

RECOMENDACIÓN No. 254 /2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LIBERTAD PERSONAL, COMETIDAS EN AGRAVIO DE VEINTIDÓS PERSONAS DE NACIONALIDAD HONDUREÑA EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL.

Ciudad de México, a 16 de diciembre 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/5/2022/5342/Q**, relacionado con los casos de V1 a V22, personas migrantes de nacionalidad hondureña, víctimas y testigos de delito 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 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 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

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:

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

I. HECHOS

5. A través de la queja presentada el 10 de mayo de 2022, por Q, Cónsul General de Honduras, en Acayucan, Veracruz, manifestó que sus connacionales V1 a V22, habían sido retenidas en la estación migratoria del INM, ubicada en esa localidad por periodos prolongados , debido a que la FGR solicitó a personal de ese Instituto que permanezcan en ese recinto en tanto se agotaran las diligencias de la indagatoria respectiva, al ser considerados víctimas de delito en las carpetas de investigación CI1, CI2, CI3, no obstante que al comparecer en sus PAM habían referido no tener más elementos que declarar.

6. Con motivo de los citados hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/5/2022/5342/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

7. Escrito de queja presentado por Q el 10 de mayo de 2022 ante esta Comisión Nacional, en agravio de sus connacionales V1 a V22.

8. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/0776/2022 recibido de 17 de junio de 2022, suscrito por PSP1, al que se anexó copia de su similar DEV/1555/20222, de 6 de ese mismo mes y año, signado por PSP3, a través del cual rinde informe a este Organismo Nacional, agregando copia de la siguiente documentación:

8.1. Oficio 309/2022 de 14 de junio de 2022, suscrito por AR1, a través del cual rindió un informe acerca de los hechos motivo de la queja a PSP3

8.2. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-859/2022 de 15 de junio de 2022 por el cual AR2 a través brindó un informe sobre los hechos de la queja a PSP3.

8.3. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C2-886/2022, de 15 de junio de 2022, signado por AR3, con el que rindió a PSP3 un informe relativo al caso.

9. Acta circunstanciada elaborada por personal de este Organismo Nacional de fecha 20 de septiembre de 2022, en que se hace constar la recepción de un correo electrónico, remitida por personal adscrito a la Oficina del Subcomisionado Jurídico del INM, al que se anexó copia del oficio INM/ORV/DAJ/1784/2022 de 16 de septiembre de 2022, suscrito por PSP2 a través del cual esa autoridad rindió informe relacionado con los hechos motivo de la queja. Al que se agregó copia de la siguiente documentación:

9.1. Oficio CORD-EIL-E3C4-952/2022 de 5 de mayo de 2022, suscrito por AR1 por medio del cual requirió a PSP6 mantener en la estación migratoria del INM

en Acayucan, Veracruz, para alojamiento y continuación de sus PAM a 264 personas migrantes, entre las cuales se encontraban de V1 a V22.

9.2. Oficio INM/ORV/EMA/DJ/4453/2022 de 24 de mayo de 2022, con el que PSP5 hizo del conocimiento de AR1 que: *“...en relación con la CI1... solicitó la permanencia en la estación migratoria de Acayucan, de las personas extranjeras, con la finalidad de llevar a cabo entrevistas para el día 9 de mayo de 2022... me permito referir que a la fecha dichas personas llevan alojadas 18 días, rebasando el límite legal contemplado en el artículo 111 de la Ley de Migración...”*

9.3. Oficio 294/2022 de 24 de mayo de 2022, emitido en el marco de la integración de la CI1, a través del cual a AR1 cuestionó a PSP5 en los siguientes términos: *“...se le giró oficio... a PSP6 para... que mantuviera en dicha estación migratoria a 264 personas para la realización de actos de investigación y... “NO OBEDECIÓ EL MANDATO DE AUTORIDAD que le fue ordenado... ya que... solamente mantiene a 53...”*

9.4. Oficio INM/ORV/EMA/DJ/4563/2022 de 26 de mayo de 2022, por el que PSP5 comunicó a AR3 que: *“...en relación con la CI2... a la fecha se encuentran alojadas 14 personas extranjeras de nacionalidad hondureña, ...mismas que llevan alojadas 20 días, rebasando el límite legal ...”*

9.5. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-759/2022 de 26 de mayo de 2022, con el cual AR3 hizo del conocimiento de PSP7 que: *“...quedan expeditas las facultades que la Ley de Migración le confiere a efecto de que sean repatriados a su país de origen... V19, V18, V16 y V17... Toda vez que esta autoridad federal así lo ha dispuesto...”*

9.6. Oficio INM/ORV/EMA/DJ/4877/2022 de 4 de junio de 2022, a través del cual PSP7 le comunicó a AR1 que: *“...a la fecha se encuentran alojadas dentro de las instalaciones de esta Estación Migratoria 53 personas extranjeras... mismas*

que llevan alojadas 31 días naturales, rebasando el límite legal contemplado en el artículo 111 de la Ley de Migración...

9.7. Oficio INM/ORV/EMA/DJ/7893/2022 de 13 de septiembre de 2022, firmado por PSP4 quien informó a PSP5 que la FGR solicitó al INM que: “...V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15... ...V16, V17, V18 y V19... ...V20, V21 y V22...*de nacionalidad hondureña... ...no fueran deportadas a su país de origen...*”

10. Acta circunstanciada de fecha 6 de octubre de 2022, en que se hace constar que PSP4 proporcionó diversa documentación relacionada con el caso de mérito, a personal de esta Comisión Nacional, de la cual se advierte la siguiente documentación:

10.1. Acuerdo relativo al folio 8992, de 9 de mayo de 2022, suscrito por el administrador del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, Veracruz, dentro de la CP.

10.2. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-691/2022 de 16 de mayo de 2022, firmado por AR2 quien le requirió a PSP8 que: “... V20 y V22... ...*deberán permanecer en sus instalaciones en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de Audiencia de Prueba Anticipada...*”

10.3. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-711/2022 de 20 de mayo de 2022, a través del cual AR2 solicitó a PSP5 que: “...*tenga a bien realizar el traslado de los siguientes inmigrantes... ...V20 y V22... ...A las oficinas que ocupa el Centro de Justicia penal Federal... ...del... ...09 de junio de 2022... ...por lo que... ...deberán permanecer dentro de sus instalaciones hasta en tanto se lleve a cabo la celebración de la audiencia de prueba anticipada...*”

11. Acta circunstanciada elaborada por personal de este Organismo Nacional de fecha 19 de octubre de 2022, en la que se hace constar que PSP4 facilitó copia del Oficio SSO/REG.X/DJ/249/2022, de 7 de mayo del 2022, a través del cual personal de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Veracruz, pone a disposición de PSP7 a V20, V21 y V22.

12. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/1529/2022 suscrito por PSP1, recibido en esta Comisión Nacional el 27 de octubre de 2022 a través del cual se informó acerca de la situación jurídica de las CI1, CI2 y CI3.

13. Acta circunstanciada de 6 de diciembre de 2022, en la que se certificaron dos reuniones de trabajo llevadas a cabo con personal de la FGR en fechas 28 de noviembre y 6 de diciembre de 2022, relativas al seguimiento del presente expediente de queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. En fecha 3 de mayo de 2022, V1 a V15, fueron rescatados por personal de la Policía Estatal Región XXI, en Córdoba, Veracruz, de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad federativa, siendo puestos a disposición de personal del INM en Orizaba, Veracruz, esa misma fecha; al día siguiente fueron trasladados y dejados bajo la custodia de PSP5 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, donde se iniciaron los PAM correspondientes.

15. El 6 de mayo de 2022, V16, V17, V18 y V19, fueron presentados por elementos del INM adscritos a Orizaba, Veracruz, a la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, donde se iniciaron los PAM respectivos.

16. El 8 de mayo de 2022, V20, V21 y, V22, fueron presentados por elementos del INM adscritos a Orizaba, Veracruz, en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, donde se iniciaron los PAM correspondientes.

17. El 9 y 14 de junio de 2022, se determinó el retorno asistido a su país de origen de V1 a V15.

18. El 31 de mayo y 5 de junio de 2022, se determinó el retorno asistido a su país de origen de V16, V17, V18 y V19.

19. El 9 de junio de 2022, se determinó el retorno asistido a su país de origen de V20 y V22.

20. El 9 de junio de 2022, a V21 se le otorgó la condición de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas.

21. El 27 de octubre de 2022 PSP1, hizo del conocimiento de este Organismo Nacional el estado que guardaban las carpetas de investigación en las que V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21 y V22, tienen la calidad de testigos de delito, siendo que la CI1 permanece en trámite; en la CI2 se dictó el no ejercicio de la acción penal, en tanto que la CI3 fue judicializada iniciándose la CP la cual se encuentra en trámite.

22. 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

23. 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, 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.

24. Este Organismo Nacional considera que “la prevención, investigación y persecución de los delitos por parte de las autoridades, es compatible con el respeto a los derechos humanos, por lo que 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 y, en su caso, investigar los delitos que lleguen a cometerse, a fin de identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones legales correspondientes”.

25. Asimismo, es de señalarse que toda conducta violatoria de derechos humanos debe ser investigada y sancionarse de manera proporcional a la conducta de las personas servidoras públicas responsables, a las circunstancias en que ocurrieron los hechos violatorios y a su gravedad. Nadie puede ni debe evadir la responsabilidad administrativa y penal cuando se acredite que cometió violaciones a derechos humanos.¹

¹ CNDH. Recomendaciones 98/2022 párrf. 26 y 7/2019 párr. 142

26. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/5342/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 a V22, 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 víctimas del delito de tráfico de personas

27. 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.

28. La violencia, *“el aumento de la pobreza, la disparidad de salarios, el desempleo, los diferenciales en expectativas de vida y la brecha educativa”*², son factores que 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

² Informe Especial Sobre Secuestros de Migrantes en México de la CNDH, emitido en febrero de 2011. Pág. 5

otros países sin contar con los permisos migratorios respectivos, circunstancia que agrava su situación de vulnerabilidad.

29. *“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.”³*

30. 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.

31. 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.”⁴*

³ CNDH. Recomendación 44/VG/2021, p 71 y 8VG/2017, p. 102.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>. Pág. 32.

32. 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.”*⁵

33. *“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.”*⁶

34. 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 delictiva del fenómeno y de otros más como el delito de secuestro, lo cual coloca a*

⁵ 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.

⁶ Idem P. 78.

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.”⁷

35. Este Organismo Nacional advierte que las personas migrantes en situación irregular 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:⁸

- 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

36. Ante lo expuesto, este Organismo Nacional reconoce que la condición de vulnerabilidad que presenta la persona migrante en situación irregular en tránsito internacional, implica la necesidad de que las autoridades involucradas en la crisis humanitaria que atraviesa México, se actualice el 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.

37. Ahora bien, mediante oficios 309/2022 de 14 de junio de 2022, así como COSPAN-EIL-CVII-C1-859/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C2-886/2022, del 15 de ese mismo mes y año, suscritos por AR1, AR2 y AR3 respectivamente, informaron a PSP3 que las CI1, CI2, y CI3 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 el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, dentro de las cuales se ordenó realizar diversas diligencias, donde, en términos generales, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21 y V22, fueron considerados como testigos del delito mencionado.

38. En ese contexto, este Organismo Nacional advirtió que AR1, AR2 y AR3 requirieron al INM que V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21 y V22, no debían ser retornadas a su país de origen, hasta que se realizará el desahogo de diligencias jurisdiccionales relacionadas con las CI1, CI2 y CI3, las cuales se encontraban en integración, lo que provocó que la estancia de las citadas víctimas, se prolongara como se detallará más adelante.

39. Así, se advierte que AR1, AR2 y AR3 omitieron ajustar sus actuaciones en favor del respeto a los derechos humanos de las víctimas citadas, así como en atención al principio *pro persona*, excediendo el tiempo establecido en la Ley de Migración, al dejar de otorgarles certeza jurídica 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, AR2 y AR3.

B. Derecho a la Seguridad Jurídica

40. 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”*⁹

⁹ 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.

41. 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.

42. 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.

43. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que mediante oficio CORD-EIL-E3C4-952/2022 de 5 de mayo de 2022, AR1 solicitó a PSP6 mantener en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, a 264 personas migrantes, entre las cuales se encontraban de V1 a V15, en los siguientes términos: *“...tenga a bien mantenerlos en sus instalaciones por el lapso de 15 días, (sin restricción de su libertad), con la finalidad de realizar entrevistas correspondientes para poder ubicar la identidad de él o los probables responsables de los hechos que se investigan...”*

44. Del análisis realizado al requerimiento efectuado por AR1 a PSP6, citado en el punto anterior, se evidenció que dicho servidor público fundó su actuación en los artículos 14, 16, 21 y 102, apartado “A” de la Constitución Federal, ordenamientos que, en términos generales, plantean la irretroactividad de la ley, garantía de audiencia, principio de legalidad jurídica en materia penal y civil, 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, en materia penal, de la autoridad judicial para que, a petición del Ministerio Público, impida que un sujeto salga de un lugar determinado. Al respecto, este Organismo Nacional hace hincapié en que los recintos migratorios, en forma alguna, pueden ser considerados como centros para restringir la libertad de personas migrantes, máxime cuando se trata de víctimas o testigos de un delito, lo cual podría profundizar o agravar su estado de vulnerabilidad y consecuentemente incurrir en su revictimización, entendiéndose ésta, como *“un patrón en el que la víctima de abuso y/o de la delincuencia tiene una tendencia significativamente mayor de ser víctima nuevamente.”*¹⁰

46. Al respecto, cabe precisar que si bien, a través de los oficios 309/2022 de 14 de junio de 2022, así como COSPAN-EIL-CVII-C1-859/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C2-886/2022, AR1, AR2 y AR3, informaron a SPS3 que, con relación a las víctimas del caso, se les otorgó la calidad de testigos debido a que se negaron a ser denunciantes, esta Comisión Nacional advierte que el hecho de que V1 a V22 se hayan negado a ser denunciantes en las CI1, CI2 y CI3, no implica, necesariamente, que no fueran víctimas, ya que tal supuesto se origina de la experiencia que vivieron en el contexto en el que se suscitaron los hechos y no, en su negativa a denunciar.

47. Aunado a lo anterior, el artículo 16 Constitucional, ordena a las autoridades, de forma genérica, que sus actos se encuentren debidamente fundados y motivados, lo que no puede interpretarse de manera limitativa a la simple mención de una

¹⁰ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. “Modelo Integral de Atención a Víctimas”. Publicado en 2015, pág. 33

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, de lo que, en el presente asunto, AR1, AR2 y AR3, fundaron sus requerimientos a INM solicitando que de V1 a V22 permanecieran alojados en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, únicamente con normas y preceptos que sustentan su atribución de investigación de los delitos, sin especificar, bajo qué facultades podrían instruir tales restricciones a víctimas y/o testigos de un hecho delictivo.

48. Al respecto, la presentación de una persona migrante en un recinto migratorio constituye una figura jurídica que limita su libertad de tránsito y personal derivado de una diligencia de control y verificación 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, es facultad exclusiva del INM, no así de la FGR.

49. Aunado a lo anterior, AR1 sustentó su actuación en los numerales 1, 2, 3, 127, 128, 129, 130 y 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como 4 y 5 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establecen, en términos generales, la competencia y los principios que rigen la actuación del Ministerio Público, entre otros, su atribución de requerir a las autoridades competentes informes y documentos para fines de la investigación.

50. Sobre el particular, esta Comisión Nacional advierte que la fundamentación y motivación sustentadas por AR1, es consistente con sus facultades de investigación; sin embargo, se considera inaplicable en cuanto a la solicitud que realizó a través del oficio CORD-EIL-E3C4-952/2022 de 5 de mayo de 2022, en el

que requirió a PSP6 que, entre otros, V1 a V15: “...mantenerlos en sus instalaciones por el lapso de 15 días... ..con la finalidad de realizar entrevistas correspondientes para poder ubicar la identidad de él o los probables responsables de los hechos que se investigan...”, dado que la figura jurídica de la presentación de personas migrantes indicada en el artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración, como ya se señaló 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.”

51. 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)

52. Aunado a lo anterior, en el aludido curso, se evidenció que AR1 también requirió a PSP6 a efecto de que: “...para el caso de que pretenda aplicar lo señalado en el artículo 112 de la Ley de Migración, así como la Ley General de Derechos Niños y Niñas Adolescentes, deberá informar de manera inmediata a esta autoridad federal para su trámite correspondiente, lo anterior, toda vez que al no ceñirse a lo manifestado... ..en el sentido de que se mantengan por el lapso de quince días para efectos de obtener las entrevistas a los mayores de edad, se estaría dando la

vista correspondiente por el delito de CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA... ..respecto de que al ser dejados en un albergue como lo es el DIF estos pueden retirarse y transitar libremente y con ello impiden que se tomen las correspondientes entrevistas a los mayores de edad...”

(Énfasis añadido)

53. Al respecto, no pasa inadvertida la prevención realizada por AR1 a PSP6 al indicarle, en términos generales, que de aplicar la legislación que establece la obligación del INM de proteger la condición de vulnerabilidad de las niñas, niños o adolescente, le debería informar de manera inmediata y se daría vista al Ministerio Público de la Federación por el delito de contra la administración de justicia. Con dicha actuación AR1 no solo desconoció lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley de Migración, que establece que cuando alguna niña, niño o adolescente sea puesto a disposición del Instituto, éste deberá ponerlo de inmediato a disposición del Sistema Nacional DIF o su equivalente en las diferentes entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y notificar del caso a la Procuraduría de Protección, para proceder a su gestión conforme a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sino que, además, apercibe a PSP6 en los términos antes indicados.

54. La anterior conducta, fue confirmada por el propio AR1 en el diverso 309/2022 de 14 de junio de 2022, en el que indicó a PSP3, que dentro de la CI1: “...se encuentra pendiente únicamente un acto de investigación que consiste en entrevista por parte de elementos de la Policía Federal Ministerial y una vez concluido esto, **se le informará al Instituto Nacional de Migración, para que realice el trámite de retorno de dicho migrantes a su país de origen...**”

(Énfasis añadido)

55. En el mismo sentido, a través del oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-691/2022 de 16 de mayo de 2022, se evidenció que AR2 solicitó a PSP8 que: “...V20 y V22... ..deberán permanecer en sus instalaciones en virtud de que nos encontramos en espera de la fijación de Audiencia de Prueba Anticipada...”, conducta que, de igual forma, permite establecer que con su actuación AR2 omitió conducirse conforme al contenido del artículo 111 de la Ley de Migración, que 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.

56. Al respecto, la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración, señala como excepción al término de quince días hábiles, que el INM podrá acordar la ampliación de dicho término para resolver la situación migratoria de una persona migrante presentada en un recinto migratorio, cuando 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 (Juez de Distrito), para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

(Énfasis añadido)

57. Al respecto, como se ha subrayado en el punto anterior, 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, haya interpuesto en su favor la persona migrante.

58. 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, 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 a las personas migrantes víctimas o testigos de un delito, a efecto de que estén en la posibilidad de 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.

59. Aunado a lo anterior, en el diverso COSPAN-EIL-CVII-C1-711/2022 de 20 de mayo de 2022, AR2 solicitó a PSP5, que en el marco de la CI3: *“...tenga a bien realizar el traslado de los siguientes inmigrantes... ..V20 y V22... ..A las oficinas que ocupa el Centro de Justicia penal Federal... ..del... ..9 de junio de 2022... ..por lo que... ..deberán permanecer dentro de sus instalaciones hasta en tanto se lleve a cabo la celebración de la audiencia de prueba anticipada...”*, constancia que acredita la reiterada conducta de AR2 de impedir que el INM resuelva la situación jurídica migratoria de las personas migrantes, en particular de V20 y V22, conforme a la normatividad ya desarrollada.

60. No pasó inadvertido para este Organismo Nacional el informe rendido por AR2 a través del oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-859/2022 de 15 de junio de 2022, en el que precisó que a las víctimas dentro de la CI3: *“...se les hizo de su conocimiento que si querían presentar denuncia o querrellarse para que esta fiscalía les diera la calidad de víctimas de delito, y se negaron rotundamente a denunciar algún hecho; motivo por el cual se les informó que tendrán la calidad de testigos...”*, de lo que se advierte que AR2 condicionó a otorgar la calidad de víctima de delito a las personas migrantes, siempre y cuando accedieran a denunciar los hechos presuntamente delictivos, sin tomar en consideración que dicha calidad se origina en la experiencia de naturaleza delictiva que experimentaron, y no de su deseo de ser denunciados

o no, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 20, inciso “C”, fracción II, de la Constitución Federal, que establece como un derecho y no una obligación de la víctima de un delito:

“Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.”

61. AR2 también señaló en el ocurso citado en el punto anterior, que: *“...de momento permanecerán 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 estatus irregular en el país, hasta en tanto se nos notificara la fecha de la prueba anticipada que se solicitaría al juez de control conocedor la causa penal...”*, con lo que se evidencia que AR2 también se extralimitó en sus funciones y con ello incidió en el proceso administrativo migratorio, competencia exclusiva del INM, al requerirle que los testigos relacionados con la CI3, continuaran alojadas en un recinto migratoria para desahogar diligencias jurisdiccionales.

62. En cuanto a la actuación desplegada por AR3, en los oficios COSPAN-EIL-CVII-C1-759/2022 y COSPAN-EIL-CVII-C2-886/2022, de 26 de mayo y 15 de junio de 2022, respectivamente, por medio de los cuales indicó a PSP7 y a PSP3 respectivamente, que dentro de la CI2: *“...quedan expeditas las facultades que la Ley de Migración le confiere a efecto de que sean repatriados a su país de origen, entre otras personas... ...V19, V18, V16 y V17... ...Toda vez que esta autoridad federal así lo ha dispuesto...”*

63. Asimismo dicha autoridad indicó: *“...que el motivo y fundamento legal... ... que... ...establezcan los tiempos de espera en que los extranjeros deben*

permanecer alojados en las instancias migratorias del INM... ..no está determinado, y el mismo en la mayoría de los casos se prolonga debido a la carga de trabajo con que cuentan los elementos de la Policía Federal Ministerial..., señalamientos que permiten establecer, con meridiana claridad, que su actuación extralimitó sus atribuciones de investigación del delito y conculcó la normatividad migratoria en perjuicio de las personas migrantes relacionadas en el presente caso, como anteriormente ya se ha precisado.

64. Consecuentemente, con su actuar, para incidir en la prolongación de la estadía de V1 a V22, en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, limitando o restringiendo de forma excesiva e injustificada su libertad personal, AR1, AR2 y AR3 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 [...]*

65. Al requerir AR1, AR2 y AR3 a PSP3, PSP5, PSP6 y PSP8, que de V1 a V22, permanecieran en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, para ser presentados en diligencias judiciales, 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 ejecutaran el egreso de dicho recinto migratorio dentro de los periodos autorizados por la norma en la materia.

66. Ante la realización de tales conductas por AR1, AR2 y AR3, sus actuaciones constituyeron un acto de molestia que carece de la debida fundamentación y motivación en virtud de que dichas personas servidoras públicas no cuentan con la atribución para interferir o 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 diversos requerimientos dirigidos al INM, que produjeron la retención ilegal de V1 a V22, por lapsos prolongados en la estación migratoria de ese Instituto en Acayucan, Veracruz.

67. En ese sentido, fue evidenciado que de V1 a V15, permanecieron presentados en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz, un periodo que transcurrió del 3 de mayo al 9 de junio de 2022; es decir, un lapso de 27 días. En tanto que V11 y V12 del 3 de mayo al 14 de junio de 2022, un periodo de 30 días. V16, V17, V18 y V19 del 6 de mayo al 31 de mayo, es decir, 17 días; y V20, V21 y V22 del 8 de mayo al 9 de junio, un plazo de 24 días, más de lo que señala el artículo 111 de la Ley de Migración.

68. De lo anterior, se desprende que AR1, AR2 y AR3 al requerir al INM mantener alojadas a las personas agraviadas, ocasionaron una dilación que se actualizó de entre 2 y 15 días hábiles de retraso en el periodo establecido en el artículo 111 de la Ley de Migración, para que el INM determinará la situación migratoria de los extranjeros presentados.

69. Por otra parte, cabe destacar que, en el presente caso, no se contó con evidencias para establecer que AR1, AR2 y AR3 hayan solicitado al INM proporcionara a las veintidós víctimas a que se refiere esta Recomendación, con base en lo dispuesto en el artículo 52, fracción V, inciso a) de la Ley de Migración, tarjetas por razones humanitarias por tener la calidad de víctimas y/o testigos de delito dentro de las CI1, CI2 y CI3, a efecto de coadyuvar en la investigación.

70. 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.

71. A pesar de ello, del estudio de los informes rendidos por FGR a este Organismo Nacional, no se advirtió que AR1, AR2 y AR3 hayan dictado medidas cautelares o providencias para garantizar la protección de los derechos de V1 a V22.

72. 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 33 de la presente resolución, deben ser examinados por la FGR, a efecto de ser considerados en la implementación del 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, 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.

73. Adicionalmente, no pasa inadvertido para este Organismo Nacional que el referido Protocolo, si bien no contempla la calidad de personas en contexto de movilidad internacional como testigos, ello no exime que bajo criterios de interpretación y máxima protección puede resultar aplicable en lo conducente, no obstante, es necesaria una actualización en la cual se considere dicha calidad, además de un enfoque de género y de interseccionalidad para asegurar la protección de las personas migrantes.

74. Las conductas cometidas por AR1, AR2 y AR3 conculcaron el derecho humano a la seguridad jurídica de V1 a V22, 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.

75. Al respecto, se advierte que, en cuanto a las políticas de operación establecidas en el “protocolo de actuación ministerial” citado, se observó que AR1, AR2 y AR3 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 de V1 a V22, 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.

76. De las constancias recabadas en el expediente de esta Recomendación, se observa que AR1, AR2 y AR3 omitieron llevar a cabo acciones con la finalidad de hacer constar en las CI1, CI2 y CI3, si V1, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21 y V22, corrían riesgo contra

la vida o la integridad física, a efecto de valorar, y en su caso, dictar las medidas de protección que correspondieran.

77. Por tanto, esta Comisión Nacional considera que en el supuesto que el Ministerio Público advierta la necesidad de la presencia de personas migrantes víctimas y/o testigos de un delito, 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, de ser el caso, solicite al INM emita en su favor el documento o la tarjeta por razones humanitarias que sea procedente.

78. 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 victimización y/o revictimización requiriendo al INM que permanezca presentada por periodos excesivos, como en este caso.

C. Derecho a la libertad personal

79. 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.

80. 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.

81. 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)”*.¹¹

82. 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”*.¹²

83. Para la SCJN¹³, tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Tesis constitucional. “Flagrancia. La detención de una personal sin el cumplimiento irrestricto del marco constitucional y convencional que regula aquella figura debe considerarse arbitraria”, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2014, registro 2008476.

convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

84. La CrIDH precisa que la privación de la libertad es *“cualquier forma de detención, encarcelamiento, internamiento en alguna institución, inclusive de salud, o para custodia de una persona por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...]”*¹⁴

85. 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.

86. 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 AR, AR2 y AR3 a PSP3, PSP5, PSP6 y PSP8, para que de V1 a V22 permanecieran en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, con objeto de 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.

¹⁴ 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

87. Adicionalmente en el caso, no se contó con evidencias para establecer que la autoridad jurisdiccional hubiese instruido a AR1, AR2 y AR3 o al INM que V1 a V22, permanecieran alojadas en las instalaciones de la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, a efecto de que estuvieran presentes para el desahogo de diligencias judiciales, por el contrario, si se advirtió dentro de la CP el acuerdo relativo al folio 8992, de 9 de mayo de 2022, suscrito por el administrador del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, en el sentido siguiente:

*“hágase del conocimiento de este proveído a la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Acayucan, Veracruz, a fin de que...
...informe... ...si en dicha estación, se encuentran las personas...
...extranjeras señaladas como víctimas de... ...y en su caso, antes que
fueran repatriados les notifique el presente acuerdo a las víctimas... ...el
derecho de asistir a la audiencia inicial antes señalada... ...En el entendido
que de manifestar su deseo de comparecer a la audiencia en mención, el
agente del Ministerio Público de la Federación, deberá realizar las gestiones
para... ...la presentación de los mismos a... ...las salas... ...de este Centro
de Justicia, con auxilio de la Estación Migratoria, **garantizando en todo
momento el respeto a los derechos humanos**... ...en caso de haber sido
repatriados deberá comunicar la fecha y hora en que dicho traslado haya
acontecido y remitir la constancia que lo acredite...”*

(Énfasis añadido)

88. Por lo anterior, la conducta de AR, AR2 y AR3 produjo que el INM resolviera los PAM de V1 a V22, habiendo transcurrido en exceso el término de 15 días hábiles que establece la normatividad aplicable en la materia.

89. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V1 a V22, su derecho a la libertad personal, toda vez que fueron retenidos sin causa justificada, máxime que se trataba de personas en situación de víctimas y/o testigos de delito, transgrediéndose lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV y XXV, primer y tercer párrafo, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 de la Convención Americana, que consagran el derecho a la libertad.

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Publicas

90. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1, AR2 y AR3 se deriva de requerir a PSP3, PSP5, PSP6 y PSP8, que de V1a V22, 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.

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

servicio público, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

92. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la 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 denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en la FGR, en contra de AR1, AR2 y AR3, 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

93. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 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.

94. Para tal efecto, en términos de los artículos 1º, 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.

95. 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.

96. 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”*.¹⁵ En este

¹⁵ *“Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.¹⁶

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

a) Medidas de rehabilitación

98. 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”*.

99. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, la FGR deberá proporcionar de V1 a V22 la atención 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 la edad y necesidades específicas, y bajo su consentimiento.

100. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para tales víctimas, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los

¹⁶ *“Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, en caso de requerirlos; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de compensación

101. 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*”.¹⁷

102. 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.

103. Para tal efecto, la FGR deberá colaborar con la CEAV para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1 a V22, 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 medida de compensación, conforme a la competencia que a cada una le corresponda, en términos de la Ley

¹⁷ Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 90.

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

104. 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.

105. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas a la FGR colaboren ampliamente con la autoridad investigadora, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en la Fiscalía General de la República, en contra de AR1, AR2 y AR3, 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.

106. 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

107. 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.

108. 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 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 adscritos a la Subsede Córdoba y Cosamaloapan, Veracruz de la Delegación de la FGR en el estado de Veracruz, en particular a AR1, AR2 y AR3, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso.

109. 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.

110. De igual forma, es necesario que en un plazo de seis meses, contados 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.

111. 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 en tránsito internacional y situación irregular y con ello se esté en la posibilidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

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

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Colaborar en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1 a V22, a través de la noticia de hechos que se realice a esa Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que este acompañada de los Formatos Únicos de Declaración de la CEAV, 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 de V1 a V22, que incluya la medida de compensación, 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. Se otorgue la atención médica y psicológica de V1 a V22 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, en caso de

requerirlos. 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, AR2 y AR3, 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, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de seis meses, contados 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 adscritos a la Subsede Córdoba y Cosamaloapan, Veracruz de la Delegación de la FGR en el estado de Veracruz, en particular a AR1, AR2 y AR3, 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 con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá actualizar 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 con las que se acredite 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.

113. 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.

114. 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.

115. 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.

116. 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

RARR