RECOMENDACIÓN NO. 155/2024

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LIBERTAD PERSONAL, EN AGRAVIO DE V1, V2, V3, V4 Y V5, DE [redacted], PRESENTADAS EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN ACAYUCAN, VERACRUZ.

Ciudad de México. a 28 de iunio 2024

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Apreciable Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, segundo párrafo, 6°, 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/5/2023/19619/Q**, relacionado con el caso de V1, V2, V3, V4 y V5, personas migrantes de [redacted] víctimas y testigos de delito, que estuvieron alojadas injustificadamente 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, 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11,

fracción VI, 16, 113, fracción I, párrafo último y 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Quejosa	Q
Persona Víctima Directa	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
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
Representante Social de la Federación	RSF

I. HECHOS

5. A través de la queja presentada el 27 de noviembre de 2023, Q, Cónsul General de Honduras en Acayucan, Veracruz, manifestó que sus connacionales V1, V2, V3, V4 y V5 permanecían presentados en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, desde el 24 de noviembre de 2023 y en calidad de víctimas en la CI, fecha en la que se habrían reservado su derecho a declarar.

6. Q agregó que el 26 de noviembre de 2023 se les realizó una segunda entrevista a V1, V2, V3, V4 y V5, en la que nuevamente se reservaron su derecho a contestar las preguntas, ocasión en la que se les comentó: [redacted]

7. Con motivo de los citados hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente **CNDH/5/2023/19619/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 noviembre de 2023 ante esta Comisión Nacional, en agravio de sus connacionales V1, V2, V3, V4 y V5.

9. Oficio FGR/FEMDH/USQCR/0421/2024, recibido el 6 de febrero de 2024 suscrito por PSP5, Titular de la Unidad de Seguimiento a Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos de la FGR, por medio del cual rindió un informe relacionado con el presente caso, indicando, entre otros elementos, que V1, V2, V3, V4 y V5, tenían la calidad de testigos y no de víctimas en la CI por el delito previsto en los artículos 159, fracción III y 160, fracción I, de la Ley de Migración, debido a que se negaron a denunciar algún hecho, al que anexó copia del siguiente ocurso:

9.1. Oficio 32/2024, de 23 de enero de 2024, suscrito por PSP2, Titular de la Unidad de Investigación y Litigación de la Subdelegación de Procedimientos Penales “C” Zona Sur de la Fiscalía Federal en el estado de Veracruz de la FGR, por medio del cual indicó que PSP1 Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Cédula C-VII-1, Cosamaloapan, Veracruz, de la FGR, dio inició a la C1, relacionada con la CP, ante el Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal con sede en Xalapa, Veracruz, y agregó que a través del [redacted], se liberó a todos los migrantes relacionados con la C1.

9.2. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-088/2024, de 23 de enero de 2024, a través del cual PSP1 rinde informe a esta CNDH, en que precisó, entre otros elementos, que [redacted]

[redacted]

10. Oficio INM/SCJ/1533/2024, recibido el 9 de febrero de 2024, con el que PSP3, Sub Comisionado Jurídico del INM, rindió un informe a este Organismo Nacional, con relación a los hechos motivo de queja, al cual adjuntó la siguiente documentación:

10.1. Oficio sin número de 23 de noviembre de 2023, por medio del cual PSP7, Agente de la Guardia Nacional, puso a disposición de PSP6, Encargada de la Subdirección de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Acayucan, Veracruz a V1, V2, V3, V4 y V5, en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz. Cabe señalar que, en el rubro superior izquierdo de dicho documento, se advierte acuse de recibo de puño y letra en que se asentó: [redacted]

10.2. Oficio sin número de 24 de noviembre de 2023, por medio del cual PSP11, Subdirectora de Área en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz y PSP12, Agente Federal de Migración adscrito a la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz informan a PSP6, que V1, V2, V3, V4 y V5, habían sido detenidos a las 21:15 del 23 de ese mismo mes y año, en un puesto de revisión ubicado en Cosamaloapan, Veracruz, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, Guardia Nacional y del INM, debido a que no acreditaron su regular estancia en territorio nacional.

10.3. Oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-2233/2023 de 24 de noviembre de 2023, a través del cual PSP1 indicó al: "…*C. DIRECTOR DE LA ESTACIÓN*

MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN ACAYUCAN, VERACRUZ… le requiero [redacted] *, en virtud de que esta fiscalía está* [redacted] *… dichos migrantes* [redacted] *, hasta en tanto esta autoridad* [redacted] *… en caso de no dar cumplimiento* [redacted] *…* [redacted] *… así como* [redacted] *…*"

10.4. Copia simple de oficio INM/ORV/EMA/DJ/04933/2023 de 24 de noviembre de 2023, mediante el que PSP8, Jefe de Departamento de Guardia de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Acayucan, Veracruz, informa a PSP1: "*…esta autoridad migratoria* [redacted] *, tomando* [redacted] *, por la* [redacted] *, en el amparo* [redacted] *y lo previsto en* [redacted] *… es importante informar que el artículo 23 del Acuerdo por el que se Emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales … establece … en ningún caso podrán ser utilizadas* [redacted] *…*"

10.5. Copia simple de formatos de identificación y acuerdos de inicio de 24 de noviembre de 2023, documentos de identidad de V1, V2, V3, V4 y V5, así como acuerdo de salida de la estación migratoria y su notificación del 5 de ese mismo

mes y año; documentación integrada a los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4 y PAM5, documentación en la que se advierte que AR fue la persona servidora pública a cargo de dichos PAM.

10.**6**. Copia simple de oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-2264/2023 de 4 de diciembre de 2023, a través del cual PSP1 indicó a AR: "*…se informa que esta Fiscalía no tiene inconveniente en que únicamente,* [redacted] *… si dichas personas inmigrantes,* [redacted] *, mismas que quedan a* [redacted] *…*"

10.**7**. Ocurso INM/ORV/EMA/DJ/05024/2023, de 5 de diciembre de 2023, mediante el que AR notifica a PSP9, Encargada de la Oficina Representativa en el estado de Veracruz de la Coordinación General de la COMAR, que V1, V2, V3, V4 y V5, expresaron su deseo de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en el país.

10.**8**. Ocurso INM/ORV/EMA/DJ/05025/2023, de 5 de diciembre de 2023, mediante el cual AR instruye a la Coordinación de Guardia de la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, la salida de ese recinto migratorio de V1, V2, V3, V4 y V5, a efecto de alojarlos temporalmente en un albergue en tanto dura el procedimiento de COMAR.

10.**9**. Oficio COMAR/ORVER/6255/2023 de 6 de diciembre de 2023, mediante el cual PSP9, solicita a PSP10 Titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en el estado de Veracruz, no tomar medidas que impliquen devolución de V1, V2, V3, V4 y V5, hasta en tanto se determine sobre la admisión del trámite.

10.10. Oficio INM/ORV/SEMA/DJAM/0340/2024, de 30 de enero de 2024, a través del cual AR informó a PSP10, entre otros elementos, que mediante oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-2264/2023 de 4 de diciembre de 2023, PSP5 requirió: "…[redacted], *en virtud de que* [redacted] …*(…) y dichos migrantes* [redacted], *hasta en tanto* [redacted] … *porque* [redacted]…"; asimismo, mediante ocurso COSPAN-EIL-CVII-C1-2264/2023 de 24 de noviembre de 2023, PSP5: "…[redacted] … *V1, V2, V3, V4 y V5 … por lo que de inmediato* [redacted] …. *se dio curso a* [redacted] … *mediante acuerdo de salida … para que* [redacted] … [redacted]…"

10.**11**. Ocurso INM/ORV/DAJ/0164/2024, del 1° de febrero de 2024, con el que PSP4, Jefa de Departamento de Asuntos Jurídicos "A" del Instituto Nacional de Migración en la Oficina de Representación en Veracruz, señaló que derivado del rescate de V1, V2, V3, V4 y V5, PSP1 inició la C1 y [redacted]

11. Acta circunstanciada de 26 de marzo de 2024, a través de la cual personal de la CNDH, hace constar la consulta llevada a cabo a la CI en la oficina de AR en Cosamaloapan, Veracruz.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

12. La CI [redacted] en la Subdelegación de Procedimientos Penales "C", Zona Sur, de la FGR [redacted], por el [redacted] con el objeto de obtener un lucro indebido, [redacted], radicada ante el Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en el estado de Veracruz, con residencia en Xalapa, Veracruz.

13. El 23 de noviembre de 2023, PSP7 puso a disposición de PSP6 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, a V1, V2, V3, V4 y V5, donde se iniciaron los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4 y PAM5, respectivamente.

14. El 4 de diciembre de 2023, se determinó la salida de la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, para que V1, V2, V3, V4 y V5 continuaran con su procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados ante la COMAR en un albergue; resolución que les fue notificada y ejecutada el 5 de ese mismo mes y año.

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

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

16. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno aclarar que este Organismo Nacional reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga a INM para iniciar y resolver los procedimientos administrativos migratorios de personas migrantes extranjeras en territorio nacional; sin embargo, se resalta la necesidad de que

cumpla con sus atribuciones con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración internacional que transitan por México.

17. Ahora bien, del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/19619/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 al Instituto Nacional de Migración, en atención a las siguientes consideraciones.

A. Contexto de la problemática de las personas migrantes víctimas del delito de tráfico de personas

18. México forma parte importante del corredor migratorio más transitado del planeta; su posición geopolítica respecto de los Estados Unidos de América constituye uno de los factores que más influyen en su política migratoria,[1] por lo que nuestro país es considerado un territorio de origen, tránsito y retorno de personas en situación de movilidad humana.

[1] Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, I(dh)eas, CNDH, 2021, pág.5. El análisis del contexto puede servir para: a) valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) comprender y valorar adecuadamente la prueba y determinar la responsabilidad; c) determinar la procedencia de ciertas medidas de reparación, y; d) como criterio orientador respecto de la obligación de investigar los casos en cuestión. Puede verse: Recomendación 113/2023; Recomendación 109/2023 y Recomendación 108/2023.

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

20. "*Las personas en situación de migración irregular durante su tránsito por México pueden enfrentar posibles abusos y delitos por parte de agentes migratorios, fuerzas de seguridad y crimen organizado, por lo que la problemática migratoria no queda resuelta con su detención y devolución a sus países de origen por parte de las autoridades migratorias mexicanas, ya que sólo es una solución temporal a sus circunstancias de vida por las que atraviesan, por lo que para superarlas se requiere del concierto de todas las autoridades involucradas, nacionales y extranjeras, con la finalidad de realizar acciones concretas que tiendan a incidir en las causas de origen de la migración y buscando darles puntual respuesta."* [3]

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

22. Asimismo, consiente de la problemática migratoria, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el actual gobierno federal señaló que en México existen

[2] Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre secuestro de migrantes en México emitido en febrero de 2011. Pág. 5
[3] CNDH. Recomendación 44/VG/2021, p 71 y Recomendación 186/2022, p. 20.

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]

23. En ese contexto: *"El tráfico ilícito de migrantes es una actividad delictiva que expone a miles de personas migrantes a ser víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, en tanto acuden a redes de tráfico para facilitar su ingreso irregular desde un país de origen, o de tránsito hacia un país de destino. Ante la falta de mecanismos que faciliten la migración de forma regular, las personas migrantes recurren a redes de tráfico o grupos delictivos organizados que ofrecen servicios para facilitar los cruces fronterizos a un alto costo, estos trayectos pueden ser vía terrestre, marítima, fluvial o aérea."* [5]

24. "*Las personas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes que operan al sur, al norte y a lo largo de México, a menudo viajan y trabajan en diferentes ciudades de Centroamérica, donde reclutan a personas migrantes y organizan el transporte desde la frontera de Guatemala hacia frontera con México y algunas redes, las más organizadas, hasta la frontera con Norteamérica (UNODC, 2018). Dichas personas fungen como "guías" de la mayoría de las personas que pretenden migrar, haciendo uso de su conocimiento de los lugares y de los sitios donde se encuentran los principales controles migratorios, mismos que evaden caminando a través de distancias cortas o bien, haciendo uso de las balsas que atraviesan el Usumacinta en la zona de Tabasco y el Suchiate en Chiapas, ambos ríos ubicados a lo largo de la frontera entre Guatemala y México.*" [6]

[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.
[5] 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.
[6] Ídem p. 78.

25. En el Informe Especial Sobre la Situación que Guarda el Tráfico y el Secuestro en perjuicio de Personas Migrantes 2011-2020, esta Comisión Nacional "…*Subrayó tres principales hallazgos: Uno. El tráfico de personas migrantes tiene un alto grado de incidencia delictiva en México que no se atiende. Dos. El tráfico de personas se aborda desde una perspectiva de control migratorio, omitiendo la dimensión 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."* [7]

26. Este Organismo Nacional advierte que las personas migrantes 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.

[7] Ídem p. 10.
[8] Ídem p. 79

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

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

28. Ahora bien, en el presente caso, se observó que PSP1 a cargo de CI por el delito de transporte de personas migrantes con el objeto de obtener un lucro indebido, previsto en el artículo 159, fracción III, de la Ley de Migración, por hechos ocurridos el 23 de noviembre de 2023, indagatoria en la que PSP1 otorgó a V1, V2, V3, V4 y V5, en un primer momento la calidad de víctimas, y posteriormente de testigos, conforme a su informe rendido mediante ocurso COSPAN-EIL-CVII-C1-088/2024, de 23 de enero de 2024.

29. Asimismo, en su informe rendido a esta CNDH, PSP1 indicó que dicha RSF, en ningún momento ordenó que los dejaran alojados en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, sin embargo, mediante ocurso COSPAN-EIL-CVII-C1-2233/2023 de 24 de noviembre de 2023, indicó a: "*…C. DIRECTOR DE LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN ACAYUCAN, VERACRUZ … con fundamento en el numeral 111 de la Ley de Migración* … [redacted] *… hasta en tanto* [redacted] *…"*

30. Ante ello, el 24 de noviembre de 2023, AR acordó inició de los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4 y PAM5, a V1, V2, V3, V4 y V5, siendo hasta el 5 de diciembre de ese mismo año, cuando AR dictó [redacted], a V1, V2, V3, V4 y V5, documento en el que hizo constar: [redacted]

31. Lo anterior, produjo que el 27 de noviembre de 2023, Q presentara queja ante esta CNDH, señalando que V1, V2, V3, V4 y V5, permanecían en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz, desde el 24 de noviembre de ese mismo año, lo que les impedía volver a su país de origen, o en su caso regularizar su situación migratoria. En ese contexto, a continuación, se analizará el planteamiento expresado en la queja.

B. Derecho a la Seguridad Jurídica

32. 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]

33. 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.

34. 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.

35. De las evidencias descritas en esta Recomendación, se advierte que, mediante oficio sin número de 23 de noviembre de 2023, PSP7 puso a disposición de PSP6 a V1, V2, V3, V4 y V5, en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz. Cabe señalar que, en el rubro superior izquierdo de dicho documento, se advierte

[9] CrlDH. "Caso Ferrmín 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.

acuse de recibo de puño y letra en que se asentó: [redacted]

36. De igual forma, se advirtió el informe sin número de 24 de noviembre de 2023, por medio del cual PSP11 y PSP12, informan a PSP6, que V1, V2, V3, V4 y V5 habían sido detenidos a las 21:15 del 23 de ese mismo mes y año, en un puesto de revisión ubicado en Cosamaloapan, Veracruz, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, Guardia Nacional y del INM, debido a que no acreditaron su regular estancia en territorio nacional, evidencia con la que, al correlacionarla con el documento expuesto en el punto anterior, puede establecerse que V1, V2, V3, V4 y V5, fueron puestos a disposición siendo las 22:44 horas del 23 de noviembre de 2023 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz.

37. A través del oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-2233/2023 de 24 de noviembre de 2023, PSP1 requirió al director de la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, con relación a V1, V2, V3, V4 y V5: "…*con fundamento en el numeral 111 de la Ley de Migración* … [redacted], *en virtud de que* [redacted] … *dichos migrantes tienen* [redacted], *hasta en tanto* [redacted] … *en caso de* [redacted] … *así como* [redacted] …"

38. No obstante, en su informe rendido ante esta CNDH mediante oficio COSPAN-EIL-CVII-C1-088/2024, de 23 de enero de 2024, PSP1 precisó: [redacted]

[redacted]

39. Sobre el particular, esta Comisión Nacional advierte que la facultad para establecer los periodos en los que las personas migrantes podrán permanecer presentadas en un recinto migratorio, corresponde única y exclusivamente a la competencia del personal del INM a cargo de un PAM, circunstancia que no fue tomada en consideración por AR, Jefe del Departamento de Operación, Seguridad y Custodia de la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Acayucan, Veracruz, ya que, como se desprende de los respectivos acuerdos de salida de la estación migratoria de 5 de diciembre de 2023, AR estableció que los alojamientos temporales de V1, V2, V3, V4 y V5 en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, se llevaron a cabo para resolver su situación migratoria en el país, así como para dar trámite a la CI, conculcando con ello el periodo máximo en el que una persona migrante puede permanecer limitada en su derecho a la libertad personal en un recinto migratorio, que es de 36 horas, de conformidad con lo que establecen los artículos 21 de la Constitución Federal, así como 68 de la Ley de Migración.

40. Aunado a lo anterior, fue evidenciado que mediante oficio INM/ORV/EMA/DJ/04933/2023 de 24 de noviembre de 2023, PSP8 informó a PSP1 que: "*…esta autoridad migratoria* [redacted] *, tomando* [redacted] *, en el amparo* [redacted] *y lo previsto en el artículo 68 de la Ley de Migración … es importante informar que el artículo 23 del Acuerdo por el que se Emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales … establece …* [redacted]

[redacted]

41. Por lo anterior, esta Institución Nacional observó que, no obstante que mediante oficio INM/ORV/EMA/DJ/04933/2023 de 24 de noviembre de 2023, PSP8 informó a PSP1 que derivado de la resolución de la SCJN, ya citada, ese Instituto debe resolver sobre la presentación de las personas migrantes presentadas en un recinto migratorio, dentro del término de las 36 horas, fue hasta el 5 de diciembre cuando AR resolvió sus PAM.

42. También, fue evidenciado que no obstante que AR, con fecha 24 de noviembre de 2023 dio inicio a los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4, y PAM5, a V1, V2, V3, V4 y V5, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 7, 11, 12, 13, fracciones I y III, 16, 19, 20, fracciones III y VII, 66, 67, 68, 70, 77, 79 y 80 de la Ley de Migración, así como 1, 2, 55, 175, 194 y 222 de su Reglamento, normatividad que se refiere, en términos generales, a las atribuciones del INM para la resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras presentadas en una estación migratoria, lo cierto es que, en sus acuerdos de salida de la estación migratoria, AR argumentó que además de permanecer alojadas las víctimas hasta en tanto se resolviera su situación migratoria, se encontraban en dicho recinto para la tramitación de la CI, circunstancia que no se encuadra dentro de sus atribuciones, ni es un impedimento para que se ordenara su egreso de esta estación migratoria.

43. Asimismo, no pasa inadvertido para esta CNDH que a pesar del señalamiento de PSP8 a PSP1, mediante ocurso INM/ORV/EMA/DJ/04933/2023 de 24 de noviembre de 2023, en el sentido de que derivado de la resolución de amparo en [redacted] la SCJN, ese Instituto debía resolver sobre la presentación de las personas migrantes presentadas en una estación migratoria, sin que pudieran permanecer en ese recinto más de 36 horas, AR dejó de fundar y motivar en los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4, y PAM5, la razón por la cual omitió resolver la situación

migratoria de V1, V2, V3, V4 y V5, dentro del periodo citado, conforme al artículo 21 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en el similar 68 de la Ley de Migración.

44. Es así que se evidenció que AR, dejó de fundar y motivar en las resoluciones de los PAM1, PAM2, PAM3, PAM4 y PAM5, de V1, V2, V3, V4 y V5, la razón por la cual no resolvió en el término máximo de las 36 horas para que una persona migrante pueda permanecer en un recinto migratorio, asimismo, se observó que indebidamente estableció que su alojamiento temporal se determinó para tramitar la CI, lo cual no se encuentra dentro de sus atribuciones en materia migratoria.

45. 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]

46. Visto lo anterior, ante la solicitud de PSP1 al INM para que una vez que se cumplieran con sus diligencias diera continuidad con el trámite migratorio de V1, V2, V3, V4 y V5, AR debió hacer del conocimiento de PSP1 la inviabilidad de su requerimiento y referir que no podían permanecer más de 36 horas, tal y como se ha instruido en la resolución de amparo en [redacted] la SCJN.

47. Consecuentemente, con su actuar, al determinar que la prolongación de la estadía de V1, V2, V3, V4 y V5, en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz,

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

limitando o restringiendo de forma excesiva e injustificada su libertad personal, AR 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* […], ya que en un principio se les había reconocido como víctimas del delito.

48. Al dejar de apegar su actuación a sus facultades en materia migratoria, determinando que V1, V2, V3, V4 y V5, permanecieran en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, por un periodo prolongado, y hasta en tanto PSP1 le indicara que podían ser repatriadas, como se ha precisado con antelación, AR incurrió en responsabilidad por omisión, al dejar de resolver sobre su egreso de dicho recinto dentro del periodo de las 36 horas, conforme a derecho correspondía.

49. Ante la realización de tales conductas de AR, constituyeron actos de molestia que carecen de la debida fundamentación y motivación en virtud de que dicha persona servidora pública no cuenta con la atribución para inferir o resolver sobre la ampliación del periodo en el que las personas migrantes deben permanecer en un recinto migratorio para la tramitación de la investigación de un delito, tal y como lo asentó en los acuerdos de salida de la estación migratoria de 5 de diciembre de 2023, lo que consecuentemente implicó una conducta violatoria del derecho a la seguridad jurídica al transgredir, por haber omitido dictar las resoluciones respectivas sobre el egreso de V1, V2, V3, V4 y V5 del citado recinto migratorio, dentro del término de las 36 horas, y en cambio, determinar que permanecieran limitadas en su derecho a la libertad por un periodo injustificado, lo que produjo su retención ilegal en la estación migratoria de ese Instituto en Acayucan, Veracruz.

50. Refuerza lo descrito con antelación, lo señalado por la Primera Sala de la SCJN, la cual, consideró[11] 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 por el artículo 21 de la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa.

51. Es decir, la 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, se obstaculiza –también– el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva. Esto es así pues mientras la persona migrante se encuentre privada de su libertad estará también formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.

52. 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 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.[12]

[11] 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
[12] Idem. p. 69.

53. En ese sentido, se evidenció que V1, V2, V3, V4 y V5, fueron puestos a disposición del INM en la estación migratoria en Acayucan, Veracruz, el 23 de noviembre de 2023; y fue hasta el 5 de diciembre del mismo año, cuando egresaron de ese recinto, siendo trasladados a un albergue, por haber solicitado la condición de reconocimiento de refugiados ante la COMAR.

54. Con lo cual se advirtió que V1, V2, V3, V4 y V5, permanecieron presentados en la estación migratoria del INM en Acayucan, Veracruz, un periodo que transcurrió del 23 de noviembre, al 5 de diciembre de 2023; es decir, un lapso de 12 días, en su calidad de testigos de delito, excediéndose las 36 horas establecidas para su permanencia en recintos migratorios.

55. De lo anterior, se desprende que AR, al acordar el alojamiento de V1, V2, V3, V4 y V5 para la resolución de su situación migratoria en el país, así como para la tramitación de la CI, ocasionó una dilación de 10 días de retraso en el periodo legal propiciando con ello que se conculcara lo establecido en los artículos 21 de la Constitución Federal y 68 de la Ley de Migración, que disponen que la presentación de las personas migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley, deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

56. 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.

57. Al respecto, AR informó que PSP1 no emitió dictamen o determinación de víctima de delito a favor de V1, V2, V3, V4 y V5, no obstante, tratándose de los supuestos de víctimas y/o testigos de delitos, la normatividad migratoria contempla la figura de la tarjetas por razones humanitarias, permiso que se emite a efecto de que la persona migrante esté en condición de coadyuvar en la investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 52, fracción V, inciso a), de la Ley de Migración lo que AR dejó de observar en el presente caso. Por lo cual, incluso ante la ausencia de solicitud expresa AR, bajo criterios de progresividad y máxima protección debió actuar de oficio a fin de otorgarles dicha tarjeta.

58. En ese sentido, se evidenció que AR omitió solicitar a PSP1 que especificará en qué calidad se encontraban V1, V2, V3, V4 y V5; es decir, si como víctimas o como testigos de un delito y, en consecuencia, de manera coordinada con PSP1, proceder de inmediato a la emisión de las tarjetas por razones humanitarias.

59. Esta Comisión Nacional advierte que los motivos por los cuales una persona migrante frecuentemente se niega a denunciar y colaborar en una indagatoria, mismos que fueron enunciados en el párrafo 26 de la presente Recomendación, deben ser examinados no solo por la FGR sino también por el INM, a efecto de ser considerados en el desarrollo del PAM, ya que solo atendiendo a las víctimas y testigos de dicho ilícito con una visión integral, se podrá lograr eficacia en las actuaciones ministeriales y migratorias, en coordinación, siempre respetando los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional.

60. Las conductas cometidas por AR 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.

C. Derecho a la libertad personal

61. 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.

62. 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.

63. 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)*".[13]

64. 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*".[14]

65. Para la SCJN[15], tratándose de la detención de personas, la autoridad encargada de su ejecución debe hacerlo bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, con la finalidad de garantizar que se actúa dentro del marco de legalidad.

66. 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*

[13] 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.
[14] Caso Fleury y otros vs. Haiti". 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.
[15] 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.

una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada [...].[16]"

67. 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.

68. 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, AR omitió emitir la resolución que conforme a derecho correspondiera y consecuentemente ejecutar el egreso de V1, V2, V3, V4 y V5 de dicho recinto migratorio dentro del término de las 36 horas, conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la CPEUM; asimismo, al mantenerles limitadas en su derecho a la libertad por un periodo injustificado, lo que produjo su retención ilegal en la estación migratoria de ese Instituto en Acayucan, Veracruz, por un periodo que transcurrió del 23 de noviembre, al 5 de diciembre de 2023; es decir, un lapso de 12 días, en su calidad de testigos de delito, cuando debió haber emitido su egreso y otorgado una visa por razones humanitarias.

[16] Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, CIDH, OEA/Ser/LIVIIL 31 doc.26, pág. 2

69. Por lo expuesto, para este Organismo Nacional resulta evidente que AR vulneró en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, su derecho a la libertad personal, al mantenerlos retenidos sin causa justificada, 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

70. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la responsabilidad de AR consiste en su determinación de que V1, V2, V3, V4 y V5 permanecieran 12 días limitadas en su derecho a la libertad personal en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz, en forma injustificada, al omitir informar a la FGR que no podían permanecer más de 36 horas presentados en dicho recinto migratorio, dejando de resolver sobre su egreso dentro de dicho periodo, así como al no resolver sobre la expedición de visas por razones humanitarias para que, en su caso, V1, V2, V3, V4 y V5, permanecieran en el país con la finalidad de cumplimentar su participación en diligencias relacionadas con la CI y la CP.

71. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que 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.

72. 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, presente vista administrativa ante Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones, en el ramo Gobernación, en contra de AR, 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

73. En el sistema jurídico mexicano, para lograr la reparación del daño emanado de la responsabilidad profesional e institucional, si bien se considera el planteamiento de la reclamación respectiva ante el órgano jurisdiccional competente, en el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º, 108 y 109 de la CPEUM, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, existe la posibilidad de que, al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública, se formule una Recomendación a la dependencia pública, la que incluya "*las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales […] la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado*".

74. El deber de reparar las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, deriva de diversos ordenamientos y criterios doctrinales y jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales. En primer lugar, el artículo 1o. constitucional establece en su párrafo tercero: "*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los*

derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley".

75. 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.

76. 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"*.[17] En este sentido, dispone que *"las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas"*.[18]

77. 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

[17] *"Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina"*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41
[18] *"Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala"*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

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

a) Medidas de rehabilitación

78. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II, 62 y 63 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”.

79. En el presente caso, el INM debe realizar las acciones necesarias para proporcionar la atención médica y/o psicológica que en su caso V1, V2, V3, V4 y V5, víctimas reconocidas en el presente instrumento, en coordinación con las autoridades del sector salud que sean necesarias, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

80. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para V1, V2, V3, V4 y V5, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que alcancen el máximo beneficio; así también, en caso de no requerirla, se deberá de dejar cita abierta a las víctimas, para salvaguardar sus derechos, cuando así lo determinen o deseen retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es un derecho de las víctimas, por lo que será su voluntad acceder a ésta. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio primero.

81. 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 satisfacción

82. 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.

83. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la vista administrativa que este Organismo Nacional presente ante la Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones, en el ramo Gobernación, en contra de AR, 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.

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

85. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, punto 22, y la Ley General de Víctimas, artículo 73, se considera como una medida de satisfacción a las

declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que esta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

c) Medidas de no repetición

86. 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.

87. Para tal efecto, es necesario que el INM 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 las personas servidoras públicas que tienen a cargo la integración de PAM en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz; en particular a AR, 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 y 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; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto tercero recomendatorio.

88. De igual forma, es necesario que en un plazo de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida a la Oficina de Representación en Veracruz, por la que se instruya que se evite cualquier dilación en el inicio y resolución de los Procedimientos Administrativos Migratorios, atendiendo de manera particular a los casos de personas en contexto de migración víctimas y/o testigos de delito que sean puestas a disposición de cualquier Fiscalía, sea local o federal, tomando en consideración que se deberá determinar la situación jurídica migratoria en los plazos previstos en la normativa en la materia y no podrán permanecer más de 36 horas en recintos migratorios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180, inciso d), del Reglamento de la Ley de Migración, para dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

89. Esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para las autoridades a fin de 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 la 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.

90. Asimismo, con el objeto de contribuir a que se establezcan acciones preventivas y evitar que hechos como el abordado en el documento de cuenta, no vuelvan a ocurrir, se deberá turnar copia de la presente recomendación a la Fiscalía General de la República a fin de darle a conocer que la autoridad migratoria debe apegar su actuación a legalidad y resolver la situación jurídica migratoria de personas en contexto de migración internacional dentro del término de 36 horas, y tratándose de

personas consideradas como víctimas de delito su actuar deberá regirse en lo aplicable de conformidad con el citado artículo 180.

91. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, respetuosamente a usted Comisionado del Instituto Nacional de Migración las siguientes:

V. RECOMENDACIONES:

PRIMERA. Deberá proporcionar la atención médica y/o psicológica que en su caso requieran V1, V2, V3, V4 y V5, víctimas reconocidas en el presente instrumento, en coordinación con las autoridades del sector salud que sean necesarias, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas, así como proveerles los medicamentos convenientes a su situación, en caso de requerirlos. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible, con su consentimiento. Así también, en caso de no requerirla, se deberá de dejar cita abierta a las víctimas, para salvaguardar sus derechos, cuando así lo determinen o deseen retomarla, toda vez que la citada medida de rehabilitación es un derecho de V1, V2, V3, V4 y V5, por lo que será su voluntad acceder a ésta. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la vista administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR, ante la Área de Especialidad en Quejas, Denuncias e Investigaciones, en el ramo Gobernación, por los actos y omisiones precisadas en los hechos y observaciones de la presente Recomendación, a fin de que se inicie la investigación respectiva, conforme lo

dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

TERCERA. Diseñar e impartir en el término de seis meses, 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 las personas servidoras públicas que tienen a cargo la integración de PAM en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz; en particular a AR, 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 y 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 de su cumplimiento.

CUARTA. En el plazo de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida a la Oficina de Representación en Veracruz, por la que se instruya que se evite cualquier dilación en el inicio y resolución de los Procedimientos Administrativos Migratorios, atendiendo de manera particular a los casos de personas en contexto de migración víctimas y/o testigos de delito que sean puestas a disposición de cualquier Fiscalía, sea local o federal, tomando en consideración que se deberá determinar la situación jurídica migratoria en los plazos previstos en la normativa en la materia y no podrán permanecer más de 36 horas en recintos migratorios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180, inciso d), del Reglamento de la Ley de Migración. 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.

QUINTA. 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.

92. 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 1°, 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.

93. 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.

94. 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.

95. 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