RECOMENDACIÓN NO. 154 /2024

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD, A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y PERSONAL, ASÍ COMO AL ACCESO A LA JUSTICIA DE QV, PERSONA DE NACIONALIDAD [redacted] INADMITIDA EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Ciudad de México, a 28 de junio de 2024.

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

Apreciable señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos prim ero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo segundo, 6°, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción II y IV, 26, 41, 42, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2023/19611/Q,** sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal, así como al acceso a la justicia de QV, persona de nacionalidad [redacted] inadmitida en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

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 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11,

Información confidencial: Nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. 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 acrónimos utilizados son los siguientes:

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Quejosa/ Víctima	QV
Persona que Testifica	PT
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Acta de Rechazo Aérea	Acta de Rechazo

4. En la presente Recomendación, la referencia a ordenamientos jurídicos e instituciones se hará con abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Instituto Nacional de Migración	INM
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM
Sub Representación Local del INM en el AICM	SRL-AICM

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Representación Local del INM en el AICM	RL-AICM
Sistema Integral de Operación Migratoria	SIOM
Centro Nacional de Alertas	CNA
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
NORMATIVIDAD	**ACRÓNIMO**
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM/Constitución Federal
Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración	Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

I. HECHOS

5. El 04 de diciembre de 2023, QV presentó escrito de queja en esta Comisión Nacional, a través del cual señaló que el 21 de mayo del mismo año arribó al AICM, ocasión que, al ser sometida a control migratorio, personal del INM le informó que con la finalidad de corroborar el motivo de su viaje, debía pasar a una segunda entrevista.

6. QV abundó en señalar que durante la segunda entrevista fue despojada de su celular y una vez que personal del INM le solicitó desbloquearlo, revisaron cada una de sus aplicaciones, redes sociales, galería de fotos, archivos y últimas conversaciones de WhatsApp.

Información confidencial: Narración de hechos. con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

7. Agregó QV que durante su aseguramiento en las instalaciones del INM en el AICM, no se le permitió establecer comunicación con su familia o persona de su confianza, y pese a haber presentado Carta invitación de PT con copia de su Identificación, expedida por el Instituto Nacional Electoral, itinerario del vuelo de retorno a su país de origen y actividades a realizar en el país, la persona servidora pública del INM responsable de la diligencia la cuestionó del porque en el primer filtro había manifestado tener problemas económicos en su país, a pesar de no haberlo referido.

8. Con motivo de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja **CNDH/5/2023/19611/Q,** y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de estudio en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito recibido en esta Comisión Nacional el 04 de diciembre de 2023, mediante el cual QV presentó queja en esta Comisión Nacional.

10. Oficio INM/SCJ/3697/2024, recibido el 05 de abril de 2024, mediante correo electrónico, al cual se adjuntó el diverso INM/ORCDMX/SRFAICM/1329/2024 a través del cual la persona titular de la Sub-Representación Federal del INM en el AICM, rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja y adjuntó copia de la siguiente información:

> **10.1.** Formulario de segunda revisión completado y firmado por QV, de 21 de mayo de 2023, sin nombre, cargo y firma de la persona servidora pública del INM que intervino en la diligencia.

10.2. Constancia de llamada telefónica sin firma de QV, de 21 de mayo de 2023, a través de la cual AR entonces SRL-AICM quien firmó en suplencia por ausencia de la RL-AICM hizo constar que QV deseaba realizar llamada telefónica con su Representación Consular.

10.3. Acta de Rechazo del 21 de mayo de 2023 en la que AR, en suplencia por ausencia de la RL-AICM, hizo constar la inadmisión de QV a territorio nacional.

10.4. Constancia de negativa de firma de QV de 21 de mayo de 2023, mediante la cual AR en suplencia por ausencia de la RL-AICM hizo constar que QV se negó a firmar el acta de rechazo a su nombre.

10.5. Constancia de notificación al representante de la compañía aérea AL, respecto de la inadmisión de QV a México, cuyo rechazo tendría lugar en misma fecha, con destino a [redacted].

10.6. Nota informativa de 27 de marzo de 2024, en la que PSP2, persona titular de la SRL-AICM, y una persona Agente Federal de Migración “B”, quienes hicieron constar los antecedentes del control migratorio a que fue sometida QV por parte de AR, quien actuó en suplencia por ausencia de la RL-AICM, el 21 de mayo de 2023 en el AICM.

11. Acta circunstanciada de 12 de abril de 2024, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional hizo constar que, vía correo electrónico, se dio vista del informe rendido por la autoridad a QV.

12. Correo electrónico recibido en este Organismo Nacional el 19 de abril de 2024, al cual QV adjuntó la siguiente información:

12.1. Escrito de desahogo de la vista suscrito por QV y PT de 19 de abril de 2024.

12.2. Carta invitación de fecha 02 de mayo de 2023, suscrita por PT.

12.3. Certificado de compra de dólares en [redacted] que realizó QV en fechas 19 y 20 de mayo de 2023.

12.4. Boleto electrónico en que constan los itinerarios de vuelos de QV a [redacted]-Ciudad de México del 21 de mayo y Ciudad de México-[redacted] del 28 de mayo de 2023.

12.5. Estado de cuenta de ahorros de QV, Extracto Banco [redacted] que abarca movimientos realizados del 31 de marzo al 30 de junio de 2023.

12.6. Copia de la credencial de identificación de PT, expedida por el Instituto Nacional Electoral.

12.7. Ticket provisional del vuelo de regreso a [redacted] de QV.

13. Acta circunstanciada de 04 de junio de 2024, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional hizo constar que, el 30 de mayo de 2024, QV adjuntó en correo electrónico, testimonio de PT relacionado con los hechos motivo de queja.

Información confidencial: Narración d hechos y Nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. El 21 de mayo de 2023, QV, arribó a la terminal 1 del AICM, ocasión en la que fue sometida a control migratorio, y al advertirse la duda fundada sobre el motivo de su viaje a territorio nacional, fue enviada a una segunda revisión, de la que resultó que no cumplía con los requisitos de ingreso, por lo que mediante Acta de Rechazo del mismo día AR, en suplencia por ausencia de la RL-AICM determinó la inadmisión de QV a México, siendo devuelta al país de procedencia a las 22:20 horas del mismo día.

15. 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 de Gobernación por los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

16. De la valoración lógico jurídica de las evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/19611/Q,** en términos de lo dispuesto por 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 legalidad, a la libertad de tránsito y personal de QV, así como de acceso a la justicia, atribuibles a personas servidoras públicas del INM.

17. A continuación se analizará el procedimiento de control migratorio durante la internación a México de las personas en movilidad internacional y posteriormente se expondrán las violaciones especificas a los derechos humanos de QV.

A. TRÁNSITO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y SU CONTROL MIGRATORIO

18. El primer contacto de una persona extranjera con autoridades mexicanas luego de arribar a este país vía aérea, es a través de la revisión de su documentación migratoria que lleva a cabo personal del INM en los llamados filtros migratorios como puede ser en las terminales 1 y 2 del AICM, así como en los aeropuertos internacionales de otras entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, segundo párrafo, de la Ley de Migración.

19. En concordancia 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."*

20. 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[1]:

> 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;
> 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.

21. 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 del control migratorio que hace el personal del INM en los llamados filtros de revisión 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

[1] Artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración.

procedencia o a aquel donde sea admisible, debiendo fundar y motivar su resolución[2].

22. 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 Federal, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público, para lo cual, la actuación de las personas servidoras públicas del INM se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en términos de los artículos 1° de la CPEUM; 1° y 22 de la Ley de Migración y 12-E, fracción VI de su Reglamento.

23. Esta función estatal es indelegable, y a través de ella el INM no sólo está obligado a preservar la soberanía y seguridad nacional, sino también a garantizar el respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos de las personas en contexto de migración. Esta disposición debe interpretarse en conjunto con el artículo 6° de la Ley de Migración que establece: *"El Estado mexicano garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria."*

24. Así entonces, previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno señalar que la

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

Comisión Nacional, no se opone a la ejecución de las funciones de control migratorio propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga para verificar la internación regular de las personas en contexto de movilidad internacional en territorio nacional. Hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el orden jurídico en absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en tránsito hacia México.

B. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD

25. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, 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"*[3]

26. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica, a la legalidad y al debido proceso están consideradas 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

[3] CrIDH. *"Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala"*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (…) del 18 de junio de 2005 p. 10, y Opinión Consultiva OC-18/03de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, p. 123.

sus artículos 1, 8 y 25; preceptos todos que determinan como imperativo el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, dictado por la autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación de la causa legal de éste.

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

28. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal 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, toda vez que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para los supuestos establecidos en la ley, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

29. En este contexto, la seguridad jurídica se relaciona con el funcionamiento de las instituciones del Estado de acuerdo con lo legalmente establecido y, a su vez, con la noción de los gobernados del contenido de la norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a los gobernados, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

30. Al cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal 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, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, ya que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia CPEUM establece.

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

contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros[4].

32. En relación con la expulsión o deportación de personas extranjeras, la CrIDH ha establecido que los Estados deben 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."*[5]

33. Esta Comisión Nacional reitera que todo acto de una persona servidora pública debe cumplir los requisitos, condiciones y elementos procesales que exige la Constitución Federal y las leyes que rijan el procedimiento respectivo, 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[6].

[4] CIDH, EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/V/II.129, 7 septiembre 2007, párr. 97.
[5] 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.
[6] CNDH. Recomendaciones 95/2023, párr. 33 y 143/2022, párr. 53.

B1. FALTA DE DEBIDA DILIGENCIA DURANTE EL DESAHOGO DE LA SEGUNDA REVISIÓN

34. De las evidencias descritas, se advierte que a las 12:39 horas del 21 de mayo de 2023, QV arribó a la terminal 1 del AICM procedente de un vuelo [redacted]-Ciudad de México, y al llegar al filtro migratorio, PSP1, Agente Federal de Migración "B" del INM en el AICM, solicitó que se efectuara una segunda revisión, toda vez que tenía la duda fundada del motivo de viaje de QV a territorio nacional.

35. PSP2 precisó que, durante el desarrollo de la segunda revisión practicada por AR, QV declaró: *"…viajar sola y venir al país por 7 días para realizar turismo, siendo todo lo que deseó declarar."*

36. En relación con las acciones de control migratorio efectuadas el 21 de mayo de 2023 por AR, que derivaron en la inadmisión de QV, esta Comisión Nacional pone de manifiesto que, en el expediente de queja constan elementos de convicción que permiten establecer, inequívocamente que el día de los hechos, QV sí cumplía con los requisitos para ser admitida a México, pues, del análisis realizado a la información que consta en el formulario correspondiente de la segunda revisión, así como de las documentales que obran en el expediente motivo de esta Recomendación, se advierte que QV señaló a la autoridad los lugares que eran de su interés visitar en México, durante siete días que comprendían del 21 al 28 de mayo de 2023, entregando a personal del INM Carta invitación emitida por PT, así como boleto de salida del país.

37. Sin embargo, contrario a lo hecho constar también por PSP2 y una persona Agente Federal de Migración "B", en la Nota Informativa de 27 de marzo de 2024,

destaca lo informado por QV en su escrito de queja mediante el cual precisó que desde el primer filtro migratorio mostró a PSP1 boleto electrónico de regreso a su país, entregó pasaporte y Carta invitación emitida por PT, quien, con motivo de la inadmisión de QV a México, manifestó lo siguiente:

> **PT.** *"…que en fecha 21 de mayo de 2023 llegue al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a bordo de un vehículo (…), portando pantalón de mezclilla y camisa cuadrada, a las 13:00 horas debido a que QV debía haber arribado a dicho aeropuerto en el vuelo (…) a eso de las 12:00 horas y al haber transcurrido una hora y no tener comunicación por whats app o llamada telefónica me pareció extraño, por lo que acudí a la ventanilla de la oficina de la aerolínea para preguntar por QV, ocasión en la que me comentó que en las oficinas de migración le informaron que había sido inadmitida por carecer de requisitos para ingresar al país y sería devuelta al país de origen…(…)…El Instituto Nacional de Migración nunca se comunicó conmigo vía telefónica para verificar la invitación que estaba vigente para su estadía en México, invitación que estaba clara y concisa para permanecer 7 días hospedada en mi residencia …(…)… y a su vez realizar turismo en el Estado de México y Guadalajara. Información que en su momento si la hubiesen verificado se habían dado cuenta que QV sí cumplía con todos los requisitos legales de ingreso al país…(…)…Por último me acerque con personal del INM solicitando informe de lo antes acontecido a lo cual me respondieron que ellos no estaban en condiciones de informar nada, por lo que me retire del Aeropuerto estando al tanto de mi teléfono celular en la espera de alguna noticia, pero solo hasta el día siguiente 22 de mayo de 2023 a eso de las 05:00 am hora colombiana…(…)…que la azafata del vuelo (…) aterrizando en el Aeropuerto Internacional [redacted] se realizó la entrega del teléfono celular y pasaporte a nombre de QV y ella inmediatamente se comunica conmigo en medio del llanto intentando contarme lo que sucedió, dejando ver que nunca le dieron su derecho legítimo de comunicación…".*

Información confidencial: Narración de hechos y Nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

38. En relación con los "testigos", la SCJN[7] ha sostenido que debe *"tener un conocimiento de tipo histórico y original, obtenido mediante contacto directo con el hecho o de un fragmento de esa realidad…(…)…pero de ningún modo a través de narraciones provenientes de terceros, por más que estas pretendan ser concernientes al hecho que se quiere conocer, pues esto último se traduce en un "conocimiento derivado"…(…)…y que ni doctrinaria ni legalmente es admisible como parte de un auténtico testimonio…(…)…en cambio, resultaría necesario otorgar confianza sobre la idoneidad de las narraciones que respecto del supuesto hecho hace un tercero"*…(…)…La SCJN concluye que *"el único conocimiento propio del auténtico testigo…(…)…es el conocimiento original y directo, tal como lo refiere la doctrina mexicana..."*.

39. Así, en el presente caso, PT conoció los hechos de manera original y directa; su testimonio es sobre un hecho cierto y determinado y rendido de manera coincidente y uniforme, aunado a que se justifica la credibilidad de su presencia en donde ocurrieron los hechos, situándose en modo, tiempo, lugar y circunstancia, debido a que el 21 de mayo de 2023, se encontraba en el AICM esperando recibir a QV.

40. La versión de PT, respecto de que QV sí contaba con Carta invitación que el mismo emitió, plan de viaje durante los siete días que señaló permanecer en México, boleto de avión de regreso a su país, se robustecen a su vez con la información aportada a esta Comisión Nacional por QV, vía correo electrónico el 19 de abril de 2024, al cual adjuntó los siguientes documentos: 1) Carta invitación de PT emitida el 02 de mayo de 2023; 2) Boleto electrónico en que constan los itinerarios de vuelos

[7] Tesis penal. *"Testigos. Para que su declaración se considere un auténtico testimonio se requiere que tengan un conocimiento original y director de los hechos y no derivado o proveniente de inducciones o referencias de otro"*. Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2006, registro 174167.

[redacted]-Ciudad de México del 21 de mayo y Ciudad de México-[redacted] del 28 mayo, ambos de 2023; 3) Certificado de compra de dólares en [redacted] de fechas 19 y 20 de mayo de 2023; 4) Estado de cuenta de ahorros del periodo de 31 de marzo de 2023 al 30 de junio de mismo año y; 5) Ticket provisional de regreso a [redacted].

41. Visto lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que, durante la segunda revisión migratoria de QV, AR no actuó con debida diligencia, pues, soslayó la información aportada por la persona extranjera y se limitó a establecer en el formulario respectivo que QV desconocía los lugares a visitar, no contaba con itinerario de viaje, reservaciones de hotel y solvencia económica.

42. En relación con el deber de debida diligencia, la CrIDH en la Opinión Consultiva 23/2017, estableció lo siguiente: *"[…] el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público"* [8]

43. La omisión en que incurrió AR también constituyó una transgresión al principio procesal de contradicción contenido en los artículos 14 de la CPEUM y 7°, fracción

[8] CrIDH, Opinión Consultiva OC-23/17: *"Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"*, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017, párrafo 123.

V, del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares[9], pues, si bien QV tuvo la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convino en la diligencia de segunda revisión, no obstante, injustificadamente AR se limitó a establecer que QV, no contaba con itinerario de viaje y reservaciones de hotel, faltando a su deber de valorar y analizar la información y pruebas proporcionadas por la persona extranjera y con ello resolver conforme a derecho su internación, en términos de lo dispuesto en el artículo 60 párrafo cuarto[10] del Reglamento de la Ley de Migración.

44. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que, en Nota informativa de 27 de marzo de 2024, signada por PSP2 y una persona Agente Federal de Migración "B", también se hizo constar que, durante la diligencia de segunda revisión practicada por AR, no fue posible comprobar la solvencia económica de QV para cubrir gastos de estancia, pues, aunque manifestó que viajaba con cierta cantidad de dinero en efectivo, y tarjetas bancarias, no lo acreditó durante la multicitada diligencia de control migratorio.

45. Al respecto, es de reiterarse que, con base en las evidencias allegadas por la CNDH, resulta inverosímil establecer que durante la diligencia de segunda revisión, QV [redacted] en México, toda vez que de la información aportada por QV a esta Comisión Nacional, vía correo electrónico el 19 de abril de 2024, se advierte que sí contaba con una Carta invitación emitida por PT el 02 de mayo de 2023, en donde se precisaba que PT se haría responsable de [redacted],

[9] De conformidad con el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares se aplicará supletoriamente a esa legislación.
[10] Durante la segunda revisión, la persona extranjera podrá manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir los medios de prueba que considere convenientes, mismos que deberán ser valorados y analizados por la autoridad migratoria a efecto de resolver conforme a derecho la internación o rechazo y será informado sobre la posibilidad de comunicarse con su consulado durante el plazo que dure la segunda revisión.

[redacted] de así requerirlo QV, así como saldo en [redacted] como lo señaló en el formulario correspondiente y cuenta de ahorro que ascendían a un monto suficiente[11] para su estancia durante las fechas que duraría su viaje de turismo en México. No obstante, lo anterior, QV fue inadmitida a México.

46. Así, el hecho de que durante la integración del expediente de queja de QV, PSP2 y una persona Agente Federal de Migración "B", informaran a esta Comisión Nacional -a través de la Nota informativa de 27 de marzo de 2024 -que durante la revisión migratoria que efectuó AR a QV, no pudo corroborar la Carta invitación que presentó para su estadía en la Ciudad de México, toda vez que *"… declaró venir al país por 07 días para realizar turismo en Guadalajara y visitar a su Amigo* [redacted]*, del cual no sabía ni su información básica,…no contaba con itinerario (plan de viaje establecido) y no acreditó vuelo de salida del país " Tampoco comprobó contar con solvencia económica para cubrir gastos de estancia…"Por otro lado dijo que no tenía reservaciones de hospedaje porque se quedaría con su amigo, no obstante no pudo comprobar su dicho"…* constituye información ambigua y carente de validez al no estar sustentada con otros medios de prueba objetivos; esto es así, pues dado que era intención de QV se le autorizada el ingreso a territorio mexicano, resulta inverosímil que no hubiese referido contar con los documentos que acreditaban la condición de su estancia, como la Carta invitación expedida por PT y boletos de regreso a su país de origen.

Información confidencial: Narración de hechos, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

[11] Solvencia económica. Puede ser en efectivo a razón de U$50 diarios, cheques de viajero o tarjetas de crédito. *https://embamex.sre.gob.mx/argentina/index.php/avisos/513-ingresomex*

47. En suma, el conjunto de omisiones e irregularidades en que incurrió AR durante la diligencia de segunda revisión de QV, repercutió en que mediante Acta de Rechazo de 21 de mayo de 2023, sin la debida fundamentación y motivación, determinara la inadmisión de QV a México, lo cual constituyó transgresión al derecho a la seguridad jurídica y legalidad de la persona extranjera, que derivó a su vez en afectación y restricción de otros derechos fundamentales como son, la libertad personal y de tránsito, en su modalidad de libre desplazamiento por territorio mexicano, como se analizará más delante.

B2. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE RESOLUCIÓN DE INADMISIBILIDAD DE QV

48. No pasa inadvertido para la CNDH que, al resolver la inadmisibilidad de QV en el Acta de Rechazo de 21 de mayo de 2023, AR fundó y motivó su determinación en los siguientes términos: *"…EL EXTRANJERO (A) COMENTA QUE VIENE DE TURISMO POR 7 DÍAS, VIAJA SOLA, DESEA CONOCER GUADALAJARA SIN BRINDAR MAYOR INFORMACIÓN SORE SU ESTANCIA EN TERRITORIO NACIONAL. AUNADO A ELLO NO CUENTA CON VUELO DE RETORNO, RESERVACIÓN DE HOTEL, NI ITINERARIO DE VIAJE. EN RAZÓN DE LO ANTERIORMENTE SE DETERMINA QUE NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS PARA SU INGRESO. DADO QUE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN EN SU ARTÍCULO 60 ESTABLECE QUE, PARA AUTORIZAR LA INTERNACIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS, LA AUTORIDAD MIGRATORIA PODRÁ CORROBORAR LOS SIGUIENTES REQUISITOS: FRACCIÓN II. INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES QUE LE SEAN REQUERIDOS. FRACCIÓN III. MOTIVO DE VIAJE, FRACCIÓN V. DOMICILIO Y TIEMPO DE ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL. FRACCIÓN VII. ACTIVIDADES A LAS QUE SE DEDICA*

EN SU PAÍS Y LAS QUE REALIZARÁ EN EL TERRITORIO NACIONAL. FRACCIÓN VIII. LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DURANTE SU ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL, POR LO QUE ESTA AUTORIDAD DETERMINA SU RECHAZO…".

49. Si bien es cierto que las actividades de control migratorio forman parte de una delicada serie de tareas enfocadas a preservar la soberanía y seguridad nacional, también lo es que precisamente por la implicación de los bienes jurídicos tutelados en juego, las personas servidoras públicas que realizan esas funciones deben ajustar estrictamente su actuación a los procedimientos previstos en las normas correspondientes, a efecto de no vulnerar arbitrariamente los derechos de las personas extranjeras para que, en caso de determinar la inadmisión de un migrante, esta restricción encuentre sustento legal que justifique la restricción de sus derechos en pro del orden público y del bienestar colectivo.

50. Sobre esa base, este Organismo Nacional advierte que el motivo que llevó a AR a resolver la inadmisión de QV a México el 21 de mayo de 2023, fueron las circunstancias que señaló, estableciendo una duda fundada sobre el motivo del viaje de QV, esto último, porque viajaba sola, no contaba con itinerario y hospedaje, aunado a que no comprobó tener suficiente solvencia económica para cubrir gastos de estancia.

51. Consecuentemente, AR estableció que cada una de las circunstancias supra citadas encuadraban en las hipótesis previstas en los artículos 37 fracción II, 43 fracciones II y III, 86, 87 y 88 de la Ley de Migración, en concordancia con los diversos 3°, fracciones II y XXV, 42 fracción II, 60 fracciones II, III, V y VI, 78 y 79 del Reglamento de la Ley en cita, por lo que determinó el rechazo de QV.

Información confidencial: Narración de hechos, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

52. No obstante que el contenido normativo del artículo 16 de la CPEUM obliga a las autoridades a que sus actos se encuentren fundados y motivados, este precepto no puede interpretarse de manera limitativa u optativa a la simple mención de una disposición legal que pudiera, aún en apariencia, determinar la existencia de un criterio jurídico aplicable, sino que el actuar de la autoridad debe manifestar de forma clara y precisa por qué determinadas disposiciones legales resultan aplicables de forma estricta al caso y efectivamente facultan a la autoridad a asumir determinada conducta. De igual manera, motivar las razones y circunstancias de derivaron precisamente en determinar la aplicación de dicho precepto legal.

53. Es necesario analizar la actuación de AR a la luz de lo anterior, toda vez que como se describió en el apartado anterior, el 21 de mayo de 2023, QV sí cumplía con los requisitos para ser admitida a México, pues, del análisis realizado a la información que consta en el formulario correspondiente de la segunda revisión, se advierte que la persona extranjera señaló que tenía un amigo en México, del cual consta Carta invitación a su nombre en la documentales que obran en el expediente en comento, así como vuelo de salida del país para el día 28 de mayo del mismo año, aunado a que contaba con recursos económicos para su estadía; todo lo cual QV comprobó a esta Comisión Nacional al aportar copia de los documentos previamente referidos.

54. Es así que ante la falta de argumentos del INM para probar fehacientemente que QV no cumplía con los requisitos legales y reglamentarios para ser admitida en México, y toda vez que AR se limitó a determinar la inadmisibilidad de QV como se evidenció previamente, resultaba ambigua al no estar sustentadas con otros medios de convicción objetivos más allá de su dicho-, la multicitada Acta de Rechazo constituye un acto de molestia que carece de la debida fundamentación y motivación

en virtud de que no reúne los extremos que se prevén en los artículos 37 fracción II, 43 fracción II y 88 de la Ley de Migración, en relación con los diversos 60 fracciones II, III, V y VIII, y 65 del Reglamento de la Ley en cita y, consecuentemente, implica una conducta violatoria del derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad reconocido en los artículos 14 y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7.1 y 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 3 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda vez que no cumple con los requisitos constitucionales de los actos que generan un menoscabo en los derechos humanos o esfera privada de las personas, en este caso particular, la libertad de tránsito y personal de QV.

55. Cabe destacar que el 21 de mayo de 2023, AR fungía como garante de los derechos humanos de QV por encontrarse esta última a su disposición en segunda revisión, no obstante omitió realizar las acciones que por virtud de su posición en la Administración Pública Federal como Encargada de la SRL-AICM , y en suplencia por ausencia de la RL-AICM, así también como responsable de la resolución de procedimientos de control migratorio en la terminal 1 del AICM, le eran exigibles para brindar seguridad jurídica al destinatario de la determinación que tomaría, apartándose de su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos que establece el artículo 1o. párrafo primero, segundo y tercero de la CPEUM, así como 1° de la Ley de Migración.

B3. INCOMUNICACIÓN DENTRO DE LA ESTANCIA PROVISIONAL DEL INM EN LA TERMINAL 1 DEL AICM

56. Este Organismo Nacional acreditó que durante el tiempo en que QV estuvo alojada en la estancia provisional del INM en la terminal 1 del AICM, únicamente le fue informado sobre la posibilidad de efectuar una llamada telefónica al consulado de su país, pero no a quien ella estimara conveniente.

57. La restricción que hizo el personal migratorio del derecho de QV, se acredita con el Acta de Rechazo y con la Nota Informativa de 27 de marzo de 2024, suscrita por PSP2 y una persona Agente Federal de Migración "B", en la que únicamente consta que se hizo del conocimiento de QV que tenía la posibilidad de comunicarse con el consulado de su país en México.

58. La trascendencia de lo anterior, se hace patente si se considera que las áreas donde se ubican los filtros migratorios, las salas de revisiones migratorias secundarias y las oficinas del personal del INM que realiza acciones de control en las dos terminales del AICM, están restringidas al acceso para el público en general.

59. Conforme al artículo 117 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, existe en el AICM una delimitación de áreas en sus instalaciones atendiendo a su propósito y a cuestiones de funcionamiento y seguridad. Así, existen dos tipos de zonas: libre acceso y restringidas. Dentro de la segunda categoría se encuentra la denominada "zona estéril", también denominada por el derecho internacional como de tránsito o internacional[12], que comprende concretamente el espacio que media entre las

[12] Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Amuur vs. Francia, Sentencia de 25 de junio de 1996, Sección III.2.1, párrafo 1°.

aeronaves y un punto de inspección (en este caso de tipo migratorio) a cargo de las autoridades del Estado, cuyo acceso está estrictamente controlado.

60. Consecuentemente, los filtros de revisión migratoria se localizan al interior de las zonas estériles de cada una de las dos terminales con que cuenta el AICM y constituyen el primer punto de contacto entre las personas que arriban a este país por vía aérea y las autoridades del Estado mexicano, en este caso el INM.

61. Es en ese punto donde QV fue sometida a diligencia de segunda revisión migratoria por el personal del INM, sin que se le diera la oportunidad de efectuar una llamada telefónica o que quedara constancia de ello.

62. Tal derecho se encuentra dispuesto en los artículos 109 fracción VII de la Ley de Migración; 226 fracción IX del Reglamento de la Ley de Migración y 24 fracción IX de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales [13].

63. Con excepción del artículo 38 fracción III del Reglamento de la Ley de Migración, la normatividad mexicana no es suficientemente precisa al abordar la naturaleza jurídica de las instalaciones de alojamiento del INM en los aeropuertos; para este Organismo Nacional es claro que tales instalaciones se ajustan a la definición de las estancias migratorias provisionales.

64. El artículo 3° fracción XI del Reglamento de la Ley de Migración prevé que una estancia provisional es *"…la instalación física que el Instituto establece […] para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación*

[13] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012

migratoria regular, hasta en tanto […] sea resuelta su situación migratoria en términos de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento [esto último incluye la ejecución de la determinación del INM según el artículo 20 fracción IV de la Ley de Migración].

65. No obstante lo anterior, que tanto en la Ley de Migración como en el propio Reglamento aludido existe una deficiente regulación en torno al tema, es posible identificar que, como se desprende conjuntamente de los artículos 81, 86, 87, 88 y 89 de la Ley de Migración, y 60, 62, 65, 76 y 79 de su Reglamento, en las instalaciones del INM en el AICM se mantiene provisionalmente a las personas extranjeras, mientras el personal migratorio revisa su documentación y se allega de información para determinar si cumple los requisitos mínimos exigidos por la normatividad para ingresar al país, lo que significa que jurídicamente resuelve su situación migratoria, haciendo las veces de un Procedimiento Administrativo Migratorio toda vez que resuelve sobre la situación jurídica migratoria del extranjero al permitir su ingreso a México o negarlo.

66. Es evidente que, existiendo coincidencia entre las características de las instalaciones del INM en las zonas estériles aeroportuarias y los elementos propios de las estancias provisionales descritas en la normatividad, las instalaciones donde se desarrollaron los hechos de esta Recomendación son estancias provisionales, en las que, como se refirió con anterioridad, el personal del INM vulneró el derecho a la seguridad jurídica de QV al mantenerla en estado de incomunicación.

67. Las estancias provisionales no solamente se limitan a las áreas donde se mantiene a las personas que han sido resueltas como inadmisibles y que están a la espera del vuelo que los llevará fuera de México, sino también comprenden las áreas

donde se realizan las segundas revisiones, las oficinas administrativas del personal que lleva a cabo las funciones concernientes a esos procedimientos, los baños, y demás instalaciones necesarias para garantizar la estadía temporal del extranjero revisado hasta que se ejecute la resolución que determine su situación migratoria.

68. Al respecto, la CrIDH ha resuelto que las autoridades del Estado deben garantizar a las personas privadas de la libertad por cualquier motivo[14], el derecho a comunicarse con sus familiares[15], cuya omisión constituye una vulneración a los derechos humanos de los afectados[16] que, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracción II, de la CPEUM amerita sanciones penales[17].

69. A su vez, este Organismo Nacional acreditó tales violaciones en el caso de QV con la coincidencia resultante de la valoración adminiculada de los alegatos de incomunicación contenidos en el escrito inicial de QV de cuyo contenido se advierte: *"…llegado mi turno en la ventanilla una funcionaria sin identificación me solicitó pasaporte, luego me realizó 5 preguntas que fueron -¿A qué viene a México?, ¿Cuánto tiempo va a permanecer?, ¿Tienes tiquete de regreso?, ¿Qué lugares tiene pensado visitar?, ¿Tiene reserva de hotel?- … a las cuales respondí puntualmente: "…a conocer y realizar turismo, … 7 días,…Sí señora y le mostré mi tiquete en el celular, Guadalajara, Catedral de la Virgen de Guadalupe y lo que me alcance tiempo a disfrutar,…no porque vengo invitada por un amigo de profesión abogado, mexicano*

Información confidencial: Narración de hechos, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

[14] CrIDH, Caso del Tribunal Constitucional, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69, 70 y 71.
[15] CrIDH, Caso J. Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 376 y Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 130.
[16] CrIDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 90
[17] Tesis aislada sin número. ARRESTOS ADMINISTRATIVOS. GARANTIAS INDIVIDUALES. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 97-102, sexta parte, pag. 39.

*y le mostré en físico la carta de invitación acompañada del documento de identificación…"(…)…"Seguidamente la funcionaria se levanta de su silla con mi pasaporte y carta de invitación en mano y pasados unos minutos en compañía de otro compañero me indican que debo pasar a una sala a esperar que me hagan una segunda entrevista y que debo entregarles mi teléfono celular". …Sentada en dicha oficina el funcionario le pide al guardia de seguridad que le pase el teléfono de la "[redacted]" y enseguida comienza la entrevista que más bien era un interrogatorio donde hacían acusaciones de cosas y hechos que nunca salieron de mi boca como por ejemplo: poque en el primer filtro usted manifestó tener problema económicos en su país, a lo cual respondí que nunca había manifestado tener ningún problema, …luego con mi teléfono celular en mano me pidió que lo desbloqueara para revisarlo, entró a todas mis aplicaciones y escuchó audios de las conversaciones de whats app… y alrededor de media hora más otra funcionaria sin identificarse nos dice "todos ustedes a partir de este momento quedan detenidos por migración mexicana y serán trasladados a otro lugar donde estarán en espera que su aerolínea los lleve de regreso a su país de origen…"(…)…Transcurrieron más de dos horas de encierro, **incomunicada** y sin comida…(…)…El celular me fue devuelto al ser entregada a un agente de migración en [redacted] al aterrizar a las 05:00 horas del 22 de mayo de …".*

70. En ese orden de ideas, además de lo manifestado por QV, esta Comisión Nacional cuenta con la declaración de PT, mexicana con la que se hospedaría durante su estadía en México desde el 21 de mayo de 2023, y quien en relación con la incomunicación en que se mantuvo a QV, durante y posteriormente a las acciones de control migratorio a las que fue sometida, fue conteste en expresar lo siguiente:

PT. *que en fecha 21 de mayo de 2023 llegue al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a bordo de un vehículo (…) del Estado de México portando*

pantalón de mezclilla y camisa cuadrada, a las 13:00 horas debido a que QV debía haber arribado a dicho aeropuerto en el vuelo 72 operado (…) a eso de las 12:00 horas y ***al haber transcurrido una hora y no tener comunicación por whats app o llamada telefónica*** *me pareció extraño, por lo que acudí a la ventanilla de la oficina de la aerolínea para preguntar por QV, ocasión en la que me comentó que en las oficinas de migración le informaron que había sido inadmitida por carecer de requisitos para ingresar al país y sería devuelta al país de origen…(…)…El Instituto Nacional de Migración nunca se comunicó conmigo vía telefónica para verificar la invitación que estaba vigente para su estadía en México, invitación que estaba clara y concisa para permanecer 7 días hospedada en mi residencia …(…)… y a su vez realizar turismo en el Estado de México y Guadalajara. Información que en su momento si la hubiesen verificado se habían dado cuenta que QV sí cumplía con todos los requisitos legales de ingreso al país…(…)…Por último me acerque con personal del INM solicitando informe de lo antes acontecido a lo cual me respondieron que ellos no estaban en condiciones de informar nada, por lo que me retire del Aeropuerto estando al tanto de mi teléfono celular en la espera de alguna noticia, pero solo hasta el día siguiente* ***22 de mayo de 2023 a eso de las 05:00 am, hora colombiana…(…)…****que la azafata del vuelo (…)-aterrizando en el Aeropuerto Internacional El Dorado en Bogotá D.C. Colombia realizó* ***la entrega del teléfono celular*** *y pasaporte a nombre de QV y ella inmediatamente se comunica conmigo en medio del llanto intentando contarme lo que sucedió, dejando ver que* ***nunca le dieron su derecho legítimo de comunicación****…".*

71. En ese contexto, de la valoración sistemática de las circunstancias coincidentes descritas en las narraciones de QV y PT, así como del contenido de la Nota Informativa suscrita por PSP2 y una persona Agente Federal de Migración "B", y del Acta de Rechazo emitida por AR, se obtiene una presunción que genera convicción respecto de que, el 21 de mayo de 2023, a partir de las 12:39 horas, QV fue sometida a control migratorio, ocasión en que permaneció incomunicada hasta el momento en

Información confidencial: Narración de hechos, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

que se ejecutó su rechazo hacia [redacted], siendo que hasta que arribó a este último país se pudo comunicar con PT.

72. Así entonces, es evidente la vulneración a la seguridad jurídica de QV por las restricciones que le fueron impuestas para establecer comunicaciones telefónicas con su familia o personas de su confianza en tanto se encontró a disposición de la autoridad migratoria en la estancia provisional en la terminal 1 del AICM.

C. DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

73. El artículo 11 de la Constitución Federal 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.

74. 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.

75. 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..."*.

76. 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”*.

77. 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”.*[18]

78. La CIDH refirió que el derecho de circulación es *“...una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona...”*[19], 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...”*.[20]

79. 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...”*.

[18] "Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 138.
[19] Informe “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", párr. 230.
[20] Ibidem, párr. 231

80. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar la transgresión al derecho humano a la seguridad jurídica y a la legalidad en agravio de QV, también son el soporte que permite acreditar la violación a su derecho a la libertad de tránsito.

81. Lo anterior es así, pues, la restricción a la libertad de tránsito de QV sobrevino de la decisión de inadmisibilidad acordada por AR a través del Acta de Rechazo de 21 de mayo de 2023 y la cual, en el apartado del Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad, se evidenció carecía de la debida fundamentación y motivación al no reunir los extremos que se prevén en los artículos 37 fracción II, 43 fracción II y 88 de la Ley de Migración, en relación con los diversos 60 fracciones II, III, V y VIII, y 65 del Reglamento de la mencionada Ley, por lo que, consecuentemente, dicha determinación constituyó un acto que privó de manera arbitraria a QV de su derecho de acceder y transitar libremente por México, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 de la Constitución Política, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7° de la Ley de Migración en relación con el 75 de su Reglamento.

D. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

82. En México el derecho a la libertad personal está reconocido en la CPEUM en sus artículos 14 y 16 que disponen que nadie puede ser privado de su libertad ni molestado en su persona sin que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y exista previamente una orden fundada y motivada emitida por autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente.

83. A nivel internacional, este derecho se reconoce en los artículos 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dispone que nadie podrá ser arbitrariamente detenido; en consonancia con estos artículos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el numeral 9.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 7, señalan que todas las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad personales y, por lo mismo, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias. De acuerdo con estos preceptos, las personas solo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución o en la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ellas.

84. El incumplimiento de estos requisitos puede llevar a la materialización de una detención que puede calificarse como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal.

85. En la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que *"cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).*[21]*"*

86. A mayor abundamiento, la CrIDH precisa que la privación de la libertad es *"cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución,*

[21] CrIDH, "Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana" Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie No. 240, párrafo 176.

inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...][22]*"*

87. Por su parte, la SCJN ha sostenido que, al llevarse a cabo la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad[23].

88. Tratándose de personas extranjeras en contexto de movilidad, el artículo 20 de la Ley de Migración establece que, entre otras, son facultades del INM, *"…II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación. III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros…"*. Asimismo, en el artículo 81 de la citada Ley se disponen los casos en los que el INM podrá realizar las acciones de control migratorio, así como los requisitos que se deberán cumplir para su práctica.

89. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras sólo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas.

[22] Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIVIIL 31 doc.26, pág. 2
[23] Tesis constitucional. "Flagrancia. La detención de una personal sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria". Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2006476

90. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha señalado también que: *"nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad"*[24].

91. De lo expuesto, es evidente que para la Corte Interamericana la noción de arbitrario supera y es más amplia que el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Por esa razón es posible que una detención, aun siendo legal, sea calificada de arbitraria al ser violatoria de cualquier derecho humano o por una aplicación incorrecta de la ley

92. Este Organismo Nacional sostiene que la permanencia de las personas en las estancias provisionales del INM en el AICM, luego de ingresar para la realización de segundas revisiones o para su alojamiento en espera de ejecutar rechazos migratorios, es responsabilidad de esa autoridad por ser la institución que conoce de los procedimientos migratorios que motivan su estancia en esos lugares[25].

93. En el presente asunto, como ya se expuso, el 21 de mayo de 2023, a pesar de que QV cumplía con los requisitos y las formalidades para ingresar a México, derivado de un procedimiento de segunda revisión llevado a cabo de manera irregular por AR, a través del Acta de Rechazo iniciada a las 12:39 horas de la misma fecha, determinó la inadmisión de QV a territorio nacional, por lo que fue conducida a la estancia del INM en la terminal 1 del AICM, donde permaneció hasta las 22:20

[24] CrIDH, Caso Fleury y otros Vs. Haití, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C No. 236, párrafo 57.
[25] CNDH. Recomendación 106/2022, 30 de mayo de 2022, párrafos 49 y 50.

horas del mismo día, que fue llevada a abordar el avión que la llevó a [redacted]

94. Por lo expuesto, para la CNDH resulta evidente que se vulneró en agravio de QV su derecho a la libertad personal reconocido en los artículos 14 y 16 de la CPEUM; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

E. DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA

95. Los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, protegen el derecho de acceso a la impartición de justicia de todas las personas en México.

96. Sobre ello, la CrIDH ha establecido que los Estados deben asegurar que toda persona, independientemente de su estatus migratorio, tenga acceso sin restricción alguna a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos[26].

97. 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

[26] CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS, parr. 107

personas las facilidades para que, de así desearlo, presenten sus solicitudes ante las autoridades encargadas de impartir justicia en cualquier ámbito[27].

98. De manera coincidente, el Poder Judicial de la Federación ha dejado claro que las personas extranjeras no son personas con algún estado de protección menor de derechos humanos, por lo que gozan del referido derecho humano, así como de todos los demás incluidos en el orden normativo mexicano[28].

99. Por otra parte, como parte del derecho al acceso a la justicia, las autoridades deben garantizar una serie de mecanismos de defensa que permitan al justiciable que sus demandas sean escuchadas por las autoridades encargadas de resolverlas, que tenga la posibilidad de participar activamente en el procedimiento iniciado a través de la aportación de pruebas, que la autoridad dicte una resolución que dirima las cuestiones debatidas, que tenga la posibilidad de conocer la determinación final de la autoridad, y que tenga la posibilidad de impugnarla ante otra autoridad en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

100. En este sentido, debido a la vulnerabilidad en que se encuentran las personas en contexto de migración y la necesidad de contar con un mecanismo de defensa, la normativa nacional como el artículo 15 de la Ley de Amparo dispone la obligación de

[27] CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87 SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA, párr. 24

[28] Jurisprudencia VI.1o.A. J/2 (10a.), ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, pág. 1096.
Jurisprudencia 1a./J. 113/2023 (11a.). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO. LAS PERSONAS MIGRANTES TIENEN DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA IRRENUNCIABLE COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Onceava Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, pág. 1610.

los jueces federales mexicanos de ordenar en los juicios de amparo la suspensión oficiosa de los actos (en este caso del INM) que importen peligro de deportar a una persona, entre otras razones, por la implicación de los efectos que esos actos producen sobre las personas (salida del país)[29], lo que confirma que todo individuo que corra el riesgo de ser compelido a abandonar el país, por cualquier motivo o figura jurídica, tiene derecho a acceder a los medios de defensa que el orden jurídico reconoce en su favor, como lo ha reconocido esta Comisión Nacional en la Recomendación 86/2024.

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

102. En ese sentido, los mismos elementos de convicción que permitieron a este Organismo Nacional acreditar la incomunicación en que se mantuvo a QV por el personal del INM en la estancia provisional de la terminal 1 del AICM, aunado al hecho de que no consta en el Acta de Rechazo que la autoridad migratoria hubiese informado a QV sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o a ejercitar alguna acción legal conforme el artículo 226 fracción II del Reglamento de la Ley de Migración, sirven para evidenciar cómo le fue vulnerado su derecho de acceso a la

[29] Tal medida es provisional y su efecto sólo se extenderá (coloquialmente dicho) más allá del juicio de amparo si al concluirse éste, el juez declara en la sentencia correspondiente la inconstitucionalidad de la orden de deportación reclamada.

justicia, por haberla privado de la posibilidad de acceder a comunicación telefónica con las instituciones del Estado encargadas de atender reclamaciones[30], sea por la vía jurisdiccional, administrativa o a través de procedimientos no jurisdiccionales, así como de someter a análisis de una autoridad imparcial el actuar del personal migratorio.

103. Limitaciones como las descritas en el presente apartado anulan toda posibilidad real de las personas ahí situadas de solicitar de manera inmediata la protección de alguna otra autoridad competente para hacer frente a sus necesidades o revisar la actuación del personal del INM en el AICM.

104. Ello repercutió en que QV, cuyo ingreso a México no fue legalmente admitido por AR, tampoco fuera informada por esas personas servidoras públicas sobre el recurso administrativo que procedía contra tal determinación a pesar de que tal notificación constituía una obligación a cargo de la autoridad, como prevé el artículo 226, fracción IV, última parte, del Reglamento de la Ley de Migración y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en concordancia con el similar 77 de la Ley de Migración, según se advierte de las resoluciones de rechazo que obran en el expediente de queja que motivó este pronunciamiento.

105. Así, es evidente que la restricción de comunicaciones y la falta de información relacionada con el derecho de las personas extranjeras a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria en que incurrió AR afectaron el ejercicio del derecho de acceso a la justicia de QV por habérsele privado de la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado encargadas de atender

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

sus reclamaciones, sea por la vía jurisdiccional o a través de procedimientos no jurisdiccionales como las quejas de las Comisiones de Derechos Humanos.

F. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

106. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *"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"*.

107. 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.

108. En el presente caso quedó demostrada la falta de debida diligencia de AR al momento de realizar una segunda revisión a QV, que propició a su vez que fuera inadmitido aún y cuando no existía un motivo lícito y claro para ello, lo que demostró que dejó de ejercer diligentemente sus funciones y afectó con sus omisiones la calidad del servicio público que brindó a una persona extranjera, en contravención a lo dispuesto en el artículo 7°, fracciones I y VII y 49 fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

109. La responsabilidad de AR proviene de su intervención en la determinación del Acta de Rechazo de 21 de mayo de 2023, pues, pese a que mediante formulario de la diligencia de segunda revisión, QV aportó elementos de convicción que acreditaban que cumplía los requisitos para que se autorizara su ingreso a México, AR se limitó a resolver la inadmisibilidad de QV a territorio nacional, lo cual constituyó transgresión al derecho a la seguridad jurídica y legalidad de la persona extranjera, que derivó a su vez en afectación y restricción de otros derechos fundamentales como fueron, la libertad de tránsito y personal de QV, apartándose AR de su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos que establece el artículo 1°, párrafo primero, segundo y tercero de la CPEUM, así como 7° fracción VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

110. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la CPEUM; 6°, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente vista administrativa ante el Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones, en el ramo Gobernación, en contra de AR, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

F1. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

111. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° 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".

112. 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.

113. 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.

114. 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 QV, en específico al advertir este Organismo Nacional que existió un mal manejo en el criterio para la determinación de la inadmisión de la mencionada persona extranjera, quien de manera injustificada fue rechazada a su

arribo a la terminal 1 del AICM, siendo que posteriormente permaneció retenida, incomunicada y sin oportunidad de recurrir la resolución de inadmisión, con lo cual se transgredieron sus derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal y al acceso a la justicia, como se precisó con antelación.

115. Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional[31], 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 turismo o en tránsito inmediato hacia otro país, lo cual evidencia conductas reiteradas o reincidentes por parte de personal del INM adscrito a terminales aéreas, en perjuicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en el ámbito de protección convencional del que forma parte el Estado mexicano.

G. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

116. 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 de los Estados Unidos Mexicanos; 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

[31] CNDH. Recomendaciones 95/2023, 111/2023, 188/2023, 24/2024 y 84/2024.

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.

117. Para tal efecto, en términos de los artículos 1°, párrafos tercero y cuarto, 2°, fracción I, 7°, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 73, fracción V, 74, fracción VIII, 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, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal, así como al acceso a la justicia de QV, se le deberá inscribir a ésta, a fin de que tenga acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas.

118. Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, en su conjunto consideran que, para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

119. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *"modos específicos"* de reparar, que *"varían según la lesión producida"*[32]. En este sentido, dispone que *"las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas"*[33].

120. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia establecidas en las citadas leyes. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios:

a) Medidas de Rehabilitación

121. 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"*.

[32] Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41.
[33] *"Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala"*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

122. 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 se le proporcione la atención psicológica que requiera por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas.

123. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para QV con su consentimiento, 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, para salvaguardar su derecho, cuando así lo determine o desee retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es un derecho de QV, por lo que será su voluntad acceder a ésta. Ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de Compensación

124. 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".[34]

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

126. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, acompañados de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente, conforme a los hechos y las violaciones a derechos humanos, descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se le causó a QV, que incluya medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas; hecho lo cual, se deberá remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

127. 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

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

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.

128. 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 deberá 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

129. 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 publicas responsables de violaciones a derechos humanos.

130. 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 Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el ramo Gobernación, en contra de AR por 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 corresponda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Una vez lo anterior, remitir a esta Comisión Nacional las constancias que así lo acredite, ello para dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

131. 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 en su 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 ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de QV, 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

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

133. 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 de capacitación de carácter obligatorio en materia de derechos humanos, con énfasis en los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre el derecho que les asiste 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 AICM, de manera particular a AR, en caso de continuar activo laboralmente, con el objetivo de que cuenten con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta.

134. 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.

135. Una vez aceptada la presente Recomendación, con el 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 México y responsable de realizar acciones de control migratorio, a través de la cual se le instruya que las determinaciones de admisión y/o rechazo de personas extranjeras, deberán estar debidamente motivadas y fundadas, para lo cual la información que conste en las actas respectivas deberá guardar correspondencia con la consignada en formularios de segunda revisión completados por las personas que solicitan su ingreso a México; además, que en tanto se da cumplimiento a la ejecución de rechazo aéreo de personas extranjeras que hayan sido inadmitidas y se encuentran en estancia provisional, se les deberá garantizar el derecho a establecer comunicación telefónica con familiares o personas de su confianza y el derecho de las personas extranjeras a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria. ,así como supervisar que las empresas aéreas cumplan con su obligación de proporcionar alimentos a las personas que no hayan sido admitidas al país. 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.

136. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas 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.

137. 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, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, acompañada del Formato Único de Declaración diseñado 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 inmediata reparación integral del daño a QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En colaboración con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se otorgue a QV, en caso de que externe requerirla, atención psicológica por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo edad y necesidades específicas. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para QV con su

consentimiento, 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, para salvaguardar su derecho, cuando así lo determine o desee retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es un derecho de QV, por lo que será su voluntad acceder a ésta.; 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 vista administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR, ante el Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones, en el ramo Gobernación, por las acciones y omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación de carácter obligatorio en materia de derechos humanos; con énfasis en los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y a la legalidad, a la libertad de tránsito y personal de las personas extranjeras en movilidad internacional y sobre el derecho que les asiste 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 AICM, de manera particular a

AR, en caso de continuar activo laboralmente, con el objetivo de que cuente con los elementos jurídicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta. El cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y, deberá 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 este Organismo Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo 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 México y responsable de realizar acciones de control migratorio, a través de la cual se le instruya que las determinaciones de admisión y/o rechazo de personas extranjeras, deberán estar debidamente motivadas y fundadas, para lo cual la información que conste en las actas respectivas deberá guardar correspondencia con la consignada en formularios de segunda revisión completados por las personas que solicitan su ingreso a México; además, que en tanto se da cumplimiento a la ejecución de rechazo aéreo de personas extranjeras que hayan sido inadmitidas y se encuentran en estancia provisional, se les deberá garantizar el derecho a establecer comunicación telefónica con familiares o personas de su confianza y el derecho de las personas extranjeras a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

SÉXTA. 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.

138. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1°, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

139. De conformidad con lo dispuesto en 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.

140. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

141. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, 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; y 15, fracción X, y 46, de

la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia, para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR