

RECOMENDACIÓN No. 64/2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN AGRAVIO DE QV1 Y QV2, PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN, ATRIBUIBLES A PERSONAL ADSCRITO A LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN PUEBLA, PUEBLA.

Ciudad de México, a 30 de marzo de 2022

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor Comisionado:

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, párrafo primero, 6º, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los hechos y evidencias del expediente **CNDH/5/2019/6375/Q**, relacionado con el caso de QV1 y QV2.

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 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 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 y 113, fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos se pondrán en

conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos e indagaciones ministeriales son los siguientes:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Quejoso y Víctima	QV
Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	SP
Probable Responsable	PR
Agente del Ministerio Público de la Federación	AMPF

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones, dependencias y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

INSTITUCIONES, DEPENDENCIAS Y ORDENAMIENTOS	ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH, Organismo Nacional o Comisión Nacional
Instituto Nacional de Migración.	INM
Fiscalía General de la República.	FGR
Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas.	FEVIMTRA
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	CEAV
Fiscalía General del Estado de Puebla.	FGEP

INSTITUCIONES, DEPENDENCIAS Y ORDENAMIENTOS	ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, Puebla.	Estación Migratoria
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	Protocolo de Palermo
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.	Ley de Trata de Personas
Protocolo para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia, atención y protección de víctimas de Trata de Personas, de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Asistir a las Víctimas de estos Delitos.	Protocolo de Protección
Protocolo para la Detección, Identificación y Atención a Personas Migrantes Víctimas y/o Posibles Víctimas de Trata de Personas en México, de la Organización Internacional de las Migraciones y el Instituto Nacional de Migración. ¹	Protocolo de Atención
Lineamientos para el Trámite y Procedimientos Migratorios.	Lineamientos
Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.	Normas para el funcionamiento
Procedimiento Administrativo Migratorio.	PAM

I. HECHOS.

5. El 19 de julio de 2019, esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja de QV1 y QV2, de nacionalidad colombiana, en el que señalaron que fueron traídas con engaños a México, donde fueron víctimas de abuso, fraude, explotación laboral y

¹ El INM junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publicaron el Protocolo de Atención, el cual es un instrumento guía para los miembros y agentes de ese Instituto.

trata de personas, por lo que el 3 de febrero de 2019, presentaron una denuncia ante la FEVIMTRA, radicándose la Carpeta de Investigación.

6. Que el 12 de febrero de 2019, ambas agraviadas acudieron a las oficinas del INM en Puebla, con el propósito de solicitar su regularización por razones humanitarias al ser víctimas de delito, sin embargo, abundaron que personal de ese Instituto se negó a aceptarles el trámite sin motivo alguno.

7. El 15 de febrero de 2019, indicaron que mientras se encontraban en la Empresa, personal del INM en Puebla se constituyó en el lugar bajo el argumento de llevar a cabo una visita de verificación, momento en el cual las agraviadas fueron aseguradas, a pesar de que manifestaron que contaban con la documentación que acreditaba su estancia regular en territorio nacional, a lo que los agentes migratorios les precisaron que no tenían permiso para trabajar en México, procediendo a ponerlas a disposición de la Estación Migratoria, lugar donde se les inició los PAM correspondientes, permaneciendo alojadas de manera “*illegal*” por más de 20 días en ese recinto migratorio. Que durante su comparecencia no tuvieron asesor jurídico, ni le permitieron la entrada al abogado contratado por sus familiares para representarlas, como tampoco les proporcionaron atención médica que requerían.

8. Por lo señalado, se inició el expediente CNDH/5/2019/6375/Q, para documentar las violaciones a derechos humanos se requirió información al INM, a la FGR y a la FGEP, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

9. Escrito de queja de 4 de julio de 2019, signado por QV1 y QV2, en el que refirieron hechos cometidos en su agravio, atribuibles a personas servidoras públicas del INM.

10. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/1088/2019, de 4 de septiembre de 2019, mediante el cual la FGR rindió su informe a esta Comisión Nacional, al que adjuntó el diverso FGR/FEMDH/FEVIMTRA/0251/2019, de 3 del mismo mes y año, en el que informó que la Carpeta de Investigación se inició el 3 de febrero de 2019, por el delito de trata de personas en su hipótesis de trabajo o servicios forzados, en la que el 24 de abril del mismo año, acordó la incompetencia de la indagatoria, en razón de fuero, remitiéndola a la FGEP.

11. Oficio INM/OSCJ/DDH/1340/2019, de 17 de septiembre de 2019, por el que el INM rindió su informe a este Organismo Nacional, al cual anexó copia de los siguientes documentos:

11.1. Oficio INM/DAJ/1598/2019, de 4 de septiembre de 2019, a través del cual personal del INM en Puebla rindió su informe a este Organismo Nacional, al que se adjuntó copia certificada de los PAM1 y PAM2 de QV1 y QV2, de los que se desprende las siguientes documentales:

11.1.1. Oficio INM/DFP/DVM/151/2019, de 15 de febrero de 2019, signado por AR1, por el que ordenó a personal adscrito a la Oficina de Representación del INM en Puebla, llevar a cabo una visita de verificación a la Empresa.

11.1.2. Acta Circunstanciada de visita de verificación migratoria número 076/2019, de 15 de febrero de 2019, suscrita por SP1, en la que hizo constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar que acontecieron en la diligencia realizada en la Empresa.

11.1.3. Comparecencias migratorias de QV1 y QV2, de 15 de febrero de 2019, ante AR2, en los trámites de los PAM1 y PAM2, respectivamente, en las que manifestaron haber sido víctimas del delito de explotación laboral por lo que presentaron una denuncia ante la FEVIMTRA.

11.1.4. Dictámenes médico/psicofisiológicos practicados a QV1 y QV2, respectivamente, el 15 de febrero de 2019, por personal médico adscrito a la Estación Migratoria.

11.1.5. Acuerdo de 15 de febrero de 2019, dictado en el Juicio de Amparo 1, mediante el cual el Juzgado de Distrito 1 admitió a trámite la demanda y decretó la suspensión de plano contra todo acto que implicara la deportación, incomunicación, maltrato y tortura de QV1 y QV2, y ordenó la apertura del incidente de suspensión respectivo.

11.1.6. Dos cuestionarios de preguntas generales obtenidos de la Guía para la entrevista de identificación de víctimas de delito, sin fecha, aplicados a QV1 y QV2.

11.1.7. Escrito de 19 de febrero de 2019, signado por el Representante Legal de las agraviadas, dirigido a AR1, en el que le hizo del conocimiento las solicitudes de QV1 y QV2 de cambio de condición a visitante por razones humanitarias, así como el inicio de la Carpeta de Investigación, documento al que se anexaron copias de la siguiente información:

11.1.7.1. Comparecencias de QV1 y QV2, de 3 de febrero de 2019, ante el AMPF adscrito a la FEVIMTRA, diligencias en las que describieron hechos presuntamente constitutivos de delito cometidos en su agravio.

11.1.7.2. Dos formatos para solicitar trámite migratorio de estancia de 11 y 12 de febrero de 2019, respectivamente, mediante los cuales QV2 solicitó cambio de condición de visitante por razones humanitarias a residente permanente, mientras que QV1 pidió cambio de condición a visitante por razones humanitarias.

11.1.8. Oficio ORP/DEL/118/2019, de 21 de febrero de 2019, por el que AR1 solicitó a la FGEP le informara sobre el estado que guardaba la Carpeta de Investigación, así como la calidad que ostentaban QV1 y QV2 en la misma.

11.1.9. Escrito de 26 de febrero de 2019, signado por el Representante Legal de las agraviadas, dirigido a AR1, mediante el cual reiteró que QV1 y QV2 eran víctimas de delito.

11.1.10. Oficio ORP/DEL/138/2019, de 28 de febrero de 2019, a través del cual AR1 solicitó a la FGR le informara sobre el estado que guardaba la Carpeta de Investigación y la calidad que ostentaban en la misma QV1 y QV2, mismo que fue notificado, vía correo electrónico, el 1 de marzo de ese año.

11.1.11. Dos resoluciones definitivas de regularización por razones humanitarias, ambas de 5 de marzo de 2019, suscritas por AR3 en las que se determinó el egreso de QV1 y QV2 de la Estación Migratoria, a efecto de llevar a cabo su regularización.

11.1.12. Acuerdo de 7 de marzo de 2019, dictado en el Juicio de Amparo 1, mediante el cual el Juzgado de Distrito 1, requirió a QV1 y QV2 ratificar su desistimiento.

11.1.13. Acuerdo de 12 de marzo de 2019, dictado en el Juicio de Amparo 1, en el cual el Juzgado de Distrito 1 dio por desahogado el requerimiento realizado a QV1 y QV2, en diverso de 7 de marzo de 2019, y decretó el sobreseimiento del juicio de amparo por desistimiento de las agraviadas.

12. Oficio FEMDH/DGPCDHQI/DAQI/002115/2019, de 10 de octubre de 2019, mediante el cual la FGR rindió informe ante esta Comisión Nacional, al que adjuntó el diverso FGR/FEMDH/FEVIMTRA/0548/2019, de la misma fecha, en el que detalló que el 12 de febrero de 2019, en el trámite de la Carpeta de Investigación se determinó incompetencia, acordando remitir la indagatoria a la FGEP.

13. Oficio DDH/10040/2019, 17 de octubre de 2019, por medio del cual la FGEP rindió su informe ante este Organismo Nacional, en el que señaló que el 26 de marzo de 2019, esa Fiscalía Local regresó a la FEVIMTRA la Carpeta de Investigación, en virtud de que el hecho delictivo tuvo efectos en dos países.

14. Acta Circunstanciada de 14 de noviembre de 2019, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comparecencia del Representante Legal de QV1 y QV2, a quien se le dio vista de lo informado por INM y FGR.

15. Escrito de contestación de vista de 25 de noviembre de 2019, firmado por QV1 y QV2, en el que reiteraron lo indicado en su queja ante este Organismo Nacional.

16. Acta Circunstanciada de 18 marzo de 2020, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la consulta al portal del Poder Judicial de la Federación, relativo al estado que guardaba el Juicio de Amparo 1, a la que se adjuntó copia de la sentencia de 12 de marzo de 2019.

17. Acta Circunstanciada de 15 de julio de 2020, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la consulta a la Carpeta de Investigación, de la que se advirtió que el 24 de abril de 2019, la AMPF adscrita a la FEVIMTRA declinó competencia en razón de fuero a la FGEP; asimismo, se observó acuerdo de 2 de agosto de 2019, por el cual se determinó el No ejercicio de la acción penal.

18. Oficio CEAV/PUE/0591/2020, de 17 de noviembre de 2020, en el que la CEAV detalló a este Organismo Nacional las atenciones brindadas a QV1 y QV2, en su calidad de víctimas de delito.

19. Acta Circunstanciada de 6 de agosto de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la consulta a la Carpeta de Investigación, de la que se advirtió que el 10 de marzo de 2021, el Juzgado de Control determinó revocar el acuerdo de No ejercicio de la acción penal y ordenó brindar medidas de reparación provisional a QV1 y QV2.

20. Acta Circunstanciada de 29 de octubre de 2021, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la consulta al portal del Poder Judicial de la Federación, respecto del estado que guardaba el Juicio de Amparo 2, a la que se adjuntó copia de la sentencia de 26 de septiembre de 2019.

21. Acta Circunstanciada de 3 de noviembre de 2021, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la consulta al portal del Poder Judicial de la Federación, referente al estado que guardaba el Toca de Revisión, a la que se agregó copia de la sentencia de 19 de noviembre de 2020.

22. Acta Circunstanciada de 17 de marzo de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la llamada a la AMPF adscrita a la FEVIMTRA, en la que informó que la Carpeta de Investigación aún se encuentra en trámite.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

23. Con motivo de la presentación y a alojamiento de QV1 y QV2 en la Estación Migratoria, así como por la emisión del acuerdo de No ejercicio de la acción penal dictado por la AMPF adscrita a la FEVIMTRA en la Carpeta de Investigación, se presentaron diversos juicios de amparo y recursos que, para una mayor comprensión, a continuación, se sintetizan de la siguiente forma:

EXPEDIENTE	DATOS
Carpeta de Investigación	<p align="center">FEVIMTRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 3 de febrero de 2019 • Delito: Trata de personas en su hipótesis de trabajo o servicios forzados. • Agraviado: QV1 y QV2. • Inculpado: PR • Estado: En trámite.
PAM1	<p align="center">INM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 15 de febrero de 2019 • Estado: El 5 de marzo de 2019, AR3 resolvió la salida de QV1 de la Estación Migratoria, por ser denunciante de delito grave en la Carpeta de Investigación, por lo que en esa misma fecha se ejecutó dicha resolución.

EXPEDIENTE	DATOS
PAM2	<p style="text-align: center;">INM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 15 de febrero de 2019. • Estado: El 5 de marzo de 2019, AR3 resolvió la salida de QV2 de la Estación Migratoria, por ser denunciante de delito grave en la Carpeta de Investigación, por lo que en esa misma fecha se ejecutó dicha resolución.
Juicio de Amparo 1	<p style="text-align: center;">Juzgado de Distrito 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 15 de febrero de 2019. • Quejas: QV1 y QV2. • Actos Reclamados: Su presentación por parte de INM, alojamiento y detención en la Estación Migratoria. • Estado: El 12 de marzo de 2019, se determinó el sobreseimiento por desistimiento de QV1 y QV2.
Impugnación	<p style="text-align: center;">Juzgado de Control</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 14 de agosto de 2019. • Acto impugnado: Acuerdo de No ejercicio de la acción penal de 2 de agosto de 2019. • Quejas: QV1 y QV2. • Estado: El 4 de septiembre de 2019, se confirmó el Acuerdo de No ejercicio de la acción penal. • Nota: El 10 de marzo de 2021, se revocó el No ejercicio de la acción penal dictado en la Carpeta de Investigación.
Juicio de Amparo 2	<p style="text-align: center;">Juzgado de Distrito 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 27 de septiembre de 2019 • Quejosa: QV1 y QV2. • Actos Reclamados: Sentencia de 4 de septiembre de 2019, dictada en la Impugnación. • Estado: El 19 de mayo de 2020, se resolvió negarles a QV1 y QV2 el amparo y confirma la sentencia recurrida.
Recurso de Revisión	<p style="text-align: center;">Tribunal Colegiado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Inicio: 2 de septiembre de 2020. • Acto impugnado: Sentencia de 19 de mayo de 2019, emitida en el Juicio de Amparo 2. • Quejas: QV1 y QV2. • Estado: El 19 de noviembre de 2020, se revocó la sentencia recurrida y se le concedió a QV1 y QV2 el amparo, derivado de ello, el Juez de Control ordenó al AMPF, brindarles medidas de reparación provisional, darle vista a su consulado y revisar su situación migratoria.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

24. De la valoración lógico-jurídica de las evidencias que integran el expediente de queja CNDH/5/2019/6375/Q, realizada en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta con elementos suficientes para determinar violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica, en agravio de QV1 y QV2, víctimas de trata de personas, atribuibles a personas servidoras públicas del INM.

25. En las siguientes líneas se establecerá el deber de toda autoridad en el país, en el ámbito de su competencia, de identificar la vulnerabilidad de ciertos grupos de la sociedad, como las mujeres, las personas en contexto de migración internacional, las víctimas de delito, y aquellas privadas de su libertad; a efecto de que se les brinde la protección especial que requieran, buscando que puedan ejercer sus derechos en similares condiciones a aquellos que no se encuentren en igual situación; acto seguido, se puntualizarán las violaciones específicas a los derechos humanos de QV1 y QV2.

A. ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD. Las víctimas de trata de personas en situación de vulnerabilidad por encontrarse en contexto de movilidad humana internacional.

26. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, existen diversos factores que influyen en la vulnerabilidad de *“una persona, un grupo social, una comunidad o una sociedad”* a la trata de personas. Esta puede ser *“a largo o corto plazo, específica o general, de procedimiento, política, económica o estructura”* e incluyen factores como la pobreza, la desigualdad y la discriminación.²

27. Los grupos en mayor situación de vulnerabilidad son niños, niñas, adolescentes y mujeres. Las cifras a nivel mundial indican que el 20% de las víctimas son

² Los derechos humanos y la trata de persona, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto Informativo número 36, Nueva York y Ginebra, 2014, p. 1

hombres, el 46% son mujeres, el 15% son niños y el 19% son niñas,³ y las principales formas de trata de personas en las que son detectadas estas víctimas son la explotación sexual en un 50% y trabajos forzosos en un 38%.⁴ El porcentaje restante se divide en otras formas como la utilización para actividades ilícitas, la mendicidad forzada, el matrimonio forzado, entre otras.⁵

28. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2021, identificó que, al igual que a nivel mundial, las principales víctimas de los delitos en materia de trata de personas son mujeres, siendo que, de las 3,896 víctimas, 2,934 corresponden a mujeres y 798 hombres; 164 personas no fueron identificadas por sexo. De las mujeres identificadas, 1,045 corresponden a mujeres de menos de 18 años, y de los hombres, 505 corresponden a personas con menos de 18 años. Del total de las víctimas identificadas, 382 fueron reportadas por la FGR (específicamente por la FEMDO y FEVIMTRA), lo cual representa el 10% de las víctimas.

29. Respecto a la nacionalidad de las víctimas, se identificó el 77% de ellas. De este total el 93% son mexicanas y el 7% tienen otra nacionalidad. El 86% de las víctimas extranjeras son mujeres, mientras que el 14% son hombres.⁶ En relación con el estado de Puebla, la Fiscalía General de dicha entidad reportó a este Organismo Nacional haber identificado 60 víctimas en el periodo de agosto de 2017 a julio de 2021.⁷

30. En materia de migración, en años recientes, México ha pasado progresivamente de ser un país de origen, a uno de tránsito y, en la actualidad, a uno de destino, al que ingresan personas que huyen de la pobreza y la violencia en busca de una mejor calidad de vida. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Global sobre la Trata de Personas. Nueva York: ONU, 2020. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf. p. 4 y 15.

⁴ Ibid. P. 31 y 33.

⁵ Ibid. P. 34 y 50.

⁶ Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021, procuración e impartición de justicia, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el 2021, consultable en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/DIAGNOSTICO_TDP_2021.pdf

⁷ Ibid. P. 68

(CEPAL), reconoce como causas de origen de la migración el lento crecimiento económico de los países junto con la grave desigualdad que genera, el alto crecimiento demográfico, el aumento de la frecuencia de las sequías e inundaciones, la falta de empleo, el crecimiento de la pobreza y el aumento de la violencia.⁸

31. En la actualidad Colombia cuenta con estrictas regulaciones laborales, así como altos salarios mínimos, desalentando la creación de empleos en el sector formal, y dejando a la mayoría de los colombianos trabajando en el sector informal. Por lo tanto, la dinámica migratoria reciente de personas de nacionalidad colombiana a México ha ido en aumento derivado de estas problemáticas.

32. Las víctimas de la trata de personas se enfrentan en ocasiones a la falta de garantías al debido proceso por parte de las autoridades que tienen la obligación de identificar sus casos, ya que son violentadas en sus derechos más elementales como el de la seguridad jurídica y debido proceso. Aunado a ello, su condición de migrantes, especialmente a las mujeres originarias de Colombia, les vuelve más vulnerables al incremento de violaciones de sus derechos humanos cometidos por quienes se desempeñan en el servicio público, ya que, en un acto discriminatorio, en algunos casos, no consideran a las víctimas extranjeras como sujetos plenos de derecho y por ende no las identifican, lo que vulnera su acceso a la justicia.

33. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha señalado en reiteradas ocasiones que, en la Américas, las mujeres enfrentan obstáculos para acceder a la justicia, identificando como principal origen los problemas estructurales propios de los sistemas de la administración de la justicia.⁹ En este sentido, ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual, señala, “*se refleja en la*

⁸ Un nuevo plan para responder a las causas de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, noticias ONU, publicado el 20 Mayo de 2019 <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456221>

⁹ Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las américas, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH, consultable en <https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm>, Párr. 126.

*respuesta de funcionarios de la administración de la justicia hacia las mujeres víctimas de violencia y en el tratamiento de los casos”.*¹⁰

34. Sin importar su origen étnico o nacional, o situación migratoria, en México las personas tienen derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. Tanto a connacionales como a personas extranjeras les debe ser garantizado cualquier proceso administrativo o judicial en los que se vean involucrados, y se les deben cumplir las formalidades esenciales con base en los lineamientos constitucionales e internacionales; de ahí la importancia de detectarles e identificarles.

35. En el caso en concreto, este Organismo Nacional observa que QV1 y QV2 se encuentran en situación de vulnerabilidad a las que se ha hecho referencia con antelación, sin embargo, se manifiesta que la autoridad que tuvo conocimiento de ello se encontró distante de cumplir con los estándares internacionales y nacionales relacionados con el respeto y protección de los derechos humanos, advirtiéndose diversas omisiones relacionadas con la identificación, atención y protección que requerían al ser mujeres, migrantes y probables víctimas de delito de trata de personas, tal como se acreditará en los párrafos subsecuentes.

B. Derecho humano a la seguridad jurídica.

36. El derecho a la seguridad jurídica es la prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir en un Estado de derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio.¹¹ El incumplimiento del mismo puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano.¹²

¹⁰ Ibidem. Párr. 125.

¹¹ CNDH. Recomendaciones 51/2018, de 31 de octubre de 2018 p. 48; 53/2018 de 29 de diciembre de 2018 p. 37; 29/2020 de 19 de agosto de 2020, p.21, entre otras.

¹² CNDH. Recomendaciones 35/2017, p. 88; 40/2017, p. 37; 59/2017, p. 218; 68/2017, p. 130; 80/2017, p. 73; 12/2018, p. 66, entre otras.

37. Este derecho está garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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”*.¹³

38. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están previstas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se dispone que se debe garantizar a las personas, el derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oídos públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.

39. La seguridad jurídica también se relaciona con el funcionamiento de las instituciones del Estado cuyas personas servidoras públicas deberán actuar de acuerdo a lo legalmente establecido y, a su vez, con la noción de las personas que se encuentren en territorio mexicano, del contenido de la norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica, respectivamente.

40. Cuando las autoridades no se conducen de conformidad y no dan certeza de sus acciones, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas, incluyendo aquéllas de origen extranjero, como sucedió en el presente caso, en el que personas servidoras públicas del INM realizaron acciones al igual que omitieron dar cumplimiento a sus atribuciones, en agravio de QV1 y QV2.

¹³ CNDH. Recomendaciones 37/2016, de 18 de agosto de 2016, párr. 65; 80/2017, de 29 de diciembre 2017, párr. 70 y 24/2020 de 16 de julio de 2020, p. 38.

B.1. Dilación en resolver las solicitudes formuladas por QV1 y QV2, para cambiar su condición de estancia en el país.

41. El artículo 141, fracción III, inciso a) del Reglamento de la Ley de Migración estipula que *“Las personas extranjeras con situación migratoria regular en territorio nacional pueden cambiar de condición de estancia en los siguientes supuestos: III. El Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas [...] a) Sea ofendido, víctima o testigo de un delito cometido en territorio nacional, cuando dicha circunstancia sea reconocida por autoridad competente”*.

42. QV1 y QV2 señalaron a este Organismo Nacional que el 3 de febrero de 2019, presentaron una denuncia ante la FEVIMTRA por abuso, fraude, explotación laboral y trata de personas, radicándose la Carpeta de Investigación. En ese contexto, el 12 del mismo mes y año, previo llenado del *“Formato para solicitar trámite migratorio de estancia”* acudieron a la Oficina de Representación Federal del INM en Puebla, para cambiar su condición de estancia en el país; a mayor precisión QV1 solicitó pasar de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas a visitante por razones humanitarias; por su parte, QV2 pidió la condición de residente permanente.

43. Al respecto, a pregunta expresa por parte de este Organismo Nacional mediante oficio INM/DAJ/1598/2019, de 4 de septiembre de 2019, el INM informó que tocante a QV1 *“en las constancias que obran en el expediente administrativo migratorio en fecha 12 de febrero, existe solicitud de cambio de condición de visitante por razones humanitarias [...] Le fue expedida Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias en fecha 14/05/2019”*. Referente a QV2, esa autoridad refirió que *“en las constancias que obran dentro del expediente administrativo en fecha 11 de febrero de 2019, existe solicitud de cambio de la condición de visitante por razones humanitarias. Sin que conste resolución favorable”*.

44. A mayor abundamiento, en las constancias que integran el expediente de queja, se observó el oficio INM/DAJ/430/2020, de 29 de junio de 2020, a través del cual el

INM informó a un AMPF que *“Las extranjeras [QV1 y QV2] [...] se les entregó tarjeta de visitante por razones humanitarias el 14/05/2019 con fecha de vencimiento 13/05/2020”*.

45. Dicho trámite era responsabilidad de AR1, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 12, inciso A, fracción III, del *“Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración”*, el cual señala que es *“Se delegan en los delegados federales, las atribuciones siguientes: A.- En materia de regulación migratoria [...] III. Resolver las solicitudes de trámite de cambio de condición de estancia a visitante por razones humanitarias”*.

46. Por lo que, la citada persona servidora pública debió resolver dicho trámite en el plazo máximo de 20 días hábiles que dispone el artículo 40 de los Lineamientos, el cual norma que la autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para el caso, emitirá, en dicho plazo, la resolución que corresponda.

47. A pesar de ello, AR1 dejó transcurrir 62 días hábiles, entre la fecha en la que el INM admitió a trámite las solicitudes de cambio de condición de estancia en el país presentadas por QV1 y QV2, respectivamente, y el 14 de mayo de 2019, cuando les expidió la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias.

48. Cabe señalar que en su informe, la autoridad migratoria no abundó respecto de las causas por las cuales no resolvió en el término que marca la citada Ley, por lo cual, a consideración de esta Comisión Nacional, la referida dilación en la que incurrió AR1, no tiene justificación, circunstancia que violentó, en agravio de QV1 y QV2 su derecho a la seguridad jurídica, trasgrediendo lo dispuesto en artículo 8º numeral 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el cual es puntual en señalar que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente,*

independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...] para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

B.2. Omisión de identificar y reconocer a QV1 y QV2 como probables víctimas de delito en materia de trata de personas de forma oportuna.

49. En su escrito de queja, QV1 y QV2 refirieron a este Organismo Nacional que el 15 de febrero de 2019, personal de la Oficina de Representación Federal del INM en Puebla realizó una visita de verificación en la Empresa, momento en que fueron aseguradas, a pesar de contar con la documentación que acreditaba su estancia regular en territorio nacional, lo anterior, bajo el argumento de que no contaban con los documentos que acreditara que tuvieran permiso para trabajar en México, por lo que fueron puestas a disposición de la Estación Migratoria del INM en Puebla, donde se les inició a cada una el PAM correspondiente.

50. En los PAM 1 y 2, se observa que en esa misma fecha, QV1 y QV2 comparecieron ante AR2, ocasión en la que QV1 manifestó: *“ingresé a México el día tres de octubre del año dos mil dieciocho [...] nos entrevistamos mi amiga y yo con PR, quien en el momento de la entrevista me dijo que íbamos a participar en el congreso y que lo iba a acompañar en proyectos y también me dijo que parte de mi quince (sic) iba ser para el pago del boleto de avión, [lo] que nos había depositado para nuestros gastos y nos habló de que se daría de alta ante migración [...] trascurrieron tres meses de los cuales [no se le pagó la cantidad] acordada [...] y pues tuve que aceptar porque ya no me quedaba de otra [...] me dijo que no tenía como [pagarme] y que si yo me atrevía a denunciarlo iba a despedir a [QV2] y que nosotros teníamos las de perder [...] luego hicimos una denuncia por tal situación [en] FEVINTRA (sic) [...] fui víctima de delito de explotación laboral por parte de esta persona y necesito quedarme a darle seguimiento a la denuncia que realice”.*

51. Por su parte, QV2 refirió: *“ingresé a este país el día tres de octubre del año dos mil dieciocho [...] venimos a México porque PR, nos ofreció trabajo y nos pagó los*

boletos de avión para llegar a México y con la promesa de tramitarnos la visa aquí [...] nos presentamos a trabajar con este tipo una semana después y él nos comentó que en las primeras quincenas le teníamos que pagar [...] por los boletos de avión que pago, además de [lo] que nos había depositado para nuestros gastos antes de que llegáramos [...] trascurrieron tres meses [...] en la última quince (sic) de enero se supone que ya recibiría [...] todo completo, pero entonces despidió a mi amiga con el argumento de que no tenía dinero para pagarle y paso una semana y me despidió a mi [...] fuimos al Ministerio Público para levantar la denuncia en la Ciudad de México y también fuimos a FEVINTRA (sic) [...] fui víctima de delito de explotación laboral por parte de esta persona y necesito quedarme a darle seguimiento a la denuncia que realice”.

52. Los “Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas” específicamente en el Principio 16 relativo a la “Protección de migrantes en situación de vulnerabilidad” precisan que las autoridades deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales convergen uno o varios factores de discriminación que aumentan sus niveles de vulnerabilidad, incluidos aquéllos que pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo migratorio, y los que requieren atención especializada.

53. Al ingresar a la Estación Migratoria, QV1 y QV2 se encontraba en condiciones de vulnerabilidad múltiple, a saber: mujer, migrante, probables víctimas de delito, lo que exigían una mayor protección por parte del Estado Mexicano, pues evidentemente se encontraba en una situación de desventaja debido a su alto nivel de vulnerabilidad y hallarse inmersas en un procedimiento migratorio, por lo que requerían de una atención especializada.

54. En ese contexto, AR2 debió tomar en cuenta las manifestaciones realizadas por QV1 y QV2, durante sus comparecencias a efecto de identificarlas y reconocerlas como víctimas de delito de trata de personas, tal como lo precisa el artículo 182 del Reglamento de la Ley de Migración ordena que “*Si de la comparecencia a que se*

refiere el artículo 178 de este Reglamento el Instituto identifica que la persona extranjera es una víctima de delito grave cometido en el territorio nacional y manifiesta su voluntad de permanecer en el territorio nacional para formular denuncia y dar seguimiento al proceso penal, con independencia del pronunciamiento que en su caso emitan las autoridades ministeriales o judiciales competentes, **el Instituto emitirá un acuerdo debidamente fundado y motivado en el que se reconozca su calidad de víctima**, sobra decir que omitió su emisión pues los mismos no obran dentro de los expedientes administrativos de QV1 y QV2.

55. El Protocolo de Protección, menciona que “*el primer derecho de la víctima de trata de personas es ser detectada y reconocida como tal, a efecto de que pueda recibir desde el primer momento los servicios de atención, de asistencia y las medidas de protección que requiera para el ejercicio de sus derechos [...]*”.¹⁴

56. El Protocolo de Atención, en el apartado de identificación señala que personal del INM deberá recolectar y analizar todos los indicadores, indicios e información proporcionados por la persona con el fin de que le permitan determinar si la persona es una víctima de delito de trata de personas.

57. En ese mismo contexto, el artículo 178, último párrafo del Reglamento de la Ley de Migración expresa que: “*se aplicará a la persona extranjera el cuestionario que para tal efecto elabore el Instituto, a fin de contar con mayores elementos que sustenten la detección e identificación de la persona extranjera como víctima de posible comisión de un delito*”.

58. Durante su permanencia en la Estación Migratoria, QV1 y QV2 llenaron el Cuestionario de preguntas generales obtenidas de la Guía para la entrevista de identificación de víctimas del delito, en el que ambas extranjeras a la pregunta “*¿Durante tu estancia en México fue víctima de amenazas o engaños que pusieran en riesgo su vida o integridad física y mental?*”, contestaron que “*Sí*”.

¹⁴ Pág. 13.

59. A pesar de ello, AR2 continuó sin instrumentar acción alguna que permitiera reconocer a QV1 y QV2 como víctimas de delito, aun cuando ya contaba con indicios suficientes para ello.

60. En suma, el 20 de febrero de 2019, el Representante Legal de las agraviadas hizo del conocimiento de ese Instituto que QV1 y QV2, presentaron denuncia por un delito en materia de trata de personas y aportó, entre otras documentales, copia de las comparecencias de las agraviadas, de 3 de febrero de 2019, ante al AMPF de la FEVIMTRA, en las cuales se manifestaron en los mismos términos que ante migración.

61. Igualmente, mediante escritos presentados el 27 de febrero y el 4 de marzo de 2019, el Representante Legal de QV1 y QV2, reiteró al INM que las agraviadas presentaron denuncia ante FEVIMTRA e informó sobre el estado procesal de la Carpeta de Investigación, radicada por el delito de trata de personas, en su modalidad de trabajo o servicios forzados.¹⁵

62. Ciertamente, AR2 debió actuar de conformidad con los principios de máxima protección y debida diligencia, regulados en el artículo 3º, fracciones I y V, de la Ley de Trata de Personas, los cuales establecen respectivamente la “*Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley*”. Así como, la “*Obligación de los servidores públicos de dar respuesta inmediata, oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la prevención, investigación, persecución y sanción, así como en la reparación del daño de los delitos previstos por esta Ley, incluyendo la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*”. No obstante, que desde la comparecencia se ofrecieron elementos para que se les reconociera a las agraviadas su calidad de

¹⁵ “**Artículo 22** [...] Hay trabajo forzado cuando el mismo se obtiene mediante: I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coerción física, o amenazas de coerción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal; II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad; III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad”.

víctimas, la citada persona servidora pública continuó absteniéndose de hacerlo, sin causa justificada.

63. No fue sino hasta el 5 de marzo de 2019, que AR3 en las resoluciones definitivas emitidas por regularización por razones humanitarias, a favor de QV1 y QV2, que en el cuerpo de las mismas se reconoció, con redacción idéntica, lo siguiente: *“Ahora bien esta autoridad migratoria, se pronuncia dentro del presente expediente administrativo migratorio, el que versa sobre su situación migratorio en territorio nacional sobre la extranjera de nombre [QV1 y QV2 respectivamente] [...] y con apoyo en los artículos 113 de la Ley de Migración; 137, 182 y 184 del Reglamento de la Ley de Migración, a juicio de esta autoridad migratoria la considera como posible **víctima de delito grave cometido en su agravio en territorio nacional**”*. Por lo que finalmente acuerda otorgarles la calidad de visitantes por razones humanitarias.

64. Para tomar dicha determinación, AR3 consideró el oficio SDHPSC/FEVIMTRA/CGT/810/2019, de 1 de marzo de 2019, por el cual la FGR informa a migración que las agraviadas tienen el carácter de denunciantes en la Carpeta de Investigación; así como su manifestación que es su deseo *“**permanecer en territorio nacional para dar seguimiento a la [Carpeta de Investigación]**”*.

65. No pasa por alto a esta Comisión Nacional que los dos elementos invocados por la autoridad migratoria para resolver el reconocimiento que nos ocupa, arrojaban datos que desde su comparecencia las agraviadas evidenciaron, por lo que los días que demoraron en cumplir con sus atribuciones operó en perjuicio de las víctimas, pues contrario a lo que señala la ley permanecieron indebidamente alojadas en la Estación Migratoria; aunado a que la autoridad migratoria tenía las facultades para reconocerles la calidad de víctimas a las personas extranjeras agraviadas *“con independencia del pronunciamiento que en su caso emitan las autoridades ministeriales”*, tal como lo indica el multicitado artículo 182 del Reglamento de Migración.

66. Por otro lado, sin justificación alguna, AR1 tardó 7 y 13 días, en solicitar a la FGEP y FGR, la información que justificó la resolución migratoria definitiva a favor de las agraviadas, pues las solicitudes se formularon mediante oficios ORP/DEL/118/2019 y ORP/DEL/138/2019, de 21 y 28 de febrero de 2019, respectivamente; hecho que acredita que omitió conducirse con la debida diligencia que requieren los casos en los que estén involucradas probables víctimas de trata de personas.

67. Ahora bien, la respuesta de FGR se recibió en la Estación Migratoria el 2 de marzo de 2019, en la que se indicó que QV1 y QV2 tenían la calidad de denunciantes en la Carpeta de Investigación iniciada por el delito de Trata de Personas en su modalidad de trabajo o servicios forzados, por lo que AR3 debió actuar en apego a los principios ya referidos y resolver de forma inmediata, a pesar de ello, aún demoró tres días más en hacerlo.

68. Considerando lo antes mencionado, se establece que AR1, AR2 y AR3 violentaron su derecho a la seguridad jurídica, pues omitieron actuar bajo los principios de máxima protección y debida diligencia para dar cumplimiento oportuno a los procedimientos de detección e identificación previstos en el Reglamento de la Ley de Migración, así como del Protocolo de Atención, los cuales constituyen una garantía ante la condición de víctima de trata de personas, hecho que les impidió ser reconocidas como tal, de forma oportuna, y por ende, no se les permitió ejercer sus derechos de forma adecuada, violentando su derecho a la seguridad jurídica.

B.3. Derecho de QV1 y QV2 a no ser alojadas en una Estación Migratoria.

69. El artículo 75, último párrafo de la Ley de Trata de Personas norma que *“Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas”*.

70. En el caso que nos ocupa, es un hecho probado que AR2 tuvo conocimiento que desde su ingreso a la Estación Migratoria, QV1 y QV2 eran probables víctimas del delito de trata de personas, pues así quedó asentado en sus comparecencias de 15 de febrero de 2019, en las que refirieron que realizaron una denuncia ante la FEVIMTRA por trata de personas, además de que manifestaron su deseo de darle seguimiento a dicha denuncia.

71. De acuerdo a los preceptos legales invocados, una vez que AR2 supo que QV1 y QV2 eran víctimas de trata de personas, además de identificarlas con dicha calidad, debió de acordar de forma inmediata su traslado a un albergue, estancia o institución especializada donde se les pudiera brindar la atención que merecían, sin embargo, indebidamente se abstuvo de hacerlo.

72. Tampoco lo realizó posterior a dicha fecha, cuando el representante legal de QV1 y QV2, presentó diversos escritos en los que hacía del conocimiento del INM que las agraviadas denunciaron ante la FEVIMTRA hechos probablemente constitutivos de delito en materia de trata de personas.

73. En efecto, el 20 de febrero de 2019, el Representante Legal de QV1 y QV2, informó al INM que *“hacemos mención de la denuncia que pusimos ante la Fiscalía General de la República en la Ciudad de México [...] con fecha 03 de febrero de 2019 [...] posteriormente y por ser un delito que ocurrió en la Ciudad de Puebla se remitió la mencionada carpeta a la [FGEP] solicitando a esta autoridad migratoria, [...] solicite informe [...] con referencia a la presente carpeta de investigación [...] con ello cotejar y dar certeza de la existencia de la presente denuncia”*.

74. El 27 de febrero de 2019, el Representante Legal nuevamente presentó escrito en el que reiteró que QV1 y QV2 eran ofendidas en la Carpeta de Investigación e hizo del conocimiento del INM que la indagatoria fue devuelta a la FEVIMTRA y solicitó se girara oficio a esa Fiscalía para que confirmara dicha información y se permitiera el egreso de las agraviadas de la Estación Migratoria para regularizar su situación migratoria. Hecho que como ya se mencionó, no era necesario, pues el

INM contaba con facultades para reconocerles a las víctimas dicha calidad, y actuar a consecuencia.

75. En ese sentido, AR1 contaba con todos los elementos para pronunciarse sobre el egreso de QV1 y QV2 de la Estación Migratoria ya que de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Trata de Personas *“Las víctimas extranjeras de delitos en materia de trata de personas, [...] [no] serán mantenidas en centros de detención o prisión en ningún momento antes, durante o después de todos los procedimientos administrativos o judiciales que correspondan”*.

76. Aunado a ello, tampoco existe constancia o documento en los procedimientos administrativos de las agraviadas de que AR1, AR2 o AR3 hayan llevado a cabo diligencia alguna para trasladar a QV1 y QV2 a lugar diverso a la Estación Migratoria, a efecto de que se les brindara la atención especializada que pudieran requerir en su calidad de probables víctimas de trata de personas, por lo que se transgredió en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 180, fracción V, del Reglamento de la Ley de Migración, el cual expresa que *“Si la persona extranjera es identificada como víctima del delito de trata de personas, no podrá ser alojada en estaciones migratorias o en estancias provisionales y se garantizará su estancia en albergues o instituciones especializadas donde se le pueda brindar la atención que requieran, quedando a disposición del Instituto a fin de que resuelva su situación migratoria”*.

77. En suma a lo ya afirmado, el artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precisa que *“Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”*. De acuerdo con la CrIDH, para que la privación de la libertad por motivos migratorios no devenga en arbitraria, la detención debe cumplir con tres requisitos: 1. Estar prevista en la ley; 2. Perseguir un fin legítimo; y 3. Regirse por los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

78. En este contexto, detalla que *“sin perjuicio de la legalidad de una detención, es necesario en cada caso hacer un análisis de la compatibilidad de la legislación con*

la Convención en el entendido que esa ley y su aplicación deben respetar los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales [...] Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención”.¹⁶

79. Bajo ese criterio, este Organismo Nacional destaca que la discrecionalidad con la que actuaron AR1, AR2 y AR3 al mantener alojadas a QV1 y QV2 en la Estación Migratoria, constituyó un acto arbitrario y, por ende, incompatible con el respeto a derechos fundamentales de las agraviadas, toda vez que dicha privación de la libertad no debió prolongarse una vez que tuvieron conocimiento de que se trataban de probables víctimas de trata de personas, pues existía una alternativa a la detención dispuesta por una ley, que consistía en externarlas del recinto migratorio y trasladarla a una institución en la que se le brindara la atención que requerían en su calidad de víctimas, situación que no interfería de forma alguna en la tramitación y correspondiente resolución de la situación migratoria de las agraviadas.

80. En consecuencia, AR1, AR2 y AR3 fueron omisos en acordar con oportunidad el traslado de QV1 y QV2 de la Estación Migratoria a un lugar diverso, para brindarles la atención especializada que pudieran requerir en su calidad de probables víctimas del delito de trata de personas, incumpliendo con lo que señala

¹⁶ CrIDH. “Caso Vélez Loor Vs. Panamá”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párr. 166.

la norma, circunstancia que provocó que las agraviadas permanecieran alojadas, de forma indebida, en la Estación Migratoria, ya que fue hasta el 5 de marzo 2019, que se resolvió su egreso de ese recinto migratorio y se les entregó oficio de salida de ese lugar para regularizar su situación migratoria por razones humanitarias, lo cual sucedió por su calidad de posible víctima del delito de trata de personas. Por tanto, este Organismo Nacional sostiene que las citadas autoridades vulneraron en agravio de QV1 y QV2 su derecho a la seguridad jurídica.

B.4. Derecho de QV1 y QV2 a que el INM les garantizara recibir atención médica y psicológica especializada, en su calidad de probables víctimas de delito.

81. El artículo 6, punto 3 del apartado II sobre “*Protección de las víctimas de la trata de personas*” del Protocolo de Palermo, dispone que “*Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; [...] c) Asistencia médica, psicológica y material*”.

82. En México, el artículo 1° de la Ley General de Víctimas obliga a “*las autoridades de los tres ámbitos de gobierno [...] así como a cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral*”.

83. De conformidad con el artículo 4° de la Ley de Trata de Personas, se considera “*Asistencia y protección a las víctimas: Conjunto de medidas de apoyo y protección de carácter integral que se brindan a las víctimas desde el momento de su identificación o rescate y hasta su reincorporación plena a la sociedad, que cumplen la función de orientarlas legalmente, otorgar apoyo médico, psicológico, económico temporal, así como protección para ella y su familia*”.

84. Asimismo, el numeral 68, fracción I, de la Ley en cita indica que el Estado *“garantizará a las víctimas [...] alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización”*.

85. De igual forma, el artículo 69 del supracitado ordenamiento señala que *“Las víctimas, ofendidos y testigos recibirán la asistencia material, jurídica, médica y psicológica que sea necesaria, por conducto de las autoridades federales y estatales”*.

86. Por su parte, el Protocolo de Atención enfatiza que la asistencia a las víctimas y/o posibles víctimas de trata de personas debe de ser concebida como un proceso integral que *“debe incluir la previsión de los mecanismos de protección con el fin de lograr su recuperación inicial, lo cual implica su colocación en un albergue seguro y la satisfacción de sus necesidades inmediatas, además de asistencia médica y psicológica”*.

87. Como ya se mencionó, AR2 debió llevar a cabo acciones conducentes para trasladar a QV1 y QV2 a una institución especializada donde se les brindara tanto alojamiento como atención médica y psicológica de acuerdo a sus necesidades específicas como probables víctimas de trata de personas, sin embargo, no lo hizo, a pesar de que el artículo 16, en su fracción X de las Normas para el funcionamiento disponen que el personal de ese Instituto debe *“Tomar las medidas necesarias para garantizar la estancia de las víctimas de delito de trata de personas en albergues o en instituciones especializadas donde se les pueda brindar la atención que requieran”*.

88. En ese contexto, de las constancias que integran el expediente administrativo migratorio de QV1 y QV2, no se desprende que les haya brindado atención médica o psicológica, ni general ni especializada, durante su estancia en la Estación Migratoria, a pesar de que, a dicho de las agraviadas, lo solicitaron a personal de esa dependencia.

89. Relativo a QV1, el 15 de febrero de 2019, fue certificada por una médico a su ingreso a la Estación Migratoria, quien asentó que la agraviada presentaba *“dolor a la palpación media en fosa iliaca izquierda, además de que padecía **“endometriosis¹⁷, gastritis y ansiedad”**, indicando tratamiento analgésico por tres días y concluyendo que QV1 se encontraba **“apta para viajar vía aérea y/o terrestres”**”.*

90. De lo anterior, se desprende que dicha certificación fue realizada como parte del procedimiento que se sigue cuando una persona extranjera es puesta a disposición de la Estación Migratoria, tal es el caso que la médico que la revisó en su conclusión estableció: *“Apta para viajar vía aérea y/o terrestre”*, y no con la intención de constatar las posibles consecuencias del hecho victimizante que sufrió y por ende, establecer un tratamiento, de así requerirlo.

91. Al respecto, el Protocolo de Atención cita que *“Las víctimas y/o posibles víctimas tienen derecho a recibir asistencia médica, la cual consiste en revisiones médicas, el suministro de medicamentos especiales para tengan alguna enfermedad y proveerles **asistencia especializada** a las personas que tengan alguna dolencia o enfermedad particular”*.¹⁸

92. Ahora bien, mediante oficio INM/DAJ/1598/2019, de 4 de septiembre de 2019, el INM informó a este Organismo Nacional que *“para brindarle la atención correspondiente, se ejecutó conforme al artículo 16 de Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”*, sin que detallara las acciones implementadas para garantizarle a QV1 la atención médica especializada que requería, adicional al hecho de que en el PAM1 no hay documental alguna que lo acredite.

93. En ese tenor, y en términos de los dispuesto en el artículo 8, párrafo segundo de la Ley de Migración y 226, fracción III de su Reglamento, AR2, tenía que haber

¹⁷ Es un trastorno a menudo doloroso en el cual un tejido similar al que normalmente recubre el interior del útero (el endometrio) crece fuera del útero.

¹⁸ Pág. 69

llevado a cabo las acciones tendientes a canalizar a QV1 a una institución de salud, pública o privada, a efecto de que recibiera la atención médica que requería de acuerdo a su padecimiento; sin embargo, de las constancias que obran en el PAM de QV1 no se desprende que AR2, haya realizado acción alguna con la intención de garantizarle asistencia médica especializada a la agraviada.

94. Por otro lado, el Protocolo de Atención menciona que *“La asistencia psicológica es imprescindible para las personas que sufrieron del delito de Trata de Personas, por los daños causados por los mecanismos y formas de explotación a los que fueron sometidas las víctimas”*.

95. Esta Comisión Nacional también ha resaltado que el impacto psicológico del hecho delictivo en una víctima de trata de personas no es menor, desde la inseguridad y la pérdida de la autoestima hasta los traumas más permanentes causados por el abuso y la violencia física y mental, indicando que algunos de los síntomas físicos y mentales que suele presentar una víctima, están la *“desesperación, ansiedad, pesadillas, fatiga crónica, llanto excesivo, apatía general, tendencias suicidas, autolesión, ira explosiva o severamente inhibida, estados de conciencia violentamente alterados, amnesia, episodios de disociación, revivir experiencias, aislamiento, retiro, desconfianza, problemas de memoria [...]”*.¹⁹

96. En tal virtud, y toda vez que el INM no cuenta con un espacio para brindar atención psicológica especializada, tal como lo refiere el propio Protocolo de Atención, AR2 al haber conocido que QV1 y QV2 eran probables víctimas de trata de personas, debió llevar a cabo las acciones correspondientes con la finalidad de canalizarlas, a la brevedad, a una institución donde pudieran recibir dicha asistencia, sin embargo, tampoco lo realizó.

97. Hecho que se ve reforzado ya que de las constancias remitidas por el INM a este Organismo Nacional no existe constancia o documental alguna que acredite que se les brindó atención psicológica a QV1 y QV2 en ese recinto migratorio, ni

¹⁹ CNDH. *“Manual para la prevención de la trata de personas”*, 2009, pág. 54

mucho menos que se hayan realizado gestiones para canalizarlas a una institución, ya sea pública o privada que les proporcionara dicha atención.

98. Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que AR2, trasgredió lo dispuesto en los artículos 180, fracción III del Reglamento de la Ley de Migración y 31 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento, las cuales regulan las actividades y procedimientos realizados por personal del INM al interior de dichos recintos, así como a lo previsto en el Protocolo de Atención, toda vez que omitió llevar a cabo las acciones necesarias para brindarles a QV1 y QV2 asistencia médica y psicológica, en su calidad de probables víctimas de trata de personas, vulnerando de esta manera, el derecho a la seguridad jurídica de las agraviadas.

V. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.

99. Conforme a lo expuesto en el presente documento, existe responsabilidad por parte AR1, al contravenir lo establecido en el artículo 40 de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, al no resolver en tiempo la solicitud de QV1 y QV2 de cambio de condición de estancia migratoria en el plazo de 20 días que señala dicho ordenamiento.

100. Por su parte, AR2 y AR3 son responsables de no dar cumplimiento a los procedimientos de detección e identificación previstos en el Reglamento de la Ley de Migración al igual que en el Protocolo de Atención, QV1 y QV2, cuando fueron puestas a su disposición en la Estación Migratoria, además de omitir llevar a cabo un análisis que le permitiera brindarle una atención oportuna y eficaz, en su calidad de probables víctimas de delito, violentando los artículos 178 del Reglamento de la Ley de Migración, en relación con lo dispuesto en los numerales 3 y 62 de la Ley de Trata de Personas, y 5 de la Ley General de Víctimas.

101. Igualmente, AR1, AR2 y AR3 son responsables por no efectuar oportunamente el reconocimiento de QV1 y QV2 como probables víctimas del delito de trata de personas, a pesar de las reiteradas ocasiones en que las agraviadas y su

Representante Legal se lo manifestaron, lo que transgredió lo señalado en los numerales 182 del Reglamento de la Ley de Migración, en relación con el artículo 111 de la Ley General de Víctimas.

102. Aunado a ello, AR1, AR2 y AR3 son responsables por no realizar acción alguna a efecto de garantizarles a QV1 y QV2 un alojamiento alternativo a la Estación Migratoria al tratarse de probables víctimas de trata de personas, transgrediendo lo previsto en los artículos 180, fracción V del Reglamento de la Ley de Migración, así como, 38 de la Ley de Trata de Personas.

103. Asimismo, AR2 omitió llevar a cabo las acciones necesarias para brindarles atención médica y psicológica que requerían en su calidad de probables víctimas del delito de trata de personas, vulnerando lo señalado en el artículo 180, fracción III del Reglamento de la Ley de Migración; 31 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento, así como a lo previsto en el Protocolo de Atención.

104. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen elementos de convicción suficientes para que este Organismo Nacional presente denuncia ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, a fin de que se sustancien los procedimientos administrativos respectivos, en los que se deberá tomar en cuenta las evidencias referidas en la presente Recomendación, para que se determinen las responsabilidades de las personas servidoras públicas que intervinieron en los hechos violatorios a derechos humanos acreditados, cometidos en agravio de QV1 y QV2, con el objetivo de que se sancione a los responsables.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

105. 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 una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr su 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.

106. Para tal efecto, en términos de los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 2º, fracción I, 7º, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 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, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos que les causaron, a través de medidas de rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

107. 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”* de las Naciones Unidas y en diversos criterios de la CrIDH, se considera 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, 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.

108. En el “*Caso Espinoza González vs. Perú*”, la CrIDH asumió que: “*toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado*”, además precisó que “*las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos*”.²⁰

109. Sobre el “*deber de prevención*”, la CrIDH sostuvo que: “*abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte*”.²¹

110. Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes:

a) Medidas de rehabilitación.

111. Estas medidas buscan facilitar a las víctimas hacer frente a los daños o efectos sufridos con motivo del hecho violatorio de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo

²⁰ Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Excepciones, Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas, párrafos 300 y 301.

²¹ “*Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*” Sentencia del 29 de julio de 1988, Fondo, p. 175.

21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye “*la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales*”.

112. En el presente caso, de conformidad con la Ley General de Víctimas, el INM deberá proporcionar a QV1 y QV2, la atención médica y psicológica especializada que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, las cuales deberán otorgarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a sus necesidades específicas.

113. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario e incluir la entrega de medicamentos, en caso de ser requeridos.

114. En el caso de que las víctimas no deseen recibir atención médica y/o psicológica, se podrá dar cumplimiento a este punto enviando a este Organismo Nacional las constancias que así lo acrediten, manteniendo el compromiso de proporcionarlo de ser requerido en el futuro.

b) Medidas de satisfacción.

115. 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 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, por lo que en el presente caso, comprende que la autoridad colabore ampliamente con este Organismo Nacional en las quejas administrativas que se presenten para que se dé cabal cumplimiento a sus determinaciones y requerimientos.

116. En el presente caso, la satisfacción implica que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con la autoridad investigadora, en el trámite y seguimiento de la denuncia que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control de esa dependencia, en contra de AR1, AR2 y AR3.

117. Por lo anterior, para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios respectivos, se deberá informar las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

c) Medidas de no repetición.

118. Las medidas de no repetición establecidas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas, consisten en implementar las medidas que sean necesarias, a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y, de esta forma, contribuir a su prevención, por ello el Estado debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

119. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir un oficio circular, dirigido a la titular de la Oficina de Representación del INM en Puebla, en la que se le instruya dar cumplimiento a los términos y plazos señalados en los "*Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios*" específicamente aquéllos relacionados con las solicitudes de cambio de condición de estancia en la modalidad, cambio a visitante por razones humanitarias; una vez emitido el mismo, se deberá remitir copia a este Organismo Nacional, en la que obre el acuse de recibo respectivo por parte de la persona servidora pública a la que va dirigida, con lo que se tendrá por acreditado su cumplimiento.

120. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida a las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del INM en Puebla que participan en las

actividades migratorias sustantivas, en la que se les haga saber el contenido de los Lineamientos, Manuales y/o Protocolos de Atención vigentes, encaminados a detectar e identificar a víctimas y/o posibles víctimas de los delitos en materia de trata de personas que se encuentren al interior de dicha Estación Migratoria, en la que además se les instruya su debido cumplimiento; una vez que se acuse de recibo la misma por todo el personal a la que este dirigida, se haga llegar copia de dicha documental a este Organismo Nacional; con lo que se tendrá por acreditado su cumplimiento.

121. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular a fin de reiterar a las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del INM en Puebla que participan en los Procedimientos Administrativos Migratorios, que por ningún motivo las víctimas y/o posibles víctimas de los delitos en materia de trata de personas podrán ser alojadas en Estaciones Migratorias y/o Estancias Migratorias, de conformidad con lo previsto en la Ley de Trata de Personas, Ley de Migración, su Reglamento, así como en las Normas para el funcionamiento y el Protocolo de Atención; y que las mismas deberán ser trasladadas a un espacio donde se les brinde alojamiento adecuado, así como, la asistencia material, jurídica, médica, psicológica y social especializada que requieran; hecho lo anterior, se deberá remitir a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

122. Posterior a la notificación de las circulares referidas, se diseñe e imparta en el término de los tres meses siguientes, un curso sobre atención victimológica con perspectiva de género, en el que se aborde el contenido del Protocolo de Atención, con el propósito de detectar, identificar y atender a víctimas y/o posibles víctimas de los delitos en materia de trata de personas, el cual estará dirigido al personal sustantivo de la Oficina de Representación del INM en Puebla, incluyendo al que labora en la Estación Migratoria en esa entidad federativa; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

123. En el plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se realicen las acciones necesarias a efecto de que, en lo subsecuente, se otorgue atención psicológica a las personas extranjeras alojadas en la Estación Migratoria del INM en el estado de Puebla, disponible al interior de esas instalaciones, la cual deberá brindarse, en cualquier momento, por personal profesional con experiencia en la asistencia a víctimas de delito, incluyendo en materia de trata de personas.

d) Medidas de compensación.

124. Las medidas de compensación se otorgarán por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, y de acuerdo con lo previsto por el artículo 27, fracción III y 64 a 72 de la Ley General de Víctimas, la compensación se otorgará a las víctimas de forma apropiada y proporcional a la violación de derechos humanos sufrida, y considerando las circunstancias de cada caso.

125. Para tal efecto, el INM deberá solicitar a la CEAV la asesoría técnica-jurídica para la elaboración del dictamen de reparación del daño integral de QV1 y QV2, y una vez que éste se emita, el INM conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos procederá a la reparación integral por los daños causados, que incluya una compensación justa y suficiente, en términos de lo previsto en el artículo 93, fracción II de la Ley General de Víctimas, ello con el objeto de dar cumplimiento al punto recomendatorio respectivo.

126. En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular, respetuosamente, a usted Comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a los derechos humanos descritas y acreditadas en la presente Recomendación, se brinde la reparación integral del daño causado a QV1 y QV2, que incluya atención médica y psicológica especializada durante el tiempo que se requiera, así como una compensación justa y suficiente; debiendo inscribirlas, en términos de la Ley General de Víctimas, en el Registro Nacional de Víctimas; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión. Hecho lo anterior, se deberá enviar a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore en la integración de los expedientes que el Órgano Interno de Control en el INM inicie en contra de AR1, AR2 y AR3, con motivo de la denuncia administrativa que presente este Organismo Nacional, por los hechos mencionados en la presente Recomendación, y se aporten todas las evidencias necesarias en los procedimientos administrativos de investigación correspondientes, enviando a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida a la titular de la Oficina de Representación del INM en Puebla, en la que se le instruya dar cumplimiento a los términos y plazos señalados en los “*Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios*” específicamente aquellos relacionados con las solicitudes de cambio de condición de estancia en la modalidad, cambio a visitante por razones humanitarias; emitida la misma, se deberá remitir copia a este Organismo Nacional, en la que obre el acuse de recibo respectivo por parte de la persona servidora pública a la que va dirigida, con lo que se tendrá por acreditado su cumplimiento.

CUARTA. En el plazo de un mes contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida a las personas servidoras

públicas de la Oficina de Representación del INM en Puebla, que participan en las actividades migratorias sustantivas, en la que se les haga saber el contenido de los Lineamientos, Manuales y/o Protocolos de Atención vigentes, encaminados a detectar e identificar a víctimas y/o posibles víctimas de los delitos en materia de trata de personas que se encuentren al interior de dicha Estación Migratoria, en la que además se les instruya su debido cumplimiento; una vez que se acuse de recibo la misma por todo el personal a la que este dirigida, se haga llegar copia de la misma a este Organismo Nacional; con lo que se tendrá por acreditado su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular a fin de reiterar a las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del INM en Puebla, que por ningún motivo las víctimas y/o posibles víctimas de trata de personas pueden ser alojadas en Estaciones Migratorias y/o Estancias Migratorias, conforme a lo previsto en la Ley de Trata de Personas, Ley de Migración, su Reglamento, así como en las Normas para el funcionamiento; y que las mismas deberán ser trasladadas a un espacio donde se les brinde alojamiento adecuado, así como, la asistencia material, jurídica, médica, psicológica y social especializada que requieran; hecho lo cual se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento

SEXTA. Posterior a la notificación de las circulares referidas, se diseñe e imparta en el término de los tres meses siguientes, un curso sobre atención victimológica con perspectiva de género, en el que se aborde el contenido del Protocolo de Atención vigente, con el propósito de detectar, identificar y atender a víctimas y/o posibles víctimas de los delitos en materia de trata de personas, el cual estará dirigido AR1, AR2 y AR3, así como, al personal sustantivo de la Oficina de Representación del INM en Puebla, incluyendo al que labora en la Estación Migratoria en esa entidad federativa, el mismo podrá ser cursado en forma electrónica y/o en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad, debiendo remitir a esta Comisión Nacional copia de las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. En el plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se realicen las acciones necesarias a efecto de que, en lo subsecuente, se otorgue atención psicológica a las personas extranjeras alojadas en la Estación Migratoria del INM en el estado de Puebla, disponible al interior de esas instalaciones, la cual deberá brindarse, en cualquier momento, por personal profesional con experiencia en la asistencia a víctimas de delito, incluyendo en materia de trata de personas; debiendo remitir a esta Comisión Nacional copia de las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. Designar a una 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 sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

127. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

128. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

129. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito a usted, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

130. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá 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, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que explique los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA