

RECOMENDACIÓN No. 186/2022

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS
DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD
JURÍDICA Y LIBERTAD PERSONAL,
COMETIDAS EN AGRAVIO DE V1, V2, V3 Y V4,
PERSONAS DE NACIONALIDAD
[REDACTED] EN CONTEXTO DE
MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Ciudad de México a 30 de septiembre de 2022

Dr. Alejandro Gertz Manero
Fiscal General de la República

Distinguido Fiscal General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracciones II y IV; 26, 41, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias contenidas en el expediente **CNDH/5/2022/7305/Q**, relacionado con el caso de V1, V2, V3 y V4, personas migrantes de nacionalidad [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED] que estuvieron alojadas por periodos prolongados en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Acayucan, Veracruz.

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 y 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 este último efecto, a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas para distintas personas relacionadas con los hechos:

SIGNIFICADO	CLAVE
Quejoso	Q
Víctima	V
Testigos	T
Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Niños, Niñas y Adolescentes	NNA
Carpeta de Investigación	CI
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Causa Penal	CP
INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Fiscalía General de la República	FGR
Instituto Nacional de Migración	INM
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH / Comisión Nacional / Organismo Nacional
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Organizaciones no Gubernamentales	ONGS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV

4. En el presente documento la referencia a distintas instancias públicas y ordenamientos jurídicos se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, los cuales podrán ser identificados como sigue:

I. HECHOS

5. A través de la queja presentada el 9 de junio de 2022, Q, Cónsul General de El [REDACTED], manifestó que sus connacionales V1, V2, V3 y V4, permanecían en la estación migratoria del INM, ubicada en esa localidad desde el 22 de abril y 8 de mayo de 2022, respectivamente; es decir, más de cincuenta días, debido a que AR1 ordenó a personal de ese Instituto que continuaran en ese recinto, ya que eran considerados [REDACTED] en las CI1 y CI2.

6. Q agregó que V1, V2, V3 y V4 fueron visitados en ese recinto migratorio por AR1 y AR2, personal ministerial de la FGR, quienes les realizaron entrevistas en el marco de las investigaciones relacionadas con las CI1 y CI2 en fechas 13 y 19 de mayo de 2022, diligencias en las que se les indicó que, en caso de no declarar, no se les otorgaría la calidad de [REDACTED] y se ordenaría al INM que los “deportara”.

7. Ante ello, consideró injusto el trato dado a sus connacionales, ya que se les obligó a permanecer detenidos en ese recinto por periodos prolongados sin considerar que, desde el principio las [REDACTED] refirieron en el marco de sus Procedimientos Administrativos Migratorios (PAM), que no tenían más elementos que declarar.

8. Con motivo de los citados hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/5/2022/7305/Q**, y a fin de investigar las presuntas violaciones a derechos humanos, se solicitó información a la FGR e INM, a efecto de realizar la valoración lógico-jurídica correspondiente y la cual se desarrolla en el capítulo de Observaciones y análisis de las pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Escrito de queja presentado por Q el 9 de junio de 2022 ante esta Comisión Nacional, en agravio de sus connacionales V1, V2, V3 y V4.

10. Oficios INM/OSCJ/4927/2022 e INM/OSCJ/5112/2022, de 25 de agosto y 1° de septiembre de 2022, respectivamente, suscritos por PSP1, a los que anexo copia de los diversos INM/ORV/EMA/DJ/7346/2022 e INM/ORV/EMA/DJ/J7806/2022, de 22 de agosto y 9 de septiembre de 2022, respectivamente, signados por PSP2, a través del cual rindió informe a esta Comisión Nacional relacionado con los hechos motivo de la queja. A dichos informes se agregó copias certificadas de la siguiente documentación:

10.1. Oficio INM/ORV/ACY/1498/2022 de 22 de abril de 2022, suscrito por PSP4, por medio del cual puso a disposición de PSP3 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, a un grupo de quince personas migrantes dentro de las cuales se encontraban V1, V2 y V3 para alojamiento y continuación de sus PAM.

10.2. Oficio FGR/AIC/PFM/DGMMJ/UAIORVER/ACA/1036/2022 de 22 de abril de 2022, suscrito por AR2, a través del cual solicitó información a PSP3 relacionada, entre otros, con V1 y V2, requiriendo: *“...que las Víctimas de Nacionalidad Extranjera NO SEAN DEPORTADAS a su País de Origen, hasta en tanto la Representación Social de la Federación se lo informe por escrito en virtud de que solicitará al Juez de Control del desahogo de la prueba Anticipada respecto de los mismos, apercibiéndole que en caso de incumplimiento al*

Mandato Ministerial se hará acreedor a una multa por el equivalente a 50 unidades de medida actualizados...”

10.3. Acuerdo de inicio de procedimiento administrativo migratorio de 8 de mayo de 2022, por el cual PSP4 hizo constar la puesta a disposición de V4, en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, donde se inició el PAM4.

10.4. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-691/2022 de 16 de mayo de 2022, con el que, AR1 requirió a PSP5 a efecto de que, entre otras personas migrantes, V4: *“...Los mismos deberán permanecer en sus instalaciones, en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de la Audiencia de Prueba Anticipada Solicitada...”*

10.5. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-692/2022 de 16 de mayo de 2022, suscrito por AR1, por medio del cual solicitó a PSP5 la repatriación de veintitrés personas migrantes relacionadas con la CI1 señalando: *“... por cuanto hace a las personas de nombre... ...V3... ...V1... ...V2... ...Los mismos deberán permanecer en sus instalaciones, en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de la Audiencia de Prueba Anticipada Solicitada...”*

10.6. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-711/2022 de 20 de mayo de 2022, a través del cual AR1 solicitó a PSP6 el traslado de V4 a efecto de que estuviera presente en una diligencia jurisdiccional que se realizaría el 9 de junio de 2022, agregando: *“...dichos inmigrantes deberán permanecer dentro de sus instalaciones hasta en tanto se lleve a cabo la celebración de la Audiencia de Prueba Anticipada, resguardados bajo su más estricta responsabilidad...”*

10.7. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-710/2022 de 20 de mayo de 2022, suscrito por AR1, a través del cual reitera a PSP6 que V1, V2 y V3 sean trasladados a la ciudad de Xalapa, Veracruz, el 15 de junio de 2020, *“...Por lo que dichos inmigrantes deberán permanecer dentro de sus instalaciones hasta en tanto se lleve a cabo la celebración de la Audiencia de Prueba Anticipada, resguardados*

bajo su más estricta responsabilidad... ...Apercibido que en caso de incumplimiento injustificado a lo anterior, se hará acreedor a una multa ...”

10.8. Acta de notificación de audiencia de 7 de junio de 2022, suscrita por PSP3, en la que hace constar una notificación llevada a cabo por PSP7 a V4 en la estación migratoria de INM en Acayucan, Veracruz, para el desahogo de una prueba anticipada fijada para el 9 de ese mismo mes y año.

10.9. Oficio INM/ORV/EMA/COND/5325/2022 de 15 de junio de 2022, por medio del cual PSP3 pone a disposición de “Autoridades Migratorias de la República de [REDACTED]”, a V1, V2 y V4.

10.10. Acuerdo de salida de V3 de la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, de 16 de junio de 2022, suscrito por PSP2.

11. Oficio número FEMDH/DGPCDHQI/1190/2022 recibido el 29 de agosto de 2022, mediante el cual PSP8 rindió un informe a este Organismo Nacional, con relación a los hechos motivo de queja, al cual adjuntó copia de la siguiente documentación:

11.1. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-706/2022 de 22 de agosto de 2022, a través del cual AR1, informó que la CI1 fue judicializada en la CP1, misma que se encuentra en trámite ante el Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en el estado de Veracruz.

11.2. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-1312/2022 de 30 de agosto de 2022, a través del cual AR1, señaló, entre otros elementos, que la CI2 fue judicializada en la CP2, misma que se encuentra en trámite ante el Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en el estado de Veracruz.

11.3. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-1410/2022 de 12 de septiembre de 2022, suscrito por AR1, a través del cual rindió ampliación de informe relacionado con el presente caso, en el que señaló que para la integración e investigación de las carpetas de investigación utiliza, entre otras normas, el “*protocolo de actuación ministerial de investigación de delitos cometidos por y en contra de personas*

migrantes en condición de vulnerabilidad y de aquellas sujetas de protección internacional en territorio nacional.”

III. SITUACIÓN JURÍDICA

12. El 22 de abril de 2022, PSP4 puso a disposición de PSP3 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz a V1, V2 y V3, donde se iniciaron los PAM1, PAM2 y PAM3. El 15 de junio del mismo año, se determinó el [REDACTED] a favor de V1 y V2; en el caso de V3, el 16 de ese mismo mes y año se resolvió su egreso de dicho recinto al haberse acreditado que contaba con tarjeta por razones humanitarias vigente.

13. El 8 de mayo de 2022, V4 fue presentado en ese mismo recinto migratorio, dándose inició al PAM4, el cual fue resuelto con fecha 15 de junio del presente año, bajo el supuesto de [REDACTED].

14. El 22 y 30 de agosto de 2022, AR1 hizo del conocimiento de este Organismo Nacional que las CI1 y CI2, en las que V1, V2, V3 y V4 tienen la calidad [REDACTED] fueron judicializadas y se encuentran en trámite.

15. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación no se cuenta con constancias que acrediten el inicio de algún procedimiento de responsabilidad administrativa relacionado con los hechos materia de la queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

16. Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace patente la necesidad de que el Estado Mexicano, a través de sus instituciones públicas, cumpla con eficacia el deber jurídico que tiene de prevenir la comisión de conductas delictivas e investigar los delitos que lleguen a cometerse, como lo es el tráfico de

personas, a fin de identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones legales correspondientes, aunado a lo anterior, resulta de gran importancia disminuir en la medida de lo posible dicha conducta, lo que implica graves afectaciones a las personas migrantes, así como al derecho humano a la seguridad pública en las regiones ubicadas en las rutas migrantes a través del territorio nacional.

17. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/7305/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 libertad personal, en agravio de V1, V2, V3 y V4, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía General de la República, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Contexto de la problemática de las personas migrantes

18. México forma parte importante del corredor migratorio más transitado del planeta; su posición geopolítica respecto de los Estados Unidos de América constituye uno de los factores que más influyen en su política migratoria, por lo que nuestro país es considerado un territorio de origen, tránsito y retorno de personas en situación de movilidad humana.

19. La violencia, *“el aumento de la pobreza, la disparidad de salarios, el desempleo, los diferenciales en expectativas de vida y la brecha educativa”*¹, son factores que

¹ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre secuestro de migrantes en México emitido en febrero de 2011. Pág. 5

propician que las personas migrantes abandonen sus lugares de origen. La falta de oportunidades para ejercer sus necesidades más esenciales influye en su decisión de viajar en busca de mejorar su calidad de vida, lo que origina que se internen en otros países sin contar con los permisos migratorios respectivos, circunstancia que agrava su situación de vulnerabilidad.

20. *“Las personas en situación de migración irregular durante su tránsito por México pueden enfrentar posibles abusos y delitos por parte de agentes migratorios, fuerzas de seguridad y crimen organizado, por lo que la problemática migratoria no queda resuelta con su detención y devolución a sus países de origen por parte de las autoridades migratorias mexicanas, ya que sólo es una solución temporal a sus circunstancias de vida por las que atraviesan, por lo que para superarlas se requiere del concierto de todas las autoridades involucradas, nacionales y extranjeras, con la finalidad de realizar acciones concretas que tiendan a incidir en las causas de origen de la migración y buscando darles puntual respuesta.”²*

21. Una de las principales razones por las que ha incrementado el peligro al que se ven expuestos las personas migrantes en su tránsito por México, es la violencia generada por la delincuencia organizada y la militarización de ciertas zonas del país, pues a fin de no ser identificados por las autoridades, las personas migrantes toman las rutas más aisladas, siendo precisamente en ese tipo de zonas donde aumenta la presencia del crimen organizado.

22. Asimismo, consiente de la problemática migratoria, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el actual gobierno federal señaló que en México existen situaciones de crisis humanitaria derivada del arribo de flujos masivos procedentes de otros países, por lo que estableció que es necesario la aplicación de medidas que garanticen *“que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él.”³*

² CNDH. Recomendación 44/VG/2021, p 71 y 8VG/2017, p. 102.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>. Pág. 32.

23. En ese contexto: *“El tráfico ilícito de migrantes es una actividad delictiva que expone a miles de personas migrantes a ser víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, en tanto acuden a redes de tráfico para facilitar su ingreso irregular desde un país de origen, o de tránsito hacia un país de destino. Ante la falta de mecanismos que faciliten la migración de forma regular, las personas migrantes recurren a redes de tráfico o grupos delictivos organizados que ofrecen servicios para facilitar los cruces fronterizos a un alto costo, estos trayectos pueden ser vía terrestre, marítima, fluvial o aérea.”*⁴

24. *“Las personas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes que operan al sur, al norte y a lo largo de México, a menudo viajan y trabajan en diferentes ciudades de Centroamérica, donde reclutan a personas migrantes y organizan el transporte desde la frontera de Guatemala hacia frontera con México y algunas redes, las más organizadas, hasta la frontera con Norteamérica (UNODC, 2018). Dichas personas fungen como “guías” de la mayoría de las personas que pretenden migrar, haciendo uso de su conocimiento de los lugares y de los sitios donde se encuentran los principales controles migratorios, mismos que evaden caminando a través de distancias cortas o bien, haciendo uso de las balsas que atraviesan el Usumacinta en la zona de Tabasco y el Suchiate en Chiapas, ambos ríos ubicados a lo largo de la frontera entre Guatemala y México.”*⁵

25. En el Informe Especial Sobre la Situación que Guarda el Tráfico y el Secuestro en perjuicio de Personas Migrantes 2011-2020, esta Comisión Nacional “...Subrayó tres principales hallazgos: Uno. El tráfico de personas migrantes tiene un alto grado de incidencia delictiva en México que no se atiende. Dos. El tráfico de personas se aborda desde una perspectiva de control migratorio, omitiendo la dimensión

⁴ Informe Especial sobre la Situación que Guarda el Tráfico y el Secuestro en Perjuicio de Personas Migrantes 2011-2020, emitido por la CNDH, P. 76.

⁵ Idem P. 78.

delictiva del fenómeno y de otros más como el delito de secuestro, lo cual coloca a las personas en una situación de indefensión institucional, pues ni siquiera son consideradas como víctimas. Tres. No existe un registro nacional de personas traficadas, ni de los delitos que se derivan de este ilícito, como el secuestro. Por consiguiente, la información proporcionada por las diferentes autoridades competentes no es homogénea, es parcial y limitada para conocer la dimensión de estos fenómenos.”⁶

26. Este Organismo Nacional advierte que las personas migrantes indocumentadas en tránsito internacional frecuentemente se niegan a denunciar o a testificar sobre hechos delictivos, pero significativamente tratándose del delito de tráfico de personas, siendo algunos de los motivos siguientes:⁷

- Por temor de perder la confianza del traficante y/o la inversión financiera ya hecha.
- Muchas veces las personas traficantes conocen las localidades e incluso el ámbito familiar de las personas migrantes, por lo que existe riesgo real ante posibles represalias en contra suya o de sus familiares.
- Las personas traficantes ofrecen múltiples intentos de cruce por un solo precio ante la alta posibilidad de ser detenidos en el cruce, estando el pago frecuentemente condicionado a un resultado exitoso.
- La denuncia implica trámites que requieren tiempo y recursos económicos de los que con frecuencia la persona migrante carece.
- La persona migrante víctima o testigo de un delito no desea vivir periodos prolongados presentada en una estación migratoria.

⁶ Informe Especial sobre la Situación que Guarda el Tráfico y el Secuestro en Perjuicio de Personas Migrantes 2011-2020, emitido por la CNDH, P. 10.

⁷ Idem P. 79

- La imposibilidad de contar con asesoría y acompañamiento en los procesos legales, servicios que regularmente ofrecen organizaciones de la sociedad civil, las cuales se encuentran rebasadas.
- La desconfianza que tiene la persona migrante para acercarse ante una autoridad extranjera, al considerar que ello puede significar su presentación en un recinto migratorio y posterior retorno a su país de origen.

27. Ante lo expuesto, este Organismo Nacional reconoce que la condición de vulnerabilidad que presenta la persona migrante indocumentada en tránsito internacional, implica la necesidad de que las autoridades involucradas en la crisis humanitaria que atraviesa México, establezcan un protocolo en el que se determine en forma precisa y con el debido respecto a los derechos humanos, todos y cada uno de los pasos y fases a seguir, al momento en que se detecta una persona migrante víctima de delito, considerando las reflexiones que preceden, a efecto de proporcionarles atención integral en el procedimiento administrativo migratorio, así como en el inicio y seguimiento de carpetas de investigación.

28. Ahora bien, en el presente caso, AR1 informó que la CI1 y CI2 fueron iniciadas por el delito de transporte de extranjeros por el territorio nacional con el objeto de obtener un lucro directo o indirecto y con el fin de evadir la revisión migratoria, previsto y sancionado en los artículos 159, fracción III, dentro de las cuales ordenó se realizaran diversas diligencias, en las que V1, V2, V3, y V4, obtuvieron la calidad de [REDACTED] derivado de que [REDACTED]

29. En ese contexto, este Organismo Nacional advirtió que, no obstante que AR1, en un principio, reconocía la calidad de [REDACTED] a V1, V2, V3, y V4, posteriormente les otorgó la calidad de [REDACTED]

██████████. Al respecto, llama la atención de esta Comisión Nacional el criterio adoptado por AR1, al condicionar el otorgamiento de la calidad de ██████████ a V1, V2, V3, y V4, siempre y cuando se constituyeran como ██████████, soslayando que el artículo 162 de la Ley de Migración precisa que en los ilícitos señalados por el numeral 159 de la citada norma, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público de la Federación se realizará de oficio.

30. El planteamiento precedente dilucida que AR1 omitió ajustar sus actuaciones en favor de V1, V2, V3 y V4, bajo el principio *pro persona*, al omitir otorgarles la calidad precisa en las indagatorias en las que se encontraban relacionados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1° y 20, inciso “C” de la CPEUM, lo que produjo, entre otros efectos, que Q, en su condición de representante diplomático de los agraviados, denunciara una actuación especulativa a cargo de AR1 al utilizar la naturaleza de vulnerabilidad múltiple que de por sí ya presenta la figura de la persona migrante indocumentada en tránsito internacional víctima de un delito, como en los capítulos precedentes se especificará.

B. Derecho a la Seguridad Jurídica

31. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlo”*⁸

⁸ CrIDH. “Caso Ferrnín Ramírez vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (...) del 18 de junio de 2005 p. 10, y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, Pág. 123.

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

33. El derecho a la seguridad jurídica, que comprende el principio de legalidad, establece 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 en atención a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

34. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que, mediante oficio INM/ORV/ACY/1498/2022 de 22 de abril de 2022, PSP4 puso a disposición de PSP3 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, a V1, V2 y V3 para alojamiento y continuación de sus PAM.

35. A través del ocurso FGR/AIC/PFM/DGMMJ/UAIORVER/ACA/1036/2022 de 22 de abril de 2022, AR2 requirió información a PSP3 relacionada con el grupo de personas migrantes entre las que se encontraban V1 y V2, solicitando: “...*que las Víctimas de Nacionalidad Extranjera **NO SEAN DEPORTADAS a su País de Origen, hasta en tanto la Representación Social de la Federación se lo informe por escrito** en virtud de que solicitará al Juez de Control el desahogo de la prueba Anticipada respecto de los mismos, apercibiéndole que en caso de incumplimiento al Mandato Ministerial se hará acreedor a una multa por el equivalente a 50 unidades de medida actualizados...*”

(Énfasis añadido)

36. Del análisis realizado al requerimiento efectuado por AR2 a PSP3, citado en punto anterior, se evidenció que dicho servidor público funda su actuación en los artículos 8 y 21 de la Constitución Federal, ordenamientos que plantean el ejercicio del derecho de petición y la atribución exclusiva del Ministerio Público y de la Policía la cual actúa bajo su conducción y mando, para llevar a cabo la investigación de los delitos. De igual forma, AR2 sustentó su actuación en el numeral 132, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece la atribución del Policía para: “...requerir a las autoridades competentes... ..informes y documentos para fines de la investigación...”

37. En la misma solicitud, AR2 fundó su proceder en los numerales 178 y 214 del Código Penal Federal, los cuales, precisan el delito de desobediencia y resistencia de particulares, así como al delito de ejercicio ilícito de servicio público, conducta que se actualiza cuando legalmente le sean requeridos informes a un servidor público en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos y cuando: “...teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.”

38. Sobre el particular, esta Comisión Nacional advierte que la fundamentación y motivación sustentadas por AR2 es consistente con sus facultades de investigación; sin embargo, se considera inaplicable en cuanto a la solicitud de: “...que las Víctimas de Nacionalidad Extranjera **NO SEAN DEPORTADAS a su País de Origen, hasta en tanto la Representación Social de la Federación se lo informe por escrito...**”, dado que la figura jurídica de la presentación de personas migrantes indicada en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración, constituye una atribución exclusiva del INM, definida como: “...la medida dictada por el Instituto 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.”

39. Al respecto, los artículos 68 y 99 de la Ley de Migración refieren que “...La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley ...”; asimismo, que: “...Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, **en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional**. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria **para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno...**”

(Énfasis añadido)

40. En ese sentido, a través de Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-706/2022 de 22 de agosto de 2022, AR1 rindió informe a este Organismo Nacional, en el que precisó que en entrevistas llevadas a cabo a V1, V2 y V3 el 13 de mayo de 2022, en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, éstos [REDACTED]

[REDACTED], ante lo cual les dio la calidad de [REDACTED], agregando que: “...de momento permanecerían en la estación migratoria de Acayucan, que son las instalaciones que el propio gobierno mexicano ha establecido para poder resguardar a dichas personas que guardan un [REDACTED], [REDACTED]

[REDACTED] hasta el 15 de junio...”

41. Ante ello, es dable precisar que el artículo 111, de la Ley de Migración establece que el INM deberá resolver la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación, y

del análisis a las fracciones de la I a la V, de dicho numeral, ninguna de estas prevé como causa de permanencia en un recinto migratorio de la persona migrante que ésta tenga la calidad de [REDACTED].

42. En ese contexto, se evidenció que, mediante los oficios número COSPAN-EIL-CVII-C1-691/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C1-692/2022 de 16 de mayo de 2022, AR1 requirió a PSP5, que V4 debía: “...**permanecer en sus instalaciones, en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de la Audiencia de Prueba Anticipada Solicitada...**”; y “... **por cuanto hace a las personas... ..V3... ..V1... ..V2... ..Los mismos deberán permanecer en sus instalaciones, en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de la Audiencia de Prueba Anticipada Solicitada...**”

43. Aunado a lo anterior, a través de los diversos COSPAN-EIL-CVII-C1-711/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C1-710/2022, de 20 de mayo de 2022, AR1 instruyó a PSP6 el traslado de V1, V2 y V3, así como de V4, a efecto de que estuvieran presentes en diligencias jurisdiccionales del 9 y 15 de junio de 2022, agregando: “...**dichos inmigrantes deberán permanecer dentro de sus instalaciones hasta en tanto se lleve a cabo la celebración de la Audiencia de Prueba Anticipada, resguardados bajo su más estricta responsabilidad... ..Apercibido que en caso de incumplimiento injustificado a lo anterior, se hará acreedor a una multa...**”

44. Es importante señalar que AR1 fundó los requerimientos citados en el párrafo anterior, en los numerales 16, 20 y 102 apartado “A” de la Constitución Federal; 83 y 89 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que señalan, en términos generales, las limitaciones a las que las autoridades deben sujetarse al llevar a cabo actos de molestia a las personas, los derechos de las víctimas y ofendidos, las facultades del Ministerio Público, así como el marco jurídico de las notificaciones que realiza.

45. El artículo 16, párrafo octavo, de la CPEUM establece, entre otras, la atribución de la autoridad judicial para que, a petición del Ministerio Público, podrá decretar el arraigo de una persona tratándose de delitos de delincuencia organizada. Respecto a la figura del arraigo, este Organismo Nacional hace hincapié en que los recintos migratorios en forma alguna pueden ser considerados como una figura análoga o similar a “centros de arraigo”.

46. No obstante que el contenido normativo del artículo 16 constitucional, también obliga a las autoridades, de forma genérica, a que sus actos se encuentren fundados y motivados, este precepto no puede interpretarse de manera limitativa a la simple mención de una disposición legal que pudiera, aún en apariencia, determinar la existencia de un criterio jurídico aplicable, sino que el actuar de la autoridad debe manifestar de forma clara y precisa por qué determinadas disposiciones legales resultan aplicables al caso y efectivamente facultan a la autoridad a asumir determinada conducta.

47. Es necesario subrayar que la presentación de una persona migrante en un recinto migratorio constituye una figura jurídica diametralmente distinta al arraigo, ya que en el primer supuesto, la limitación a sus derechos a la libertad de tránsito y personal se deriva de una diligencia de revisión migratoria en la que al no acreditar su legal estancia en territorio nacional, el personal del INM procede a su presentación en una estación migratoria exclusivamente para emitir una resolución sobre su regularización migratoria en territorio nacional, o sobre el retorno a su país de origen.

48. La persona en contexto de movilidad internacional presenta elementos de vulnerabilidad por la naturaleza de su condición en un país extranjero, y en el supuesto de adoptar, además, el reconocimiento de [REDACTED], ello

profundiza su estado vulnerable y posiblemente su revictimización, entendiéndose esta, como *“un patrón en el que la víctima de abuso y/o de la delincuencia tiene una tendencia significativamente mayor de ser víctima nuevamente. Se entiende como la experiencia que victimiza a una persona en dos o más momentos de su vida, es decir, la suma de acciones u omisiones que generan en la persona un recuerdo victimizante”*.⁹

49. Consecuentemente, con su actuar, para incidir en la prolongación de la estadía de V1, V2, V3 y V4, en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, limitando o restringiendo de forma excesiva e injustificada su libertad personal, AR1 y AR2 transgredieron lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Víctimas, que establece que todas las personas servidoras públicas, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán, entre otros, el deber de *“Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima [...]”*

50. Al requerir AR1 y AR2 a PSP3, PSP5 y PSP6, que V1, V2, V3 y V4 [REDACTED] en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, para ser [REDACTED], como se precisó con antelación, se tradujo en que la autoridad migratoria se viera imposibilitada para emitir la resolución que conforme a derecho correspondía y consecuentemente ejecutara su egreso de dicho recinto migratorio dentro de los periodos autorizados por la norma en la materia.

51. Ante la realización de tales conductas por AR1 y AR2, su actuación constituyó un acto de molestia que carece de la debida fundamentación y motivación en virtud de que dichos funcionario públicos no cuentan con la atribución para inferir o

⁹ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. “Modelo Integral de Atención a Víctimas”. Publicado en 2015, pág. 33

resolver sobre la ampliación del periodo que las personas migrantes deben permanecer en un recinto migratorio, supuesto previsto en el artículo 111, de la Ley de Migración, lo que consecuentemente implicó una conducta violatoria del derecho a la seguridad jurídica al transgredir, a través de un requerimiento dirigido al INM, que produjo la retención ilegal de V1, V2, V3 y V4, por lapsos prolongados en la estación migratoria de ese Instituto en Acayucan, Veracruz.

52. En ese sentido, se evidenció que V1, V2, V3 y V4 fueron puestos a disposición del INM en la estación migratoria de Acayucan, el 22 de abril V1, V2, V3 y el 8 de mayo de 2022 V4; de igual forma, que fue hasta el 15 de junio del mismo año, cuando V1, V2 y V4 fueron retornados a su país de origen, así como que V3 egresó de dicho recinto migratorio el 16 de ese mismo mes y año, por contar con [REDACTED]

53. Con lo cual se advirtió que V1 y V2, permanecieron presentados en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz, un periodo que transcurrió del 22 de abril al 15 de junio de 2022; es decir, un lapso de 54 días. En tanto V3 del 22 de abril al 16 de junio de 2022, estuvo alojado en ese recinto por 55 días y en el caso de V4, del 8 de mayo al 15 de junio del presente año, se mantuvo en esa instalación por 46 días.

54. De lo anterior, se desprende que AR1 y AR2 al requerir al INM mantener alojadas a las personas agraviadas, ocasionaron una dilación de 34, 35 y 26 días de retraso, respectivamente, en la resolución de los PAM de V1, V2, V3 y V4, con lo cual se conculcó lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Migración, que dispone que el INM determinará la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

55. Al respecto, la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración, señala como excepción que el INM podrá acordar la ampliación del término para resolver la situación migratoria de una persona migrante presentada en un recinto migratorio conforme a lo siguiente:

“Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.”

56. Sin embargo, dicho precepto puntualiza que tales procedimientos administrativos y/o jurisdiccionales, deberán ser inherentes a la situación migratoria de la persona migrante de que se trate, y en el caso de un juicio de amparo, dicho numeral se refiere a la orden de un Juez de Distrito, emitida en el marco de la protección que, en su caso, esté accionando a su favor la persona migrante o su representante legal.

57. Si bien esta Comisión Nacional hace patente la necesidad de que el Estado Mexicano, a través del Ministerio Público cumpla con eficacia el deber jurídico que tiene de investigar los delitos que lleguen a cometerse, como lo es el de tráfico de personas, a fin de identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones legales, el artículo 52, fracción V, inciso a), párrafo tercero, de la Ley de Migración establece la facultad del INM para otorgar permisos para a las personas migrantes víctimas o testigos de un delito, para que puedan permanecer en el país hasta que concluya su proceso, al término del cual deberán salir del territorio nacional o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho de ingreso y egreso cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.

58. En este caso, no se contó con evidencias para establecer que AR1 haya solicitado al INM que proporcionara a V1, V2, V3 y V4, tarjetas por razones humanitarias por tener la calidad de testigos de delito en las CI1 y CI2 a efecto de

coadyuvaran en la investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley de Migración mencionado.

59. Aunado a lo anterior, el artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal, establece los derechos de las víctimas y del ofendido; en particular, en sus fracciones V y VI, se señala, entre otros supuestos, que el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso, solicitando las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

60. A pesar de ello, del estudio de los oficios COSPAN-EIL-CVII-C1-706/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C1-1526/2022 de 22 y 30 de agosto de 2022, a través de los cuales AR1 rindió informe a este Organismo Nacional, se advirtió la omisión en el dictado de la medida cautelar o providencias para garantizar la protección de los derechos de V1, V2, V3 y V4.

61. A través del “*acta de notificación de audiencia*” de 7 de junio de 2022, suscrita por PSP3, se hizo del conocimiento de V4, en su calidad de [REDACTED] dentro de la CP2, el requerimiento efectuado por PSP7 para su presentación en la audiencia fijada el 9 de ese mismo mes y año, a efecto del desahogo de la prueba anticipada ante la autoridad jurisdiccional, diligencia en la que se asentó:

*“...los principios que rigen el sistema penal acusatorio, no obliga a las...
...víctimas, a que comparezcan a la audiencia para el desahogo de sus
testimoniales, pues el artículo 20, apartado C, fracción II, de la CPEUM,
prevé como prerrogativa de la víctima, intervenir en el proceso penal, no así
una obligación... ...una vez enterados manifiestan todos y cada una de las
personas extranjeras... ...que no desean comparecer a la audiencia en
desahogo de prueba anticipada ...”*

62. Esta Comisión Nacional advierte que los motivos por los cuales una persona migrante frecuentemente se niega a denunciar y colaborar en una indagatoria, mismos que fueron enunciados en el párrafo 26 de la presente resolución, deben ser examinados por la FGR, a efecto de ser considerados en la implementación de los protocolos de actuación desarrollados por el Ministerio Público, Policía y Personal Pericial, tratándose del delito de tráfico de personas, ya que solo atendiendo a las víctimas y testigos de dicho ilícito con una visión integral, se podrá lograr eficacia en las actuaciones ministeriales con respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional.

63. Las conductas cometidas por AR1 y AR2 conculcaron el derecho humano a la seguridad jurídica de V1, V2, V3 y V4, garantizado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento. De igual forma, violentaron lo establecido 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.

64. Esta Comisión Nacional advierte la necesidad de que la FGR instruya a las personas servidoras públicas en funciones de agente del Ministerio Público que conozca de carpetas de investigación relacionadas con el delito de tráfico de personas, a fin de que se conduzcan con estricto apego a la legislación en materia migratoria, así como considerando las atribuciones del personal del INM.

65. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional, que mediante oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-1410/2022, de 12 de septiembre de 2022, AR1 rindió

ampliación de informe relacionado con el presente caso, en el que señaló que para la integración, investigación y persecución de las carpetas de investigación, se utiliza, entre otras normas, el *“protocolo de actuación ministerial de investigación de delitos cometidos por y en contra de personas migrantes en condición de vulnerabilidad y de aquellas sujetas de protección internacional en territorio nacional.”*

66. Al respecto, se advierte que, en cuanto a las políticas de operación establecida en el “protocolo de actuación ministerial” citado en el párrafo que precede, se observó que AR1 y AR2 no realizaron sus actuaciones conforme al punto que indica que el o la agente del Ministerio Público de la Federación, la Policía y el personal Pericial, en todo momento deberán vigilar y respetar los derechos humanos de la persona migrante y sus familias, favoreciendo siempre la protección más amplia de los mismos, atendiendo al principio pro persona, ya que, como se ha acreditado, por el contrario, con su conducta vulneraron el derecho humano a la seguridad jurídica, así como a la libertad personal, al requerir al INM que V1, V2, V3 y V4 permanecieran en la estación migratoria de ese Instituto en Acayucan, Veracruz, hasta que se llevara a cabo el desahogo de diligencias jurisdiccionales, con lo cual se produjo además que se excediera el término de 15 días hábiles con los que la autoridad migratoria cuenta para resolver su situación migratoria.

67. De las constancias recabadas en el expediente de esta Recomendación, se observa que AR1 omitió llevar a cabo acciones con la finalidad de hacer constar en las CI1 y CI2, si V1, V2, V3 y V4, corrían riesgo contra la vida o la integridad física, a efecto de valorar, y en su caso, dictar las medidas de protección que correspondieran.

68. Por tanto, esta Comisión Nacional hace un llamado para que en el supuesto que el Ministerio Público considere la necesidad de la presencia de la persona migrante

████████████████████, por periodos prolongados para el desahogo de diligencias jurisdiccionales, previo su consentimiento y habiendo dictado las medidas cautelares de protección y providencias que le permitan a la persona extranjera sobrellevar el periodo que se requiera, con libertad, seguridad y en forma digna, solicite al INM emita en su favor la tarjeta por razones humanitarias procedente.

69. Lo anterior, con la finalidad de que, de ser el caso, la persona migrante pueda coadyuvar adecuadamente en la investigación que se siga, sin provocar su revictimización requiriendo al INM que permanezca presentada por periodos excesivos, como en este caso, de acuerdo a lo que se expresa a continuación.

C. Derecho a la libertad personal

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

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

72. A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de la CrIDH, de manera reiterada se ha señalado que *“cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”*.¹⁰

73. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha indicado que tal y como lo establece el artículo 7 de la Convención Americana *“... nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”*.¹¹

74. Para la SCJN¹², tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

75. La CrIDH precisa que la privación de la libertad es *“cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de*

¹⁰ CrIDH, “Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana” Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie No. 240, párrafo 176.

¹¹ Caso Fleury y otros vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 67. Ver CNDH. Recomendaciones 22/2016 p. 78 y 58/2015 p. 148.

¹² Tesis constitucional. “Flagrancia. La detención de una persona sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria”, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2008476.

una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...].¹³

76. Tratándose de personas extranjeras, el artículo 20, fracciones II, III y VII de la Ley de Migración, establece que entre las facultades del INM está la de vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación, así como tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país, de los extranjeros.

77. De acuerdo con los preceptos antes referidos, las personas extranjeras solo pueden ser presentadas en estaciones migratorias en los casos establecidos en la CPEUM o en la ley, y con arreglo al procedimiento determinado en ellas. En el presente asunto, como ya se expuso, ante el requerimiento de AR1 y AR2 a PSP3 y PSP5, que V1, V2, V3 y V4 permanecieran en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, para ser presentados en diligencias judiciales, se tradujo en que la autoridad migratoria se encontrara imposibilitada para emitir la resolución que conforme a derecho correspondiera y consecuentemente ejecutar su egreso de dicho recinto migratorio en los periodos legales establecidos para tal efecto.

78. Por lo anterior, la conducta de AR1 y AR2 produjo que el INM resolviera los PAM de V1, V2, V3 y V4, habiendo transgredido en exceso el término de 15 días hábiles que establece la normatividad aplicable en la materia.

79. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V1, V2, V3 y V4, su derecho a la libertad personal, toda vez que fueron retenidos sin causa justificada, máxime que se trataba de personas en situación de [REDACTED], transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y

¹³ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIV/IL 31 doc.26, pág. 2

16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV y XXV, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana, que consagran el derecho a la libertad.

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Publicas

80. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1 y AR2 se deriva de requerir a PSP6 y PSP5, así como a PSP3, que V1, V2, V3 y V4, permanecieran en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz para ser presentados en diligencias judiciales, lo que se tradujo en que la autoridad migratoria se encontrara imposibilitada para emitir la resolución que conforme a derecho correspondiera y consecuentemente ejecutar su egreso de dicho recinto migratorio en los periodos establecidos por la normatividad.

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

82. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la CPEUM; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva queja

administrativa ante el Órgano Interno de Control en la FGR, en contra de AR1 y AR2, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

E. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

83. 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 1o., párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas 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.

84. 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 en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad personal, se deberá inscribir a las víctimas 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.

85. Siendo aplicable al caso, lo previsto en 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”*, que consideran en su conjunto 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.

86. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo 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”*.¹⁴ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.¹⁵

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

¹⁴ *“Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

¹⁵ *“Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de rehabilitación

88. 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”*.

89. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, la FGR deberá proporcionar a V1, V2, V3 y V4 la atención médica y psicológica que requieran, 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 su edad y necesidades específicas, y bajo su consentimiento, atendiendo a sus necesidades específicas.

90. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para V1, V2, V3 y V4, 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, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de compensación

91. 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”*.¹⁶

92. 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. Ésta incluye los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, ello acorde a la Ley General de Víctimas.

93. Para tal efecto, la FGR deberá colaborar con la CEAV para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1, V2, V3 y V4, 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 reparación integral del daño que se les causó, que incluya la compensación justa, conforme a la competencia que a cada una le corresponda, en términos de la Ley General de Víctimas, 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.

c) Medidas de satisfacción

¹⁶ Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 90.

94. 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.

95. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas a la FGR colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante Órgano Interno de Control en la Fiscalía General de la República, en contra de AR1 y AR2, remitiendo copia de la presente Recomendación y el tomo de evidencias correspondiente, para que esa instancia tome en cuenta lo señalado en el apartado de Observaciones y Análisis de las Pruebas para su posterior determinación.

96. Por lo anterior, se deberá dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de no repetición

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

98. Para tal efecto, es necesario que la FGR implemente en el plazo de seis meses después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral en materia de derechos humanos, así como sobre los derechos de las personas en movilidad internacional, grupos en situación de vulnerabilidad y atención a víctimas,

a los agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Federal Ministerial adscritos a la Subsede Cosamaloapan, Veracruz de la Delegación de la FGR en el estado de Veracruz; en particular a AR1 y AR2, el cual deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad y ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso.

99. En dicho curso, se deberá implementar un capítulo especial en el que se desarrolle un análisis relacionado con los motivos por los cuales una persona migrante frecuentemente se niega a denunciar y colaborar en una indagatoria, algunos de los cuales han sido enunciados en la presente Recomendación; asimismo, un capítulo especial en el que se desarrolle el tema de la vulnerabilidad múltiple que presenta la persona migrante indocumentada en tránsito internacional.

100. Además, el curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias, además, 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.

101. De igual forma, es necesario que en un plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la FGR actualice el Protocolo de Actuación Ministerial de Investigación de Delitos Cometidos por y en contra de Personas Migrantes en condiciones de Vulnerabilidad y de aquellas sujetas de Protección Internacional en Territorio Nacional de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de esa Fiscalía, tomando en consideración los argumentos planteados en la presente resolución, así como el contexto de las problemáticas que afrontan las personas en movilidad internacional y su situación de vulnerabilidad múltiple.

102. Lo anterior, a efecto de que los procedimientos y las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio Público, la Policía y el personal Pericial de la FGR,

produzcan mayor eficacia con relación a la implementación del principio pro persona, de conformidad con el artículo 1° de la CPEUM, y establezca las condiciones necesarias en cuanto a recursos humanos y materiales, que permitan a la FGR proporcionar atención integral a las personas migrantes indocumentadas en tránsito internacional y con ello se esté en la posibilidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

103. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, respetuosamente a usted las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se inscriba a V1, V2, V3 y V4 en el Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación 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 reparación integral del daño que se les causó, que incluya la compensación justa, conforme a la competencia que a cada una le corresponda, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se otorgue a V1, V2, V3 y V4 la atención médica y psicológica que requieran, 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 su edad y necesidades específicas; así como proveerles de los medicamentos convenientes a su situación. La atención, deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible, con su consentimiento; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1 y AR2, ante Órgano Interno de Control en la Fiscalía General de la República, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones de la presente Recomendación, y se envíen a este Organismo 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, así como sobre los derechos de las personas en movilidad internacional, grupos en situación de vulnerabilidad y atención a víctimas, a los agentes del Ministerio Público Federal y de Policía Federal Ministerial adscritos a la Subsede Cosamaloapan, Veracruz de la Delegación de la FGR en el estado de Veracruz, en particular a AR1 y AR2, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. El curso deberá impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de seis meses después de la aceptación de la presente Recomendación, se actualice el Protocolo de Actuación Ministerial de Investigación de Delitos Cometidos por y en contra de Personas Migrantes en condiciones de Vulnerabilidad y de aquellas sujetas de Protección Internacional en Territorio Nacional de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de esa Fiscalía, tomando en consideración los argumentos planteados en la presente resolución, así como el contexto de las problemáticas que afrontan las personas en

movilidad internacional y su situación de vulnerabilidad múltiple, hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

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

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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