

RECOMENDACIÓN NO. 211 /2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, Y A LA UNIDAD FAMILIAR, EN AGRAVIO DE QV Y V, ÉSTE ÚLTIMO DE NACIONALIDAD PAKISTANÍ, QUIEN FUE INADMITIDO AL PAÍS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

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 al 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2022/6100/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la unidad familiar, en agravio de QV y V, de nacionalidad pakistaní, este último inadmitido injustificadamente al país.

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; 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:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Agraviado/víctima.	V
Quejoso víctima.	QV
Persona Autoridad Responsable.	AR
Persona Servidora Pública.	PSP
Acta de rechazo aéreo.	ACTA
Sistema Electrónico de Trámites Migratorios	SETRAM

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	SIGLAS/ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Instituto Nacional de Migración.	INM
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	AICM
Comisión Nacional/ Organismo Nacional/CNDH	Comisión Nacional/ Organismo Nacional/CNDH

Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	CIDH
Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN

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

I. HECHOS

5. El 10 de abril de 2022, V, quien contaba con Visa mexicana de residente temporal, arribó a la Terminal 1 del AICM, procedente de Turquía, y cuando se presentó en el filtro de revisión migratoria, después de que PSP1 verificó su documentación, fue conducido a una segunda revisión por personas servidoras públicas del INM, por inconsistencias en la entrevista.

6. Durante la diligencia de segunda revisión se realizó una consulta a nombre de V en el SETRAM, encontrando un registro en el que se observó un trámite de autorización de Visa por unidad familiar resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México, por lo que AR ordenó su inadmisión al país, instruyendo su rechazo, el que se ejecutó a las 10:05 horas del 11 de abril de 2022.

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

7. En virtud de ello, el 31 de mayo de 2022, QV presentó queja ante esta Comisión Nacional, en la que además señaló que le quitaron a V su teléfono celular y no le permitieron comunicarse con su familia ni con su embajada, además de que no le proporcionaron traductor, a pesar de no hablar español.

8. Con motivo de lo anterior, se inició en esta Comisión Nacional, el expediente de queja **CNDH/5/2022/6100/Q**, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó diversa información al INM, así como en colaboración a la SRE, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja de QV recibido el 31 de mayo de 2022 en esta Comisión Nacional, en el que señaló hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, cometidos en su agravio y en el de V, que atribuyó a personas servidoras públicas del INM.

10. Acta circunstanciada de 10 de junio de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción del correo electrónico enviado por QV, quien a través de ese medio adjuntó copia digitalizada del acta de matrimonio entre QV y V, así como Visa mexicana expedida a nombre de V.

11. Oficio INM/OSCJ/4474/2022 de 11 de agosto de 2022, recibido en esa misma fecha, signado por el Sub Comisionado Jurídico 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:

11.1. Nota informativa de 20 de julio de 2022, signada por AR, a través de la cual rindió un informe sobre los hechos materia de la queja, en el que precisó

que V exhibió Visa de canje de residente temporal, sin embargo, al realizar una búsqueda en el SETRAM se observó un trámite correspondiente a autorización de Visa por unidad familiar resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México.

11.2. ACTA de 10 de abril de 2022, a través de la cual AR resolvió el rechazo de V.

11.3. Cuestionario llenado en idioma inglés y a mano por una persona con el mismo nombre de V.

11.4. Hoja impresa de la búsqueda de V realizada en el SETRAM, en el que se observó una coincidencia entre el nombre y apellido de V, sin embargo, el número de pasaporte y fecha de nacimiento son distintas a las de V.

12. Actas circunstanciadas de 12 y 15 de agosto de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción de los correos electrónicos enviados por QV, quien a través de ese medio indicó que los datos arrojados por el SETRAM no corresponden a los de V, toda vez que el trámite de V fue realizado a través de la Embajada de México en Irán.

13. Correo electrónico de 13 de septiembre de 2022, enviado por la Coordinadora de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios del INM, a través del cual remitió copia de la siguiente información:

13.1. Oficio INM/ORCDMX/SRFAICM/2606/2022 de 6 de septiembre de 2022, signado por PSP2, en el que precisó que se realizó una consulta a nombre de V en el SETRAM, encontrando un registro coincidente en nombre, nacionalidad y fecha de nacimiento.

14. Acta circunstanciada de 3 de octubre de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción del correo electrónico enviado por la Dirección General de Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien a través de ese medio rindió un informe relacionado con los hechos motivo de la queja, al cual agregó copia de la siguiente información:

14.1. Informe de la Embajada de México en Irán de 14 de septiembre de 2022, en el que se advierte que el 26 de febrero de 2022 le fue otorgada a V Visa por unidad familiar.

14.2. Copia digitalizada del expediente de solicitud de Visa de V en el que se observó que la entrevista consular fue satisfactoria.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

15. El 10 de abril de 2022, con objeto de que la autoridad migratoria del INM en la terminal 1 del AICM determinara la viabilidad de la internación de V en el país, se realizó una búsqueda en el SETRAM, arrojando un trámite correspondiente a autorización de Visa por unidad familiar resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México, consecuentemente AR determinó el rechazo de V.

16. El 11 de abril de 2022, V fue devuelto a su lugar de procedencia por no cumplir con los requisitos de internación previstos en la legislación migratoria. Sin embargo, mediante el informe rendido a esta Comisión Nacional por la SRE, se advirtió que a V se le había otorgado previamente Visa mexicana por unidad familiar.

17. 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, por los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

18. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se opone a la ejecución de las funciones de 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 migración internacional en territorio nacional; no obstante, es necesario hacer 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 nacionales o extranjeras.²

19. Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/6100/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la unidad familiar, en agravio de QV y V, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Sub representación Local del INM en la terminal 1 del AICM en atención a las siguientes consideraciones.

² CNDH. Recomendación 192/2022, párr.20.

A. Contexto. Trámite migratorio para el ingreso de las personas extranjeras a territorio nacional vía aérea

20. 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 AICM, así como en otras entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, segundo párrafo de la Ley de Migración.³

21. El artículo 57 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que el INM, revisará la documentación que presenten las personas extranjeras al momento de solicitar su internación regular al territorio nacional, debiendo verificar la validez y vigencia de esta. El artículo 60, párrafo primero, fracción I de ese Reglamento, indica que: “...la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican:”, que en el presente caso es la Visa de residente temporal que portaba V.

22. En términos de lo señalado por el artículo 3, fracción XXXVI de la Ley de Migración se entenderá por Visa: a la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento. La Visa también se puede otorgar a través de medios y registros electrónicos pudiéndose denominar Visa electrónica o virtual. La Visa autoriza al extranjero para presentarse a un lugar

³ CNDH. Recomendaciones 143/2022, de 15 de abril de 2022, párr.35.

destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia.

23. Por su parte la fracción XXXIII del artículo antes citado 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.

24. De lo expuesto, se desprende que V al momento de su arribo a la terminal 1 del AICM el 10 de abril de 2022, contaba con una situación migratoria regular en el país, ya que la Visa de residente temporal que la SRE expidió a su favor, derivó de la acreditación de todos los requisitos establecidos en la Ley de Migración y su Reglamento, así como en los Lineamientos INM, mismo documento que lo facultaba para solicitar su ingreso a territorio nacional; a pesar de ello, fue determinado su rechazo por AR, transgrediéndose en su agravo los derechos a la seguridad jurídica y a la unidad familiar, como se analizara a continuación.

B. Derecho a la seguridad jurídica

25. 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).

26. 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.

27. Además, 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

28. 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.

29. 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

⁴ CNDH. Recomendaciones 145/2022, párr. 28; 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr.29; entre otras.

que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Política establece.

30. En ese sentido, es importante destacar que, si bien el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 constitucional, también su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público⁵.

31. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que el 10 de abril de 2022, V, quien contaba con Visa mexicana de residente temporal, arribó a la Terminal 1 del AICM, procedente de Turquía, y cuando se presentó en el filtro de revisión migratoria, después de que PSP1 verificó su documentación, fue conducido a una segunda revisión por personas servidoras públicas del INM, por inconsistencias en la entrevista.

32. Durante el desarrollo de la diligencia de segunda revisión, AR realizó una consulta a nombre de V en el SETRAM, obteniendo el registro de un trámite de autorización de Visa por unidad familiar resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México.

33. Por lo anterior, AR determinó la inadmisión de V, instrumentando el ACTA al encuadrarse en la hipótesis prevista por el artículo 43 fracción II de la Ley de Migración, por no cumplir con los requisitos de internación previstos en la legislación migratoria.

34. Al respecto, si bien los artículos 87 de la Ley de Migración y 21, fracción IV de los Lineamientos INM facultan a las personas servidoras públicas del INM a efectuar una

⁵ CNDH. Recomendación 143/2022, de 15 de julio de 2022, párr.57.

segunda revisión, para determinar si es procedente la internación o no al territorio nacional de una persona extranjera cuando, entre otros supuestos, exista algún impedimento legal; en la fracción VI del citado artículo 21, se establece que el interesado podrá manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir los medios de prueba que considere convenientes, mismos que deberán ser valorados y analizados por la autoridad migratoria, a efecto de resolver conforme a derecho la internación o rechazo, lo que en el presente asunto no aconteció.

35. Este Organismo Nacional estima que, en este caso, no obstante que el agraviado exhibió ante la autoridad migratoria la Visa que acreditaba su regular estancia, AR, omitió verificar la autenticidad de dicho documento, contraviniendo así lo preceptuado en el artículo 57 de la Ley de Migración que establece que el INM revisará la documentación que presenten las personas extranjeras al momento de solicitar su internación regular al territorio nacional, para comprobar la validez y vigencia de la misma.

36. Llama la atención que en el ACTA se asentó que V presentó una Visa de canje por residente temporal, sin embargo “*el trámite se resolvió negativamente*”, dato que de acuerdo al informe rendido por AR de 20 de julio de 2022, fue obtenido al realizar una búsqueda a nombre de V en el SETRAM, arrojando un trámite de autorización de Visa por unidad familiar resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México.

37. Contrario a lo resuelto por AR, para esta Comisión Nacional existen evidencias que permiten acreditar que la Visa de V, fue expedida el 26 de febrero de 2022 en la Embajada de México en Irán, con la condición migratoria de residencia temporal por unidad familiar, sin que en dicho trámite se haya solicitado reconsideración al INM para autorizar la emisión de dicho documento, ya que la Embajada en cita no detectó inconsistencias y la entrevista fue satisfactoria.

38. Refuerza lo anterior lo señalado por QV, quien a través de comunicaciones electrónicas de 12 y 15 de agosto de 2022, hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional que el trámite de V fue realizado a través de la Embajada de México en Irán.

39. Aunado a lo antes señalado, de la hoja impresa de la búsqueda de V realizada en el SETRAM que remitió el INM, este Organismo Nacional advirtió la existencia de un homónimo, dado que el nombre y apellido de V son coincidentes, sin embargo el número de pasaporte y fecha de nacimiento son distintas a las de V, situación que AR no verificó, omisión que se robustece con el oficio INM/ORCDMX/SRFAICM/2606/2022 de 6 de septiembre de 2022, signado por PSP2, quien precisó que se realizó una consulta a nombre de V en el SETRAM, encontrando un registro coincidente en nombre, nacionalidad y fecha de nacimiento, lo cual evidencia el error en que incurrió el INM al no cotejar debidamente los datos de V.

40. En el ACTA también se hizo constar que, durante la diligencia de segunda revisión V presentó su Visa de canje por residente temporal, circunstancia que evidencia el hecho de que AR tuvo a la vista dicho documento, mismo que de haber verificado adecuadamente hubiese advertido que fue expedido en Teherán, circunstancia que indicaba que esa Visa había sido autorizada a través de una embajada, y que se encontraba vigente al momento de los hechos, datos que eran distintos a los arrojados por el SETRAM, en los cuales se hacía alusión a un trámite de autorización de Visa por unidad familiar, resuelto negativamente por la Oficina de Representación en la Ciudad de México, evidenciándose así que no correspondían a los de V, sin embargo, AR fue omisa en advertir esos datos.

41. Por otro lado, del informe rendido por la Dirección General de Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores también se observó que, de la

consulta al sistema de alertas migratorias, no se advirtió registro alguno a nombre de V, lo cual evidencia que no existía ningún impedimento para permitir el ingreso de V a territorio nacional, situación que tampoco fue verificada por AR.

42. Consecuentemente, a pesar de que AR fungió como garante de los derechos humanos de V al estar a su disposición en segunda revisión, omitió realizar las acciones que, por virtud de su cargo, le eran exigibles para brindarle seguridad jurídica, incumpliendo con lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Migración, que le impone la obligación de fundar y motivar debidamente la causa de inadmisibilidad de la persona extranjera, apartándose también 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.

43. Resulta oportuno destacar que como ya se señaló en párrafos superiores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 comprobar la estancia regular de las personas en contexto de migración internacional en territorio nacional; sin embargo esta Comisión Nacional estima que en el presente caso V no debió ser rechazado, ni devuelto a su lugar de procedencia. Si bien el artículo 81 de la Ley de Migración, prevé que son acciones de control migratorio, la revisión de documentos de personas que pretendan internarse o salir del país, también lo es que V contaba con un documento que lo facultaba para solicitar su internación regular en el país, tal como lo señala el artículo 40, fracción II de dicho ordenamiento legal en relación con el 156 del Reglamento de la Ley de Migración, que establecen el derecho con que cuentan las personas extranjeras con Visa de residencia temporal para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor a cuatro

años, lo cual le fue negado a V, vulnerándose en su perjuicio el derecho a la seguridad jurídica.

44. Cabe señalar que de acuerdo con el acta de matrimonio exhibida por QV, así como del informe rendido por la SRE, este Organismo Nacional advirtió que a V le fue autorizada Visa de residente temporal por unidad familiar, por contar con vínculo con persona mexicana. Al respecto el artículo 111 del Reglamento de la Ley de migración establece que las y los mexicanos y las personas extranjeras en calidad de residentes temporales tienen derecho a la preservación de la unidad familiar, aunado a que a la luz del principio *pro persona*, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pudo favorecer a V con la protección más amplia y resolver su situación jurídica migratoria, considerando además que tenían una situación regular en el país al contar con Visa vigente, lo cual en el caso en concreto no ocurrió, dado que la inadmisión decretada por AR en su contra imposibilitó a éste su reunificación familiar con QV, transgrediéndose en su perjuicio su derecho a la unidad familiar y al mencionado principio constitucional.

45. En el caso concreto, AR omitió privilegiar la aplicación de la normatividad que le brindará a V la protección más amplia, decretando su inadmisión al país por no cumplir con los requisitos de internación previstos en el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración, soslayando con ello lo estableció en los artículos 111 y 156 del mismo ordenamiento que establecen la prerrogativa con que cuentan las personas extranjeras titulares de una condición de estancia temporal para ingresar a territorio nacional.

46. Por otro lado, en el ACTA también se hizo constar que “...*el extranjero (V) no necesito traductor o intérprete ya que domina el español...*”, sin embargo del escrito de queja presentado por QV se desprendió que a V no le proporcionaron traductor, a pesar de no hablar español, llamando la atención también, que el cuestionario que

le proporcionaron, durante la diligencia de segunda revisión, se encontraba en inglés, circunstancias que, aunado al hecho de que AR determinó el rechazo de V tomando en cuenta los datos de otra persona con nombre y apellido similares a los de V, hacen dudar de la veracidad de la información rendida, vulnerando con ello así su derecho a la seguridad jurídica.

47. Por todo lo expuesto, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que AR, omitió respetar las garantías que deben presentar las diligencias de verificación y control migratorio, toda vez que V fue rechazado del país a pesar de que contaba con una Visa de residente temporal por unidad familiar, válidamente expedida por la SRE y vigente, que acreditaba su situación regular en México, lo cual impidió su reunificación familiar con QV, vulnerándose en su perjuicio sus derechos a la seguridad jurídica y a la unidad familiar, establecidos en los artículos 1º, párrafo segundo, 14 y 16 de la Constitución Política; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana; 66, 70, 88 de la Ley de Migración y 59, 60, 111 y 156 del Reglamento de la Ley de Migración.

C. Responsabilidad de las personas servidoras publicas

48. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR emana de la indebida inadmisión de V, a pesar de que tenía una situación regular en el país al contar con Visa de residente temporal por unidad familiar, lo que evidencia la omisión de motivar y fundar debidamente el ACTA, con lo que también se impidió su derecho a la unidad familiar.

49. De igual modo AR determinó el rechazo de V, tomando en cuenta los datos de otra persona con nombre y apellido similares a los de V, y se evidenció que tampoco se le proporcionó un traductor, a efecto de que pudiera desahogar las diligencias a las que AR lo sujetó.

50. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR, 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.

51. 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 denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, en contra de AR, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

D. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

52. 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.

53. 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 y a la unidad familiar, 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.

54. 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.

55. 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.*”⁶ En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas.*”⁷

56. 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

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

58. Así, para cumplir con el punto quinto recomendatorio, atendiendo a lo establecido en el artículo 25 de los Lineamientos INM referentes al trámite de internación al territorio nacional en la modalidad de personas extranjeras titulares de una Visa ordinaria, como en el caso, en el plazo de dos meses, contados a partir de

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.

la aceptación de la Recomendación, se deberán girar las instrucciones procedentes para que se analice toda la documentación e información vinculada a la situación jurídica migratoria de V, entre ellas la vigencia de la Visa que le fue expedida y, en caso de estar vencida, en coordinación con la SRE se colabore en el trámite para su renovación, así como en todas las gestiones que sean necesarias para facilitar el ingreso y regular estancia de V a territorio nacional por unidad familiar, atendiendo a las observaciones vertidas en la presente Recomendación. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

b) Medidas de rehabilitación

59. 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”*.

60. 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 proporcionar a QV y a V, la psicológica que requieran, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

61. Esta atención deberá brindarse gratuitamente y de forma 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 provisto por el tiempo que sea necesario, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

c) Medidas de compensación

62. 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*”.⁸

63. 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.

64. Para ello, el INM deberá colaborar con la CEAV, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV y V, 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 que

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

se les causó, que incluya la compensación justa, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones; hecho lo anterior, se deberán enviar las constancias con que se acredite su cumplimiento, mismas que darán cumplimiento al punto recomendatorio primero.

d) Medidas de Satisfacción

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

66. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras publicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en ese Instituto, en contra de AR, ello en razón de los hechos, observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a efecto de que esa instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho corresponda, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

67. 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

68. 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.

69. 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, que deberá tomar en cuenta los criterios nacionales e internacionales en la materia; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio, así como de las labores de control y verificación migratoria, a todo el personal de la Subrepresentación Local del INM en la terminal 1 del AICM, en particular a AR, 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 cuarto recomendatorio.

70. 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 QV y V, 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. Se otorgue, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, atención psicológica que requieran QV y V, 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 accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR, ante el Órgano Interno de Control en el INM, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación, a fin de que se inicie procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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, así como del procedimiento administrativo migratorio

y las labores de control y verificación migratoria, a todo el personal de la Subrepresentación Local del INM en la terminal 1 del AICM, en particular a AR, 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, listas de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de dos meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se giren las instrucciones procedentes para que por conducto de la instancia competente se analice toda la documentación e información vinculada a la situación jurídica migratoria de V, entre ellas la vigencia de la Visa que le fue expedida y, en caso de estar vencida, en coordinación con la SRE se colabore en el trámite para su renovación, así como en todas las gestiones que sean necesarias para facilitar el ingreso y regular estancia de V a territorio nacional por unidad familiar, atendiendo a las observaciones vertidas en la presente Recomendación, y se envíen las constancias de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

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.

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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