

RECOMENDACIÓN NO. 166/2023

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURIDICA Y LIBERTAD PERSONAL, COMETIDAS EN AGRAVIO V1, V2, V3 V4 Y V5, PERSONAS DE NACIONALIDAD [REDACTED] EN CONTEXTO DE MIGRACION INTERNACIONAL.

Ciudad de México, a 31 de agosto de 2023

DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO
FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Apreciable 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/5/2023/3906/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y libertad personal, cometidas en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, personas en contexto de migración internacional alojadas en la estancia migratoria del Instituto Nacional de Migración, en la Ciudad de Puebla.

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
Persona Víctima Directa	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Carpeta de Investigación	CI

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:

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
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/ Constitución Federal
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Representación Social de la Federación	RSF
Estancia Migratoria Tipo B del Instituto Nacional de Migración en Puebla, Puebla	EM-Puebla

I. HECHOS

5. A través de la queja presentada el 27 de febrero de 2023, por Q, abogado de la organización no gubernamental AC, manifestó que los agraviados V1, V2, V3, V4 y V5, de nacionalidad [REDACTED], permanecían alojados injustificadamente en la estancia migratoria de Puebla del INM, desde el 7 de enero de 2023, a la fecha de la presentación de su inconformidad.

6. Agregó que la FGR le informó que continuaba realizando diligencias de investigación en la CI, en la cual V1, V2, V3, V4 y V5 se encontraban en calidad de víctimas de delito, lo que les imposibilitaba retornar a su país de origen.

7. Con motivo de los citados hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/5/2023/3906/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

8. Escrito de queja presentado por Q el 27 de febrero de 2023 ante esta Comisión Nacional, en agravio de las personas extranjeras V1, V2, V3, V4 y V5.

9. Acta Circunstanciada de 9 de marzo de 2023, en la que se hizo constar la visita de trabajo de personal adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la EM-Puebla, ocasión en la que se entrevistó al encargado de dicho recinto sobre la situación jurídica de V1, V2, V3, V4 y V5, donde PSP1 entregó copias de los siguientes ocursos:

9.1. Oficio PUE-EIL-BIV-C7-035/2023, de 7 de enero de 2023, suscrito por AR1, por medio del cual solicitó a PSP2 la presencia de los 5 agraviados en las oficinas de la Representación de la FGR en Puebla, para recabar entrevista en relación con los hechos que se investigan en la CI.

9.2. Oficio PUE-EIL-BIV-C7-052/2023, de 8 de enero de 2023, suscrito por AR1, por medio del nuevamente requirió a PSP2 la presencia de los agraviados en las oficinas de la Representación de la FGR en Puebla, para recabar entrevista en relación con los hechos que se investigan en CI.

10. Oficio INM/ORP/SEM/0019/2023, de 9 de enero de 2023, signado por PSP1, quien solicitó a AR1 se diera fecha para el desahogo de la prueba anticipada de V1, V2, V3, V4 y V5, debido a que siguen resguardados en la EM-Puebla.

11. Oficio PUE-EIL-BIV-C7-061/2023, de 9 de enero de 202, a través del cual AR1 solicitó a PSP2: *“...que las victimas que se encuentran con identidad reservada [V1, V2, V3, V4 y V5] no las puede retornar a su país de origen hasta en cuanto lo ordene esta Representación Social de la Federación... en caso de no dar cumplimiento a lo solicitado se hará acreedor a una medida de apremio”.*

12. Oficio FGR/FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/1167/2023, recibido el 7 de marzo de 2023, por el cual el Titular de la Dirección a Atención a Quejas e Inconformidades de la FGR adjuntó copia del entre otros documentos el diverso PUE-EIL-BIV-C7-312/2023, de 2 de marzo de 2023, firmado por PSP5, quien informó que el 7 de enero del año en curso se inició la CI, y el 30 de enero siguiente solicitó se fijara fecha y hora para el desahogo de la prueba anticipada de V1, V2, V3, V4 y V5, la cual fue negada por el juez de la causa, por no contar con un traductor e intérprete.

13. Acta Circunstanciada de 7 de junio de 2023, donde PSP1 hace del conocimiento a este Organismo Nacional, del egreso de V1, V2, V3, V4 y V5, de la EM-Puebla, el 15 de marzo del año en curso, mediante el Amparo 290/2023 exhorto 35/2023.

14. Acta Circunstanciada de 9 de junio de 2023, en la cual una persona servidora pública adscrita a este Organismo Nacional certificó una comunicación telefónica con Q, quien señaló no contar con datos de contacto de V1, V2, V3, V4 y V5.

15. Mensaje de correo electrónico de 9 de junio de 2023, mediante el cual una persona servidora pública del INM, remitió copia de los anexos de los PAM de V1, V2, V3, V4 y V5, en los que adjuntó copia de lo siguiente:

15.1. Acuerdo de Prórroga de Estancia, de fecha 17 de enero de 2023, signada por PSP3 donde se habilita a la EM-Puebla para que V1, V2, V3, V4 y V5, sigan alojados, en razón de que AR1 manifestó que su participación es necesaria dentro de las investigaciones correspondientes.

15.2. Acuerdo de salida de la EM-Puebla en cumplimiento a un mandato judicial de Amparo, de 12 de marzo de 2023, donde se decretó la suspensión de plano y se concede para que cese de inmediato la privación de la libertad de V1, V2, V3, V4 y V5.

16. Oficio FGR/FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/4071/2023, recibido el 20 de junio de 2023, por el cual el Titular de la Dirección a Atención a Quejas e Inconformidades de la FGR adjuntó copia del entre otros documentos el diverso PUE-EIL-BIV-C7-1010/2023, de 13 de junio de 2023, signado por PSP5, quien informó que la CI se encuentra en investigación complementaria.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

17. El 7 de enero de 2023, PSP1 y PSP2, personal del INM, puso a disposición de AR1, a V1, V2, V3, V4 y V5, por lo cual con misma fecha se inició la CI, en la Célula B-IV-7 PUEBLA, de la Fiscalía Especializada de Control Regional, Delegación en Puebla, de la FGR, por el delito de tráfico de personas, la cual a la fecha del presente pronunciamiento se encuentra en trámite.

18. Mediante oficio PUE-EIL-BIV-C7-027/2023, de 7 de enero de 2023, AR1 ordenó a PSP4 que V1, V2, V3, V4 y V5, no fueran retornadas a su país de origen hasta que lo indique dicha autoridad, apercibido que en caso de no dar cumplimiento a lo referido se haría acreedor a una multa.

19. El 30 de enero siguiente PSP5 solicitó se fijara fecha y hora para el desahogo de la prueba anticipada de V1, V2, V3, V4 y V5, la cual fue negada por el juez de la causa, por no contar con un traductor e intérprete.

20. El 15 de marzo del mismo año, se determinó el egreso de V1, V2, V3, V4 y V5 de la EM-Puebla, debido a que en el Juicio de Amparo JA se ordenó la suspensión definitiva para que cesara de inmediato su privación de la libertad; siendo egresado de ese recinto migratorio en esa fecha.

21. 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

22. 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.

23. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/3906/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, V4 y V5, 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

24. 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.

25. La falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en los países de origen, las crisis económicas, violencias, desastres naturales y el cambio climático,¹ 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 otros países sin contar con los permisos migratorios respectivos, circunstancia que agrava su situación de vulnerabilidad.

26. *“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*

¹ Informe especial sobre la situación que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes 2021. p. 5.

² CNDH. Recomendación 44/VG/2021, p 71 y Recomendación 186/2022, p. 20.

27. 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.

28. 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

29. 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

30. *“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*

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.

⁴ Informe Especial sobre la Situación que Guarda el Tráfico y el Secuestro en Perjuicio de Personas Migrantes 2011-2020, emitido por la CNDH en noviembre de 2021, p. 76.

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

31. 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 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

32. 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:⁷

⁵ Ídem p. 78.

⁶ Ídem p. 10.

⁷ Ídem p. 79

- 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 o estancia.
- 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.

33. 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, 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.

34. Ahora bien, en el presente caso, se observó que AR1 estuvo a cargo de la CI por el delito de tráfico de personas, previsto en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, por hechos ocurridos el 7 de enero de 2023, fecha en que se inició la indagatoria en la que V1, V2, V3, V4 y V5, obtuvieron la calidad de víctimas y fueron presentados en la estación migratoria de Puebla, hasta en tanto se perfeccionara la CI.

35. Asimismo mediante oficio FGR/FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/1167/2023, recibido en esta Comisión Nacional el 7 de marzo de 2023, se adjuntó el informe suscrito por PSP5 quien indicó que la Representación Social de la Federación a cargo de la CI, solicitó que V1, V2, V3, V4 y V5 permanecieran en la EM-Puebla, por ser la Institución idónea para ello, lo cual se corroboró mediante los oficios PUE-EIL-BIV-C7-027/2023 y PUE/EIL/BIV/C7-061/2023, de 7 y 9 de enero de 2023, por los cuales AR1 señaló a PSP4: *“...que dichas víctimas no las puede retornar a su país de origen hasta en cuanto (sic) lo ordene esta Representación Social de la Federación...”*.

36. Lo anterior, produjo que el 27 de febrero de 2023, Q presentara queja ante esta CNDH, al identificar que los agraviados permanecían más de 50 días alojados en la EM-Puebla, desde el 7 de enero de ese mismo año.

37. En ese sentido, del análisis a las constancias que integran el expediente de queja, se advirtió que las víctimas, personas migrantes en contexto de migración

internacional, permanecieron alojados en la EM-Puebla por espacios prolongados, ello a solicitud del agente del Ministerio Público encargado de la CI relacionada con el presente caso, en ese contexto, a continuación, se analizarán los hechos materia de la queja y las violaciones acreditadas.

B. Derecho a la Seguridad Jurídica

38. 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

39. 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.

40. 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

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.

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.

41. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que, mediante oficio INM/ORPUE/SCYV/043/2023, de 7 de enero de 2023, PSP1, adscrito a la Oficina de Representación del INM en Puebla puso a disposición de AR1, Titular de la Célula 7 del Equipo de Investigación y Litigación del Estado de Puebla, a V1, V2, V3, V4 y V5, a fin de iniciar la CI correspondiente.

42. Posteriormente AR1 en atención a su diverso PUE-EIL-BIV-C7-027/2023, de 7 de enero de 2023, dejó a disposición del INM a las cinco víctimas en la EM-Puebla, por estar relacionadas con la CI, la cual se radicó por el delito de tráfico de personas, y ordenó a PSP4 que: *“...dichas víctimas no las puede retornar a su país de origen hasta en cuanto (sic) lo orden esta Representación Social de la Federación apercibido que en caso de no dar cumplimiento a lo referido se hará acreedor a una multa de QUINIENTAS UNIDADES...”*.

43. Adicionalmente, mediante oficio PUE-EIL-BIV-C7-061/2023, de 9 de enero de 2023, AR1 volvió a solicitar a PSP4, que a las 5 personas agraviadas: *“...no las puede retornar a su país de origen hasta en cuanto (sic) lo ordene esta Representación Social de la Federación...”*.

44. Del análisis realizado al requerimiento señalado en el punto anterior, se evidenció que AR1 fundó su actuación en los artículos 20, apartado C, 21 y 102, apartado “A”, de la Constitución Federal, ordenamientos que plantean, en general, la atención a víctimas de delito, la atribución de investigación y persecución de los delitos a cargo del Ministerio Público, así como en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 33 y 40 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

45. AR1 también sustentó su proceder en lo previsto en el artículo 66 de la Ley de Migración relacionado con la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria; sin embargo, omitió cumplir con el segundo párrafo de dicho numeral, que señala que la situación migratoria de una persona no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades, siendo en el caso, con su actuar AR1 impidió que la autoridad migratoria pudiera determinar en el plazo establecido para ello, la situación jurídica de las cinco víctimas.

46. Aunado a lo anterior, AR1, de igual forma fundamentó su actuación conforme a los artículos 108 y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los que establecen los supuestos en los cuales el Ministerio Público y sus auxiliares, deberán atender a las víctimas u ofendidos.

47. Sobre el particular, esta Comisión Nacional advierte que la fundamentación y motivación hechas valer por AR1 son consistentes con sus facultades de investigación y persecución de los delitos, así como su vinculación institucional con el INM, tratándose de casos en los que personas migrantes estén relacionadas en cualquier forma dentro de una indagatoria; sin embargo, se considera inaplicable en cuanto al requerimiento comunicado a PSP4, a quien a través del oficio PUE-EIL-BIV-C7-061/2023, de 9 de enero de 2023 instruyó que en torno a las 5 víctimas: *“...no las puede retornar a su país de origen hasta en cuanto lo ordene esta Representación Social de la Federación...”*

48. Lo anterior es así, dado que la presentación de personas migrantes prevista 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.”

49. 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...**”

50. En ese sentido, mediante oficios PUE-EIL-BIV-C7-027/2023 y PUE/EIL/BIV/C7-061/2023, de 7 y 9 de enero de 2023, AR1 ordenó a PSP4, que en el marco de la integración de la CI, los agraviados debían continuar en resguardo en la citada estancia migratoria hasta en tanto indicara lo contrario, debido a su pretensión de desahogar audiencia de prueba anticipada.

51. Ante ello, es dable precisar que el artículo 111, de la Ley de Migración⁹, 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 personas migrantes, que éstas tengan la calidad de víctimas o testigos de un delito.

⁹ Es importante resaltar que el artículo 111 de la Ley de Migración fue declarado inconstitucional por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sentencia de amparo en revisión 388/2022, en sesión del 15 de marzo de 2023; en la porción normativa relativa a la temporalidad, y que rebasa por mucho la establecida en artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 36 horas, para legitimar la privación de la libertad de una persona.

52. Dicha normatividad, también se refiere a la competencia del INM en el procedimiento migratorio; sin embargo, en ninguno de los artículos utilizados para fundamentar los recursos de referencia, se advierte que AR1, en su calidad de agente del Ministerio Público de la Federación, cuente con la atribución para requerir a PSP4 que V1, V2, V3, V4 y V5, como víctimas de delito, tengan que permanecer presentados en una estación migratoria a efecto de mantenerse a disposición de esa autoridad para el desahogo de diversas diligencias de investigación, de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

53. El contenido normativo del artículo 16 constitucional, 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.¹⁰

54. 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.

¹⁰ CNDH. Recomendación 186/2022, p. 46.

55. 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 víctima o testigo de delito, 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”*.¹¹

56. Consecuentemente, con su actuar, al incidir en la prolongación de la estadía de V1, V2, V3, V4 y V5, en la EM-Puebla, limitando o restringiendo de forma excesiva e injustificada su libertad personal, AR1 transgredió 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 [...]*

57. Al requerir AR1 a PSP4, que V1, V2, V3, V4 y V5 permanecieran en la EM-Puebla, 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 ejecutara su egreso de dicho recinto migratorio dentro de los periodos autorizados por la norma en la materia.

¹¹ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. “Modelo Integral de Atención a Víctimas”. Publicado en 2015, pág. 33

58. La actuación de AR1, constituyó un acto de molestia que carece de la debida fundamentación y motivación, debido a que dicha persona servidora pública no cuenta 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 los requerimientos dirigidos al INM, que produjo la retención ilegal de V1, V2, V3, V4 y V5, por lapsos prolongados en la EM-Puebla, más aún cuando los agraviados son víctimas de delito, que no debían sujetarse a espera alguna de manera injustificada para el desahogo de diligencias ministeriales y/o jurisdiccionales.

59. Ahora bien, es importante establecer que actualmente la Primera Sala de la SCJN consideró¹² que, tanto el plazo de “quince días hábiles”, como el de “sesenta días hábiles” previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración, contravienen la temporalidad máxima de treinta y seis horas establecida en el artículo 21 de la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa.

60. Es decir, la Suprema Corte determinó que en el supuesto de que las personas migrantes se encuentren desprovistas de su libertad personal por una temporalidad superior a la de treinta y seis horas, vulnera su derecho a la seguridad jurídica y libertad personal.

61. Al respecto, esta CNDH hace especial énfasis en que, los periodos prolongados de presentación de una persona migrante en un recinto migratorio, en todo caso la

¹² Amparo en revisión 388/2022. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resuelto en sesión de 15 de marzo de 2023, por mayoría de votos. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-01/AR-388-2022-26012023.pdf. pp.54-58.

sitúa en una condición de vulnerabilidad múltiple, debido a que, el paso del tiempo agrava dicha condición de fragilidad, por lo que es necesario subrayar que, tratándose de víctimas de delito alojadas en estaciones migratorias, dicha vulnerabilidad se potencializa a un grado tal, que la determinación de limitar su libertad personal y de tránsito, deben sujetarse a requerimientos previstos en ley, ser de carácter excepcional y cumplir con los requisitos de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.¹³

62. En ese sentido, se evidenció que V1, V2, V3, V4 y V5 fueron puestos a disposición del INM por AR1, en la EM-Puebla el 7 de enero de 2023; de igual forma, que fue hasta el 15 de marzo del mismo año, cuando V1, V2, V3, V4 y V5 egresaron de ese recinto.

63. Con lo cual se advirtió que V1, V2, V3, V4 y V5, permanecieron alojados en la EM-Puebla, un periodo que transcurrió del 7 de enero al 15 de marzo de 2023; es decir, un lapso mayor de 50 días, y aún cuando se trataba de víctimas de delito.

64. De lo anterior, se desprende que AR1 al requerir al INM mantener alojadas a las personas agraviadas para la realización de diligencias ministeriales y jurisdiccionales, ocasionaron una dilación en el periodo legal para que ese Instituto emitiera la resolución de los PAM de las víctimas, propiciando con ello que se conculcara 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.

65. Al respecto, la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración, señala como única excepción que el INM podrá acordar la ampliación del término para resolver

¹³ Idem.

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.”

66. También es preciso subrayar que 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 en favor de la persona migrante o su representante legal.

67. 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 de otorgar permisos 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.

68. En el presente caso, AR1, reconoció la calidad de víctimas a las personas agraviadas, por lo que dentro de su actuaciones llevadas a cabo en la CI, omitió tomar en cuenta el principio pro persona establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM, con la finalidad de solicitar su regularización al INM a través de la expedición de tarjetas por razones humanitarias, a efecto de que, de ser su voluntad, coadyuvaran en la investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley de Migración; sin embargo, dicha persona servidora pública determinó una medida que vulneró la libertad personal de las víctimas, la cual se tomó sin su consentimiento.

69. 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.

70. A pesar de ello, no solo se advirtió la omisión de AR1 de solicitar al INM se proporcionara a V1, V2, V3, V4 y V5 tarjetas por razones humanitarias, por su condición de víctimas de delito en la CI, a efecto de que coadyuvaran en la investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley de Migración, sino que, además, en ningún momento se observó que AR1 haya emitido medidas de protección especial en favor de las personas víctimas para la salvaguarda de sus derechos o bienes jurídicos, conforme a lo que establecen las fracciones X, XI y XII del artículo 40 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

71. 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 30 de la presente Recomendación,

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.

72. Las conductas cometidas por AR1 conculcaron el derecho humano a la seguridad jurídica de V1, V2, V3, V4 y V5, 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, que en términos generales disponen que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

73. 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.

74. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que, para la integración, investigación y persecución de los delitos, 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.

75. Sobre lo cual, en cuanto a las políticas de operación establecida en el “*protocolo de actuación ministerial*” citado en el párrafo que precede, se observó que AR1 no realizó sus actuaciones conforme al punto que indica que el o la agente del Ministerio Público de la Federación, 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 al requerir y/o condicional al INM para que V1, V2, V3, V4 y V5 permanecieran en la EM-Puebla, hasta que se actualizara el desahogo de diligencias ministeriales o jurisdiccionales, lo que produjo además que se excediera el término de 15 días hábiles con los que la autoridad migratoria cuenta para resolver su situación migratoria.

76. En ese sentido, esta Comisión Nacional reconoce la necesidad de que la FGR lleve a cabo adecuaciones al “*protocolo de actuación ministerial*” antes citado, a efecto de establecer mecanismos para que los Agentes del Ministerio Público a cargo de indagatorias, en las que se haya declarado a personas migrantes como víctimas de delitos y se requiera su coadyuvancia o colaboración para diligencias ministeriales y jurisdiccionales, cuenten con las condiciones adecuada para dictar medidas providenciales a efecto de proveer alojamiento temporal para albergar a las personas migrantes y gestionar ante el INM tarjetas por razones humanitarias, que les permita gozar de una residencia temporal, entre otras.

77. De la información recabada por esta CNDH, no se advierte que AR1 haya llevado a cabo acciones con la finalidad de garantizar los derechos humanos de las

cinco víctimas, en especial sus derechos a la integridad física, la vida y la libertad, a efecto de, en su caso, dictar las medidas de protección que correspondieran.

78. 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 víctima y/o el testigo 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, solicite al INM emita en su favor la tarjeta por razones humanitarias procedente.

79. Lo anterior, con la finalidad de que, de ser el caso, previa su voluntad y consentimiento, la persona migrante pueda coadyuvar adecuadamente en la investigación que se siga, sin provocar su revictimización ni forzar la permanencia de su presentación por periodos excesivos, como en este caso, de acuerdo a lo que se expone a continuación.

C. Derecho a la libertad personal

80. 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.

81. 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.

82. 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)”*.¹⁴

83. 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”*.¹⁵

84. Para la SCJN¹⁶, tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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

85. 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 [...]”*¹⁷

86. 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, por lo que si bien, el ejercicio del control migratorio constituye una tarea fundamental para el Estado mexicano dispuesta en nuestra Constitución General, su realización implica necesariamente el respeto absoluto a los Derechos Humanos que reconoce el orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

87. 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 a PSP4, para que V1, V2, V3, V4 y V5 permanecieran en la EM-Puebla, a fin de ser presentados en diligencias ministeriales y jurisdiccionales, se tradujo en que la autoridad migratoria se encontrara imposibilitada para emitir la resolución que conforme a

¹⁷ 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

derecho correspondiera y, consecuentemente, ejecutar su egreso de dicho recinto migratorio en los periodos legales establecidos para tal efecto.

88. Por lo anterior, la conducta de AR1 produjo que el INM resolviera los PAM de V1, V2, V3, V4 y V5, habiendo transcurrido en exceso el término de 15 días hábiles que establece la normatividad aplicable en la materia.

89. Para este Organismo Nacional resulta evidente que se vulneró en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, su derecho a la libertad personal, toda vez que fueron retenidos sin causa justificada, máxime que se trataba de víctimas 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 Públicas

90. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR1 deriva en requerir a PSP4 que V1, V2, V3, V4 y V5, permanecieran en la EM-Puebla para el desahogo de diligencias ministeriales y jurisdiccionales, desde el 7 de enero, hasta el 15 de marzo de 2023, fecha en que egresaron de ese recinto, lo que se tradujo en que la autoridad migratoria se encontrara imposibilitada para emitir la resolución que conforme a derecho correspondiera y consecuentemente ejecutar, en su caso, su egreso de dicho recinto migratorio en los periodos establecidos por la normatividad.

91. Este Organismo Nacional considera que la conducta atribuida a AR1, 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 1°, 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, 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 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones 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 V1, V2, V3, V4 y V5 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. 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, de la ONU, en su conjunto, consideran que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

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*”.¹⁸ En este sentido, dispone que “*las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas*”.¹⁹

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, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, deberá proporcionar a V1, V2, V3, V4 y V5, 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,

¹⁸ “Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

¹⁹ “Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

atendiendo a su edad, necesidades específicas y proveerles de los medicamentos convenientes a su situación, en caso de requerirlos.

100. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata, en un lugar accesible para V1, V2, V3, V4 y V5, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

101. Cabe señalar que, este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de V1, V2, V3, V4 y V5, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

b) Medidas de compensación

102. 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”.*²⁰

103. 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

²⁰ Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 90.

pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, como el daño moral, lucro cesante, la pérdida de oportunidades, los daños patrimoniales, tratamientos médicos o terapéuticos y demás gastos que hayan provenido de los hechos violatorios de derechos humanos.

104. Para tal efecto, la FGR deberá colaborar con la CEAV para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de V1, V2, V3, V4 y V5, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación, acompañada de los Formatos Únicos de Declaración diseñados por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la reparación integral del daño a V1, V2, V3, V4 y V5, que incluya la medida de compensación, 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.

105. Cabe señalar que este Organismo Nacional agotó las acciones de localización de V1, V2, V3, V4 y V5, por lo que, al no recibir respuesta alguna se dejan a salvo sus derechos con el fin de hacer valer el contenido de la presente Recomendación, al haberse acreditado violaciones a sus derechos humanos.

c) Medidas de satisfacción

106. 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.

107. 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, 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.

108. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, deberá estar informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de no repetición

109. 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.

110. 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 los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad personal, 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 Delegación de la FGR en el Estado de Puebla; en particular a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. El curso deberá ser impartido

por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

111. Este Organismo Nacional no pasa inadvertido que en el punto quinto recomendatorio de la Recomendación 100/2023, de 30 de junio de 2023, se solicitó a esa Fiscalía 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. En consecuencia, en el presente caso una vez emitida la actualización de ese Protocolo esa Fiscalía deberá particularmente: a) difundirlo a través de una circular en las agencias del ministerio público federal que se encuentran en el estado de Puebla y, b) capacitar en su implementación a AR1; hecho lo anterior se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

112. 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 con ello se esté en la posibilidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

113. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas, constituyen una oportunidad para que las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias puedan fortalecer una

sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

114. 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, V2, V3, V4 y V5, 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 los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a V1, V2, V3, V4 y V5, que incluya la medida de compensación, 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, V4 y V5 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 su edad, necesidades específicas y proveerles de los medicamentos convenientes a su situación, en caso de requerirlos. La atención,

deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata, en un lugar accesible y 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, ante Órgano Interno de Control en la Fiscalía General de la República, por los actos y 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 que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral en materia de los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la libertad personal, 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 Delegación de la FGR en el Estado de Puebla; en particular a AR1, en caso de seguir activo laboralmente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. El curso deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y constancias. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Una vez emitida la actualización 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 de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de esa Fiscalía que se solicitó en el punto quinto recomendatorio de la Recomendación 100/2023, de 30 de junio de 2023, se deberá: a) difundirlo a través de una circular en las agencias del ministerio público federal que se encuentran en el estado de Puebla y, b) capacitar en su implementación a AR1; hecho lo anterior se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

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.

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. 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