 de la Ley de Migración, los extranjeros deberán: I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes: a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias. II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.

16. Asimismo, para autorizar la internación de personas extranjeras, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda, podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican[2]:

> I. Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido conforme al derecho internacional y, en su caso, visa o documento migratorio;
> II. Información y datos personales que le sean requeridos;
> III. Motivo del viaje;
> IV. Lugar de residencia habitual o de procedencia;
> V. Domicilio y tiempo de estancia en el territorio nacional;
> VI. En su caso, nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona física o moral que lo empleará o lo invita;
> VII. Actividades a las que se dedica en su país o lugar de procedencia y las que realizará en el territorio nacional;

[1] Artículo 34, segundo párrafo de la Ley de Migración.
[2] Artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración.

VIII. Los medios de subsistencia durante su estancia en el territorio nacional, salvo el caso de las personas extranjeras que porten visa mexicana, y

IX. El transporte que utilizará para efectuar su salida.

17. Por tanto, el primer contacto de una persona nacional o extranjera con las autoridades mexicanas luego de arribar a este país vía aérea es a través de la revisión de su documentación migratoria que hace el personal del INM en los llamados filtros migratorios del AICQ y, en caso de que se advierta que la persona extranjera no cumple con los requisitos de ingreso, exista una alerta migratoria, encuentre inconsistencias en la información, o bien, falta de autenticidad o veracidad de los documentos presentados, será enviada a una segunda revisión, durante la cual se determinará su admisión al territorio nacional o rechazo al lugar de procedencia o a aquél donde sea admisible, debiendo fundar y motivar su resolución.[3]

18. Antes de entrar al análisis del caso, es importante destacar que, si bien el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en el primer párrafo del artículo 11 de la Constitución Política, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

19. Cabe hacer mención, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Migración, el Estado podrá autorizar el tránsito inmediato de pasajeros extranjeros en aeropuertos internacionales, sin ser sometidos a revisión migratoria, toda vez que las personas extranjeras que arriben en aeronaves de servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros, abandonan el país

[3] Artículos 57, 58, segundo párrafo y 60, segundo y tercer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración.

por el mismo aeropuerto dentro del término no mayor de 24 horas, sin la necesidad de internarse a México.

20. Ahora bien, QV, V1, V2 y V3, de nacionalidad colombiana, país cuyos nacionales, según la página oficial del INM, no requieren visa para viajar a México y solicitar su internación como visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas[4], el 22 de mayo de 2023 arribaron a la terminal 2 del AICQ, para abordar su siguiente vuelo con destino Ámsterdam, Países Bajos.

21. A pesar de lo anterior, al llegar al filtro migratorio, AR1 los envió a segunda revisión al encontrar inconsistencias en la entrevista en filtro, mientras que AR2 determinó su inadmisión a México sin fundar, ni motivar debidamente su resolución y horas más tarde, el mismo 22 de mayo de 2023, las víctimas fueron retornadas a Colombia, vulnerando en su contra el derecho a la seguridad jurídica y libertad de tránsito, como se analiza en los apartados siguientes.

B. Derecho a la seguridad jurídica

22. 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 de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y 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"*.[5]

[4] Consultar: https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/paises-no-requieren-visa-para-mexico/
[5] CNDH. Recomendaciones 95/2023, párr. 26, 197/2022, párr. 48, 50/2020, párr. 57.

23. 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.

24. 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 de los Estados Unidos Mexicanos, como son: a) acceso a la impartición y procuración de justicia; b) garantía de audiencia; c) debida defensa y, c) ser merecedor a una sentencia condenatoria o absolutoria.

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

26. 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 y que permite respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo cual la SCJN[6] ha identificado como *"formalidades esenciales del procedimiento"*, de las personas sujetas a un proceso sancionatorio.

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

27. En ese contexto la CrIDH se ha pronunciado respecto de la expulsión o deportación de personas extranjeras, 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."*[7]

28. Asimismo, la CrIDH ha advertido diversas hipótesis de violaciones al procedimiento migratorio como: "*…Falta de recursos efectivos para cuestionar la legalidad de la detención; Derecho a la información…; Notificación de la resolución…, y Recursos respecto del fallo sancionatorio; e Ilegalidad del lugar de reclusión de extranjeros sancionados …*"[8], situación semejante al presente caso de QV, V1, V2 y V3.

29. Esta Comisión Nacional reitera que todo acto de una persona servidora pública debe cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos procesales 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 valida.[9]

---

[7] Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 175.; Caso Vélez Loor vs Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párr. 120.
[8]Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Subtítulos incisos c), e), g) y h).
[9] CNDH. Recomendación 95/2023, párr. 33, 143/2022, párr. 53.

30. En ese sentido, el Estado a través de sus instituciones debe salvaguardar el derecho al debido proceso en sus respectivas competencias, otorgando las garantías necesarias para que, como en el presente caso, QV, V1, V2 y V3, estuvieran en posibilidad de realizar las acciones correspondientes a esclarecer el motivo de su arribo y acceder a una adecuada defensa, sin que se les causara un acto de molestia como lo fue la negativa de continuar su conexión a su destino Ámsterdam, tras su llegada a la terminal 2 del AICQ, tal y como se analizará en los siguientes apartados.

31. La internación regular al país vía aérea, se efectúa por personal del INM en los filtros de revisión migratoria, en el que las personas extranjeras o en contexto de migración deben de presentar la documentación que acredite los motivos de estancia en México; sin embargo, en caso de que el INM advierta que no cumplen con los requisitos, serán enviados a una segunda revisión, en la que se verificará la información obtenida por esa autoridad y determinará el ingreso o rechazo de los extranjeros, como resultó con QV, V1, V2 y V3, quienes fueron inadmitidos y retornados debido a que AR1 y AR2 dudaron de su intención de tránsito y conexión con destino Ámsterdam, pese a tener la documentación que así lo acreditaba.

32. En el caso que nos ocupa, se advirtió que la inadmisión de los agraviados se basó en las actas de rechazo emitidas por AR2 en contra de QV, V1, V2 y V3, el 22 de mayo de 2023, en las cuales se establecieron supuestas inconsistencias en las entrevistas efectuadas en el filtro por AR1, persona servidora pública que los remitió a una segunda entrevista llevada a cabo por AR2, quien señaló, en dichos documentos, que *”NO HAY COHERENCIA EN LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL EXTRANJERO CON LA YA CORROBORADA”*, sin especificar el fundamento y motivo de la negativa de continuar con el tránsito de las víctimas y al contrario, los inadmitió al país, transgrediendo el derecho a la seguridad jurídica de las víctimas, como se describirá a continuación.

B.1. Irregularidades detectadas en el filtro de revisión de la terminal 2 del AICQ

33. En el escrito de queja suscrito por QV el 31 de mayo de 2023, este manifestó que en la madrugada del día 22 de ese mes y año, llegó, en compañía de su familia V1, V2 y V3, a la terminal 2 del AICQ, provenientes de Colombia, pero al pasar por el filtro migratorio fueron enviados a una sala, en la que ya no pudieron abordar su siguiente vuelo, sin informarles el motivo de ello, siendo retornados al país de procedencia horas más tarde del 22 de mayo de 2023.

34. Del informe rendido mediante oficio INM/ORQR/OT/3648/2023, de fecha 6 de junio 2023, mediante el cual PSP, señaló que QV, V1, V2 y V3, al pasar por los filtros del INM fueron entrevistados por AR1, momento en el que mostraron sus pasaportes y vuelo de conexión a Ámsterdam, respectivamente; sin embargo, AR1 determinó enviarlos a segunda revisión, con el argumento de que hubo inconsistencias en la entrevista en filtro.

35. Al respecto, se advirtió que AR1, en su calidad de Agente Federal de Migración “B” no contaba con facultades para efectuar diligencias de control migratorio a través de la revisión de la documentación de las personas en los filtros de revisión migratoria en el AICQ, toda vez que conforme lo disponen los artículos 12, 13, 14 y 15, en sus respectivos apartados B, así como los similares 19, y 23, del Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012, los delegados federales, subdelegados federales, delegados locales, subdelegados locales, subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria, así como jefes de departamento de control migratorio, son los competentes para

realizar las diligencias de control migratorio a través de la revisión de la documentación de las personas.

36. En el acta de rechazo aérea emitida por AR2, a nombre de las víctimas, se señaló que AR1 solicitó una segunda revisión por "***INCONSISTENCIA EN LA ENTREVISTA EN FILTRO***", sin que dicha persona servidora pública, precisara en qué tipo de inconsistencias incurrieron QV, V1, V2 y V3, toda vez que manifestaron hacer un viaje de manera internacional por primera ocasión en compañía de su familia, y solo estar de tránsito ya que su destino final era Ámsterdam, Países Bajos por 10 días, y su vuelo de regreso se encontraba en su celular, situación que coincidía con lo que señalaron durante la segunda revisión.

37. El artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración, es claro al señalar que, para autorizar la internación de personas extranjeras, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda podrá corroborar los requisitos que se indican, entre ellos, el pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido conforme al derecho internacional, así como visa o documento migratorio. Sin embargo, de la información proporcionada por el INM a esta Comisión Nacional, no se advierte en qué radicaron las inconsistencias generadas por AR1, en el filtro respectivo.

38. En ese sentido QV, V1, V2 y V3, sí contaban con pasaporte, boleto aéreo de conexión de las 21:55 horas del 22 de mayo de 2023, en consecuencia, AR1 no sólo fue omisa en motivar y fundar debidamente su decisión de enviar a los agraviados a una segunda revisión, dejando de observar lo establecido por el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala como elementos y requisitos del acto administrativo el estar fundado y motivado, si no también, omitió establecer el motivo por el cual no les permitió continuar con el vuelo de conexión que tenían programado.

B.2. Procedimiento de segunda revisión de QV, V1, V2 y V3

39. Como se señaló en el apartado A de esta Recomendación, la normatividad prevé una serie de requisitos que las personas deben cumplir y acreditar ante el personal migratorio en los filtros del INM en el AICQ para solicitar su internación a México.

40. Lo anterior, se encuentra previsto en los artículos 36, 37 y 43 de la Ley de Migración, así como 52, 57 y 60 de su Reglamento, donde se refieren con claridad los requisitos que deben presentar, así como los elementos de convicción que personal del INM podrá corroborar en caso de tener duda sobre alguno de estos requisitos.

41. Ahora bien, a pesar de que ninguna de las disposiciones aludidas prevé la posibilidad de realizar revisiones migratorias a los extranjeros que se encuentren en tránsito inmediato, como lo expresaron y demostraron los agraviados, AR1 y AR2 efectuaron dichas tareas, no obstante que QV, V1, V2 y V3, les manifestaron claramente, como se advierte de las actas de rechazo emitidas por AR2, encontrarse en el AICQ únicamente por tránsito internacional para continuar con su destino a Ámsterdam, vuelo que abordarían a las 21:55 horas del mismo día de su arribo a ese aeródromo, es decir, el 22 de mayo de 2023, lo cual se encontraba dentro de las 24 horas que establece el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Migración, que en lo medular señala que se podrá autorizar el tránsito inmediato de pasajeros extranjeros en aeropuertos internacionales, sin ser sometidos a revisiones migratorias y sin solicitar la entrada a territorio nacional, siempre y cuando arriben en aeronaves de servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros y abandonar el territorio nacional desde el mismo aeropuerto dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas.

42. Es decir, previamente QV, V1, V2 y V3 aportaron elementos e información para acreditar que su llegada al AICQ era para fines de tránsito inmediato y continuar su destino hacia Ámsterdam, Países Bajos, mostrando para ello: pasaportes y vuelos de conexión, y su manifestación de que: "*ESTOY HACIENDO UN VIAJE DE MANERA INTERNACIONAL POR PRIMERA OCASIÓN EN COMPAÑÍA DE MI FAMILIA, ESTARÉ SOLO DE TRANSITO MI DESTINO FINAL ES AMSTERDAM*"; sin embargo, AR2 determinó que *"…NO ES CLARO EN SUS DECLARACIONES, NO SE PUEDE COMPROBAR SU SOLVENCIA ECONÓMICA, NO CUENTA CON UN PERFIL DE VISITANTE, ASÍ MISMO EN COLABORACIÓN CON OTRA AUTORIDAD SE NOS HIZO DEL CONOCIMIENTO QUE DICHO EXTRANJERO CUENTA CON ANTECEDENTES DE RECHAZO ASI MISMO SON SOLICITUD DE VISADO QUE NO PUDIERON ACREDITAR POR LO CUAL SE DETERMINÓ SU RECHAZO EN VIRTUD DE QUE NO HAY COHERENCIA EN LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL EXTRANJERO CON LA YA CORROBORADA…"*, contraviniendo lo previsto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que son elementos y requisitos del acto administrativo, el estar fundado y motivado, por tanto, los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en la Constitución Política.

43. Mediante oficio INM/ORQR/OT/3648/2023, de 6 de julio de 2023, PSP, señaló que el 22 de mayo de 2023, QV, V1, V2 y V3, arribaron a la terminal 2 del AICQ procedentes de Colombia y al presentarse en el filtro migratorio AR1 verificó la información y documentación proporcionada en sus declaraciones en el filtro de revisión migratoria; sin embargo, al encontrar inconsistencias en la información, procedió a enviarlo a una segunda revisión, con la finalidad de que la autoridad migratoria, en el ejercicio de sus atribuciones determinara su admisión o rechazo del país.

44. Como ya se precisó, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que se podrá autorizar el tránsito inmediato de pasajeros extranjeros en aeropuertos internacionales, sin ser sometidos a revisión migratoria y sin solicitar la entrada al territorio nacional, para abandonarlo dentro del término máximo de 24 horas, es decir, que AR1 y AR2, sujetaron indebidamente a los agraviados no solo a procedimientos de revisión, sino también de rechazo, a pesar de su manifestación expresa, de que solo se encontraban de tránsito ya que su destino final era Ámsterdam.

45. En el caso que nos ocupa, en particular AR2 efectuó el citado requerimiento a los agraviados para que proporcionaran itinerario de actividades y reservaciones de hotel (sin precisar si en México o Ámsterdam), agregando que QV no comprobó su solvencia económica y no contó con un perfil de visitante, aun cuando, como ya se señaló en párrafos superiores, poseía información relativa a los vuelos de conexión Ámsterdam, todo con objeto de continuar con su tránsito inmediato con destino final a Países Bajos, dado que su finalidad de su estadía en el AICQ era sólo de conexión, sin que tuvieran interés alguno de ingresar a nuestro país.

46. Agregando en dicha acta de rechazo emitida por AR2, que motivó su rechazo en el entendimiento de que QV, V1, V2 y V3, contaban con un registro anterior de rechazo emitida por diversa autoridad, sin que precisara a qué supuesta autoridad requirió información, ni se advirtió, de las constancias que integran el acta de rechazo respectiva, la consulta a que hizo referencia, aunado a que, como lo manifestó QV el 6 de septiembre de 2023, cuando personal de este Organismo Nacional le dio vista de lo informado por la autoridad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, era su primera vez de viaje de manera internacional, ya que en el mes de abril, les acaban de entregar sus pasaportes.

47. En este orden de ideas, las actas de rechazo que suscribió AR2, de 22 de mayo de 2023, no cubrieron los requisitos básicos de seguridad jurídica, ni del debido proceso, ya que, en principio, éstas no debieron pues al hacerlo omitieron considerar que QV, V1, V2 y V3 presentaban una situación de tránsitos inmediatos, otorgando a estas un trato de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas, además de que tampoco fueron informadas a efecto de que pudieran recurrir o ejercer los medios de defensa que consideran procedentes en contra de tales acciones y omisiones, y sin que les fuera permitido contar con la asistencia legal para los efectos correspondientes, conforme a lo previsto en los artículos 107, fracción I, de la Ley de Migración y 75, 226, fracción III, de su Reglamento.

48. Es decir, AR2 omitió brindar las garantías procedimentales y procesales inherentes a los agraviados, y al contrario resolvió sin fundar y motivar, sobre las razones por las que dudó de las intenciones de QV, V1, V2 y V3 para continuar su viaje en tránsito inmediato, considerando, además, que no deseaban ingresar a nuestro país.

49. La SCJN[10] ha señalado que para acreditar la existencia de una sospecha razonable que justifique la práctica de un control preventivo provisional, la autoridad debe precisar cuál es la información (hechos y circunstancias) con las que contaba para suponer que una persona está cometiendo una conducta contraria a la normatividad y, además, dicha información tendrá que cumplir con criterios de razonabilidad y objetividad; es decir, deberá ser suficiente bajo la perspectiva de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad, si hubiere contado con tal información.

[10] SCJN. CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. LA SOSPECHA RAZONABLE QUE JUSTIFIQUE SU PRÁCTICA DEBE ESTAR SUSTENTADA EN ELEMENTOS OBJETIVOS Y NO EN LA MERA APRECIACIÓN SUBJETIVA DEL AGENTE DE POLICÍA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, Primera Sala, p. 57, Tesis: 1a. LXXXIII/2017 (10a.), Registro: 2014689.

50. De igual modo, en el criterio de la SCJN se establece, que si bien un comportamiento *"inusual"* o *"evasivo"* podría en ciertos casos llegar a justificar la existencia de una *"sospecha razonable"* y, en consecuencia, autorizar un registro o control provisional, para que tal justificación pueda ser tomada en consideración es necesario que la misma se encuentre debidamente respaldada a partir de elementos objetivos que permitan a la autoridad verificar que el agente del estado actuó razonablemente, como son las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prudentemente le llevaron a estimar que la persona actuó "sospechosa" o "evasivamente".

51. En el caso concreto, al resolver AR2 sobre la inadmisión o rechazo de QV, V1, V2 y V3 al país, omitió no sólo justificar razonada y objetivamente las causas por las cuales requirió información y documentación relativa a reservaciones de hotel, itinerarios, etc, si no también aquellas razones que lo orillaron a *"dudar"* o *"sospechar"* la buena fe de las personas que manifestaron su intención de transitar para continuar con su destino final a Ámsterdam y no a México, así como tampoco se cercioró de la veracidad de los boletos aéreos de conexión.

52. Aceptar la conducta omisa antes descrita; es decir, que baste con que la autoridad aduzca simplemente que tiene duda de las intenciones de las personas que viajan a otros destinos internacionales, sin aportar mayores elementos que permitan justificar un control migratorio de carácter preventivo, se llegaría al extremo de convalidar cualquier intervención arbitraria en la libertad personal y tránsito, sin mayores requisitos que la apreciación vaga y subjetiva de la autoridad y, eventualmente, incurrir en actos discriminatorios, contraviniendo, entre otros, el contenido de los artículos 1º, 11 y 16 de la Constitución Política, así como 1, 7, 8, 24 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

53. De tal forma que, a pesar de que AR2 debió fungir como garante de los derechos humanos de QV, V1, V2 y V3 al estar a su disposición, omitió realizar las acciones que, por virtud de su cargo, le eran exigibles como actuar conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, para brindarles seguridad jurídica, por el contrario, se apartó de su obligación de prevenir vulneración de derechos humanos, así como respetar y proteger los mismos en términos del artículo 1o. de la Constitución Política, puesto que determinó un rechazo o inadmisión al país, con base en que no había coherencia en la información proporcionada por QV, V1, V2 y V3, y la ya corroborada.

54. Lo señalado en el párrafo precedente es relevante para esta Comisión Nacional, toda vez que la omisión descrita deviene de un acto discrecional al no corroborar, sin causa justificada, los motivos, documentos y demás información presentada por QV, V1, V2 y V3 para su tránsito inmediato y continuar con su destino a Países Bajos, y que derivó en una resolución de rechazo o inadmisión, circunstancias por las que este Organismo Nacional ha sostenido que toda persona que corra el riesgo de ser compelida a abandonar el país, por cualquier motivo o figura jurídica, tiene derecho a acceder a los medios de defensa que el orden jurídico, nacional e internacional, reconoce en su favor, a fin de que, en su caso, los criterios de discrecionalidad con que cuente la autoridad migratoria para la ejecución de sus actos, sean revisados por autoridad competente y se cumpla con las formalidades procesales y procedimentales exigidas por la Constitución Política y la ley de la materia.[11]

55. Al respecto, la SCJN estableció, mediante criterio de jurisprudencia, que la discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado

[11] CNDH. Recomendación 95/2023. Párr. 66

para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad. Asimismo, también precisó, que la discrecionalidad, no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, a final de cuentas, se traducen en arbitrariedad, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico y con ello violentar los derechos humanos.[12]

56. En ese sentido, esta Comisión Nacional[13] ha señalado que una persona no puede ser sometida a la libre discrecionalidad de la autoridad para la determinación de algún procedimiento, ya que afecta los derechos al debido proceso y a una defensa adecuada, como lo acontecido con QV, V1, V2 y V3.

57. De igual forma, se considera oportuno señalar, que las circunstancias en que viajan las personas extranjeras con objetivos precisos como tránsito inmediato, sin que sea su objetivo internarse a territorio mexicano, razonadamente, es difícil esperar que carguen consigo o viajen con documentación relativa a comprobar un interés no deseado de internarse a México cuyo objetivo de viaje no se encontraba en su itinerario como destino final.

58. De tal manera que, bajo el principio *"pro persona"* establecido en el artículo 1°, párrafo segundo del Constitución Política, en caso de duda esta debió operar en favor de QV, V1, V2 y V3 y no en su perjuicio, máxime que el contexto de la situación que presentaron las personas extranjeras en viaje de tránsito inmediato y sin un interés manifiesto por internarse o visitar territorio mexicano, por tanto, se encontraron imposibilitados para aportar los elementos probatorios requeridos por AR2.

---

[12]SCJN. Facultades discrecionales de los órganos administrativos. Sus características, límites y control judicial cuando se encuentren en juego derechos fundamentales. Registro digital: 2022360.
[13] CNDH. Recomendación 111/2023, párrafo 64.

59. Así, ante esta situación, el beneficio de la duda puede considerarse como un subprincipio aplicable al caso de personas migrantes o extranjeras que buscan continuar con su viaje de destino final, en tránsito en territorio nacional, o solicitan su regularización migratoria o refugio y, dadas ciertas circunstancias particulares tienen dificultades o imposibilidad para presentar documentación sobre su identidad y situación socioeconómica en sus países de origen, no siendo el caso el de los agraviados, quienes fueron coincidentes en expresar que su estadía en el AICQ era únicamente para tomar un vuelo de conexión a un país diverso.

B.3. Conductas que obstaculizaron el derecho de QV, V1, V2 y V3 a interponer medios de defensa en contra de las actas de rechazo a las que se les sujetó

60. En las actas de rechazo de 22 de mayo de 2023, de QV, V1, V2 y V3, AR2 señaló que prohibió el ingreso de las víctimas a México ya que se encontraban en la hipótesis prevista por el artículo 43, fracción II de la Ley de Migración, en concordancia con los numerales 86 y 88 del mismo ordenamiento y 65 de su Reglamento, que establecen en términos generales que las autoridades migratorias tendrán la posibilidad de negar la internación regular a territorio nacional a personas extranjeras que, entre otros, cuando no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de la materia, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

61. En ese sentido, se advierte que AR2, omitió valorar las manifestaciones de QV, V1, V2 y V3, como lo fue el que tenían boleto de conexión a Ámsterdam; no obstante ello, contrario a revisar los señalamientos y documentos que los agraviados presentaron, AR2 resolvió, en sus respectivas actas de rechazo: *"QUE NO HAY COHERENCIA EN LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL EXTRANJERO CON LA YA CORROBORADA".*

62. De las actas de rechazo emitidas por AR2, a nombre de los agraviados, se observó que éste omitió informarles a QV, V1, V2 y V3 acerca de sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano; como darles a conocer el contenido de dichas actas, el de ser asistidos o representados legalmente por la persona que designen durante el procedimiento, así como el derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto, vulnerando con ello lo previsto en los numerales 69, fracción I, 70 y 109, fracción II, de la Ley de Migración, y 60, párrafo cuarto de su Reglamento.

63. 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 derechos.[14] 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 ámbito.[15]

64. 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 a las personas 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 señaladas, que tengan la posibilidad de conocer la determinación final de la autoridad, así como la oportunidad de impugnarla en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

---

[14] CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 107.
[15] CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87 Sobre las Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, párrafo 24.

65. Esto es, las limitaciones para alegar lo que a derecho convenga o interponer un recurso efectivo contra las resoluciones administrativas, entre otras, son acciones que imposibilitan a las personas extranjeras, como en el caso de QV, V1, V2 y V3, en los llamados filtros migratorios del INM a ejercer su derecho de defensa, violando con ello sus garantías procesales y derechos humanos.

66. 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, 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.[16]

67. La falta de información relacionada con el derecho de QV, V1, V2 y V3 a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria, afectó el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, por habérseles privado de la posibilidad de defenderse ante las instituciones del Estado mexicano encargadas de atender sus reclamaciones.

C. Derecho a la libertad de tránsito

68. 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.

[16] Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

69. 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.

70. 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...*".

71. 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*".

72. La jurisprudencia emitida por la CrIDH 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.*"

73. La CIDH 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...*".

74. 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...*".

75. Es importante destacar que, en términos de lo establecido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Migración, "*…la Secretaría podrá autorizar el tránsito inmediato de pasajeros extranjeros en aeropuertos internacionales, sin ser sometidos a revisión migratoria y sin solicitar la entrada al territorio nacional, … Estos pasajeros deberán arribar en aeronaves de servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros y abandonar el territorio nacional desde el mismo aeropuerto dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas*".

76. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar la trasgresión a los derechos humanos a la seguridad jurídica en agravio de QV, V1, V2 y V3, por AR1 y AR2, también son el soporte que permite acreditar la violación al derecho a la libertad de tránsito.

77. Es de reiterar que, en el presente caso, a través de acta de rechazo de 22 de mayo de 2023, signada por AR2, refirió que "*…NO CUENTA CON UN PERFIL DE VISITANTE…, NO HAY COHERENCIA EN LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL EXTRANJERO CON LA YA CORROBORADA*…", a pesar de que QV, V1, V2 y V3, no tenían intención de internarse en México, por lo que les otorgó una calidad que no era la que ellos solicitaron, acreditándolos injustificadamente con un perfil de visitante, al tiempo que restringiendo su derecho a la libre circulación y

tránsito únicamente para transbordar su vuelo con destino final a Ámsterdam como lo acreditaban.

78. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1 y AR2, vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de QV, V1, V2 y V3, al impedirles continuar su viaje y sujetarlos a un procedimiento de "*revisión migratoria*", por lo que incumplieron lo previsto en los artículos 11 de la Constitución Política; 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 7 de la Ley de Migración, así como 75 del Reglamento de la citada Ley.

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

79. 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*".

80. 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.

81. En el caso de AR1 y AR2 son responsables de no garantizar el derecho al debido proceso a QV, V1, V2 y V3 durante el procedimiento de primera entrevista y de inadmisión a los que se les sujetó, toda vez que de manera injustificada omitieron

señalar las razones, motivos y fundamentos por los cuales las personas extranjeras fueron sometidas a una revisión migratoria, aún y cuando se trataba de tránsitos inmediatos, que transbordarían su vuelo dentro de las 24 horas de su arribo a México con destino final a la Ciudad de Ámsterdam, Países Bajos.

82. Con su actuar, AR1 y AR2 transgredieron los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1°, párrafo tercero, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo y 17, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 2, párrafo segundo, 6, 67, 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración y 75 de su Reglamento; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

83. Finalmente, AR1 y AR2 transgredieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Migración, al no apegar su conducta a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política. En ese sentido, de conformidad con lo previsto en los artículos 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en el INM, en su contra.

E. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

84. 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 Victimas, 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.

85. 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 y 131 de la Ley General de Victimas y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al libre tránsito, se deberá inscribir a QV, V1, V2 y V3, 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 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

86. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación alcanza diversos *"modos específicos"* de reparar que *"varían según la lesión producida"*.[17] En este sentido,

[17] *"Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina"*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

dispone que *"las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas"*.[18]

87. 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 la Ley General de Victimas y demás normatividad aplicable. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de Rehabilitación

88. 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*".

89. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM realizará las acciones necesarias, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para que a QV, V1, V2 y V3, se les proporcione la atención psicológica que requieran, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas.

[18] *"Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala"*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

90. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para QV, V1, V2 y V3, 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 alcancen el máximo beneficio; así también, en caso de no requerirla, se deberá de dejar cita abierta a QV, V1, V2 y V3, para salvaguardar su derecho, cuando así lo determinen o deseen retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es un derecho que les asiste, por lo que será su voluntad acceder a ésta. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de Compensación

91. Las medidas de compensación dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *"(…) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia".*[19]

92. La compensación debe otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta incluye los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, ello acorde a la Ley General de Víctimas.

[19] Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 90.

93. Para ello, el INM deberá realizar las acciones necesarias, para colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV, V1, V2 y V3, a través de la noticia de hechos que el INM realice a esa CEAV con 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 los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la reparación integral del daño a QV, V1, V2 y V3, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones; hecho lo cual, se deberán remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

c) Medidas de Satisfacción

94. 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.

95. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras publicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR1 y AR2, a fin de que se inicie la investigación por los actos y omisiones precisados en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

96. Por lo anterior, se deberá dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de No Repetición

97. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas, consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de derechos humanos no vuelvan a ocurrir.

98. Para tal efecto, es necesario que el INM implemente en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto al derecho a la seguridad jurídica y la libertad de tránsito de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre los derechos que les asisten para interponer los medios de defensa legales en contra de las determinaciones del INM, capacitación que deberá ser impartida al personal de la Oficina de Representación Local del INM adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, de manera particular a AR1 y AR2, de seguir activos en dicho Instituto, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso.

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

100. Asimismo, una vez aceptada la presente Recomendación, con objeto de prevenir hechos como los expuestos en el presente pronunciamiento, en el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, para que a las personas que se encuentren en las hipótesis de tránsito inmediato se les garantice su acceso a las conexiones con que cuenten a sus destinos finales. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió, para dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

101. 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 el respectivo ámbito de sus competencias, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, por consiguiente, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía; 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.

102. 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 QV, V1, V2 y V3, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, que el INM realice a esa Comisión Ejecutiva, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la reparación integral del daño que se le causó a QV, V1, V2 y V3, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se otorgue la atención psicológica que requiera QV, V1, V2 y V3, por las acciones u omisiones y las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas; así como 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. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1 y AR2, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por los actos y omisiones precisados 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.

CUARTA. 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 y libertad de tránsito de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre los derechos que les asisten para interponer los medios de defensa legales en contra de las determinaciones del INM, capacitación que deberá ser impartida al personal de la Oficina de Representación Local del INM adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, de manera particular a AR1 y AR2, de seguir activos en dicho 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 curso deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se instruya a quien corresponda, a efecto de que, en el término de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, para que a las personas que se encuentren en las hipótesis de tránsito inmediato se les garantice su acceso a las conexiones con que cuenten a sus destinos finales. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, 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.

103. 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 1°, 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.

104. 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.

105. 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.

106. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR