

**RECOMENDACIÓN NO. 123/2022**

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, LIBERTAD PERSONAL Y LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE V1 Y V2 PERSONAS DE NACIONALIDAD ECUATORIANA EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN, ALOJADAS EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA “LAS AGUJAS” DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Ciudad de México, a 29 de junio de 2022

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

Distinguido Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción II y IV, 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/5/2021/8573/Q, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y libertad de tránsito, en agravio de V1 y V2 personas de nacionalidad ecuatoriana en contexto de migración, alojadas en la estación migratoria “Las Agujas”, del Instituto Nacional de Migración en 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 sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de

Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último 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; dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

CLAVE	SIGNIFICADO
Q	Quejosa
V	Agraviada/víctima.
AR	Persona Autoridad Responsable.
SP	Persona Servidora Pública.
PAM	Procedimiento Administrativo Migratorio.
JA	Juicio de Amparo Indirecto.

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

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Instituto Nacional de Migración.	INM
Dirección General de Control y Verificación Migratoria de la Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México.	DGCVM

<b>NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN</b>	<b>ACRÓNIMO</b>
Estación Migratoria “Las Agujas”, del Instituto Nacional de Migración, Demarcación Territorial Iztapalapa, en la Ciudad de México.	EM-CDMX/Recinto Migratorio
Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.	Juzgado de Distrito
Fiscalía General de la República.	FGR
Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	CIDH

<b>NORMATIVIDAD</b>	
<b>NOMBRE</b>	<b>CLAVE</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Constitución Política
Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. <sup>1</sup>	Lineamientos del INM

## **I. HECHOS.**

5. El 30 de agosto de 2021, V1 y V2, de nacionalidad ecuatoriana, arribaron al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), otorgándoles el INM a cada uno, la Forma Migratoria Múltiple (FMM) correspondiente, por una temporalidad de 180 días, con la calidad de visitantes; siendo detenidos el 10 de septiembre de ese año, por personas servidoras públicas de ese Instituto, cuando se encontraban en un

<sup>1</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.

autobús de pasajeros con destino a Monterrey, Nuevo León, en “la primer caseta”, sin especificar la ubicación, y trasladados a la EM-CDMX.

6. Por lo anterior, Q presentó, el 30 de septiembre de 2021, queja ante esta Comisión Nacional en la que señaló que, hasta el 28 de septiembre de 2021, no había podido hablar con V1 y V2, motivo por el cual presentó demanda de amparo, y no obstante que, por acuerdo del 14 del mismo mes y año, el Juzgado de Distrito otorgó la suspensión de plano de los actos reclamados, para el efecto de que cesara la incomunicación, así como que los agraviados fuesen puestos en libertad inmediata, AR1 no cumplía con dicha medida.

7. Q también indicó que el Juzgado de Distrito tuvo que enviar un segundo requerimiento a AR1, quien argumentó que V1 y V2 estaban sujetos a un procedimiento administrativo y que la Ley de Migración es de orden público. Asimismo, expuso que con base en esa ley interpuso una denuncia penal ante la FGR, toda vez que el incumplimiento de la suspensión aludida se traduce en un abuso de autoridad.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja CNDH/5/2021/8573/Q, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, requerimientos que se atendieron en forma parcial, así como en colaboración a la FGR y al Juzgado de Distrito, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

## **II. EVIDENCIAS.**

9. Escrito de queja recibido en la CNDH el 30 de septiembre de 2021, en el cual Q hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en agravio de V1 y V2, que atribuyó a personas servidoras públicas del INM.

10. Acta circunstanciada de 5 de octubre de 2021, en la cual una visitadora adjunta de este Organismo Nacional certificó la comunicación con Q, quien señaló que el 28

y 29 de septiembre de 2021 se entrevistó con V1 y V2, los cuales egresaron de la EM-CDMX el día 30 de ese mes y año, así como que la autoridad migratoria no les devolvió sus pasaportes, con el argumento de que se los entregaría cuando resuelva el PAM que se inició a nombre de cada agraviado.

**11.** Acuses de los oficios V5/59243 y V5/67854, recibidos en el INM el 19 de octubre y 11 de noviembre de 2021, mediante los cuales esta Comisión Nacional le solicitó a ese Instituto diversa información y documentación relacionada con los hechos materia de la queja.

**12.** Acta circunstanciada de 8 de diciembre de 2021, en la cual este Organismo Nacional certificó la gestión realizada con una persona servidora pública del INM con objeto de conocer el trámite otorgado a los ocurso V5/59243 y V5/67854.

**13.** Acta circunstanciada de 9 de diciembre de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la obtención de información relativa al Juicio de Amparo, en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal.

**14.** Actas circunstanciadas de 3 y 5 de enero de 2022, por medio de las que una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional certificó la recepción de tres mensajes de correo electrónico de la misma fecha, a través de los cuales el INM remitió copia digitalizada de diversa documentación, de la que destacan los siguientes oficios:

**14.1.** INM/ORCDMX/EM/5039/2021, de 28 de octubre de 2021, signado por SP1, en el que señaló que esa autoridad sólo se avoca a la cuestión migratoria de los extranjeros alojados en la EM-CDMX, motivo por el que se desconoce cuál es la situación jurídica actual de V1 y V2.

**14.2.** INM/OSCJ/DDH/2814/2021 y INM/OSCJ/DDH/2832/2021, de 16 de diciembre de 2021, suscritos por la entonces Titular de la Dirección de Derechos Humanos del INM; dirigido el primero a AR2, a través del cual le solicitó remitiera un informe para dar contestación a los puntos 1 y 2 del

requerimiento de la CNDH y el segundo, enviado a este Organismo Nacional en el que se precisa que se rinde informe parcial.

**15.** Acuses de los oficios V5/06688 y V5/14649, recibidos en el INM el 17 de febrero y 22 de marzo de 2022, mediante los cuales esta Comisión Nacional le solicitó a ese Instituto diversa información y documentación en torno a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que fueron asegurados V1 y V2, así como al estatus de los PAM1 y PAM2, sin que ese Instituto hubiese dado respuesta.

**16.** Oficio INM/OSCJ/DDH/0672/2022, recibido en este Organismo Nacional el 12 de abril de 2022, con el que el INM remitió a la CNDH copia certificada de diversa documentación, entre otra, del PAM1 y PAM2, de la que destacan las constancias siguientes:

**16.1.** Oficio INM/DGCVM/DRM/1214/2021, de 10 de septiembre de 2021, por medio del cual AR3, puso a disposición de AR1 a diversas personas extranjeras, entre ellas a V1 y V2, con objeto de que fueran alojados en el Recinto Migratorio, se iniciara su PAM y resolviera su situación migratoria en el país.

**16.2.** Formato de ingreso de extranjeros de 10 de septiembre de 2021 en los que consta que a las “10:18 p.m.” SP2 presentó, entre otras personas extranjeras, a V1 y V2 ante la EM-CDMX.

**16.3.** Formas Migratorias Múltiples números 01200592476 y 01200623333 emitidas por el INM en favor de V1 y V2, con sello de entrada a México del 30 de agosto de 2021 por una temporalidad de 180 días.

**16.4.** Acuerdos de inicio del PAM1 y PAM2, de 11 de septiembre de 2021 instaurados a V1 y V2, suscritos por AR4.

**16.5.** Comparecencias de V1 y V2 de 11 de septiembre de 2021 rendidas ante AR4, en la cual manifestaron que contaban con su FMM con una vigencia de 180 días.

**16.6.** Acuerdos de 11 de septiembre de 2021, emitidos por AR4, en los que determinó el alojamiento de V1 y V2, con el carácter de presentados, al considerar que, en su caso, se actualizó el supuesto contenido en la fracción V del artículo 144 de la Ley de Migración.<sup>2</sup>

**16.7.** Ampliación de comparecencia de V2 de 11 de septiembre de 2011 rendida ante AR4, en la que refirió que había exhibido ante la autoridad migratoria su pasaporte y su FMM, ambos documentos vigentes, no tenía ningún otro documento que aportar como prueba.

**16.8.** Acuerdo de cierre de pruebas y alegatos de 11 de septiembre de 2021, por medio de los cuales AR4 asentó que a solicitud de V2, se tenía por cerrado el periodo de pruebas y alegatos, así como que se continuara con la tramitación de su PAM.

**16.9.** Dos constancias de 11 de septiembre de 2021, en las que AR4 asentó que V1 y V2 se negaron a firmar diversas actuaciones desahogadas en los PAM1 y PAM2, respectivamente.

**16.10.** Correo electrónico de 20 de septiembre de 2021, enviado por personal del Departamento de Flujos Migratorios del INM a SP3, en el que se informó que de acuerdo con los registros del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), V1 ingresó a México el 30 de agosto de ese año por el AICM, con FMM y calidad migratoria de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

---

<sup>2</sup> **Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

[...]

**V.** Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y..."

**16.11.** Ampliaciones de comparecencias de V1 y V2 de 24 y 27 de septiembre de 2021, respectivamente, emitidas ante AR4, en las cuales designaron como su representante legal a Q.

**16.12.** Escrito de 29 de septiembre de 2021, suscrito por Q, mediante el cual comunicó a AR1, el domicilio en el que vivirían V1 y V2.

**16.13.** Acuerdo de 29 de septiembre de 2021, por medio del cual SP4, en cumplimiento a la suspensión de plano ordenada por el Juzgado de Distrito, en el Juicio de Amparo permitió el egreso de V1 y V2 del Recinto Migratorio.

**17.** Oficio FEMDH/DGPCHQI/DAQI/0502/2022, recibido en la CNDH el 29 de abril de 2022, por medio del cual la FGR proporcionó información sobre el estatus de la Carpeta de Investigación CI, derivada de la denuncia formulada por Q.

**18.** Acuse del oficio V5/23614, recibido en el INM el 29 de abril de 2022, mediante el cual esta Comisión Nacional reiteró a ese Instituto la solicitud de diversa información y documentación relativa a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que fueron asegurados V1 y V2, sin que se hubiese recibido respuesta al respecto.

**19.** Oficio 35856/2022, recibido en la CNDH el 3 de junio de 2022, a través del cual el Juzgado de Distrito informó el estado que guarda el Juicio de Amparo y remitió copias certificadas del mismo, del que destacan las siguientes constancias:

**19.1.** Acuerdo de 14 de septiembre de 2021, en el que el Juzgado de Distrito otorgó la suspensión de oficio y de plano en el Juicio de Amparo en favor de V1 y V2.

**19.2.** Oficio INM/ORCDMX/EM/3089/2021, de 14 de septiembre de 2021, a través del cual AR1 rindió el informe al Juzgado de Distrito sobre la referida suspensión.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**20.** El 10 de septiembre de 2021, V1 y V2 fueron puestos a disposición de AR1 en la EM-CDMX.

**21.** El 11 de septiembre de 2021, AR4 inició el PAM1 y PAM2, en los que, por acuerdo de 29 de ese mes y año, emitido por SP4 se determinó el egreso de V1 y V2 del Recinto Migratorio.

**22.** El 13 de septiembre de 2021, V1 y V2 por conducto de Q, promovieron el Juicio de Amparo, que se radicó en el Juzgado de Distrito, y por acuerdo del 14 de ese mes y año, les otorgó la suspensión de plano de los actos reclamados, y estableció como fecha para el desahogo de la audiencia constitucional el 11 de julio de 2022.

**23.** Por otra parte, el 28 de septiembre de 2021, Q formuló denuncia ante la FGR, lo que dio origen a la CI, en la que 20 de abril de 2022, se consultó el no ejercicio de la acción penal, que está en revisión.

**24.** A la fecha de la emisión de esta Recomendación no se cuenta con evidencia que acredite la existencia de algún procedimiento administrativo ante el Órgano Interno de Control en el INM, así como que la autoridad migratoria hubiese resuelto el PAM1 y PAM2 a las personas agraviadas.

### **IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS**

**25.** Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno reiterar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se opone a la ejecución de las funciones de revisión migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga, para verificar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional. Asimismo, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con los fines previstos en el

orden jurídico con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren de tránsito en México.

**26.** Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2021/8573/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y libertad de tránsito, en agravio de V1 y V2, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México, en atención a las siguientes consideraciones.

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

**28.** Los artículos 57 y 58, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración, establecen que el INM, revisará la documentación que presenten las personas extranjeras al momento de solicitar su internación regular al territorio nacional, y en caso de que cumplan con los requisitos respectivos, la autoridad migratoria procederá a autorizar su ingreso al territorio nacional. El artículo 59, de ese Reglamento, indica que: *“la autoridad migratoria, en el filtro de revisión migratoria, expedirá un documento migratorio a las personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación”*, que en el presente caso es la FMM.

**29.** En términos de lo señalado en el numeral 14, fracción I, inciso d), de los Lineamientos del INM, la FMM se otorga a la persona extranjera con la condición de

estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el citado documento y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad, como lo dispone el artículo 16, de dichos Lineamientos.

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

#### **A. Control y revisión migratoria por parte del Instituto Nacional de Migración**

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

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

**33.** En tanto que la presentación es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.<sup>3</sup>

**34.** De lo expuesto, se desprende que V1 y V2 al momento de ser detenidos y puestos a disposición por AR3 ante la EM-CDMX, tenían una situación migratoria regular en el país, ya que ingresaron a México a las 16:38 horas del 30 de agosto de 2021, por el AICM, donde la propia autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, otorgándoles una FMM con temporalidad de 180 días; a pesar de ello, fueron asegurados de manera irregular y permanecieron alojados en dicho recinto migratorio hasta el 30 de septiembre de 2021, transgrediéndose en su agravio los derechos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, como se analizara a continuación.

**35.** Es pertinente acotar que mediante el oficio V5/59243, recibido en el INM el 19 octubre de 2021, este Organismo Nacional hizo del conocimiento del INM el contenido de la queja formulada por Q, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, párrafo primero, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevé que desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de Derechos Humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata, sin que se obtuviera respuesta alguna.

**36.** Por lo anterior, el 11 de noviembre de 2021, se envió el recordatorio correspondiente, con el mismo resultado y el 8 de diciembre de ese año, vía telefónica, una persona servidora del INM, comunicó a la CNDH que aún no se

---

<sup>3</sup> Artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración.

recibía información por parte de la Oficina de Representación de ese Instituto en la Ciudad de México, por lo que se harían las gestiones conducentes.

**37.** En respuesta a la solicitud formulada al INM por esta Comisión Nacional en torno a los hechos materia de la queja, el 17 de diciembre de 2021, vía correo electrónico, se obtuvo un informe parcial, toda vez que AR2 no remitió la información en torno a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que aconteció el aseguramiento de V1 y V2, a pesar de que le fue requerido, incluso, por la Dirección de Derechos Humanos del INM.

**38.** Mediante recursos recibidos en el INM el 17 de febrero, 22 de marzo y 29 de abril de 2022, este Organismo Nacional reiteró la solicitud de información en relación con los hechos relativos al aseguramiento de V1 y V2, sin que a la fecha de emisión de la presente Recomendación se hubiere dado respuesta.

**39.** La información parcial referida en los párrafos precedentes, no puede ser un obstáculo para que la CNDH realice en este caso el análisis de la alegada violación a los derechos humanos a la libertad personal y de tránsito de V1 y V2, por lo que en el estudio que se llevara a cabo, se favorecerá la protección más amplia que proceda a V1 y a V2, en aplicación del principio *pro persona*, en atención a lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los instrumentos internacionales que recogen este principio y 38<sup>4</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**40.** La citada omisión del INM en brindar información parcial del caso, denota un claro desinterés hacia la labor investigadora que realiza este Organismo Nacional, la cual, además, resulta obstaculizada con motivo de la inobservancia de las obligaciones

---

<sup>4</sup> "Artículo 38. En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contras las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario."

establecidas en los artículos 1° párrafo tercero de la Constitución Federal; 67 primer párrafo y 69 acápite primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, actualizándose también la hipótesis normativa contenida en el artículo 70 del mismo ordenamiento legal, que establece que las autoridades y servidores públicos serán responsables administrativamente por las omisiones en que incurran durante o con motivo del trámite de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables; en consecuencia, en el presente caso se expondrán las circunstancias en las que fueron asegurados V1 y V2, las cuales vulneraron sus derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y de tránsito, como se evidenciará a continuación.

## **B. Derecho a la seguridad jurídica**

**41.** El artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política ordena que: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”* (Principio pro persona e interpretación conforme).

**42.** El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente, así como la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

**43.** El derecho a la seguridad jurídica, comprende el principio de legalidad, 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.<sup>5</sup>

**44.** 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.

**45.** Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere sea jurídicamente válida, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, ya que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Política establece.

**46.** De las evidencias descritas, se advierte que a las 16:38 horas del 30 de agosto de 2021, V1, quien viajó con V2, ingresaron al país por el AICM, fecha en la que de acuerdo con el registro del SIOM, el INM le autorizó la calidad de visitante, sin permiso para realizar actividades remuneradas, sellando su FMM,<sup>6</sup> con una temporalidad de 180 días.

---

<sup>5</sup> CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr. 26, 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr. 29; 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párr. 73; 68/2017 de 11 de diciembre de 2017, párr. 140; 59/2017, párr. 218; 40/2017 de 15 de septiembre de 2017, párr. 37; 46/2017 de 31 de agosto de 2017, párr. 88, entre otras.

<sup>6</sup> La Forma Migratoria Múltiple se otorga a la persona extranjera con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el documento correspondiente y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad. (artículos 14, fracción |, inciso d) y 16, fracción | de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios.

**47.** No obstante, el 10 de septiembre de 2021, V1 y V2 fueron detenidos en un autobús de pasajeros cuando se dirigían a la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, por personas servidoras públicas de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria de la Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México, y a las “10:18 p.m.” (veintidós horas con dieciocho minutos) de ese día, AR3 los puso a disposición de la EM-CDMX, a efecto de que fueran alojados en ese lugar, para que se resolviera su situación migratoria en el país, por lo que a las 10:05 horas, del 11 de septiembre de 2021, AR4 acordó el inicio del PAM 1 y PAM2.

**48.** Al respecto, si bien los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración facultan a las personas servidoras públicas del INM para llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional, con la finalidad de comprobar la situación migratoria de los extranjeros, también lo es que V1 y V2 tenían una situación regular en el país, ya que ingresaron por el punto de internación del AICM, donde la propia autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitante, sin permiso para realizar actividades remuneradas por 180 días, por tanto no se actualizó el supuesto contenido en el artículo 98 de dicho ordenamiento legal, que establece que si con motivo de la aludida revisión, se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con documentos que acrediten su regular estancia en el país, será puesta a disposición del Instituto.

**49.** Por otra parte, el artículo 100 de la referida Ley, dispone que cuando una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la puesta a disposición, es decir, la autoridad migratoria determinará la viabilidad de continuar con el alojamiento o no de una persona en los recintos migratorios en dicho término. A pesar de que V1 y V2 contaban con una estancia regular en el país, AR4 determinó que permanecieran en el Recinto Migratorio.

**50.** Es pertinente destacar que la presentación ante una estación migratoria es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de

una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno a su país de origen, en términos de lo previsto en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración; sin embargo como ha quedado demostrado, V1 y V2 sí tenían una situación regular en México como visitantes y además contaban con la correspondiente FMM la cual estaba vigente, siendo detenidos once días después de su ingreso a territorio nacional.

**51.** El 11 de septiembre de 2021, a las 10:45 horas AR4 acordó la presentación de V1 y V2 en la EM-CDMX, y, determinó que fueran alojados en ese lugar, argumentando que, su conducta encuadrada en lo establecido en los artículos 68, 79, 98, 99, 100 y 144, fracción V de la Ley de Migración.

**52.** También está demostrado que el 11 de septiembre de 2021 a las 11:25 horas V2 amplió su comparecencia ante AR4, diligencia en la que manifestó que ya estaban exhibidos ante la autoridad migratoria su pasaporte y FMM con una vigencia autorizada por 180 días, y que no contaba con ningún otro documento que aportar.

**53.** A mayor abundamiento, se advirtió que los artículos 3, fracción XXIV, 97, 98 y 100 de la Ley de Migración, establecen el procedimiento al que se sujetaran las personas extranjeras que no cuentan con documentos para acreditar su estancia en México, por tanto tienen una condición irregular en el país; además, el artículo 144, fracción V del citado ordenamiento legal indica que será sujeto de deportación la persona que proporcione información falsa o exhiba ante el INM documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta.

**54.** Al respecto, esta Comisión Nacional estima que en el caso de V1 y V2 no se actualizaba ninguno de esos supuestos, ya que sí contaban con la calidad de visitante y su FMM estaba vigente, sin que obren en el PAM1 y PAM2, elementos de prueba que sustenten lo argumentado por AR4, en el sentido de que la documentación de V1 y V2 hubiese sido apócrifa o que hubiesen dado información falsa, pues no depende de la sola afirmación de AR4. Por lo que se considera que dicho acuerdo de presentación no estuvo debidamente fundado, ni motivado, lo que

se traduce en violación a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en agravio de V1 y V2.

**55.** Además existen evidencias que demuestran que V1 tenía una situación regular en México en el momento en que fue asegurado, circunstancia que fue confirmada el 20 de septiembre de 2021, a través de la consulta que realizó SP3 en los registros del SIOM, por lo que la decisión de que el agraviado permaneciera en el Recinto Migratorio fue violatoria también de su derecho a la libertad personal, como se analiza en el siguiente apartado.

**56.** En virtud de lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que, en estricto sentido V1 y V2 no debieron ser detenidos, ni presentados en la EM-CDMX para que se les iniciara un procedimiento administrativo migratorio, toda vez que los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, de forma clara disponen que las personas que no cuentan con documentos que acrediten su regular estancia en el país, serán puestas a disposición del INM y presentadas en la estación migratoria, acorde con lo previsto en el artículo 222 del Reglamento de la Ley de Migración, para que se inicie el PAM correspondiente, hechos contrarios a la situación de V1 y V2.

**57.** Así, AR4 al tener conocimiento de la situación regular de V1 y V2, tenía la posibilidad de resolver los PAM1 y PAM2, el mismo día en que AR3 los dejó a su disposición, no obstante, decidió alojarlos en la EM-CDMX, y si bien es cierto que se permitió su egreso de la misma, ello fue en cumplimiento a la suspensión de plano que les otorgó el Juez de Distrito; estableciéndose en el acuerdo de 29 de septiembre de 2022, que quedaron sujetos a firma todos los miércoles en un horario de 10:00 a 14:00 horas en ese recinto migratorio, hasta en tanto sea resuelta su situación migratoria, circunstancia que hasta el momento de suscripción de este pronunciamiento aún no acontece, lo cual trae como consecuencia el menoscabo de los derechos de V1 y V2.

**58.** No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que AR1 en el oficio mediante el cual rindió el informe al Juzgado de Distrito de 14 de septiembre de 2021,

sobre el cumplimiento de la suspensión otorgada a V1 y V2 en el Juicio de Amparo, señaló que quedaba enterada debidamente de esa medida y que el alojamiento de los mismos, no derivaba de un acto privativo de la libertad, y que se encontraba plenamente justificado como una cuestión de orden público, en términos de lo previsto entre otros, en el artículo 122 del Reglamento de la Ley de Migración, supuesto jurídico que no se actualizaba en este caso, como ha quedado acreditado en los párrafos precedentes, por tanto el recurso en cuestión, carece de la debida motivación y fundamentación legal.

**59.** Como ha quedado precisado las revisiones migratorias que llevan a cabo las personas servidoras públicas del INM, y que derivaron en el aseguramiento de V1 y V2, tienen sustento legal en el artículo 97 de la Ley de Migración, en el que se establece que para realizar tal diligencia deberán contar con una orden debidamente fundada y motivada, precisando el nombre del responsable de la revisión y el personal asignado para tal efecto, de igual manera, debe indicarse la duración y zona geográfica en que se efectuará.

**60.** Los artículos 195 y 201 del Reglamento de la Ley de Migración, prevén que además de los requisitos mencionados en el párrafo anterior, el personal comisionado deberá contar con oficio de comisión, acta circunstanciada e informe sobre la comisión encomendada, documentales que de conformidad con el artículo 14, fracción II, de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, deben incluirse en los procedimientos administrativos migratorios que se inicien a las personas en contexto de migración internacional, sujetas a un procedimiento administrativo migratorio.

**61.** No obstante lo anterior, en el caso se observa que en el PAM1 y PAM2 iniciados a nombre de V1 y V2, no se encuentran glosadas las documentales que acrediten que las personas servidoras públicas que realizaron la revisión migratoria en la que fueron asegurados tuviesen el oficio de comisión respectivo ni tampoco que hubieren elaborado y suscrito el acta circunstanciada e informe de esa diligencia.

**62.** Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedo comprobado que AR1 AR2, AR3 y AR4, omitieron respetar las garantías que deben cumplirse en las revisiones migratorias, así como el procedimiento administrativo migratorio, toda vez que V1 y V2 fueron detenidos a pesar de contaban con una FMM que acreditaba su situación regular en México y presentados en una estación migratoria donde permanecieron 20 días, de la que egresaron al haberles otorgado la suspensión de plano en el Juicio de Amparo, vulnerando su derechos a la seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 1º, párrafo segundo, 14 y 16 de la Constitución Política, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Civiles y Políticos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 97 y 98, de la Ley de Migración y 59 del Reglamento de la Ley de Migración.

### **C. Derecho a la libertad personal**

**63.** El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de la libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

**64.** Para que la autoridad pueda restringir o limitar el ejercicio de este derecho, debe cumplir con los requisitos formales y materiales de este, con el fin de evitar el abuso del poder estatal. El incumplimiento de estos requisitos puede llevar a la materialización de una detención que sería calificada como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal.

**65.** A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que *“cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”*.<sup>7</sup>

**66.** Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha indicado que tal y como lo establece el artículo 7 de la Convención Americana *“... nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”*.<sup>8</sup>

**67.** Para la SCJN<sup>9</sup>, tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

**68.** La CrIDH precisa que la privación de la libertad es *“cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...]”*.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Caso Fleury y otros vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 67. Ver CNDH. Recomendaciones 22/2016 p. 78 y 58/2015 p. 148.

<sup>9</sup> 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 2008476.

<sup>10</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIV/IL 31 doc.26, pág. 2.

**69.** Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II y III de la Ley de Migración, establece que entre las facultades del INM está la de vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación, así como tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país, de los extranjeros. Por su parte los artículos 97 y 98 de la citada Ley señalan los casos en los que el INM podrá realizar las acciones de revisión migratoria, los requisitos que se deberán cumplir para la práctica de estas, así como los supuestos en que se puede presentar a un extranjero en una estación migratoria.

**70.** De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras solo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución Política o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas. En el presente asunto, como ya se expuso, el 30 de agosto de 2021, V1 y V2 cumplieron con los requisitos y las formalidades para ingresar a México, tan es así que personas servidoras públicas del INM en el AICM, sellaron sus FMM y les concedieron 180 días para permanecer en el país, con la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas.

**71.** No obstante ello, el 10 de septiembre de 2021, V1 y V2 fueron detenidos por personal de la DGCVM del INM, y, a las “10:18 p.m.” de ese día, AR3 los puso a disposición de la EM-CDMX, donde AR4 acordó el inicio del PAM1 y PAM2 en su contra.

**72.** Por otra parte, si bien en el artículo 111, fracción V de la Ley de Migración, se establecen los supuestos en que se puede exceder el plazo de los 15 días hábiles para resolver la situación migratoria de las personas en contexto de migración, y que en este caso no se actualizaba ninguno de ellos, a la luz del principio *pro persona*, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pudo favorecer a V1 y V2 con la protección más amplia y resolver su situación jurídica migratoria el mismo día de su detención, considerando además que tenían una situación regular en el país al contar con su FMM vigente.

**73.** Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V1 y V2 su derecho a la libertad personal, toda vez que fueron detenidos y retenidos sin causa justificada, ya que tenían documentos para acreditar su situación regular en el país y fueron presentados en la EM-CDMX, donde permanecieron 20 días privados de su libertad, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV y XXV, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana, que consagran el derecho a la libertad.

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

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

**75.** 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.

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

**77.** 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”.*

**78.** La jurisprudencia emitida por la CrIDH<sup>11</sup> 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.”*

**79.** La CIDH<sup>12</sup> refirió que el derecho de circulación es *“...una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona...”*, el cual incluye el derecho a circular, escoger su lugar de residencia, *así como ingresar, permanecer y salir del territorio “sin interferencia ilegal”*. Continúa refiriendo la Comisión Interamericana que este derecho no puede ser vulnerado por *“...restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permiten ejercerlo...”*.

**80.** 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...”*.

**81.** Como se estableció en los apartados precedentes de la presente Recomendación, el INM está facultado para realizar labores de revisión migratoria dentro del territorio nacional y, en caso de detectar personas extranjeras que no tengan documentos para acreditar su situación regular, serán presentadas en una estación migratoria donde se dará inicio al procedimiento administrativo migratorio.

---

<sup>11</sup> "Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 138; "Caso Ricario Canese vs. Paraguay". Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 115; "Caso de la Masacre de Maripiripán vs. Colombia", Sentencia da 15 de septiembre de 2005, párr. 168; "Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia". Sentencia de 1° de julio de 2006, párr. 208; "Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 110.

<sup>12</sup> 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.

**82.** En el caso en estudio, se acreditó que el 30 de agosto de 2021, V1 y V2 ingresaron a México con la finalidad de efectuar actividades de turismo, ya que así lo manifestaron en su comparecencia ante AR4; obteniendo para ello sus Formas Migratorias Múltiples por 180 días, en las que también se registró como tipo de viaje turismo, situación que quedó corroborada dentro de los PAM1 y PAM2.

**83.** En términos de lo establecido en el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Migración, el INM expedirá un documento migratorio a aquellas personas extranjeras que cumplan con los requisitos de internación; asimismo, los numerales 14, fracción I, inciso d) y 16 de los Lineamientos del INM precisa que la FMM se otorga a quienes se les concedió la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuya vigencia inicia en la fecha que se autoriza su ingreso al territorio nacional, mediante el sello migratorio impreso en el documento correspondiente y concluye transcurrido el plazo que se indica en el rubro de temporalidad.

**84.** De acuerdo con lo anterior, las FMM que les fueron expedidas a V1 y a V2 al momento de su ingreso al país estaban vigentes, por tanto, dado que su detención aconteció el 10 de septiembre de 2021, esta resultó ilegal, y al ser presentados por AR3 en la EM-CDMX, se limitó con ello su libertad de tránsito dentro de territorio nacional, ya que las víctimas se encontraban a bordo de un autobús de pasajeros con destino a Monterrey, Nuevo León.

**85.** Al respecto, es importante precisar que si bien en la comparecencia de V1 y V2 rendidas ante AR4 se hizo constar que refirieron que su intención de viajar a México era conocer diversos lugares turísticos de la Ciudad de México, dicha circunstancia no restringe su derecho a la movilidad en el país, ya que en la Ley de Migración, su Reglamento y los Lineamientos del INM, se menciona que la persona extranjera tendrá la calidad de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, por el tiempo autorizado en su documento migratorio, sin establecer de forma expresa que debe permanecer en determinado lugar.

**86.** Debe enfatizarse que en relación con el derecho humano a la libertad de tránsito, habiendo cumplido con los requisitos, establecidos en la normatividad de la materia, la autoridad responsable INM otorgó permiso de internación con el formato precisado y sin restricción alguna en especial o particular, lo cual tiene sentido si se considera que ninguna disposición constitucional, legal o reglamentaria previene que Monterrey, Nuevo León o cualquier otro sitio en el país queda exceptuado para realizar actividades recreativas, de turismo o de simple visita por parte de personas extranjeras, máxime cuando estas ya cuentan con la autorización migratoria correspondiente como fue el caso de V1 y V2, y cuyas acciones de detención, retención e inicio de los PAM1 y PAM2, transgreden el principio de irretroactividad en perjuicio de sus derechos humanos.

**87.** Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1 y AR2 vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de V1 y V2, al no haberles permitido continuar su viaje, bajo el argumento de una revisión migratoria, por lo que incumplieron lo previsto en los artículos 11 de la Constitución Política; 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 7 de la Ley de Migración.

### **E. Responsabilidad de las Personas Servidoras Publicas**

**88.** Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1 y AR2, deriva en el caso del primero, de la omisión de motivar y fundar debidamente el oficio relativo al cumplimiento de la medida cautelar decretada por el Juez de Distrito y tratándose de AR2, de la omisión de remitir el informe que le fue requerido por esta Comisión Nacional en relación con los hechos materia de la queja.

**89.** Por lo que hace a la responsabilidad de AR3, emana de la detención y la puesta a disposición de V1 y V2 ante la EM-CDMX, a pesar de que tenían una situación regular en el país, con lo que también se limitó su derecho al libre tránsito.

**90.** Por lo que se refiere a AR4, la responsabilidad deriva de la emisión de los acuerdos de presentación de V1 y V2 en la EM-CDMX, que tuvo como consecuencia que permanecieran alojados en ese lugar, no obstante que contaban con la calidad de visitante y tenían su FMM vigente, además de que ese acuerdo no estuvo debidamente fundado, ni motivado.

**91.** Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todos los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

#### **F. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento**

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

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

**94.** Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III, y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, se deberá inscribir a V1 y V2 en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de que tengan acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión.

**95.** Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, en su conjunto consideran que, para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de

no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

**96.** Al respecto, la CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos “*modos específicos*” de reparar que “*varían según la lesión producida.*”<sup>13</sup> En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas*”.<sup>14</sup>

**97.** En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

#### **a) Medidas de Restitución**

**98.** En términos del artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, las medidas de restitución establecen que las víctimas, tendrán entre otros derechos, el restablecimiento de sus derechos jurídicos que hubiesen sido conculcados. En ese contexto, para cumplir con el punto tercero, se deberán girar las instrucciones procedentes a la persona servidora pública adscrita a la EM-CDMX que le compete determinar el PAM1 y PAM2, para que se analice toda la documentación e información vinculada a la situación jurídica migratoria de V1 y V2 y, en su caso, resuelva tales procedimientos administrativos migratorios, se le notifique de manera inmediata a las víctimas y les devuelva sus pasaportes, atendiendo a las observaciones vertidas en la presente Recomendación.

#### **b) Medidas de Rehabilitación**

---

<sup>13</sup> “Caso Garide y Gaigoria vs. Argentina”, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Reparaciones y Costas, párr. 41.

<sup>14</sup> “Caso Carpio Nicolle y otras vs. Guatemala”, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69.

**99.** Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas y a sus familiares hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

**100.** En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM realizará las acciones necesarias y humanamente posibles para localizar a V1 y V2; hecho lo anterior, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les proporcione a los agraviados la atención psicológica que requieran, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, de forma continua y atendiendo a sus necesidades específicas.

**101.** Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, en las que se deberá considerar la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

### **c) Medidas de Compensación**

**102.** Las medidas de compensación dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(…) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las*

*alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.*<sup>15</sup>

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

**104.** Para ello, el INM deberá realizar las acciones y gestiones necesarias para la localización de V1 y V2, una vez ubicados, deberá colaborar con la CEAV para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1 y V2, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se les causó, que incluya la compensación justa en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberán remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

#### **d) Medidas de Satisfacción**

---

<sup>15</sup> “Caso Bulacio Vs, Argentina”, Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 90.

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

**106.** En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR1, AR2, AR3 y AR4, precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

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

#### **e) Medidas de no repetición**

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

**109.** Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en el plazo de tres meses después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Subdirección de Control y Verificación Migratoria de la Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México, en particular a AR1, AR2, AR3 y AR4, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. De igual modo, deberá estar

disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

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

## **V. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Colabore en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1 y V2, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se les causó, que incluya la compensación justa en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Se otorgue atención psicológica que requiera V1 y V2 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 a sus necesidades específicas. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible, con su consentimiento; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**TERCERA.** En el plazo de un mes, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se giren las instrucciones procedentes a la persona servidora pública adscrita a la EM-CDMX a la que le competa determinar el PAM1 y PAM2, para que se analice toda la documentación e información vinculada a la situación jurídica migratoria de V1 y V2 y, en su caso, resuelva esos procedimientos, debiendo notificarles de manera inmediata, atendiendo a las observaciones vertidas en la

presente Recomendación, y se envíen las constancias de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

**CUARTA.** Se colabore ampliamente con el Órgano Interno de Control en el INM en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3 y AR4 por las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

**QUINTA.** Diseñar e impartir en el término de tres meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, sí como del procedimiento administrativo migratorio y las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria de la Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México, en particular a AR1, AR2, AR3 y AR4, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

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

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

atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**112.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

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

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

**PRESIDENTA**

**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**