



RECOMENDACIÓN No. 196/2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA LIBERTAD PERSONAL Y LIBERTAD DE TRÁNSITO, EN AGRAVIO DE V1 Y V2, DE NACIONALIDAD VENEZOLANA, QUE FUERON ASEGURADAS POR ELEMENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN EL ESTADO DE COAHUILA A PESAR DE CONTAR CON REGULAR ESTANCIA EN EL PAÍS.

Ciudad de México a, 30 de septiembre de 2022

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

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento 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, fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/PRESI/2021/10932/Q**, y su acumulado **CNDH/5/2021/10946/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 venezolana, que contaban con regular estancia en el país como visitantes.

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; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78, párrafo primero y 147 de su

Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 1, 6, 7, 16, 17, y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

DENOMINACIÓN	CLAVE
Quejosa/Quejoso	Q
Agraviada/víctima	V
Persona Autoridad Responsable.	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Persona	P
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Forma Migratoria Múltiple	FMM

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
Guardia Nacional.	GN
Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila.	SSPC
Estación Migratoria en Villahermosa, del Instituto Nacional de Migración, en el Estado de Tabasco.	EM-VHSA
Estación Provisional en Piedras Negras, del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Coahuila.	EP-COAH
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	AICM
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

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

I. HECHOS

5. El 19 y 20 de noviembre de 2021, respectivamente, V1 y V2, personas de nacionalidad venezolana, arribaron al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), otorgándole el INM a cada uno, la FMM correspondiente, por una temporalidad de 10 y 15 días respectivamente, con la calidad de visitantes, siendo detenidas el 22 de noviembre de ese año, por personas servidoras públicas de ese Instituto, cuando se encontraban en un autobús de pasajeros, con destino a Monterrey, Nuevo León, y trasladadas a la EP-COAH, y 2 días después, puestas a disposición de la EM-VHSA.

6. Por lo anterior Q1 y Q2, presentaron el 25 de noviembre de 2021, quejas ante esta Comisión Nacional, en las que señalaron que V1, V2, P1, P2, P3, P4 y P5, de nacionalidad venezolana y uno de nacionalidad colombiana, entre el 22 y 23 noviembre de ese año, fueron detenidas por elementos del Instituto Nacional de Migración (INM), con colaboración de la GN y de la SSPC, en las inmediaciones de Allende, Coahuila, al trasladarse en un autobús de pasajeros con destino a Monterrey, Nuevo, León, a pesar de contar con FMM vigente.

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

7. Q1 y Q2 agregaron que V1 y V2 fueron puestas a disposición del INM en Piedras Negras, Coahuila, y que luego fueron trasladadas vía terrestre en autobuses de pasajeros a la EM-VHSA, arribando a ese recinto migratorio el 24 de noviembre de 2021, lugar en el cual fueron alojadas con la finalidad de que se resolviera su situación migratoria.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/PRESI/2021/10932/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, GN, y la SSPC, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Acta circunstanciada de 25 de noviembre de 2021, mediante la cual personal de este Organismo Nacional, hace constar la entrevista sostenida con Q1, en las instalaciones de EM-VHSA, ocasión en la que se dolió de violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y de V1, P1, P2, P3, P4 y P5 por parte de personal del INM.

10. Escrito de queja recibido en la CNDH el 26 de noviembre de 2021, en la cual Q1, hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en agravio de V1, P1, P2, P3, P4 y P5, que atribuyó a personas servidoras públicas del INM.

11. Escrito de queja de Q2, recibido el 26 de noviembre de 2021, en el cual refirió que V2, fue asegurada el 23 de noviembre de 2021, por personal del INM en Piedras Negras Coahuila, a pesar de contar con una FMM vigente hasta el 29 de noviembre de ese año, asimismo fue trasladada a la EM-VHSA, lugar en el cual se encontraba alojada sin que se resolviera su situación migratoria.

12. Acta circunstanciada de fecha 26 de noviembre de 2021, mediante el cual se hace constar que personal de esta Comisión Nacional, realizó gestión ante AR4, para efecto de que se revisara la situación migratoria de V2.

13. Oficio INM/OSCJ/DDH/0264/2022 recibido el 15 de febrero de 2022, signado por la Directora de Derechos Humanos del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, con relación a V2, al cual agregó copia de la siguiente información:

13.1. Oficio INM/ORTAB/EMV/11347/2021, de 22 de diciembre de 2021, signado por AR4, mediante el cual rindió un informe sobre el PAM de V2.

13.2. Acuerdo de revisión migratoria de fecha 22 de noviembre de 2021, suscrito por PSP1, en el cual ordenó a AR1 y AR2 realizar revisión migratoria en carretera 57, garita kilómetro 53+400, en el municipio de Allende, Coahuila, en un horario comprendido de las 08:00 horas del 22 de noviembre de 2021, a las 08:00 horas del 23 del mismo mes y año.

13.3. Oficio de comisión número INM/DLPN/CMV/RM/640/2021 de 22 de noviembre de 2021, a través del cual PSP1, instruyó a AR1 y AR2, a realizar acciones de verificación migratoria en la carretera 57, Garita kilómetro 43+400 en el municipio de Allende, Coahuila, en un horario comprendido de las 08:00 horas del 22 de noviembre de 2021, a las 08:00 horas del 23 del mismo mes y año.

13.4. Oficio INM/DLPN/CVM/344/2021, de 22 de noviembre de 2021, a través del cual AR1 y AR2, puso a disposición a V1 y V2 ante PSP1 en la EP-COAH, a fin de brindar custodia y alojamiento temporal en tanto se resolvía la situación migratoria de esas personas extranjeras.

13.5. Oficio INM/ORLPN/CMV/4883/2021, de 22 de noviembre de 2021, mediante el

cual AR3 puso a V2 a disposición AR5.

13.6. Oficio INM/ORLPN/CMV/4883/2021, de 23 de noviembre de 2021, mediante el cual AR3 puso a V1 a disposición de AR5.

14. Oficio INM/OSCJ/DDH/024/2022 recibido el 10 de enero de 2022, signado por la Directora de Derechos Humanos del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, en relación con V2, a la cual agregó copia de la siguiente información:

14.1. FMM de V2, en la cual se advierte que le fue otorgada la autorización para ingresar a México, documento con fecha 19 de noviembre de 2021, y con una temporalidad de 10 días.

14.2. Acuerdo de inicio del PAM2, iniciado a las 12:15 horas del 24 de noviembre de 2021, instaurado a V2, y suscrito por AR4.

14.3. Comparecencia de V2, de 12:20 horas del 24 de noviembre de 2021, en la cual manifestó que, ingresó a México el 19 de noviembre de 2021, por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y que contaba con su FMM vigente.

14.4. Acuerdo de 24 de noviembre de 2021, emitido por AR4, en el que determinó la presentación y el alojamiento de V2, con el carácter de presentada al considerar que, en su caso, se actualizó el supuesto contenido en la fracción I del artículo 144 de la Ley de Migración.²

14.5. Resolución definitiva de 24 de noviembre de 2021, suscrito por AR5, consistente en acuerdo por el cual se niega la permanencia en territorio mexicano y

² **Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que: [...].” I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas; [...].”

la cancelación de la forma migratoria múltiple de V2.

14.6. Oficio de salida del país número INM/ORTAB/EMV/PAM-B/14358/2021, de 27 de noviembre de 2021, en el cual se le otorgó a V2 la salida de la EM-VHSA con un plazo no mayor de 20 días naturales para ese fin.

15. Correo electrónico institucional recibido el 30 de mayo de 2022, enviado por la Subdirectora de Seguimiento de Procesos ante la CNDH del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, en relación con V1, al cual adjuntó copia de la siguiente información:

15.1. Oficio INM/ORTAB/EMV/11446/2021, de 29 de diciembre de 2021, suscrito por AR4, por medio del que rindió el informe solicitado por este Organismo Nacional en el caso de V1, y adjuntó copia de la siguiente información:

15.1.1. Comparecencia de V1, de 11:20 horas del 25 de noviembre de 2021, en la cual manifestó que, ingresó a México el 20 de noviembre de ese año, por el AICM, y que contaba con su FMM vigente.

15.1.2. Acuerdo de presentación e inició del PAM1, de 25 de noviembre de 2021, instaurado a V1, por AR4.

15.1.3. Acuerdo suscrito por AR5 por lo que se niega la permanencia en territorio mexicano de V1, de 25 de noviembre de 2021, mediante el cual se determinó la cancelación de FMM.

15.1.4. Oficio de salida del país de V1 de 28 de noviembre de 2021, en el cual se determinó que V1 abandonara el territorio nacional por sus propios medios en un plazo de 20 días naturales.

16. Correo electrónico institucional recibido el 19 de julio de 2022, enviado por la

Subdirectora de Seguimiento de Procesos ante la CNDH del INM, a través del cual rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, al cual agregó copia de la siguiente información:

16.1. Oficio INM/ORLPN/401/2022, de 01 de julio de 2022, a través del cual PSP1 rindió el informe solicitado por este Organismo Nacional.

17. Oficio número PRESI/OFSTAB/1310/2022, de 26 de septiembre de 2022, mediante el cual se solicitó información en colaboración al Órgano Interno de Control en el INM a efecto de que informe si se inició procedimiento administrativo de investigación en esa instancia con motivo de los hechos de queja, obteniendo respuesta mediante el diverso número 311/04999/OIC/AQDI/5936/2022, de fecha 27 de septiembre de 2022, en la cual ese Órgano de Control informó, que no se encontró expediente de investigación relacionado con los hechos que nos ocupan.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

18. Derivado de la revisión migratoria realizada por AR1 y AR2, y otras personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM en Piedras, Negras, Coahuila, el 22 de noviembre de 2021, V1 y V2 fueron aseguradas y puestas a disposición de AR3, y el día 23 de ese mes y año, V1 y V2 fueron trasladadas a la EM-VHSA.

19. El 24 y 25 de noviembre de 2021, AR4 inició los PAM1 y PAM2, respectivamente, en los que se determinó la cancelación de la FMM de V1 y V2, y la salida del país por sus propios medios, concediéndoles un plazo de 20 días naturales.

20. En el caso de Q1, P1, P2, P3, P4 y P5, personas extranjeras en contexto de migración, no se logró acreditar que contaran con algún documento mediante el cual se comprobara su regular estancia en México.

21. A la fecha de la emisión de la presente Recomendación, no se tiene constancia alguna que acredite que se haya iniciado procedimiento de investigación administrativa en el Órgano Interno de Control en el INM, en relación con los hechos.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

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

23. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/PRESI/2021/10932/Q**, y su acumulado **CNDH/5/2021/10946/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y libertad de tránsito, en agravio de V1 y V2, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación Local del INM Coahuila, y a la Subdirección de la estación migratoria del INM en Villahermosa, Tabasco, en atención a las siguientes consideraciones.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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

28. 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.

29. 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.

30. 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.³

31. De lo expuesto, se desprende que V1 y V2 al momento de ser detenidas por AR1 y AR2, tenían una situación migratoria regular en el país, ya que ingresaron a México el 19 y 20 de noviembre de 2021, respectivamente, por el AICM, donde la autoridad migratoria les autorizó la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, entregándoles una FMM con temporalidad en el caso de V1 de hasta 15 días naturales y de V2 de hasta 10 días naturales; a pesar de ello, fueron aseguradas de manera irregular y presentadas ante AR3 en la EP-COAH, quien a su vez ordenó su traslado a la EM-VHSA, donde permanecieron alojadas, en el caso de V1

³ Artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración.

hasta el 28 de noviembre, y V2 hasta el 27 de noviembre de 2021, fechas en las que AR4 emitió las resoluciones de los PAM1 y PAM2 determinando la cancelación de las FMM de V1 y V2, y otorgándoles oficio de salida para abandonar el país por su propios medios en un plazo de 20 días naturales, transgrediéndose en su agravio los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, como se analizara a continuación.

B. Derecho a la seguridad jurídica

32. El artículo 1º, 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).

33. 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.

34. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, el cual 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.⁴

⁴ CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr. 26, 67/2022, de 31 de marzo de 2022, 13/36

35. 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.

36. 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.

37. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que V1 y V2 ingresaron al país por el AICM, el 19 y 20 de noviembre de 2021, respectivamente, y el INM les autorizó la calidad de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas sellando su FMM,⁵ de 15 días, según lo manifestado por V1 en su comparecencia de 25 de noviembre de ese año, efectuada en el PAM1, y de 10 días de

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; 123/2022, de 29 de junio de 2022, párr. 43, entre otras.

⁵ 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.

estancia de acuerdo con la FMM de V2, agregada en el PAM2.

38. No obstante, el 22 de noviembre de 2021, V1 y V2 fueron detenidas por AR1 y AR2, en las inmediaciones de Allende, Coahuila, y puestas a disposición de AR3 en la EP-COAH, quien al día siguiente ordenó su traslado a la EM-VHSA, a efecto de que fueran alojadas en ese lugar y se resolviera su situación migratoria en el país, por lo que AR4 acordó el inicio del PAM1 y PAM2, respectivamente.

39. Al respecto, cabe precisar que, del análisis de la información proporcionada por el INM se observó que en el caso de V1, manifestó en su comparecencia contar con la FMM vigente, asimismo el INM emitió una resolución mediante la cual cancelaba ese documento, lo cual demuestra la existencia y vigencia de la FMM, y por lo que respecta a V2, la FMM se encontraba dentro del PAM2. Lo anterior, evidencia que V1 y V2, sí contaban con ese documento al momento en que fueron aseguradas por AR1 y AR2; lo cual corrobora lo expuesto por Q1 y Q2, ante personal de este Organismo Nacional el 25 y 26 de noviembre de 2021, respectivamente, en el sentido de que cuando V1 y V2 fueron abordadas por personal de ese Instituto, les exhibieron los documentos migratorios que acreditaban su regular estancia en el territorio mexicano; sin embargo, fueron aseguradas.

40. 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 en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas por 15 días en el caso de V1, y 10 días respecto de V2, 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.

41. 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, fueron presentadas ante AR3 en la EP-COAH, quien ordenó su traslado a la EM-VHSA, donde AR4 determinó que permanecieran en ese recinto migratorio hasta en tanto se resolvía su situación migratoria.

42. 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, lo anterior en atención a 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 acreditaba su situación regular en México.

43. El 23 de noviembre de 2021, AR3 ordenó el traslado de V1 y V2 a la EM-VHSA, por lo que los días 24 y 25 de ese mes y año, AR4 acordó la presentación de V1 y V2, en esa estación migratoria, y determinó que fueran alojadas en ese lugar argumentando que, su conducta encuadraba en lo establecido en los artículos 68, 79, 88, 99, 100 y 144, fracción I de la Ley de Migración.

44. Por lo que se refiere a V1, se observó que, en la comparecencia que rindió en el

PAM1, no exhibió su FMM, sin embargo, existen evidencias que acreditan que la autoridad migratoria tuvo conocimiento de la existencia de este documento, ya que su pasaporte tenía el sello de entrada a territorio mexicano, asimismo, el INM emitió una resolución de cancelación de dicho documento, lo que comprueba la existencia y vigencia de la FMM.

45. También está demostrado que a las 11:20 horas del 25 de noviembre de 2021, V1 realizó su comparecencia ante AR4, diligencia en la que manifestó que contaba con pasaporte y FMM con una vigencia de 15 días.

46. A mayor abundamiento, se advirtió que los artículos 3, fracción XXIV, 97, 98, 99 y 100 de la Ley de Migración, establecen el procedimiento al que se sujetarán 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 163, fracción IV del Reglamento de la Ley de Migración indica que se cancelará la tarjeta de visitante cuando sea utilizada para realizar actividades distintas a las que le permite su condición de estancia.

47. 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, aunado a ello, la única limitante que se precisó en dicho documento era la de realizar actividades remuneradas, por lo que se estima que en el PAM1 y PAM2, no existen elementos de prueba que sustenten el aseguramiento realizado por AR1 y AR2, en el sentido de que la documentación de V1 y V2 hubiese sido utilizada para un llevar a cabo acciones distintas a las permitidas. Por lo que se considera que el aseguramiento 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.

48. Además existen evidencias que demuestran que V1 y V2 tenían una situación regular en México en el momento en que fueron aseguradas por AR1 y AR2, ya que existen documentales en el PAM1 y PAM2 que lo comprueban, por lo que la decisión de que V1 y V2 permanecieran en la EM-VHSA fue violatoria también de su derecho a la libertad personal, como se analiza en el siguiente apartado.

49. En virtud de lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que, en estricto sentido V1 y V2 no debieron ser detenidas, ni presentadas en la EP-COAH ni en la EM-VHSA, 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.

50. Así, AR3 y AR4 al tener conocimiento de la situación regular de V1 y V2, tenían la posibilidad de resolver los PAM1 y PAM2, el mismo día en que fueron puestas a disposición, y darles oficio de salida, no obstante, AR3 ordenó su traslado a la EM-VHSA, donde AR4 decidió alojarlas en esa estación migratoria el 24 y 25 de noviembre de 2021, respectivamente, y AR5 resolvió cancelarles la FMM, así como darles oficio para abandonar el país por sus propios medios en 20 días naturales, lo cual trae como consecuencia el menoscabo de los derechos de V1 y V2 a la libertad de tránsito.

51. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, omitieron respetar las garantías que deben cumplirse las diligencias de revisión migratoria, así como el procedimiento administrativo migratorio, toda vez que V1 y V2 fueron detenidas a pesar de que contaban con una FMM que acreditaba su situación regular en México y presentadas en una estación provisional y después en una estación migratoria donde permanecieron 3 días, vulnerando sus

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; 18 y 26 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

52. 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.

53. 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.

54. 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).⁶

55. 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.*”⁷

56. Para la SCJN,⁸ 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.

57. 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 [...].*”⁹

58. 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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

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 ese Instituto podrá realizar las acciones de revisión migratoria, los requisitos que se deberán cumplir para la práctica de estas, así como los supuestos en que se puede presentar a un extranjero en una estación migratoria.

59. 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 19 y 20 de noviembre de 2021, respectivamente, 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 15 y 10 días, respectivamente, para permanecer en el país, con la calidad de visitantes en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas.

60. No obstante ello, el 22 de noviembre de 2021, V1 y V2 fueron detenidas por AR1 y AR2; posteriormente, las presentaron ante AR3 en la EP-COAH, quien ordenó su traslado a la EM-VHSA, donde AR4 acordó el inicio de los PAM1 y PAM2 en su contra.

61. 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, se pudo favorecer a V1 y V2 con la protección más amplia y resolver su situación migratoria el mismo día de su aseguramiento, considerando además que tenían una situación regular en el país al contar con su FMM vigente.

62. Aunado a ello, en el “*Caso Vélez Loor vs Panamá*”, la CrIDH precisó que las medidas privativas de la libertad que tienen la substanciación de procedimientos administrativos migratorios, sólo deberán ser utilizadas de manera excepcional, durante el menor tiempo posible y observando el principio de proporcionalidad.¹⁰

63. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V1 y V2 sus derechos a la libertad personal, toda vez que fueron detenidas y retenidas sin causa justificada, ya que contaban con documentos para acreditar su situación regular en el país; no obstante, fueron presentadas en la EP-COAH y posteriormente en la EM-VHSA, donde permanecieron privadas de su libertad, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1 y 25, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagran el derecho a la libertad.

D. Derecho a la libertad de tránsito

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

65. 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.

66. La Observación General 27 [1999] del Comité de Derechos Humanos de las

¹⁰ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; 23 de noviembre de 2010, párr. 171.

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...”*.

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

68. La jurisprudencia emitida por la CrIDH¹¹ 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.”*

69. La CIDH¹² 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

¹¹ "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.

¹² 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.

vulnerado por “...restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permiten ejercerlo...”.

70. 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...*”.

71. 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.

72. En el caso en estudio, se acreditó que el 19 y 20 de noviembre 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 FMM por 15 y 10 días, respectivamente, en las que también se registró como tipo de viaje turismo, situación que quedó corroborada dentro de los PAM1 y PAM2.

73. 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 para Trámites y Procedimientos Migratorios 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.

74. 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, el aseguramiento acontecido el 22 de noviembre de 2021, resultó ilegal y al ser presentadas ante AR3 por AR1 y AR2 en la EP-COAH, y el 24 de noviembre de 2021 puestas a disposición de AR4 en la EM-VHSA, se limitó con ello su libertad de tránsito dentro de territorio nacional, ya que V1 y V2 contaban con documentación migratoria que les permitía transitar por México sin limitación para viajar a determinada zona.

75. Al respecto, es importante precisar que si bien en la comparecencia de V1 y V2 rendida ante AR4 se hizo constar que ambos refirieron que su intención de viajar a México era conocer diversos lugares turísticos 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 por el tiempo autorizado en su documento migratorio, sin establecer expresamente que se debe mantener en determinado lugar.

76. Debe enfatizarse que en relación con el derecho humano a la libertad de tránsito, habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la normatividad de la materia, la autoridad responsable INM otorgó permiso de internación con el formato precisado y sin restricción alguna en especial o particular, lo cual tiene sentido si se considera que ninguna disposición constitucional, legal o reglamentaria previene que no podrá trasladarse al Estado de Coahuila, o cualquier otro sitio en el país, queda exceptuado para realizar actividades recreativas, de turismo o de simple visita por parte de personas, máxime cuando estas ya cuentan con la autorización migratoria correspondiente como fue el caso de V1 y V2, y cuyas acciones de aseguramiento, retención e inicio del PAM1 y PAM2, transgreden el principio de irretroactividad en perjuicio de sus derechos humanos.

77. En ese contexto, toda vez que las FMM a nombre de V1 y V2, estaban vigentes al

momento de su detención, esta Comisión Nacional considera que el acuerdo consistente en la negación de la permanencia, cancelación de la FMM y salida del país, señalado por AR5 en las resoluciones del PAM1 y PAM2, no está motivado ni fundado, debido a que en este caso no se actualizó el supuesto contenido en el artículo 163, fracción IV del Reglamento de la Ley de Migración, por tanto tal medida fue excesiva y fuera del marco legal establecido.

78. Lo antes expuesto, crea convicción fundada para este Organismo Nacional que AR1 y AR2 vulneraron el derecho humano a la libertad de tránsito en perjuicio de 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

79. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1 y AR2, deriva del aseguramiento de V1 y V2 y la puesta a disposición ante AR3 en la EP-COAH, a pesar de que tenían una situación regular en el país, con lo que también se limitó su derecho al libre tránsito.

80. De igual manera, quedó evidenciada la responsabilidad de AR3, quien omitió resolver la situación migratoria de V1 y V2 en la EP-COAH otorgándoles oficio de salida en virtud de que contaban con regular estancia en el país; no obstante, de manera indebida ordenó su traslado a la EM-VHSA, por lo que vulneró los derechos humanos de V1 y V2 al libre tránsito, a la libertad personal y seguridad jurídica.

81. 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-VHSA, que tuvo como consecuencia que permanecieran alojadas 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.

82. Por su parte, AR5 suscribió la resolución de los PAM1 y PAM2, determinando la cancelación de la forma migratoria de V1 y V2, con su posterior oficio de salida del país, medidas que se consideran desproporcionadas y restrictivas a los derechos humanos y a sus libertades, conforme ha quedado demostrado con antelación.

83. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, 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.

84. 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, AR4 y AR5, 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

85. 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.

86. 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, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, 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.

87. 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.

88. 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.*”¹³ En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas*”.¹⁴

89. 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

90. 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

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

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

procedentes a la persona servidora pública, para que se analice toda la documentación e información vinculada al PAM1 y PAM2 y, en su caso, se restituyan los derechos conculcados a V1 y V2, atendiendo a las observaciones vertidas en la presente Recomendación.

b) Medidas de Rehabilitación

91. 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”*.

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

93. Esta 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

94. 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*”.¹⁵

95. 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.

96. Para ello, el INM deberá realizar las acciones necesarias para la localización de V1 y V2, una vez ubicados, deberá colaborar con 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, acompañados de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente, conforme a las violaciones a derechos humanos, descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se les causó, que incluya la compensación justa, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá

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

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

d) Medidas de Satisfacción

97. 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.

98. 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, AR4 y AR5, por los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

99. 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

100. 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.

101. 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 Oficina de Representación Local del INM en Piedras Negras, Coahuila, y a la Subdirección de la estación migratoria en Villahermosa, Tabasco, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 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.

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

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. 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 le 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; así como proveerle de los medicamentos convenientes a su situación. 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 término de un mes, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se giren las instrucciones necesarias a la persona servidora pública adscrita a la EM-VHSA a la que le correspondió determinar el PAM1 y PAM2, para que se analice toda la documentación e información vinculada a la situación migratoria de V1 y V2, 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 en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

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, así como del procedimiento administrativo migratorio y las labores de revisión migratoria, a todo el personal de la Oficina Local de Representación del INM en Piedras, Negras, Coahuila, y a la Subdirección de la estación migratoria en

Villahermosa, Tabasco, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. El curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen 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.

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

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

105. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta

Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

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

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA