

RECOMENDACIÓN NO.

25/2024

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE V1 Y V2, PERSONAS DE [REDACTED], QUIENES FUERON INADMITIDOS AL PAÍS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CANCÚN, QUINTANA ROO.**

Ciudad de México, a 27 de febrero de 2024

**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 1o., 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/5/2023/14836/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad de tránsito de V1 y V2, personas de [REDACTED], atribuibles a personas servidoras públicas 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; así como 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 por medio de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso éstas 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:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Persona Quejosa	Q
Víctima Directa	V
Persona Servidora Pública	PSP
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 identificadas 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	AICQ

Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política

## I. HECHOS

5. El 10 de septiembre de 2023, Q presentó queja ante este Organismo Nacional, en la cual refirió que ese mismo día, V1 y V2 arribaron al AICQ con la finalidad de realizar turismo, presentando todos los requisitos para su regular internación al país.

6. Agregó que al llegar a ese lugar, V1 y V2 fueron recibidos por personal del Instituto Nacional de Migración, quienes no les permitió el ingreso, debido a que supuestamente se comunicaron al hotel en el cual iban a hospedarse y no contestaron las llamadas.

7. Con motivo de lo anterior, este Organismo Nacional inició el expediente de queja **CNDH/5/2023/14836/Q**, y para documentar las violaciones a derechos humanos, se solicitó información al INM, cuya valoración lógica-jurídica es objeto de análisis en el apartado de Observaciones y Análisis de las pruebas de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

8. Escrito de queja de 10 de septiembre de 2023, presentado por Q, en el que manifestó hechos presuntamente violatorios de derechos humanos atribuidos a personal del INM, en agravio de V1 y V2.

**9.** Oficio INM/OSCJ/DDH/1525/2023, recibido vía correo electrónico el 23 de octubre de 2023, por el cual el director de Derechos Humanos del INM remitió un informe a este Organismo Nacional, sobre la queja presentada por Q, al que adjuntó copia de la siguiente documentación:

**9.1** Oficio INM/ORQR/OT/5898/2023, de fecha 19 de octubre 2023, mediante el cual PSP1, el titular de la Oficina de Representación del INM en Quintana Roo, rindió un informe detallado sobre los hechos constitutivos de la queja.

**9.2** Actas de rechazo aéreas a nombre de V1 y V2, de [REDACTED]; de V1, con hora de inicio a las 05:04 y conclusión a las 06:06, y de V2, de inicio a las 05:04 y cierre a las 06:02 horas; 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 por inconsistencias en la entrevista en filtro y las canalizó a una segunda entrevista.

**9.3** Informes de 18 de octubre 2023, suscritos por PSP2 y PSP3, Agentes Federales de Migración, así como por AR1, sobre los hechos materia de la queja.

**10.** Actas circunstanciadas de 9 de enero de 2024, mediante las cuales se dio vista a Q sobre lo informado por la autoridad, quien en respuesta proporcionó las reservaciones de hotel de V1 y V2.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

**11.** El 10 de septiembre de 2023, V1 y V2 arribaron a la terminal 2 del AICQ, ocasión en la que AR1 procedió a verificar la información y documentación proporcionada por éstas, y al encontrar supuestas inconsistencias las envió a una segunda revisión, en la cual AR2 determinó su inadmisión a México, al considerar

que no cumplían con los requisitos de ingreso, siendo devueltos al país de procedencia el mismo día.

**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 Especializado en el Ramo Gobernación, 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/5/2023/14836/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 V1 y V2, personas de nacionalidad colombiana, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas al INM, en atención a las consideraciones que a continuación se exponen.

##### **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<sup>1</sup>.

**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 dicha Ley, o c) tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias, y 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, en caso de duda, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican<sup>2</sup>:

- 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. De ser el 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;

---

<sup>1</sup> Artículo 34, segundo párrafo, de la Ley de Migración.

<sup>2</sup> 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 en los aeropuertos y, en caso de que se advierta que la persona extranjera no cumple con los requisitos de ingreso, que exista una alerta migratoria, se encuentren inconsistencias en la información, o bien, falta de autenticidad o veracidad de los documentos presentados, la persona será enviada a una segunda revisión, en la cual se determinará su admisión al territorio nacional o rechazo, y se retornará al lugar de procedencia o a aquel donde sea admisible, debiendo fundar y motivar su resolución.<sup>3</sup>

**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.** Ahora bien, V1 y V2, personas de [REDACTED], buscaron ingresar a México para realizar turismo en las playas de Quintana Roo, razón por la cual el 10 de septiembre de 2023 arribaron, al AICQ, portando su [REDACTED] válido y vigente, correo electrónico de confirmación de reservación de hotel pagada, itinerario de los lugares que visitarían, boletos de vuelo de regreso a su país,

---

<sup>3</sup> Artículos 57, 58 segundo párrafo, y 60 segundo y tercer párrafos, del Reglamento de la Ley de Migración.

indicando que estarían en México por cinco días, y que contaban con ciertas cantidades en efectivo precisadas, respectivamente, para su estancia.

**20.** A pesar de lo anterior, al llegar al filtro migratorio, AR1, en su calidad de Agente Federal de Migración B, las envió a segunda revisión al encontrar inconsistencias en la entrevista en filtro, mientras que AR2, Jefa de Departamento, determinó su inadmisión a México, sin fundar ni motivar debidamente su resolución, y horas más tarde, el mismo 10 de septiembre de 2023, las personas extranjeras fueron retornadas [REDACTED], 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**

**21.** 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”*.<sup>4</sup>

**22.** 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

---

<sup>4</sup> CNDH, Recomendaciones: 188/2023, párr.22; 111/2023, párr. 24 y 95/2023, párr. 26.

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.

**23.** 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.

**24.** 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 extranjeras que se encuentren en territorio mexicano.

**25.** 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<sup>5</sup> ha identificado como “*formalidades esenciales del procedimiento*”, de las personas sujetas a un proceso sancionatorio.

**26.** 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*

---

<sup>5</sup> 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.

*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.”<sup>6</sup>*

**27.** 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 ...*”<sup>7</sup>, situación semejante al presente caso de V1 y V2.

**28.** 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 válida.<sup>8</sup>

**29.** 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 las personas extranjeras sujetas a un procedimiento de segunda revisión, tengan la posibilidad de proporcionar elementos y manifestar lo que a su derecho convenga con la finalidad de acreditar el motivo de su visita al país, para

---

<sup>6</sup> Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 175.; Caso Vélez Loo vs Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Párr. 120.

<sup>7</sup>Caso Vélez Loo vs. Panamá. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Subtítulos incisos c), e), g) y h).

<sup>8</sup> CNDH. Recomendación 188/2023 párr. 29, 111/2023 párr. 31, 95/2023, párr. 33, 143/2022, párr. 53.

acceder a una adecuada defensa, sin que se les cause un acto de molestia como lo fue a V1 y V2, con su inadmisión al país, tras su llegada al AICQ, tal y como se analizará en los siguientes apartados.

**30.** 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 V1 y V2, quienes fueron inadmitidos y retornados debido a que AR1 y AR2 dudaron de su intención de efectuar turismo en el país, pese a llevar la documentación que así lo acreditaba.

**31.** 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 V1 y V2, el 10 de septiembre de 2023, en las cuales se establecieron supuestas inconsistencias en las entrevistas efectuadas en el filtro por AR1, persona servidora pública quien los remitió a una segunda entrevista llevada a cabo por AR2, quien señaló, en ambos documentos, que los agraviados no pudieron acreditar los motivos de su viaje, lo anterior, sin tomar en cuenta las manifestaciones y pruebas exhibidas por los agraviados, como se describirá a continuación.

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

**32.** De la información proporcionada rendida mediante oficio INM/ORQR/OT/5898/2023, de fecha 19 de octubre 2023, suscrito por PSP1, se estableció que V1 y V2, al pasar por los filtros del INM, fueron entrevistados por AR1,

quien al encontrar inconsistencias, procedió a enviarlos a segunda revisión, sin precisar en que consistieron dichas irregularidades.

**33.** 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<sup>9</sup>, 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.

**34.** En las actas de rechazo aérea emitidas por AR2, a nombre de los agraviados, se señaló que AR1 solicitó una segunda revisión por [REDACTED], sin que dicha persona servidora pública, precisara en qué tipo de inconsistencias incurrieron V1 y V2, toda vez que ambos manifestaron venir de [REDACTED], refirieron el hotel en el cual se hospedarían, indicaron que viajaban en compañía de un amigo, además de su deseo de conocer Playa del Carmen, que contaban con una mochila cada uno, así como, cierta cantidad de dinero cada uno respectivamente, para solventar sus gastos.

---

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012.

**35.** En el informe suscrito por AR1, éste refirió que en el momento que V1 y V2, pasaron por el filtro migratorio, declararon venir con motivo de turismo, por lo cual AR1 indicó: “.. [REDACTED] [REDACTED] [...] *declara viajar con* [REDACTED] [REDACTED], *más sin embargo* [REDACTED] [REDACTED], *así mismo* [REDACTED] [REDACTED] (sic) ...”, no obstante, en dicho informe AR1 omitió señalar los resultados de la llamada telefónica que supuestamente realizó, tampoco precisó que la reservación de hotel estaba pagada, que si contaban con vuelo de regreso, itinerario de viaje por escrito, así como dinero en efectivo, o si se les hizo del conocimiento a V1 y V2 la posibilidad de presentar algún recurso en contra de la determinación.

**36.** 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 advertidas por AR1, en el filtro respectivo.

**37.** En ese sentido V1 y V2, contaban con pasaporte vigente, boletos aéreo de regreso a su país de origen, reservaciones de hotel pagadas por el tiempo referido de su estancia, itinerario de viaje y dinero en efectivo, en consecuencia, AR1 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.

## **B.2. Procedimiento de segunda revisión de V1 y V2**

**38.** 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 los aeropuertos internacionales del país para solicitar su internación a México.

**39.** 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.

**40.** A pesar de que ninguna de las disposiciones aludidas prevé la posibilidad de solicitar documentación adicional a la ahí prevista, AR2, en su calidad de Jefa de Departamento adscrita a la Terminal 2 del AICQ, requirió a V1 y V2 mayores datos a los aportados por los propios extranjeros, como itinerario de viaje, vuelo de escala, así como la forma en que solventarían sus gastos en el país.

**41.** Es decir, previamente V1 y V2 facilitaron elementos e información para acreditar su ingreso al país, como: pasaportes, reservaciones de hotel pagadas, vuelos de regreso a su país, dinero en efectivo e itinerario escrito de las actividades que realizarían en Cancún, Quintana Roo, no obstante AR2 decidió omitir establecer esa situación en las actas de rechazo correspondientes en las cuales, además, indicó que no presentaron reserva de hospedaje pagada, no contaban con tarjeta de crédito o débito, considerando que su solvencia económica era insuficiente y que su equipaje no era inherente al tipo de viaje que pretendían realizar en el país, 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.

**42.** Mediante oficio INM/ORQR/OT/5898/2023, de 19 de octubre de 2023, PSP1, señaló que el 10 de septiembre de 2023, V1 y V2, arribaron a la terminal 2 del AICQ [REDACTED] y al presentarse en el filtro migratorio AR1 verificó la información y documentación proporcionada en sus declaraciones; sin embargo, al encontrar inconsistencias en la información, procedió a enviarlos 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.

**43.** En el caso que nos ocupa, en AR2 requirió a V1 y V2 que proporcionaran itinerario de viaje, vuelos de escala y que acreditaran la forma en que solventarían sus gastos en el país, supeditando su respuesta para permitirles o no la admisión a México, a pesar de que, como ya se señaló en párrafos superiores, poseía información previa relativa a las reservaciones de hotel pagadas, vuelos de regreso [REDACTED] y ciertas cantidades de dinero, todo con objeto de realizar actividades de turismo en México, sin que además, se precise el motivo por el cual necesitaban un “vuelo de escala”.

**44.** Información que no era necesaria corroborar, debido a que AR1 y AR2, recibieron, de parte de los quejosos, de forma física los elementos necesarios para acreditar que las reservaciones de hotel estaban pagadas, que contaban con vuelos de regreso [REDACTED], poseían itinerario de actividades que realizarían en México y contaban con dinero en efectivo, circunstancias que no fueron asentadas en las citadas actas de rechazo, documentación que incluso se encuentra anexa a dicha Acta de rechazo, y que tuvieron como consecuencia que AR2, determinara que no acreditaran el motivo de sus viajes.

**45.** Por otro lado, en la parte resolutive de la inadmisión en las actas de rechazo emitidas en contra de V1 y V2, AR2 precisó que la pretensión de los agraviados era realizar “un transbordo”, cuando desde el inicio de las entrevistas a las que fueron sometidas mencionaron su intención de realizar turismo en el país, por lo que dicha situación contravino lo dispuesto en el artículo 3, fracción VIII, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece que el acto administrativo debe ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, como se verá en párrafos subsiguientes.

**46.** Considerando que las actas de rechazo que suscribió AR2 el 10 de septiembre de 2023, no cumplieron los requisitos básicos de seguridad jurídica, ni del debido proceso, ya que en éstas no se informó a V1 y V2, respecto a la posibilidad de recurrir o ejercer los medios de defensa que consideraran 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 226, fracción III, de su Reglamento.

**47.** 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 no tomó en cuenta las constancias que presentaron V1 y V2 para ingresar al país como turistas.

**48.** En el caso concreto, al resolver AR2 sobre la inadmisión o rechazo de V1 y V2 al país, omitió valorar los elementos proporcionados por los agraviados para acreditar su intención de viajar al país con la finalidad de realizar turismo, lo anterior, pese a que fueron presentados oportunamente, con los cuales se puede acreditar que contaban con reservación de hotel pagada, itinerario de viaje y vuelos de regreso a su país de origen, documentales que el propio INM adjuntó al informe que remitió a este Organismo Nacional.

**49.** Aceptar la conducta omisa antes descrita; es decir, que baste con que la autoridad determine ignorar los elementos que proporcionan las personas que viajan con la finalidad de ser turistas de buena fe, 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 o en la intimidad de una persona, 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.

**50.** De tal forma que, a pesar de que AR2 debió fungir como garante de los derechos humanos de V1 y V2 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, sin tomar en cuenta que los agraviados presentaron a esa autoridad reservaciones de hotel pagadas, itinerario de viaje, vuelos de regreso a su país de origen, dinero en efectivo para cubrir sus gastos.

**51.** 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 V1 y V2 para ingresar al país, 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.<sup>10</sup>

**52.** 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 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.<sup>11</sup>

**53.** En ese sentido, esta Comisión Nacional<sup>12</sup> 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 V1 y V2.

---

<sup>10</sup> CNDH. Recomendaciones 188/2023 párr. 54, 111/2023 párr. 62, 95/2023 párr. 66

<sup>11</sup> SCJN. Facultades discrecionales de los órganos administrativos. Sus características, límites y control judicial cuando se encuentren en juego derechos fundamentales. Registro digital: 2022360.

<sup>12</sup> CNDH. Recomendaciones 188/2023 párr. 56, 111/2023 párr. 64

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

54. En las actas de rechazo de 10 de septiembre de 2023, de V1 y V2, 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 otras razones, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de la materia, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

55. En cuanto a ello, se advierte que AR2 omitió valorar los elementos con los que contaban V1 y V2, como lo fue el que tenían boletos de regreso a su país, dinero en efectivo para su estancia, reservaciones de hotel pagadas e itinerario de viaje; no obstante, contrario a revisar las manifestaciones y documentos que los agraviados presentaron, resolvió, en sus respectivas actas de rechazo que: [REDACTED]

56. De las actas de rechazo emitidas por AR2, a nombre de V1 y V2 se observó que ésta omitió informarles a 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; 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.

**57.** 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

**58.** 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.

**59.** 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 V1 y V2, en los

---

<sup>13</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 107.

<sup>14</sup> CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87 Sobre las Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, párrafo 24.

llamados filtros migratorios del INM a ejercer su derecho de defensa, violando con ello sus garantías procesales y derechos humanos.

**60.** 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.<sup>15</sup>

**61.** La falta de información relacionada con el derecho de V1 y V2 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 haberseles privado de la posibilidad de defenderse ante las instituciones del Estado mexicano encargadas de atender sus reclamaciones.

### **C. Derecho a la libertad de tránsito**

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

**63.** El numeral 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado tiene derecho a

---

<sup>15</sup> 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.

circular por el mismo, que no puede ser restringido sino en virtud de una ley y por razones de interés público.

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

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

**66.** La jurisprudencia emitida por la 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.*”

**67.** 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...*”.

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

**69.** 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 V1 y V2, por AR1 y AR2, también son el soporte que permite acreditar la violación al derecho a la libertad de tránsito.

**70.** Es de reiterar que, en el presente caso, a través de acta de rechazo de 10 de septiembre de 2023, signada por AR2, refirió que, al no contar con los elementos referidos previamente, y al no acreditar los motivos de su viaje, se determinó su inadmisión a territorio nacional; a pesar de que V1 y V2, presentaron todos los elementos necesarios para acreditar su pretensión de venir al país para realizar turismo.

**71.** 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 V1 y V2, al impedirles el ingreso al país pese a que contaban con los requisitos exigidos por la autoridad 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**

**72.** 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”*.

**73.** 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.

**74.** En el caso de AR1 y AR2 son responsables de no garantizar el derecho al debido proceso a V1 y V2 durante el procedimiento de recepción en filtro, segunda entrevista y de inadmisión a los que se les sujetó, al omitir justificar el porqué de una segunda entrevista, así como la negativa de ingreso a territorio nacional para las personas extranjeras del caso.

**75.** 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, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**76.** Finalmente, AR1 y AR2 vulneraron 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 1º, 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 vista administrativa ante el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo de Gobernación, en su contra.

#### **D.1 Responsabilidad institucional**

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

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

**79.** Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

**80.** Esta Comisión Nacional considera que el INM incurrió en responsabilidad institucional, al no vigilar adecuadamente que su personal cumpliera con las obligaciones y el deber de cuidado, respecto de los actos y omisiones que generaron afectaciones en agravio de V1 y V2, en específico al advertir este Organismo Nacional que existió un mal manejo en el criterio para la determinación de las actas de rechazo, a quienes de manera inmediata e injustificada se les inadmitió a su llegada a la terminal 2 del AICQ y sin respetar el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, con lo cual se violaron sus derechos humanos como se precisó con antelación.

**81.** Aunado a lo anterior, se advierte que esta Comisión Nacional a través de las Recomendaciones 95/2023, 111/2023 y 188/2023, y, ha señalado en otros casos la misma situación relacionada con las inadmisiones injustificadas en agravio de personas que viajan a México para realizar actividades de turistas y que arriban al AICQ, lo cual evidencia conductas reiteradas o reincidentes por parte de personal del INM adscrito a ese aeródromo, en perjuicio de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, así como en el ámbito de protección convencional del que forma parte el Estado mexicano.

### **E. Reparación Integral del daño y formas de dar cumplimiento**

**82.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional,

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

**83.** Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, III, IV y V, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al libre tránsito, se deberá inscribir a V1 y V2, 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.

**84.** 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*”.<sup>16</sup> En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas*”.<sup>17</sup>

**85.** 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 Víctimas 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 Restitución**

**86.** En términos del artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, las medidas de restitución buscan devolver a las víctimas a la situación anterior a la comisión de la violación de sus derechos humanos, por lo que, tendrán entre otros derechos, el restablecimiento de sus derechos jurídicos que hubiesen sido conculcados.

**87.** En ese sentido, para dar cumplimiento al punto recomendatorio cuarto, el INM en el plazo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá entablar contacto con V1 y V2, para confirmar su pretensión sobre el ingreso al país y, de ser el caso, previo consentimiento de los mismos, se efectúen las gestiones que sean necesarias para facilitar su ingreso al territorio nacional y pueda ejercer los derechos que le asistan, enviando a este Organismo

---

<sup>16</sup> “*Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*”. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

<sup>17</sup> “*Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*”. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

Nacional las pruebas respectivas, a fin de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

### **b) Medidas de Compensación**

**88.** 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”*.<sup>18</sup>

**89.** 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.

**90.** Para ello, el INM deberá realizar las acciones necesarias, para colaborar con la CEAV en la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1 y V2, a través de la noticia de hechos que el INM realice a esa Comisión 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 V1 y V2, que incluya la medida de compensación, en términos de

---

<sup>18</sup> Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 90.

la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la CEAV, 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.

**91.** De conformidad con el artículo 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas, la solicitud de inscripción al Registro Nacional es un trámite que podrá realizarse de manera personal y directa por la víctima, así como a través de su representante legal o las autoridades competentes. No obstante, en aquellos casos en los cuales las víctimas acreditadas en la presente Recomendación no acudan ante la CEAV a solicitar su inscripción, o bien las autoridades competentes para realizar la inscripción no cuenten con los elementos necesarios para tal caso, se les deberá dejar a salvo sus derechos ante dicha CEAV, para cuando ésta así lo requiera, inicie con el proceso respectivo; ello en atención a que los derechos de humanos son imprescriptibles, inalienables e irrenunciables.

**92.** De igual forma, y en el mismo tenor, en el caso de que la víctima de violaciones a derechos humanos se encuentre inscrita en Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV, y ésta no haya iniciado el proceso para acceder a los Recursos de Ayuda, asistencia y reparación integral o en su caso no continúe con el trámite respectivo, se deberán dejar a salvo los derechos de la reparación integral del daño, toda vez que dicha solicitud debe de ser presentada por la víctima, de conformidad con el artículo 144 de la Ley General de Víctimas; para que cuando ésta así lo solicite ante la CEAV se inicie o retome el proceso correspondiente, en cumplimiento al artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Federal, así como el numeral 7 de la Ley General de Víctimas, toda vez que son requisitos indispensables, tanto la inscripción como la solicitud de la víctima, para otorgar la medida de compensación ordenada en el presente instrumento recomendatorio.

### **c) Medidas de Satisfacción**

**93.** 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.

**94.** 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 vista administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control Especializado del Ramo Gobernación, 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. Por lo anterior, se deberá dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo, informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

**95.** De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V1 y V2, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

**d) Medidas de No repetición**

**96.** 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.

**97.** 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.

**98.** 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 tercero recomendatorio.

**99.** 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 AICQ, en el que se establezca las directrices y procedimientos para la emisión de inadmisiones en el país, y en su caso la implementación de las mismas, vigilando que estas se funden, motiven y se notifiquen adecuadamente garantizando los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y a la libertad de tránsito de las personas en contexto de migración o extranjeras; lo anterior, para dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

**100.** 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.

**101.** 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 V1 y V2, 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 V1 y V2, 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 colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1 y AR2, ante el Órgano Interno de Control Especializado en el Ramo de Gobernación, 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.

**TERCERA.** 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.

**CUARTA.** En el plazo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá entablar contacto con V1 y V2, para confirmar su pretensión sobre el ingreso al país y, de ser el caso y previo consentimiento de las mismas, se efectúen las gestiones que sean necesarias para facilitar su ingreso al territorio nacional y puedan ejercer los derechos que le asistan; hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten 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 AICQ, en el que se establezca las directrices y procedimientos para la emisión de inadmisiones en el país, y en su caso la implementación de las mismas, vigilando que estas se funden, motiven y se notifiquen adecuadamente garantizando los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y libertad de tránsito de las personas en contexto de migración o extranjeras. 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.

**102.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por las personas servidoras

públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**103.** 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.

**104.** 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.

**105.** 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**