

RECOMENDACIÓN NO. 207/2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, AL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y LIBERTAD PERSONAL, EN AGRAVIO DE V, PERSONA EN CONTEXTO DE MOVILIDAD INTERNACIONAL, DE NACIONALIDAD VENEZOLANA, ALOJADA EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA “LAS AGUJAS” DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Ciudad de México, a 31 de octubre 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, 26, 41, 42, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2022/1305/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad personal y libertad de tránsito, en agravio de V, persona en contexto de movilidad internacional, de nacionalidad venezolana, alojada en la estación migratoria 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 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, párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Quejosa y víctima	QV
Agraviada/víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Forma Migratoria Múltiple	FMM
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Sistema Electrónico de Trámites Migratorios	SETRAM

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, normatividad y organización de la sociedad civil, 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
Estación Migratoria “Las Agujas” del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México.	EM-CDMX/Recinto Migratorio y/o EM-Las Agujas
Aeropuerto Internacional de Toluca, Estado de México	AI-Toluca
Oficina de Representación del INM en la Ciudad de México.	OR-CDMX
Oficina de Representación del INM en el Estado de México.	OR-EDOMEX
Estación Migratoria “Siglo XXI” del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.	EM-SXXI
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/CPEUM

Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios.¹

Lineamientos del INM

I. HECHOS

5. El 20 de enero de 2022, V acudió a las instalaciones del AI-Toluca, a esperar a una persona de nacionalidad venezolana, siendo asegurada por AR1 y AR2, lo que comunicaron a AR3, por lo que se inició el PAM.

6. En la misma fecha, AR4 ordenó el traslado de V a la EM-CDMX, únicamente con fines de alojamiento, atención médica y manutención, hasta en tanto la OR-EDOMEX resolvía en definitiva su situación migratoria.

7. El 4 de febrero de 2022, se concluyó el PAM, ordenándose la salida inmediata de V del Recinto Migratorio, con la finalidad de que regularizara su estancia en el país, dentro del plazo de 20 días, sin embargo, el 6 del mismo mes y año, AR2 ordenó su traslado vía terrestre a la EM-SXXI.

8. Por lo anterior, el 6 de febrero de 2022, QV presentó queja ante esta Comisión Nacional, en la que además señaló que ese día, una persona que se encontraba alojada en la EM-CDMX le comunicó que su madre sería llevada a Tapachula, Chiapas, por lo que se trasladó al Recinto Migratorio, donde no le dieron información sobre la situación de su progenitora, observando que minutos después salieron varios autobuses, y en el segundo de ellos iba V.

9. También señaló que le pidió a una persona servidora pública del INM -de la que desconoce el nombre- la ayudara dado que en la OR-EDOMEX se tramitaba la

¹ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2019.

regularización de V, quien le respondió que no se podía hacer nada para evitar su traslado.

10. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/5/2022/1305/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, requerimientos que se atendieron en su oportunidad, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

11. Escrito de queja recibido en la CNDH el 6 de febrero de 2022, en el cual QV hizo valer hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en agravio de V, que atribuyó a personas servidoras públicas del INM.

12. Acta circunstanciada de 6 de febrero de 2022, elaborada por personal de esta Comisión Nacional en la que certificó la solicitud de información formulada, vía electrónica a PSP1, para conocer sobre la situación jurídica de V.

13. Acta circunstanciada de 6 de febrero de 2022, a través de la cual una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación con QV, quien reiteró los hechos materia de la queja y agregó que pagó la multa que la autoridad migratoria le impuso a V y que, al notificarle la resolución emitida en el PAM, le indicaron que en dos días saldría del Recinto Migratorio para que continuara con su regularización.

14. Acta circunstanciada de 6 de febrero de 2022, por medio de la que esta Comisión Nacional hizo constar la recepción del mensaje enviado por PSP1, al que adjuntó fotocopia de los siguientes documentos:

14.1. Oficio INM/OR/MEX/SCVM/158/2022, de 20 de enero de 2022, suscrito por PSP2 y PSP3, por medio del cual dejaron a disposición de PSP1 a V, para su alojamiento, atención médica y manutención, hasta en tanto la OR-EDOMEX resolvía en definitiva su situación migratoria.

14.2. Oficio INM/ORCDMX/EM/SC/0078/2022, de 6 de febrero de 2022, signado por AR5, dirigido a PSP4, a través del que le pidió su colaboración a fin de que se notificaran y ejecutaran las resoluciones -salida definitiva- de 37 personas extranjeras de diversas nacionalidades, entre ellas, V.

15. Actas circunstanciadas de 6, 7 y 8 de febrero de 2022, elaboradas por una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional en las que certificó las comunicaciones telefónicas con QV, en torno al traslado de V al estado de Chiapas y las comparecencias de ambas ante la Oficina de la CNDH en Tapachula, de esa entidad federativa.

16. Acta circunstanciada de 8 de febrero de 2022, elaborada por personal adscrito a la oficina Foránea de la CNDH en Tapachula, Chiapas, relativa a la comparecencia de QV y V, así como la recepción del escrito signado por ambas, quienes reiteraron los hechos materia de la queja.

17. Dos actas circunstanciadas de 10 de febrero de 2022, en la que este Organismo Nacional hizo constar las gestiones efectuadas con AR4, a fin de que QV y V, abordaran el vuelo con destino a la Ciudad de México, así como con QV.

18. Acta circunstanciada de 7 de abril de 2022, por medio de la cual una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional certificó la recepción del mensaje electrónico al que se adjuntó copia digitalizada de diversos oficios, entre ellos, los siguientes:

18.1. INM/ORCDMX/EM/1253/2022, de 2 de marzo de 2022, suscrito por PSP5, en el que precisó que en la OR-EDOMEX se integró y resolvió el PAM de V.

18.2. INM/ORCHIS/DEM/401/2022, de 3 de marzo de 2022, signado por PSP6, quien informó que no existe registró de V, en la EM-SXXI.

19. Oficio INM/OSCJ/1100/2022, recibido en la CNDH el 26 de abril de 2022, a través del cual el INM remitió copia certificada de diversa documentación y del PAM a nombre de V, de los que destacan las siguientes:

19.1. Parte informativo de 20 de enero de 2022, signado por AR1 y AR2, en el que indican las circunstancias en las que V fue asegurada en el AI-Toluca.

19.2. Oficio INM/OREM/SLEM/AIT/013/2022, de 20 de enero 2022, suscrito por AR3, por medio del cual dejó a V a disposición de AR4.

19.3. Acuerdo de inicio del PAM, de 21 de enero de 2022 instaurado a V, suscrito por AR4.

19.4. Comparecencia de V, rendida el 21 de enero de 2022, ante AR4.

19.5. Acuerdo de presentación de fecha 21 de enero de 2022, emitido por AR4.

19.6. Comparecencia voluntaria de presentación de documentos de QV, rendida el 2 de febrero de 2022, ante AR4.

19.7. Comparecencia y ampliación de declaración de V, emitida el 3 de febrero de 2022, ante AR4.

19.8. Comparecencia voluntaria de presentación de recibo de pago rendida por V, el 3 de febrero de 2022, ante AR4.

19.9. Resolución de salida para regularización, de 3 de febrero de 2022, suscrita por PSP7.

19.10. Notificación de resolución de salida para regularización, de 4 de febrero de 2022, signada por V.

19.11. Oficio de salida de la estación migratoria, sin fecha, signado por PSP7.

19.12. Oficio sin número, de 3 de marzo de 2022, suscrito por AR4, dirigido a PSP8, en el que rinde el informe en torno al inicio y determinación del PAM instrumentado a V.

20. Actas circunstanciadas de 13 y 16 de mayo, y 23 de septiembre de 2022, elaboradas por una visitadora adjunta de este Organismo Nacional, en las que certificó las gestiones telefónicas efectuadas con QV, quien indicó que no desea formular denuncia penal por los hechos materia de la queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

21. El 20 de enero de 2022, V fue asegurada en el AI-Toluca, en el Estado de México, y en la misma fecha trasladada a la EM-CDMX; al día siguiente se le instauró el PAM, en el que, por resolución del 4 de febrero de 2022, se ordenó su inmediata salida del Recinto Migratorio, para que dentro del plazo de 20 días naturales regularizara su estancia en el país, y el 22 de ese mes y año fue conducida a la EM-SXXI en Tapachula, Chiapas, de la cual egresó ese mismo día. Posteriormente el 16 de mayo de 2022 V acudió al INM en el Estado de México, donde le fue expedida la tarjeta de residente temporal con una vigencia de 4 años.

22. 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.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

23. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reitera que no se opone a la ejecución de las funciones de control y verificación migratoria propias del INM y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga, para verificar la estancia regular de las personas en contexto de movilidad 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 en México.

24. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/1305/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 precedentes 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, al debido proceso en sede administrativa y a la libertad personal, en agravio de V, persona en contexto de movilidad internacional, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la OR-EDOMEX y a la OR-CDMX, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Contexto de la movilidad internacional

25. México por su ubicación geográfica ha sido por mucho tiempo un territorio de paso o tránsito. Además, el corredor de México a los Estados Unidos de América es el más grande del mundo, con cerca de 11 millones de personas.²

26. En términos generales, se entiende por migración el proceso de trasladarse de un lugar a otro. Migrar es trasladarse, ya sea de una zona rural a una ciudad, de un distrito o provincia de un determinado país a otro del mismo país, o de un país a otro.³

27. Para diferenciar los tipos de migración existen diversos factores, uno de ellos es el cruce de fronteras entre Estados, lo que la distingue entre interna o internacional; en la primera las personas se desplazan en el país, pero permanecen en él y en la segunda, las personas dejan su país de origen o en el que residen de forma habitual, para establecerse en otro, atravesando para ello una frontera.⁴

28. Las personas en proceso de movilidad no siempre cumplen los requisitos para ingresar o abandonar el territorio de un Estado. Esos casos se conocen como migración irregular,⁵ la cual se define como el “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino.”⁶

² Unidad de Política Migratoria, “Registro e Identidad de Personas, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2022”, México, Secretaría de Gobernación, 2022, pág. 27.

³ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las migraciones en el mundo 2022, pág. 44.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación “Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional” Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2021, pág. 12.

⁵ *Ibidem*, pág. 13

⁶ Organización Internacional para las Migraciones, “Glosario de la OIM sobre Migración”, núm. 34, 2019, pág. 128.

29. Además, la migración irregular se puede presentar en otras circunstancias, como es el caso de las personas que ingresan a un país de manera regular, pero durante su estancia dejan de cumplir con los requisitos establecidos para ello, sin embargo, deciden prolongar su residencia.⁷

30. El hecho de migrar de forma irregular implica una serie de riesgos adicionales, lo expone a la discriminación que se manifiesta tanto *“de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) como de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.”*⁸

31. Por otra parte, es importante destacar que la situación actual de Venezuela ha repercutido notablemente en los flujos migratorios de la región, y sigue constituyendo una de las mayores crisis de desplazamiento y migración del mundo. Al mes de junio de 2021, 5,6 millones de personas venezolanas abandonaron el país, y aproximadamente el 85% de ellas (alrededor de 4,6 millones) se trasladaron a otro país de América Latina y el Caribe. La inmensa mayoría de estas personas migrantes han abandonado su lugar de origen en los últimos cinco años.⁹

32. De acuerdo con los registros del INM, de enero a julio de 2022 fueron presentadas o canalizadas por la autoridad migratoria 206,885 personas, de las cuales 18,684 eran nacionales de Venezuela.¹⁰

⁷ SCJN, “Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional”, 2021, pág. 13.

⁸ CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Decisión de 17 de septiembre de 2003. párr. 112.

⁹ Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las migraciones en el mundo 2022, pág. 101.

¹⁰ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2022, México, Secretaría de Gobernación, 2022, pág. 114.

B. Acciones de control y verificación migratoria por parte del Instituto Nacional de Migración

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

34. Así, el primer contacto de una persona extranjera con las autoridades mexicanas luego de arribar a este país vía aérea es a través de la revisión de su documentación migratoria que hacen las personas servidoras públicas del INM en los llamados filtros migratorios en las terminales 1 y 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad México (AICM), así como en otras entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, segundo párrafo de la Ley de Migración.

35. 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.

36. Por su parte, el artículo 24 bis, de los Lineamientos del INM, describe el procedimiento que la autoridad migratoria debe llevar con objeto de identificar a las personas extranjeras que pretenden ingresar a territorio nacional con fines turísticos como visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas, supuesto en el que la autoridad migratoria debe otorgar a la persona extranjera una temporalidad de 180 días, con las excepciones que en dicho precepto legal se indican.

37. El artículo 59, del Reglamento de la Ley de Migración, 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.

38. 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.

39. Por otra parte, la verificación migratoria, se encuentra establecida en los artículos 92, 95 y 100, de la Ley antes citada, que señalan que el INM podrá efectuar acciones de verificación para comprobar que las personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esa Ley y su Reglamento 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 puesta a disposición del Instituto y, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes.

40. 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.¹¹

41. De lo expuesto, se desprende que V al momento de ser asegurada por AR1 y AR2 en el AI-Toluca, el 20 de enero de 2022 y puesta a disposición de AR4 por AR3,

¹¹ Artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración.

en la OR-EDOMEX, tenía una situación irregular en el país, ya que ingresó al país el 24 de diciembre de 2019 por el AICM, donde la autoridad migratoria le autorizó la calidad de visitante en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, expidiéndole una FMM con temporalidad de 180 días, sin que hubiere realizado los trámites respectivos para regularizar su situación, siendo conducida por instrucciones de AR4 a la EM-Las Agujas.

42. El 21 de enero de 2022, se inició el PAM y el 4 de febrero de 2022 le notificaron a V la resolución dictada en este, en la que se determinó otorgarle oficio de salida con la finalidad de que en el plazo de 20 días naturales iniciara tales trámites, dado que se acreditó el vínculo familiar con su hija que tiene una estancia regular en México, así como la obligación de acudir los días martes de cada semana a la OR-EDOMEX a firmar el libro de control de extranjeros, hasta en tanto se resolvía su trámite migratorio; a pesar de ello, el 6 de febrero de 2022 AR5 ordenó su traslado, sin causa justificada, a la EM-SXXI del INM en Tapachula, Chiapas, transgrediéndose en su agravio los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en sede administrativa, y a la libertad personal, como se analizara a continuación.

C. Derecho a la seguridad jurídica

43. 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).

44. 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 que en todo procedimiento legal deben respetar las autoridades.¹²

45. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

46. El derecho a la seguridad jurídica, comprende el principio de legalidad, que señala que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso,¹³ la necesidad de que las autoridades actuantes sean competentes para intervenir en cada caso en específico y la exigencia de que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

47. 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

¹² Jurisprudencia P./J. 47/95, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, pág. 133.

⁵ 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.

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.

48. 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 CPEUM establece.

49. En ese sentido, es importante destacar que, si bien es cierto el ejercicio del control migratorio constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 constitucional, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

C.1 Procedimiento administrativo migratorio instaurado a V en la OR-EDOMEX

50. De las evidencias descritas, se observó que AR1 y AR2 asentaron en el parte informativo de 20 de enero de 2022, que V se *“...presentó en el acceso a la Oficina de la Subrepresentación Local dentro de este Aeropuerto Internacional con la finalidad de pedir informes sobre cómo se le podría hacer para que se les diera la internación a territorio nacional a una familia que viajaba de Caracas, Venezuela a*

Toluca en el vuelo de la Aerolínea Conviasa por lo que tanta insistencia nos causó la duda si dicha persona se encontraba regular en el país, por lo que le requerimos mostrará su documentación para acreditar su legal estancia en el país, y al momento de checar pasaporte tenía sello de ingreso desde el 2019 y no cuenta con Forma Migratoria, se recaban los datos de la persona extranjera.”

51. Por lo anterior, a través del oficio INM/OREM/SLEM/AIT/013/2022, de 20 de enero 2022, suscrito por AR3, V fue puesta a disposición de AR4, quien a las 11:30 horas acordó el inicio del PAM, a efecto de resolver su situación jurídica.

52. En la misma fecha, V fue trasladada de la OR-EDOMEX a la EM-CDMX, únicamente con fines de alojamiento, atención médica y manutención, en términos de lo señalado en el oficio INM/OR/MEX/SCVM/158/2022, signado por PSP2 y PSP3. Cabe precisar que en el apartado siguiente de esta Recomendación se realizará el análisis de esta medida.

53. El 21 de enero de 2022, a las 11:50 horas V compareció dentro del PAM, diligencia en la que manifestó que el día 20 de ese mes y año, cuando se encontraba en la sala de espera del AI-Toluca, al que acudió debido a que ese día arribaría una amiga, llegaron unas personas que se identificaron con gafetes oficiales y dijeron “*ser de migración*” las que le preguntaron qué de donde era y le pidieron la documentación con la que acreditara su regular estancia en México, respondiéndoles que “*no contaba en ese momento con él*” y que “*sabía que mi temporalidad para permanecer en México había vencido, desde que entre a México no he realizado trámite alguno con Migración, en México vivo con mi hija de nombre [QV], quien tiene una residencia...”*”.

54. También se asentó que V señaló a AR4 que en cuanto tuviera alguna prueba la presentaría para que se resolviera su situación migratoria lo más rápido posible y

solicitó su salida de la EM-Las Agujas para regularizarse, así como que le fue leído el contenido del artículo 135 de la Ley de Migración,¹⁴ en el que se establecen los requisitos para ello, lo que entendió y aceptó cumplir ante la autoridad migratoria.

55. El 21 de enero de 2022, AR4 acordó la presentación de V en la EM-CDMX, dado que, en su consideración se actualizó lo dispuesto en el artículo 144, fracción I de la Ley de Migración, al no tener con qué acreditar en ese momento su regular estancia en territorio nacional. En cambio, este Organismo Nacional considera que, en este caso, no resulta aplicable dicho precepto legal, en el que se prevé que *“Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que”*, entre otros supuestos, *“se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas”*.

56. Lo anterior, en virtud de que como se precisó en párrafos anteriores, el 24 de diciembre de 2019, V arribó al AICM, donde la autoridad migratoria le autorizó la calidad de visitante en la modalidad sin permiso para realizar actividades remuneradas, expidiéndole una FMM con temporalidad de 180 días. Lo que corroboró la autoridad migratoria con la consulta realizada en el SETRAM, de la que se obtuvo que V, ingresó a México en dos ocasiones, la primera el 1 de noviembre de 2016 y la segunda en la fecha señalada de 2019.

¹⁴ Artículo 135. Para realizar el trámite de regularización de la situación migratoria, el extranjero deberá cumplir con lo siguiente:

I. Presentar ante el Instituto un escrito por el que solicite la regularización de su situación migratoria, especificando la irregularidad en la que incurrió;

II. Presentar documento oficial que acredite su identidad;

III. Para el caso de que tengan vínculo con mexicano o persona extranjera con residencia regular en territorio nacional, deberán exhibir los documentos que así lo acrediten;

IV. Para el supuesto de que se hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, deberán presentar el documento migratorio vencido;

V. Acreditar el pago de la multa determinada en esta Ley, y

VI. Los previstos en esta Ley y su Reglamento para la condición de estancia que desea adquirir.

57. Mediante comparecencia del 2 de febrero de 2022, rendida a las 12:15 horas en la OR-EDOMEX, QV indicó que era hija de V y deseaba regularizar la situación migratoria de su familiar, exhibiendo la documentación que le fue indicada, entre esta el pago de la multa impuesta por el INM por concepto de regularización por documento vencido, asentándose en la constancia relativa a esta diligencia, que se tomaría en cuenta al resolver la situación jurídica de V.

58. Al día siguiente, 3 de febrero de 2022, a las 13:40 horas, V amplió su declaración en la que indicó que tenía conocimiento que QV había presentado diversa documentación, la cual ofreció como pruebas y reiteró su petición de regularización; y a las 14:00 del mismo día, compareció de nueva cuenta, para exhibir el comprobante original del pago de la multa impuesta por la autoridad migratoria.

59. Ese mismo día, a las 16:30 horas, PSP7 dentro del PAM emitió la determinación correspondiente, cuyos puntos resolutiveos primero y segundo, textualmente señalan lo siguiente:

59.1. “PRIMERO.- *Toda vez que la extranjera se encuentra dentro del supuesto contenido en el artículo 132 fracciones II y III de la Ley de Migración, lo que le da derecho a solicitar su regularización, y con la finalidad de no violentar sus derechos humanos, procedimentales, relativos y aplicables a la Ley de Migración, su Reglamento y los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, se ordena la salida inmediata de la Estación Migratoria Ciudad de México a la extranjera de nombre [V] de nacionalidad VENEZOLANA, para que siga gozando de sus derechos y libertades hasta el tiempo concedido por el Instituto Nacional de Migración en el documento con la finalidad de que regularice su estancia en país por lo que se le concede un plazo improrrogable de hasta **VEINTE DÍAS NATURALES**, contados a partir de la fecha de la presente resolución de referencia, para que acuda en horas y días hábiles ante la Subdirección de Regulación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de México...*”

59.2. SEGUNDO.- Se ordena a la extranjera de nombre [V], que hasta en tanto obtenga la regularización de su situación migratoria, estará sujeto a los registros de control de extranjeros que al efecto se llevan en la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en el Estado de México, acto que deberá llevar a cabo los días martes de cada semana, en un horario de 09:00 a 13:00 horas y para el caso de ser inhábil acudirá al día hábil siguiente, apercibiéndolo que en caso de no comparecer ante la autoridad migratoria cuantas veces sea requerido o se sustraiga del control Migratorio, cesarán los efectos de la presente y se hará acreedor a las sanciones que establece la Ley de Migración y su Reglamento.”

60. La referida resolución le fue notificada a V a las 17:00 horas del 4 de febrero de 2022, fecha en la que también le entregaron el oficio de salida de la EM-Las Agujas, sin número y fecha, según se advierte de la constancia respectiva.

61. Al respecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley de Migración la persona extranjera que se encuentre en una estación migratoria y se ubique en los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 de esa Ley, se le extenderá dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir de que acredite que cumple con los requisitos establecidos en esa Ley y su Reglamento, el oficio de salida de la estación para el efecto de que acuda a las oficinas del INM a regularizar su situación migratoria.

62. De las evidencias antes descritas, se observó que, en la documental relativa a la comparecencia y ampliación de declaración de V, del 3 de febrero de 2022 también contiene el acuerdo emitido por AR4, por medio del cual le impuso una multa y señaló que el comprobante de pago debería exhibirse ante esa autoridad migratoria, para que estuviere en posibilidad de emitir el acuerdo de salida correspondiente.

63. No obstante lo anterior, este Organismo Nacional estima que, para el 2 de febrero de 2022, AR4 ya contaba con las pruebas documentales que evidenciaban que, en

el caso de V, se actualizaba el supuesto contenido en el artículo 136 de la Ley de Migración, y que contrario a lo asentado en el acuerdo del 3 de ese mes y año, un día antes, QV exhibió el comprobante original del pago de la multa al que hizo referencia en este, por tanto, el oficio de salida del Recinto Migratorio debió haberse emitido el mismo 2 de febrero de 2022 o antes de las 12:15 horas del día siguiente, momento en el que feneció el plazo establecido en el artículo 134 de la Ley de Migración.

64. Por otra parte, en relación con el traslado de V a la EM-SXXI, acontecido el 6 de febrero de 2022, para esta Comisión Nacional no existen en el expediente que se resuelve, evidencias que permitan acreditar que dicho acto tenga sustento legal, como se demuestra a continuación, sino al contrario, se efectuó sin justificación alguna.

65. De la lectura del oficio INM/ORCDMX/EM/SC/0078/2022, de 6 de febrero de 2022, signado por AR5, dirigido a PSP4, a través del que le solicitó su colaboración a fin de que se notificaran y ejecutaran las resoluciones -salida definitiva- de 37 personas extranjeras de diversas nacionalidades, entre ellas, V, se observa que no se precisó la normatividad, que en su consideración resultaba aplicable, sobre todo en el caso de V, toda vez que como quedó evidenciado en los párrafos anteriores, la resolución emitida en el PAM se le notificó el día 4 del mismo mes y año.

66. En el informe de 3 de marzo de 2022, que AR4 rindió a PSP8, señaló que el 4 de febrero de ese año, le notificó a V la resolución dictada en el PAM y que entregó copia de esta en la EM-CDMX, así como del oficio de salida expedido a favor de la agraviada, en virtud de ello, para esta Comisión Nacional es posible establecer que AR5 tenía conocimiento del contenido de dicha determinación.

67. Por su parte, mediante el ocurso INM/ORCHIS/DEM/401/2022, de 3 de marzo de 2022, PSP6 explicó que en múltiples ocasiones se ha prestado el patio de maniobras de la EM-SXXI, a efecto de que autoridades migratorias de todo el país, ejecuten sus determinaciones de retornos asistidos, deportaciones u órdenes de salida, auxiliando en el transbordo, o proporcionando alimentos; además, precisó que en esos eventos las personas extranjeras no son alojadas ni puestas a disposición en ese recinto migratorio, toda vez que las autoridades ejecutantes son las estaciones migratorias de origen, supuesto que en este caso no se actualizaba, toda vez que el oficio de salida que se otorgó a V, era para que regularizara su situación migratoria en el país.

68. Para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que a través de la resolución dictada en el PAM, suscrita por PSP7, se ordenó la salida inmediata de V de la EM-CDMX, por lo que AR5 tenía que cumplir en sus términos esa determinación, aunado a que en el resolutivo segundo, se estableció que V tenía que acudir los días martes de cada semana a la OR-EDOMEX, con objeto registrar su asistencia en el libro de control de extranjeros hasta que se concluyera el trámite de regularización migratoria, lo que aconteció el 6 de mayo de 2022.

69. Con motivo de lo anterior, se puso en riesgo la integridad personal de V, toda vez que fue trasladada a un lugar en el que no conocía a ninguna persona y carecía de los recursos económicos suficientes para regresar a la Ciudad de México y/o a su domicilio en el Estado de México, por lo que QV tuvo que trasladarse a Tapachula, Chiapas, y buscar el medio de transporte más seguro para tal fin.

70. A pesar de que AR4 y AR5 fungieron como garantes de los derechos humanos de V durante el desarrollo del PAM y al estar alojada en la EM-Las Agujas, respectivamente, omitieron realizar las acciones que, por virtud de su cargo, les eran exigibles para brindarle seguridad jurídica y personal, apartándose de su obligación

de prevenir vulneraciones a derechos humanos, así como respetar y proteger los mismos en términos del artículo 1o. de la Constitución Política.

C.2. Conductas que obstaculizaron el derecho de V a interponer medios de defensa durante el desarrollo del PAM

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

72. Sobre ello, la CrIDH ha establecido que los Estados deben asegurar que toda persona, independientemente de su estatus migratorio, tenga acceso sin restricción alguna a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos.¹⁵

73. Además, que la posibilidad de acceder a la justicia no debe ser solamente reconocida en el ámbito normativo, sino que las autoridades deben otorgar a las personas las facilidades para que, de así desearlo, presenten sus solicitudes ante las autoridades encargadas de impartir justicia, en cualquier ámbito.¹⁶

74. De tal manera que como parte del derecho al acceso a la justicia, las autoridades deben cumplir con una serie de garantías mínimas que permitan al justiciable que sus demandas sean escuchadas por las autoridades encargadas de resolverlas, que tenga la posibilidad de participar activamente en el procedimiento iniciado a través de la aportación de pruebas, que la autoridad dicte una resolución que dirima las

¹⁵ CrIDH, Opinión Consultiva OC-18/03. CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS, párrafo 107.

¹⁶ CrIDH, Opinión Consultiva OC-9/87 SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA, párrafo 24.

cuestiones debatidas, que tenga la posibilidad de conocer la determinación final de la autoridad, y que tenga la posibilidad de impugnarla ante otra autoridad en caso de no encontrarse de acuerdo con la misma.

75. Los mismos elementos de convicción que permitieron a este Organismo Nacional acreditar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso de V, por AR4 y AR5, sirven para evidenciar como le fue vulnerado su derecho al acceso a la justicia; aunado al hecho de que no aportaron alguna evidencia que demuestre que durante la substanciación del PAM y previo a su traslado de la EM-Las Agujas a la EM-SXXI, le hubieren informado sobre su derecho a efectuar cualquier denuncia o a ejercitar alguna acción legal conforme al artículo 226, fracción II, del Reglamento de la Ley de Migración.

76. Cabe destacar que, si bien al ingreso de V a la EM-CDMX le entregaron un tríptico en el que se enumeran, entre otros el derecho de informar al responsable de la estación migratoria si durante su permanencia o tránsito en el país se han violado sus derechos humanos y la queja sea canalizada ante la instancia que corresponda, no obra en el PAM constancia alguna que acredite que AR4 y AR5 le hubiesen proporcionado a V información sobre las instancias judiciales y no jurisdiccionales ante las cuales podía acudir.

77. Al respecto, se observa que en la comparecencia que V rindió el 21 de enero de 2022 en el PAM se registró que le notificaron su derecho a interponer *“recurso en contra de las resoluciones que emita este Instituto”*, sin embargo, no existe evidencia que acredite que AR4 le haya informado sobre las instancias a través de las cuales podía interponer dicho recurso, así como los requisitos y plazos establecidos para ello, lo anterior a fin de garantizar que V pudiera ejercer plenamente ese derecho de manera informada y accesible, tomando en consideración la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba y que estaba en un recinto migratorio.

78. Aunado a lo anterior, QV señaló ante esta Comisión Nacional que fue hasta el 31 de enero de 2022, cuando una persona servidora pública de la OR-CDMX la orientó sobre los requisitos que debería cubrir para que se regularizara la situación migratoria de V en el país.

79. Este Organismo Nacional reitera que las limitaciones como las descritas en el presente apartado anulan toda posibilidad real de las personas que se encuentren en las estaciones migratorias del INM de solicitar de manera inmediata la protección de alguna otra autoridad competente para hacer frente a sus necesidades o revisar la actuación del personal del INM en esos recintos migratorios.

80. En otro orden de ideas, respecto de la titularidad del derecho humano de las personas extranjeras a acceder a mecanismos de denuncia, debe tomarse en consideración que los artículos 1o. constitucional y 66 de la Ley de Migración disponen que en territorio mexicano todas las personas gozan, sin distinción alguna, de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, dentro de los cuales figura el de acceso a la justicia, previsto concretamente, como ya se refirió, en el numeral 17 constitucional.

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

82. Esta Comisión Nacional ha reiterado a través de sus diversos pronunciamientos que toda persona en contexto de movilidad que se encuentre en el país tiene derecho a acceder a los medios de defensa que el orden jurídico reconoce en su favor, independiente de su situación migratoria.

83. En este caso la falta de información relacionada con el derecho de V a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria, afectó el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, por habersele privado de la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado encargadas de atender sus reclamaciones.

C.3. Presentación de V ante la autoridad migratoria

84. De las evidencias descritas se advierte que existe contradicción en torno a las circunstancias en que se llevó a cabo el aseguramiento de V, toda vez que en la comparecencia que rindió en el PAM señaló que se encontraba en la sala de espera del AI-Toluca; en tanto que en el oficio INM/OR/MEX/SCVM/158/2022, signado por PSP2 y PSP3, se asentó que V *“...fue detectado [a] en el desarrollo de una revisión migratoria¹⁷ efectuada por personal del Instituto Nacional de Migración, en razón de que al ser entrevistado no contaba con los documentos que acrediten su regular estancia en territorio nacional.”*

85. En tanto que en el punto primero del apartado de “RESULTADOS” de la resolución emitida en el PAM instrumentado a V, se indicó que *“...se puso a disposición de esta autoridad migratoria a la extranjera de nombre [V], derivado de una revisión migratoria llevada a cabo en las salas de última espera, andenes, pasillo y periferia*

¹⁷ La revisión migratoria consiste en comprobar, fuera de los lugares destinados al tránsito internacional, la regularidad de la situación migratoria en personas extranjeras en el territorio nacional. Generalmente se realiza en puntos de revisión carretera. SCJN. Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional, op. cit. pág. 100.

del [AI-Toluca]; toda vez que al momento de realizar la diligencia migratoria no acreditó su legal estancia en territorio nacional.”

86. Tomando en consideración lo anterior, se advierte que, en este caso, el aseguramiento de V, derivó de una diligencia de revisión migratoria realizada en el AI-Toluca, y que en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 97 de la Ley de Migración, vigente en la época en que ocurrieron los hechos materia de la presente Recomendación,¹⁸ la autoridad migratoria tendría que contar con una orden fundada y motivada, expedida por el INM, en la que se debería precisar lo siguiente: el responsable de la diligencia, personal asignado para su realización, así como la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuaría.

87. Por otra parte, en términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 92 de la Ley de Migración, para realizar visitas de verificación migratoria las personas servidoras públicas del INM deberán contar también con una orden que cumpla los requisitos indicados, pero además se deberá precisar el objeto de la verificación, así como el alcance que deba tener.

88. De conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Reglamento de la Ley de Migración, de toda visita de verificación o revisión migratoria, además del acta circunstanciada que proceda respecto de la visita de verificación, el personal comisionado deberá rendir un informe a la autoridad migratoria que ordenó la comisión, documentales que de conformidad con el artículo 14, fracción II, de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias

¹⁸ Mediante sentencia dictada en el amparo en revisión 275/2019, aprobada en la sesión pública del 18 de mayo de 2022, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración son inconstitucionales, toda vez que incide de manera desproporcionada en el derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional, ya que existen medidas menos lesivas para lograr la misma finalidad de control de la legal estancia en el país. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-01/AR-275-2019-220106.pdf

Provisionales, deben incluirse en los procedimientos administrativos migratorios que se inicien a las personas en contexto de movilidad internacional, sujetas a un procedimiento administrativo migratorio.

89. Sin embargo, en este caso se observa que en el PAM iniciado a nombre de V no se encuentran glosadas las documentales que acrediten que AR1 y AR2 para la realización de la diligencia de la cual derivó su aseguramiento, tuviesen el oficio de comisión respectivo ni tampoco que hubieren elaborado y suscrito el acta circunstanciada e informe correspondientes. Cabe señalar que, entre la documentación remitida por el INM, solamente se encuentra el parte informativo del 20 de enero de 2022, signado por AR1 y AR2.

90. 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 diligencias de revisión y verificación migratorias, así como en el procedimiento administrativo migratorio, toda vez que se omitió observar lo dispuesto en los artículos 195 y 201 del Reglamento de la Ley de Migración, a pesar de lo cual V fue detenida y presentada en una estación migratoria donde permaneció 17 días, de la que egresó al haberle otorgado oficio de salida para regularización, aunado a que por instrucciones de AR5 la trasladaron a la EM-SXXI en Tapachula, Chiapas, vulnerando su derechos a la seguridad jurídica, así como el principio de 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; 92, 97 y 98 de la Ley de Migración, los dos últimos preceptos, vigentes en la época en que sucedieron los hechos materia de la queja y 195 del Reglamento de la Ley de Migración.

D. Derecho a la libertad personal

91. El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de su 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.

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

93. La medida que la Ley de Migración denomina como “alojamiento” constituye una detención o privación de la libertad, debido a que, en términos de lo previsto en los artículos 99 y 100 de esa ley, las personas migrantes sometidas a alojamiento deben permanecer en una estación migratoria o estancia provisional mientras la autoridad migratoria dicta la resolución respectiva en el procedimiento administrativo.

94. Al respecto, la CIDH ha señalado que “las llamadas figuras de la “presentación” y “alojamiento”, al ser medidas que impiden a las personas migrantes en situación irregular disponer de su libertad de movimiento, constituyen formas de privación de la libertad.¹⁹

95. De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Migración, el alojamiento tiene fines cautelares, en tanto busca asegurar que la persona migrante haga el debido seguimiento del procedimiento administrativo que es seguido en su contra; lo que se demuestra por el hecho de que el alojamiento tiene vigencia hasta que se resuelve su situación migratoria. Cuando no exista esa relación de instrumentalidad, dicha medida carece de idoneidad, y podrá constituir una restricción injustificada a su libertad.²⁰

96. Por otra parte, la CIDH ha denunciado que la Ley de Migración y su Reglamento prevén la detención migratoria como la regla y no la excepción, además no evidenciar un mayor desarrollo en lo que respecta a medidas alternativas a la detención migratoria, aunado a que la aplicación de estas normas en la práctica es aún más restrictiva. De este modo, la detención migratoria se ha constituido como la regla tanto a nivel normativo como en la práctica.²¹

97. En el presente asunto, como ya se expuso, el 20 de enero de 2022, V fue asegurada por AR1 y AR2, y conducida ese día a la EM-CDMX, donde permaneció hasta el 6 de febrero de 2022, fecha en la que fue llevada a EM-SXXI en Tapachula, Chiapas, sin que en este caso la autoridad migratoria hubiere tomado en cuenta lo

¹⁹ Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/necesidad de protección internacional, párrafo 145.

²⁰ SCJN. Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional, op.cit. pág. 146 y 147.

²¹ SCJN. Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional, op. cit. pág. 48.

manifestado por V, en la comparecencia del 21 de enero de 2022, en el sentido de que vive con su hija QV, quien “tiene una residencia”, ello con la finalidad de otorgarle una alternativa a la detención en la citada estación migratoria.

98. Al respecto, la SCJN ha considerado que la permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional, atendiendo siempre a las circunstancias -individualizadas- de quienes que se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes.²²

99. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V su derecho a la libertad personal, 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.

E. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

100. Por lo que se refiere a la responsabilidad de AR1, AR2 y AR3, esta deriva de la omisión de cumplir con las formalidades establecidas en la normatividad de la materia, vigente en el momento en que se llevó a cabo la diligencia de revisión migratoria en la cual fue asegurada V.

²² SCJN, Sentencia emitida por la Primere Sala, en el amparo en revisión 275/2019, aprobada en la sesión pública del 18 de mayo de 2022, op. cit, párr. 236.
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-01/AR-275-2019-220106.pdf

101. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR4 emana de la omisión de motivar y fundar debidamente el acuerdo de presentación emitido en el PAM, así como al no haber realizado un análisis particular del caso, con objeto de otorgar a V una alternativa a dicha medida y no haberle proporcionado información relacionada con el derecho de esta a presentar recursos jurídicos efectivos para hacer frente a su situación migratoria.

102. Por lo que se refiere a AR5, su responsabilidad deriva de la omisión de motivar y fundar debidamente el oficio por medio del cual V fue llevada a la EM-SXXI, en Tapachula, Chiapas, incumpliendo lo establecido en la resolución dictada en el PAM, en la que se ordenó su salida inmediata de la EM-Las agujas, para continuar con su regularización migratoria, además de no brindarle información relativa al derecho de V a presentar recursos jurídicos efectivos contra dicho traslado.

103. 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 todas las personas servidoras públicas 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.

104. 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 demanda 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

105. 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.

106. 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, al debido proceso en sede administrativa, a la libertad personal y a la libertad de tránsito, se deberá inscribir a QV y V 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.

107. 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.

108. 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.”*²³ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.²⁴

¹³ “Caso Garide y Gaigoría 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.

109. 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 Rehabilitación

110. 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”*.

111. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá realizar las acciones necesarias para que se proporcione a QV y a V 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.

112. 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 caso de requerirlos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

c) Medidas de Compensación

113. 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*”.²⁵

114. 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.

115. Para ello, el INM deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V y QV, 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

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

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

116. 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.

117. 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 las omisiones precisadas en los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación.

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

e) Medidas de no repetición

119. 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.

120. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en el plazo de seis meses después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de control y verificación migratoria, a todo el personal de la Oficina de Representación del INM en el Estado de México y de la Subdirección de Operación, Seguridad y Custodia de la estación migratoria de ese Instituto en la Ciudad de México, 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 los que incluya los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y evaluaciones, remitiendo las documentales que así lo acrediten, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

121. De igual modo, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad.

122. Asimismo, en un plazo que no exceda los 30 días naturales, se emitan las instrucciones necesarias para que mediante la emisión de una circular dirigida al personal que realizan acciones de control y verificación migratoria en el AI-Toluca, a cumplir con lo previsto en los artículos 95 y 100, de la Ley de Migración; enviado las constancias que acrediten la elaboración de la circular, con la finalidad de dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

123. En el mismo plazo se emita una circular dirigida al personal del INM que substancia procedimientos administrativos migratorios en la EM-CDMX, se informe a las personas extranjeras sobre la posibilidad de presentar denuncias o quejas, así como los plazos y requisitos establecidos para ello; así como las instancias ante las que se pueden interponer, ello a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 226, fracción II del Reglamento de la Ley de Migración, con la finalidad de dar cumplimiento al punto sexto recomendatorio.

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

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V y QV, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada del Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño causado, 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. Otorgar en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, atención psicológica que requieran V y QV, 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. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, conforme a los hechos y responsabilidad que son atribuidos en esta Recomendación; a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, sobre el procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de control y verificación migratoria, a todo el personal de la Oficina de Representación del INM en el Estado de México y de la Subdirección de Operación, Seguridad y Custodia de la estación migratoria de ese Instituto en la Ciudad de México, en particular a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; y deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en el que se incluyan los programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencias, videos y evaluaciones; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo que no exceda de un mes, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá girar las instrucciones necesarias para que

mediante la emisión de una circular dirigida al personal que realizan acciones de control y verificación migratoria en el AI-Toluca, a cumplir con lo previsto en los artículos 92, 95 y 100, de la Ley de Migración; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. En un plazo que no exceda un mes, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá girar las instrucciones necesarias para que mediante la emisión de una circular dirigida al personal del INM que substancia procedimientos administrativos migratorios en la EM-CDMX, se informe a las personas extranjeras sobre la posibilidad de presentar denuncias o quejas, así como los plazos y requisitos establecidos para ello; así como las instancias ante las que se pueden interponer, ello a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 226, fracción II del Reglamento de la Ley de Migración; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEPTIMA. 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.

125. 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.

126. 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.

127. 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.

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

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA