



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No.68/2016

SOBRE EL CASO DE VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO AL TRATO DIGNO DE LAS PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL, ALOJADAS EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Ciudad de México, a 28 de diciembre 2016

**LIC. ARDELIO VARGAS FOSADO.
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.**

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 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, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/5/2016/2751/Q, relacionado con el caso de personas en contexto de migración internacional, alojadas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración (INM) en la Ciudad de México (EM).
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas y a fin de evitar que su nombre y datos personales sean divulgados, 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, y 147 de su Reglamento Interno. La información se hará del 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.

I. HECHOS.

3. El 1, 4, 6 y 8 de abril de 2016, este Organismo Nacional al realizar visitas de supervisión en la EM para verificar el respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de migración internacional, observaron que en el recinto migratorio se encontraban 592, 577, 642 y 672 extranjeros alojados, excediendo su capacidad física, cuya capacidad máxima en esas fechas era de 434 personas, de conformidad con lo señalado en el oficio INM/DFDF/EM/D/1290/2016, de 9 de mayo de 2016, suscrito por AR.

4. El 11 de abril de 2016, en la EM se advirtió que se encontraban alojados 691 migrantes internacionales, por lo que al día siguiente este Organismo Nacional solicitó al INM medidas cautelares, para disminuir la población alojada, y para evitar el ingreso de más personas hasta estabilizar su capacidad física, medidas que fueron aceptadas en la misma fecha.

5. El 13 de abril de 2016 este Organismo Autónomo inició de oficio el expediente de queja CNDH/5/2016/2751/Q, a fin de dar seguimiento a la actuación de los servidores públicos del INM, respecto de la problemática de sobrepoblación observada en la Ciudad de México (EM).

6. En seguimiento a las referidas medidas cautelares, el 16 de abril de 2016 esta Comisión Nacional acudió a la EM, donde constató que la población alojada en esa fecha era de 421 extranjeros, sin exceder su capacidad.

7. Mediante correo electrónico de 18 de abril de 2016, el INM remitió a este Organismo Nacional copia del oficio INM/DFDF/DAJ/199/15-04-2016, de 15 de abril de 2016, a través del cual se informó que en atención a las medidas cautelares solicitadas por esta Institución, se notificó a las Delegaciones Federales del INM la suspensión de traslado de extranjeros a la EM y a la Delegación Federal en el Estado de México se le requirió la resolución respecto de los extranjeros que hubiesen obtenido su salvoconducto y que se encontraban alojados en la EM. A la

Dirección General de Control y Verificación Migratoria también se le requirió su apoyo para el pronto desahogo y resolución del procedimiento administrativo migratorio de los extranjeros, a quienes se les había negado la condición de refugiado y que a esas fechas se encontraban en la EM. Asimismo, en el citado curso se informó que al 15 de abril de 2016 la población alojada en ese recinto migratorio era de 421 extranjeros.

8. El 11 de mayo, 10 y 24 de junio, 4 y 8 de julio, 8, 14 y 19 de septiembre de 2016, personal de este Organismo Nacional hizo visitas de supervisión en la EM, percatándose del alojamiento de 550, 532, 541, 531, 556, 572, 535 y 560, extranjeros, lo que superaba nuevamente su capacidad física.

9. El mismo 19 de septiembre de 2016, esta Comisión Nacional por segunda ocasión solicitó al INM medidas cautelares para disminuir la sobrepoblación, se brindara la atención adecuada a dichas personas, y se evitara su incremento hasta estabilizar su capacidad física de alojamiento, medidas que fueron aceptadas el 21 del mismo mes y año.

10. El 20 de septiembre de 2016, este Organismo Nacional realizó visita de supervisión a la EM, advirtiendo que la problemática de sobrepoblación continuaba, pues las personas alojadas en contexto de migración internacional en esa fecha ascendían a 580.

11. El 26 de septiembre de 2016, el INM remitió a este Organismo Nacional copia del oficio INM/DFCDMX/DAJ/541/22-09-2016, de 22 de septiembre de 2016, mediante el cual se informó que en atención a las medidas cautelares solicitadas por este Organismo Nacional, se habían llevado a cabo las siguientes acciones: se notificó a las Delegaciones Federales la suspensión de traslado de extranjeros irregulares a la EM, hasta que se contara con las condiciones adecuadas; se informó del egreso de 121 personas alojados en ese recinto migratorio, por lo que a la fecha de ese curso se encontraban albergadas 413 migrantes. En este último oficio se indicó que la capacidad de la EM a esa fecha era para alojar a 464

personas, ya que se había construido un dormitorio en el área de menores con capacidad de 30 espacios.

12. El 3, 20 y 21 de octubre, 4 y 8 de noviembre de 2016, este Organismo Autónomo realizó otras visitas de supervisión a la EM, observándose de nueva cuenta que la capacidad física de alojamiento se encontraba superada, pues estaban albergados 719, 560 y 595 personas.

13. No obstante que este Organismo Nacional requirió en dos ocasiones al INM medidas cautelares para evitar que se rebasara la capacidad máxima de la EM, y pese a que fueron aceptadas, se puede advertir que las acciones ejecutadas por ese Instituto fueron insuficientes para erradicar esa problemática, violándose los derechos humanos al trato digno de las personas en contexto de migración internacional, que fueron detenidas en dicho lugar, en tanto se resolvía su condición de migrante en el país.

II. EVIDENCIAS.

14. Actas Circunstanciadas del 1, 4, 6, 8 y 11 de abril de 2016, en las que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojadas 592, 577, 642, 672 y 691, personas en contexto de migración internacional, a la que se adjuntó el listado de población proporcionado por la autoridad migratoria.

15. Oficio CNDH/QVG/313/2016, de 11 de abril de 2016, a través del cual el 12 del mismo mes y año esta Comisión Nacional solicitó al INM medidas cautelares para disminuir la población alojada, y para evitar el ingreso de más extranjeros en la EM.

16. Oficio INM/DGJDHT/DDH/698/2016, de 12 de abril de 2016, por el cual el INM comunicó la aceptación de las medidas cautelares.

17. Acuerdo de radicación de 13 de abril de 2016, en el cual se determinó iniciar de oficio el expediente de queja CNDH/5/2016/2751/Q.

18. Oficio V/23166, de 15 de abril de 2016, por el cual este Organismo Nacional solicitó al INM un informe sobre la problemática de la sobrepoblación en la EM.

19. Acta Circunstanciada de 16 de abril de 2016, en la que este Organismo Nacional hizo constar la visita a la EM, con la finalidad de dar seguimiento a las medidas cautelares solicitadas, verificándose que la población alojada en esos momentos era de 421 extranjeros.

20. Oficio INM/DGJDHT/DDH/793/2016, de 18 de abril de 2016, al que el INM adjuntó copia del diverso INM/DFDF/DAJ/199/15-04-2016, de 15 de ese mes y año, por el cual se informó sobre las acciones realizadas para atender las medidas cautelares, remitiendo copia de las siguientes documentales:

20.1. Correo electrónico de 12 de abril de 2016, a través del cual el INM solicitó la notificación a sus Delegaciones Federales de que la EM se encontraba impedida para alojar a personas extranjeras en contexto de migración internacional.

20.2. Correo electrónico de 12 de abril de 2016, dirigido a Delegados y Subdelegados Federales, Subdelegados Locales y Directores y/o encargados de las estaciones migratorias y/o estancias provisionales, medio por el cual el INM les comunicó la suspensión de conducciones de extranjeros a la EM, al menos por 24 horas.

21. Acta Circunstanciada de 11 de mayo de 2016, en la que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojados 550 migrantes extranjeros, a la que se adjuntó el listado de población entregado por la autoridad migratoria.

22. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1116/2016, de 23 de mayo de 2016, a través del cual el INM remitió el informe de AR, en el que informó en términos generales, las áreas que conforman la EM, su capacidad de alojamiento, la forma en que son

distribuidos los extranjeros, los servicios que se brindan a las personas, el número de servidores públicos que laboran en ese lugar, el número de sanitarios, regaderas, dormitorios, comedores, y espacios de recreación con que se cuenta.

23. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1232/2016, de 7 de junio de 2016, signado por SP2, por el cual el INM envió información complementaria, de la que destaca:

23.1. Oficio INM/DGCVM/DRM/1150/2016, de 6 de junio de 2016, a través del cual el INM informó el número de personas solicitantes de refugio alojadas en la EM en el periodo de enero a marzo de 2016, siendo un total de 331.

24. Actas Circunstanciadas de 10 y 24 de junio de 2016, en las que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojados 532 y 541 migrantes internacionales, a las que se adjuntó el listado de población proporcionado por la autoridad migratoria.

25. Actas Circunstanciadas de 4 y 8 de julio de 2016, en las que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojados 531 y 556 migrantes internacionales, a las que se adjuntó el listado de población proporcionado por la autoridad migratoria.

26. Actas Circunstanciadas de 8, 14 y 19 de septiembre de 2016, en las que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM estaban alojados 572, 535 y 560 migrantes internacionales, a las que se adjuntó el listado de población proporcionado por la autoridad migratoria.

27. Oficio CNDH/QVG/714/2016, de 19 de septiembre de 2016, dirigido al INM, a través del cual se le solicitó medidas cautelares para disminuir la población de la EM, se les brindara la atención adecuada a los extranjeros albergados, y para evitar nuevos ingresos hasta estabilizar su capacidad máxima.

28. Acta Circunstanciada de 20 de septiembre de 2016, en la que esta Comisión Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojadas 580 personas en contexto de migración internacional, a la que se adjuntó el listado de población entregado por la autoridad migratoria.

29. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1981/2016, de 20 de septiembre de 2016, medio por el cual el INM informó la aceptación de las medidas cautelares.

30. Acta circunstanciada de 21 de septiembre de 2016, en la que este Organismo Nacional hizo constar que el 19 del mismo mes y año, vía correo electrónico se notificó el oficio CNDH/QVG/714/2016 al INM, medio por el cual se solicitaron medidas cautelares.

31. Oficio INM/DGJDHT/DDH/2002/2016, de 23 de septiembre de 2016, a través del cual el INM remitió un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares solicitadas por este Organismo Nacional, y al que adjuntó copia de diversas constancias de las que destacan las siguientes:

31.1. Oficio INM/DFCDMX/DAJ/541/22-09-2016, de 22 de septiembre de 2016, por el cual el INM informó sobre las acciones realizadas para atender las medidas cautelares solicitadas, e informó que la capacidad actual de alojamiento de la EM es de 464 personas, debido a la construcción de un dormitorio en el área de menores con capacidad para albergar a 30 personas.

31.2. Correo electrónico de 20 de septiembre de 2016, a través del cual AR solicitó al propio INM su colaboración para que se notificara a las Delegaciones Federales que dicho recinto migratorio se encontraba impedido para alojar a migrantes extranjeros hasta que se contara con las condiciones adecuadas.

32. Actas Circunstanciadas de 3, 20 y 21 de octubre de 2016, en las que esta Comisión Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojados 719, 560 y 595 migrantes extranjeros, a las que se adjuntó el listado de población entregado por la autoridad migratoria.

33. Actas Circunstanciadas de 4 y 8 de noviembre de 2016, en las que este Organismo Nacional hizo constar que en la EM se encontraban alojados 530 y 558 migrantes extranjeros, a las que se adjuntó el listado de población entregado por la autoridad migratoria.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

34. De las visitas de supervisión realizadas por este Organismo Nacional en diversos días de abril, mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 2016, se documentó que la capacidad física de alojamiento en la EM se encontraba rebasada, pues tenía una sobrepoblación de migrantes extranjeros.

35. A pesar de que este Organismo Nacional, los días 12 abril y 19 de septiembre de 2016 solicitó al INM medidas cautelares, para disminuir la sobrepoblación alojada, para que se brindara la atención adecuada a los extranjeros detenidos, y para evitar el ingreso de más migrantes extranjeros, hasta lograr estabilizar su capacidad física, la problemática de sobrepoblación sólo fue controlada por unos días, en tanto se cumplían con las medidas cautelares, sin que posteriormente a las mismas se observaran acciones tendentes a dar una solución permanente a dicha problemática.

IV. OBSERVACIONES.

36. Previo al estudio de las violaciones al derecho humano que dio origen a la presente Recomendación, resulta oportuno aclarar que la Comisión Nacional no se opone a las revisiones migratorias propias del INM, y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga para verificar la estancia regular de migrantes extranjeros

en territorio nacional; sin embargo, hace patente la necesidad de que dicho INM cumpla con sus atribuciones con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración internacional en México.

37. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2016/2571/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que se vulneró el derecho humano al trato digno en agravio de las personas que fueron detenidas en la EM durante las visitas realizadas por personal de esta Comisión Nacional en abril, mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 2016, en atención a las consideraciones contenidas en el presente documento.

Contexto de la migración internacional en México.

38. México es un país emisor de migrantes que buscan mejores condiciones económicas y sociales en Estados Unidos de América. Empero, en las últimas décadas, por su situación geográfica y por compartir la frontera con Estados Unidos de América, también es un país de tránsito para miles de migrantes internacionales, la mayoría de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño, en menor medida de América del Sur y de regiones tan distantes como Asia y África.

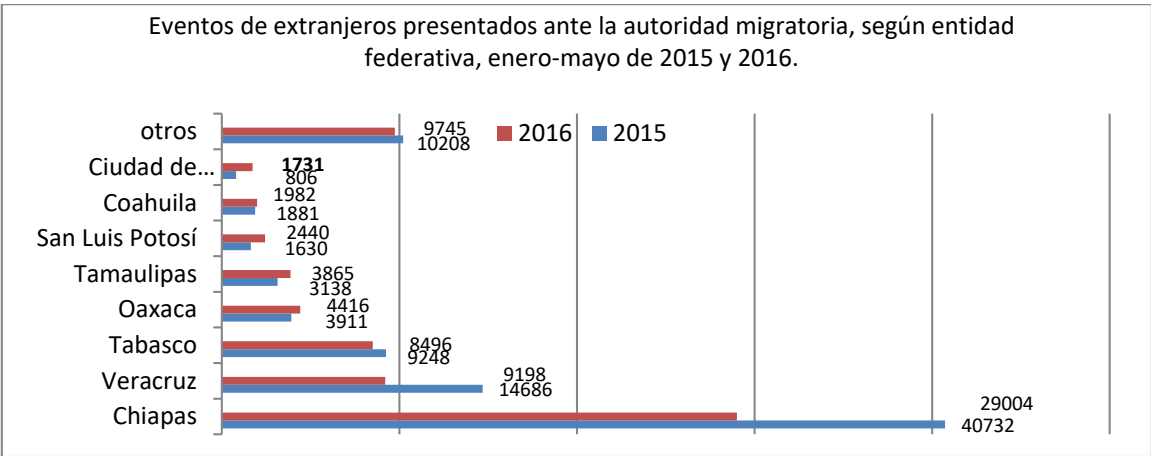
39. Estos desplazamientos obedecen a múltiples causas, entre las que destacan laborales, económicos, de inseguridad y violencia, así como de reunificación familiar.

40. Por la creciente movilidad de personas a nivel mundial y a la complejidad de la migración internacional en México, es necesaria la conformación y sistematización de estadísticas que puedan dar cuenta de los flujos de migrantes que arriban de manera irregular a nuestro país.

41. Por ello, la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (UPM-SEGOB) ha generado información sobre la migración internacional en

México, a partir de los registros administrativos de los diversos puntos de internación, oficinas y estaciones migratorias de las Delegaciones Federales y Oficinas Centrales del INM.

42. La UPM-SEGOB señaló que de enero a mayo de 2016, la cifra de eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria a nivel nacional fue de 70, 877. En el mismo periodo, de 2015, fue de 86,240, lo que significa un 18% menos de eventos en el 2016; sin embargo, aun y cuando la cifra de eventos de presentación ante el INM decreció en todo el país, en algunas ciudades se incrementó, siendo las más representativas la Ciudad de México en un 115%, San Luis Potosí en un 50% y Tamaulipas en un 23%, lo que refleja que la población alojada en la EM durante el citado periodo aumentó de manera considerable, situación que se ilustra en la siguiente gráfica.¹



43. Según registros de la UPM-SEGOB, de enero a septiembre de 2016 se dieron 763 eventos de guatemaltecos presentados ante la autoridad migratoria en la Ciudad de México, 470 eventos de hondureños y 354 salvadoreños, lo que indica que en su mayoría que transitan por México rumbo a Estados Unidos de América

¹<http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2474/2/images/resumen%20de%20estad%20C3%83%20ADsitica%20migratoria%20may%202016.pdf>. Fecha de consulta 28 de noviembre de 2016.

en forma irregular, que provienen principalmente de países del llamado triángulo norte de Centroamérica conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.²

44. En este contexto, no pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que el flujo migratorio centroamericano hacia México es un fenómeno que ha evolucionado de forma dinámica en los últimos años, lo que representa una responsabilidad compartida con los países del Triángulo Norte de América Central, situación que hace necesario que el INM, solicite la colaboración de las representaciones consulares de estos países en México, para que una vez que el INM haya notificado el alojamiento de alguno de sus connacionales se agilice la emisión del documento de identidad y viaje, a fin de que su estancia en las estaciones migratorias sea lo más breve posible.

45. De lo anterior se deduce que la presentación de extranjeros que no acreditan una estancia regular en México es un fenómeno que ha crecido exponencialmente en algunas entidades federativas del país, tal es el caso de la Ciudad de México, situación que representa un serio problema de sobrepoblación que deben enfrentar las autoridades migratorias, por lo que es necesario que en la EM se lleven a cabo las acciones necesarias para erradicar esa problemática.

La detención migratoria denominada “presentación”

46. El artículo 3, fracción XX, de la Ley de Migración define el término “presentación” como *“la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”* en una estación o estancia migratoria. Por su parte, en el artículo 68 de la referida Ley, se precisa que el procedimiento administrativo migratorio regula la *“presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación.”*

² http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos. Fecha de consulta 29 de noviembre de 2016.

47. Respecto de estos términos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH), en su informe *“Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”*, observó que: ³*“de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares interamericanos sobre el derecho a la libertad personal, las llamadas figuras de la “presentación” y “alojamiento”, al ser medidas que le impiden a los migrantes en situación migratoria irregular disponer de su libertad de movimiento, constituyen formas de privación de la libertad personal”*.

48. En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, la privación de la libertad es *“cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.”*

49. Conforme a la referida definición, los elementos para distinguir la privación de la libertad son: la restricción a la persona de libre movimiento o tránsito mediante una orden de una autoridad facultada para ello, y ejecutada por un ente público o privado.

50. De las citas previas se advierte una correlación entre los artículos 3 y 68 de la Ley de Migración y el artículo 4.2 del citado Protocolo, habida cuenta que los mismos elementos se hallan en el procedimiento administrativo migratorio, pues el INM mediante “la presentación” que acuerda, sujeta a la persona migrante a dicho procedimiento y da origen al impedimento para que el mismo pueda salir libremente de las instalaciones de esa institución, advirtiéndose en tal acuerdo la orden de permanecer “alojado” hasta en tanto se dicte la resolución correspondiente.

³ 30 de diciembre de 2013, p. 411.

51. El acuerdo de “presentación” en el procedimiento administrativo migratorio, marca el inicio de la privación de la libertad de una persona extranjera que no acreditó su legal estancia en el país.

52. En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, se interpreta como privación de libertad⁴: *“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; **centros para migrantes**, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas”.*

53. En México no se sanciona penalmente el ingreso o permanencia irregular de personas en contexto de migración internacional, no obstante, dicha circunstancia genera la privación de su libertad en las estaciones migratorias en las que son “alojados”, en tanto se resuelve el procedimiento administrativo migratorio correspondiente; por ello, en esta Recomendación este Organismo Nacional se apoya en instrumentos internacionales tales como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, que regulan la condición de los centros de detención, como pueden ser

⁴ CmlDH. Disposición General. Adoptada del 3 al 14 de marzo de 2008.

las citadas estaciones migratorias, así como de diversos criterios vertidos en el “*Pronunciamiento sobre la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*” publicado el 14 de octubre de 2015, por esta Comisión Nacional.

Derecho al trato digno.

54. El derecho al trato digno está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 1º constitucional, párrafo quinto, dispone que queda prohibido cualquier acto *“que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

55. El primer párrafo del artículo 25 constitucional prevé que uno de los fines del desarrollo nacional a cargo del Estado es garantizar el pleno ejercicio de la dignidad de las personas.

56. En el mismo sentido, a nivel internacional, reconocen este derecho los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a éstas, así como a no ser sometido a tratos degradantes.

57. Este derecho se refiere a la posibilidad que tiene toda persona de hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico. Implica un derecho para el titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de abstenerse de realizar conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes que coloquen a la persona en esta condición de no hacer efectivos sus

derechos, teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar. ⁵

58. Respecto de este derecho, la CrIDH en el “Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador”, estableció que: “De conformidad con el artículo 5 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en una situación de detención compatible con su dignidad personal. Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado debe garantizar a los reclusos la existencia de condiciones que respeten sus derechos fundamentales y una vida digna”. ⁶

59. Esta Comisión Nacional considera, que con las evidencias detalladas en la presente Recomendación, se evidencia la violación al derecho humano al trato digno de las personas privadas de su libertad en la EM, durante las visitas de supervisión en que se encontró sobrepoblación en la misma, ello de acuerdo a lo analizado en los siguientes apartados.

A. Sobrepoblación detectada en la EM.

60. El Diccionario de la Real Academia Española define a la sobrepoblación-superpoblación como el: “Exceso de individuos de una especie o de un conjunto de especies en un espacio determinado”.

61. En torno al concepto de la sobrepoblación en centros de detención, Elías Carranza, Director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Trato del Delincuente, lo definió como el:⁷ “exceso de

⁵ CNDH. Recomendación 42/2015 “Sobre el caso de violaciones a diversos derechos humanos cometidas por personal del Instituto Nacional de Migración adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en agravio de los usuarios”, del 30 de noviembre de 2015, pp. 377-380.

⁶ Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 170.

⁷ CNDH. “Pronunciamiento sobre la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana” de 2015, p.1.1.

personas privadas de libertad sobre la capacidad de alojamiento oficialmente previsto”.

62. Sergio García Ramírez, en la obra *“Presos y Prisiones”*, indicó que:⁸ *“Hay sobrepoblación cuando los reclusos alojados en un establecimiento rebasan en diversa medida pero en términos netos la capacidad de recepción del establecimiento, hecho que corresponde a la forma de sobrepoblación más frecuentemente considerada”.*

63. La sobrepoblación es el excedente de la capacidad de alojamiento que tiene un determinado lugar, en el caso que nos ocupa, la EM, lo que necesariamente afecta la calidad de estancia de los alojados, puesto que impide que tengan acceso ordenado a los servicios de asistencia médica, psicológica, jurídica, consular, alimentos y comunicación, necesarios para una estancia adecuada, además de ser incompatible con el respeto a la dignidad humana, lo cual contraviene, además, 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración, en relación con el 226, fracción XIV de su Reglamento.

64. En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, específicamente en el numeral XVII, párrafo segundo, disponen que: *“La ocupación de establecimientos por encima del número de plazas establecido será prohibido por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante...”.*

65. Es importante señalar que AR desestimó por completo la problemática de sobrepoblación de la EM pues omitió observar lo establecido en el artículo 106, segundo párrafo de la Ley de Migración, que estatuye: *“No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria”.*

⁸ CNDH. *“Pronunciamiento sobre la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana”* de 2015, ibidem, p. 4.2.

66. Del informe rendido por el INM se advierte el oficio INM/DFDF/EM/D/1290/2016, de 9 de mayo de 2016, medio por el cual AR informó que la capacidad física de alojamiento de la EM en esa fecha era de 434 personas, aclarando que los migrantes extranjeros eran distribuidos de la siguiente manera:

Área	Capacidad	Personas que son alojadas
Área de mujeres	114	Mujeres en general, niños y niñas acompañados
Área de hombres	274	Hombres en general
Área de menores de edad (varones)	22	Adolescentes de 12 a 17 años
Área "A" (vulnerables)	10	Persona con alguna discapacidad física o que se encuentren enfermas y requieran cuidados especiales
Área "B" (vulnerables)	4	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
Área de visitas	10	Personas con mayor grado de atención o cuidado
Total	434	

67. De la información proporcionada por el INM, y de las visitas de supervisión realizadas por este Organismo Nacional a la EM se pudo documentar que la población alojada el 1, 4, 6, 8 y 11 de abril de 2016, rebasaba la capacidad física de ese recinto migratorio, pues según los listados de población entregados por las autoridades del INM, reportaban que las personas en contexto de migración internacional albergadas en esas fechas ascendían a 592, 577, 642, 672 y 691, observándose sobrepoblación en el recinto migratorio, lo que se ilustra en el siguiente cuadro para una mejor comprensión:

Fecha visita	Personas alojadas	Sobrepoblación detectada	Porcentaje excedente de sobrepoblación
1/4/2016	592	158	36.40%
4/4/2016	577	143	32.94%
6/4/2016	642	208	47.92%
8/4/2016	672	238	54.83%
11/4/2016	691	257	59.21%

68. Al tomar en consideración que los porcentajes de personas “alojadas” en la EM en los días referidos excedían del 30% de su capacidad y que dicho porcentaje se incrementó hasta un 59.21% el 11 de abril de 2016, al encontrarse 691 extranjeros, el 12 del mismo mes y año este Organismo Nacional solicitó al INM medidas cautelares para disminuir la población “alojada” y se evitara el ingreso de más extranjeros en esas instalaciones, hasta estabilizar la capacidad de la EM.

69. En atención a las medidas solicitadas, el 18 de abril de 2016, el INM remitió a este Organismo Nacional copia del oficio INM/DFDF/DAJ/199/15-04-2016, de 15 de abril de 2016, a través del cual informó que se habían realizado las siguientes acciones: se notificó a las Delegaciones Federales del INM la suspensión de traslado de extranjeros a la EM; a la Delegación Federal en el Estado de México se le requirió la pronta resolución sobre los extranjeros a quienes se les determinó su procedimiento; y a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria se le pidió también su apoyo para el pronto desahogo y resolución del procedimiento administrativo migratorio de los extranjeros solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

70. En el citado curso, el INM también señaló que al 15 de abril de 2016 la población alojada en la EM-CDMX era de 421 personas, información que fue corroborada por un visitador adjunto de este Organismo Nacional, quien se constituyó en las instalaciones del recinto migratorio el 16 del mismo mes y año.

71. Si bien durante las visitas del 11 de mayo, 10 y 24 de junio, 4 y 8 de julio de 2016 se volvió a detectar incremento en el número de alojados en la EM, tal y como se observa en el cuadro que enseguida se expone, los porcentajes del recinto migratorio no superaron el 30% de la capacidad de alojamiento de dicha estación, situación que no es tan grave si se considera que es una estación concentradora, ya que recibe personas en contexto de migración internacional provenientes de otros recintos migratorios sólo para alojamiento de corta estancia, y que de forma continua salen de ese lugar, por lo que la operatividad del recinto migratorio no se ve seriamente afectada con el incremento hasta ese porcentaje, motivo por el cual se hicieron las gestiones directas con las autoridades para que se agilizaran las conducciones de aquellas personas ya resueltas en su procedimiento administrativo y estabilizaran su capacidad, para que los servicios que se les proporcionan a los extranjeros “alojados” no se vieran afectados.

Fecha visita	Personas alojadas	Sobrepoblación detectada	Porcentaje excedente de sobrepoblación
11/5/2016	550	116	26.72%
10/6/2016	532	98	22.58%
24/6/2016	541	107	24.65%
4/7/2016	531	97	22.35%
8/7/2016	556	122	28.11%

72. No obstante lo anterior, en las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo Nacional el 8, 14 y 19 de septiembre de 2016, fechas en las que según los listados de población generados por las autoridades de la EM se encontraban alojadas 572, 535, 560, personas en contexto de migración internacional, se observó nuevamente que el 8 de septiembre el porcentaje de sobrecupo excedía del 30%, y que el día 19 estuvo al límite, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Fecha visita	Personas alojadas	Sobrepoblación detectada	Porcentaje excedente de sobrepoblación
8/9/2016	572	138	31.79%
14/9/2016	535	101	23.27%
19/9/2016	560	126	29.03%

73. Por la tendencia a la alza que se observaba en la población “alojada” en la EM y con la finalidad de prevenir afectaciones a sus derechos humanos, en esta última fecha por segunda ocasión se solicitó al INM medidas cautelares para disminuir el exceso de población y se le brindara la atención adecuada, evitando su incremento, hasta estabilizar su capacidad de alojamiento, siendo aceptadas el 21 del mismo mes y año; sin embargo, en la visita de supervisión del mismo día se constató, a través de los listados de población entregados por la autoridad migratoria, que estaban alojados 580 personas extranjeras, lo que excedía en su capacidad en un 33.64%.

74. El 26 de septiembre de 2016, en atención a las medidas cautelares antes mencionadas, el INM remitió a este Organismo Nacional copia del oficio INM/DFCDMX/DAJ/541/22-09-2016, de 22 de septiembre de 2016, mediante el cual informó que para atender el requerimiento formulado por esta Comisión Nacional, se habían llevado a cabo las siguientes acciones: se notificó a las Delegaciones Federales la suspensión de traslado de “*extranjeros irregulares*” (sic) a la EM, hasta que se contara con las condiciones adecuadas, también se informó del egreso de 121 personas alojadas, por lo que a la fecha de ese curso se encontraban albergadas 413 migrantes.

75. En el citado oficio, el INM también indicó que la capacidad de la EM se había modificado, ya que se construyó un dormitorio en el área de menores de 30 espacios, por lo que la capacidad al 22 de septiembre de 2016 era para alojar a 464 personas.

76. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados. Por su parte, el diverso 116 del Reglamento Interno de este Organismo Nacional refiere que por medida cautelar se debe entender *“todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador general solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos.”*

77. Para la CmIDH⁹ *“...Las medidas cautelares cumplen con dos funciones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales (...) Tienen una función “cautelar” en el sentido de preservar una situación jurídica bajo el conocimiento de la CIDH, y otra “tutelar” en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos (...) con el fin de evitar daños irreparables”.*

78. En los oficios del 11 de abril y 19 de septiembre de 2016, por los cuales se solicitó la implementación de medidas cautelares al INM, derivado de la sobrepoblación que se había observado en las visitas de supervisión a la EM, se comprobó que la población migrante que se encontraba en esos momentos de exceso de cupo, estaba en **riesgo**, ya que en tales condiciones de sobrecupo los recursos humanos y materiales se pudieron ver rebasados, reduciéndose la posibilidad de recibir una atención adecuada y provocar un ambiente hostil que pudiera derivar en situación de violencia.

79. De igual manera, se indicó la necesidad **urgente** para reducir el número de “alojados”, hasta estabilizar su capacidad, puesto que la infraestructura del citado recinto migratorio no cuenta con los suficientes dormitorios, sanitarios, áreas de esparcimiento y comedores, para cubrir las necesidades básicas en los días de

⁹ “Sobre medidas cautelares”.

sobrepoblación, y así evitar los **daños irreparables** que se producirían que, evidentemente, son contrarios a sus derechos humanos.

80. Las medidas cautelares que se solicitaron fueron para que se realizaran las acciones necesarias con el fin de disminuir la población alojada, a partir de su aceptación y hasta alcanzar su capacidad de alojamiento, así como para que se evitara remitir a personas en contexto de migración hasta que no se estabilizara dicha capacidad.

81. Para cumplir con las medidas solicitadas, según la información que envió el INM a este Organismo Nacional, se notificó a sus Delegaciones Federales la suspensión de traslado de extranjeros a la EM; a la Delegación Federal en el Estado de México se le requirió la pronta resolución correspondiente, respecto de los extranjeros a quienes se les hubiesen determinado su procedimiento, y que se encontraban alojados en dicha estación y a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria se le requirió que a la brevedad resolviera los procedimientos administrativos migratorios de los extranjeros a quienes se les había negado la condición de refugiado y que a esas fechas se encontraban en la EM.

82. Como se puede advertir, las autoridades migratorias únicamente se limitaron a restablecer la capacidad física de alojamiento de ese recinto de manera temporal, realizando las acciones antes mencionadas, sin que se observe que se hayan tomado medidas para la no repetición de esa situación, tal como lo establece el párrafo tercero del principio XVII, de los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Las medidas cautelares que emite este Organismo Nacional son con el objetivo de que las situaciones que las originaron no se vuelvan a repetir, sin embargo, si la situación de riesgo se presenta nuevamente, tal y como sucedió en el presente caso, dichas medidas cautelares requieren no solo de acciones inmediatas, sino también de aquellas que prevean la forma de establecer medidas duraderas para erradicar

dichas circunstancias en beneficio de los derechos humanos de las personas alojadas en dicha estación migratoria.

83. El principio precitado advierte que *“Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación..”*, por lo cual se puede concluir que si bien las medidas cautelares fueron aceptadas y que se realizaron algunas acciones para solucionar momentáneamente la sobrepoblación que se presentaba en la EM, dichas acciones no fueron suficientes para erradicarla, pues en la visita de supervisión realizada a la EM el 3 de octubre de 2016, se constató de nueva cuenta que se encontraban alojadas 719 personas en contexto de migración internacional, representando un porcentaje de sobrecupo de 54.95%, más de la mitad de su capacidad de alojamiento, considerando el dato que proporcionó AR en su informe, en tanto que en las visitas del 20 y 21 del mismo mes y año, se descubrieron 560 y 595 personas extranjeras, siendo un sobrecupo de 20.68% y 28.23%, que si bien no superó el 30% la tendencia estaba a la alza, lo que hace evidente que las acciones llevadas a cabo por la autoridad migratoria han resultado ineficaces para combatir la problemática de sobrepoblación en esas instalaciones, con el consiguiente menoscabo al derecho al trato digno que se debe brindar a toda persona detenida.

84. La CrIDH, en el *“Caso Fleury y otros Vs. Haití”*, previno: *“Esta Corte ha indicado que como responsable de los establecimientos de detención, el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de toda persona que se halle bajo su custodia. En ese mismo sentido, ante esta relación e interacción especial de sujeción, el Estado debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a las personas detenidas o retenidas las condiciones necesarias para contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia*

pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal y el debido proceso. Su falta de cumplimiento puede resultar en una violación de la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".¹⁰

B. Falta de capacidad operacional de la EM.

85. En relación con el concepto de "capacidad operacional", el Comité Internacional de la Cruz Roja lo define como *"la cantidad total de personas que pueden ser alojadas en condiciones humanas y sin riesgos de seguridad en una institución de reclusión en cualquier momento dado."*¹¹

86. Por su parte, la "capacidad de urgencia" es el *"porcentaje de personas, por encima de la capacidad oficial que no puede ser superado por implicar una amenaza para la seguridad y el correcto funcionamiento de la institución."*¹²

87. Los conceptos retomados cobran importancia dado que las instalaciones de la EM fueron diseñadas para albergar un número determinado de población, y como se acreditó en las visitas realizadas por este Organismo Nacional, esa capacidad de operación fue rebasada, pues en algunos casos se detectó un sobrecupo que superó el 50% de la capacidad de alojamiento de ese recinto, lo que implicó entrar a un proceso o fase de urgencia de atención a la población, por estar en posibilidad de colapsar la prestación de algunos servicios, como fue el caso de falta de camas o colchonetas para el descanso nocturno.

88. Al respecto, AR informó *"En lo concerniente al espacio digno, le informo que al ingreso de cada persona a esta Estación Migratoria, le es asignado un dormitorio, mismo que cuenta con cama, inodoro, y regadera, así como energía eléctrica,*

¹⁰ Fondo y reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 84.

¹¹ CNDH. "Pronunciamiento sobre la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana" de 2015, ibídem, pág. 7.

¹² Ibídem.

entregándosele una colchoneta y cobija, lugar donde pernocta durante su estancia, procurando que la misma sea óptima”, lo que hace evidente que en las fechas en las que se detectó una sobrepoblación, teniendo como referente la capacidad operacional de la EM, únicamente se brindó en el mejor de los casos un espacio digno a 424 personas, pero no al resto de los migrantes.

89. Del informe de AR se advirtió que los dormitorios de la EM cuentan con un total de 424 camas e igual número de colchonetas, lo que hace evidente que el número de personas albergadas durante las visitas realizadas por personal de este Organismo Nacional en abril, mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 2016, sobrepasó su capacidad oficial, lo que implicó que no todos los extranjeros albergados contaran con un espacio digno donde pudieran dormir y descansar.

90. De lo anterior, se pudo advertir que las autoridades migratorias dejaron de observar la obligación que les impone el principio XII, de los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en el que se establece la obligación de proporcionar a todas las personas privadas de su libertad *“una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno.”*

91. Por lo que se refiere a esta insuficiencia de espacios en los dormitorios de la EM, la tasa de sobrepoblación del 11 de abril de 2016 era más del 59.21% y en tanto que la del 3 de octubre del mismo año era de 65.66% considerando el cupo oficial de 434, porcentajes que como ya se comentó en párrafos anteriores, se considera como una capacidad de urgencia, pues ello afecta el desarrollo de las actividades que se realizan en el interior y provoca la saturación de los servicios que brinda la autoridad migratoria a las personas ahí albergadas.

92. Las condiciones de sobrepoblación ocasionan la saturación de los dormitorios, insuficiencia de espacio, ventilación, servicios sanitarios e higiene, dejando de manifiesto la violación a los derechos humanos de las personas privadas de la

libertad, como resultado de la limitación de servicios provocados por la sobrepoblación.

93. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos enfatiza que la insuficiencia de espacios para el alojamiento de personas en contexto de migración, por haber excedido la capacidad operacional de la EM, genera molestias derivadas de la limitación de los servicios, conflictos que pueden derivar en hechos violentos que pongan en riesgo la integridad física de los extranjeros, del personal que presta sus servicios en ese recinto migratorio e incluso de los visitantes.

94. Esta problemática no ha pasado desapercibida para las organizaciones de la sociedad civil, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. Insyde¹³ documentó: *“Sobre las condiciones generales de limpieza de la estación, las personas coincidieron en que se hacía limpieza regularmente, sin embargo el exceso de población provocaba que los sanitarios se encontraran sucios y que cobijas, sábanas y colchonetas permanecieran sucias. Entre las personas que llegaron a tener estancias mayores a dos meses algunas relataron que recibían cambios de sábanas cada mes y medio o más.”*

95. En ese mismo tenor, Sin Fronteras IAP, en su informe *“LA RUTA DEL ENCIERRO: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales”*¹⁴ enteró *“...La estación migratoria de Iztapalapa posee una capacidad de 430 personas, y cuenta con áreas de hombres, mujeres y menores. Se ha observado también que resulta complicado determinar el área en la cual colocar a las personas transgénero o transexuales, para evitar que sean objeto de violencia; observamos que se encuentran en una sala al ingreso de la estación, donde sólo hay sillones. La estación posee una biblioteca y espacios para la recreación, y da la posibilidad de caminar al aire libre. Sin embargo, algunas personas mencionan que “En el área de hombres estamos muchos, por lo menos*

¹³ Observatorio Ciudadano de los Derechos Humanos del Migrante, *“Informe sobre estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración Iztapalapa, Puebla y Saltillo”*, 2013, pág. 19.

¹⁴ México, mayo de 2014, pág. 59 y 60

200 personas, y recientemente los menores que estaban en el área A la cual es muy reducida quemaron colchones por el encierro.”

96. En virtud de que la estancia de las personas en las instalaciones de la EM es susceptible de prolongarse por días e incluso por meses, es indispensable que atendiendo a su obligación prevista en los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2, párrafo segundo, 6, 67, 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración; 223, 225, párrafo primero, 226, fracción XIV, de su Reglamento; 1º, párrafo segundo, 24, fracción XIV de las “Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, la autoridad migratoria les garantice una estancia digna y de respeto a sus derechos humanos, lo que implica proporcionar condiciones adecuadas para permitirles hacer frente a sus requerimientos básicos durante el tiempo que dure su estadía.

97. De los argumentos expuestos, se puede concluir que las autoridades del INM vulneraron el derecho humano al trato digno de las personas en contexto de migración internacional albergadas en ese recinto migratorio durante las visitas de supervisión realizadas por este Organismo Nacional, y que han quedado descritas, pues omitió proporcionarles condiciones dignas a todos los extranjeros, circunstancia que en mayor medida obedeció a la falta de acciones para evitar la sobrepoblación de esas instalaciones.

Adolescentes alojados en la EM.

98. De los listados de la población alojada en la EM, obtenidos por personal de esta Comisión Nacional en las visitas de supervisión de los derechos humanos, se pudo advertir que en dichos días existió una considerable población de niñas, niños y adolescentes en dicho recinto migratorio. Al tomar en consideración que en los citados listados no se hace una separación entre menores de 12 años y mayores, y entre acompañados y no acompañados las cifras eran las siguientes:

FECHA DE VISITA	MENORES		TOTAL
	FEMENINO	MASCULINO	
01-abr-16	36	93	129
04-abr-16	37	95	132
06-abr-16	37	101	138
08-abr-16	38	106	144
11-abr-16	38	95	133
11-may-16	30	58	88
10-jun-16	42	76	118
24-jun-16	62	106	168
04-jul-16	61	100	161
08-jul-16	69	110	179
08-sep-16	56	97	153
14-sep-16	56	96	152
19-sep-16	50	89	139
20-sep-16	55	92	147
03-oct-16	72	138	210
20-oct-16	57	116	173
21-oct-16	59	116	175

99. En el informe que rindió el INM a este Organismo Nacional sobre la forma en que estaban distribuidos los módulos de la EM, informó que en uno de ellos se albergaban varones adolescentes de entre 12 a 17 años de edad, pues las adolescentes se les ubica en el módulo de adultas. Posteriormente, en diverso informe refirió que en el área destinada para alojar adolescentes varones, construyó otro dormitorio con capacidad para 30 menores de edad, aumentando así el número de personas que pueden ser albergadas en ese lugar.

100. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración, el Instituto tiene la obligación de canalizar de forma inmediata a los adolescentes al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) correspondiente; para su alojamiento, en tanto se resuelve su situación migratoria, aun cuando en el segundo párrafo previene que: *“Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria (...) deberá asignárseles en dicha*

estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos”.

101. No obstante, el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ordena que: *“En ningún momento las niñas, niños y adolescentes (...) serán privados de la libertad en estaciones migratorias o cualquier otro recinto migratorio”.*

102. Cuando la normativa de protección, como lo es el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y la de migración entren en conflicto, deberá prevalecer, en todo caso, el interés superior de la niñez y, por tanto, debe aplicar la que más le favorezca, por lo que los adolescentes no pueden permanecer alojados en ninguna estación migratoria.

103. Esta Comisión Nacional considera inadecuado que en la EM exista un área para alojar a los adolescentes en contexto de migración, y aún más grave el hecho de que el INM hubiese tomado como medida para dotar a dicho recinto migratorio de mayor capacidad (construir otro dormitorio en dicha área) pues ello hace suponer el alojamiento de un número mayor de adolescentes. Esta situación resulta violatoria de lo establecido en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que mandata que la niñez no debe estar detenida en recintos migratorios.

104. Este Organismo Nacional sostuvo en el informe sobre la “Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de Protección Internacional” que *“por ninguna circunstancia las niñas, niños y adolescentes acompañados o no, deberían permanecer en un recinto migratorio, [en correspondencia del artículo 111 del referido Reglamento, pues] no es el lugar adecuado para salvaguardar sus derechos humanos, además, los servidores públicos “especializados” en su protección y detección de necesidades especiales*

*no se encuentran presentes durante el desarrollo de todo el procedimiento administrativo migratorio”.*¹⁵

105. No obstante lo anterior, el 4 y 8 de noviembre de 2016, este Organismo Nacional realizó visitas de supervisión a la EM y según los listados de población facilitados por el INM, se observó que en esos días el recinto migratorio tenía alojados a 168 y 177, menores de edad, principalmente en el módulo que en dicha estación migratoria se utiliza para alojar a los adolescentes y en el cual ha dicho de la autoridad se construyó una nueva área para alojar a más adolescentes, lo que evidentemente se contrapone con el referido artículo 111 de Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y a lo señalado por esta CNDH en el citado Informe pues es evidente la falta de acciones por parte de la autoridad migratoria para que los adolescentes no permanezcan alojados en dichas instalaciones.

106. Por lo anterior, y a efecto de que el INM a la brevedad realice acciones concretas y viables para respetar los derechos humanos de los adolescentes alojados en el módulo, es impostergable la emisión de la presente Recomendación, para que de manera inmediata los adolescentes sean canalizados al DIF correspondiente, dando parte a las Procuradurías federales y locales de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para su intervención.

Responsabilidad Institucional.

107. Es importante destacar que si bien es cierto que el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 constitucional, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto de los derechos humanos de los migrantes extranjeros, como en el presente caso.

¹⁵ CNDH. 24 de octubre de 2016, párr. 263.

108. Conforme a lo dispuesto en la Ley de Migración y su Reglamento, el Instituto Nacional de Migración es el organismo al que le corresponde legalmente el ejercicio de control migratorio en nuestro país.

109. Al encargarse de dicho control el INM tiene que ejercer la custodia de las personas alojadas en una estación migratoria por encontrarse en una situación migratoria irregular en el país, por lo que su actividad también, y ante todo, debe pugnar por el estricto respeto de sus derechos humanos.

110. No pasa inadvertido que en este caso no se puede atribuir la responsabilidad de un servidor público en particular, dado que en el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM intervienen distintos funcionarios. De ahí que compete a ese Instituto establecer los medios y procedimientos que permitan a sus servidores públicos actuar de manera eficiente y unitaria, como un todo institucional, para tomar las medidas idóneas y necesarias para la atención de las problemáticas que se presentan en la operación de dicho recinto, entre otras, la relativa a la sobrepoblación.

Formas de dar cumplimiento a la Recomendación.

111. Para efecto de tener por cumplido el primer punto recomendatorio la autoridad deberá diseñar e implementar un protocolo de actuación para prevenir la sobrepoblación en la EM, en el que se aborde, entre otros temas: a) La canalización a distintas estaciones migratorias para el alojamiento de personas extranjeras que procedan en conducción de otras estaciones, cuando esta se encuentre en un 80% de su cupo, asumiendo los compromisos sancionados en el artículo 48 del “Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración” b) La agilización de los procedimientos administrativos de las personas alojadas en dicho recinto migratorio, c) Explorar alternativas en la detención, principalmente de personas en situación de vulnerabilidad, como son familias, personas con discapacidad, aquellas pertenecientes al grupo LGBTTTIQ y de

aquellas solicitantes de la condición de refugiado en tanto se determina dicho procedimiento. Este punto recomendatorio se tendrá por cumplido cuando se presente a este Organismo Nacional el documento que contenga dicho protocolo, así como el cronograma o calendario de la implementación del mismo.

112. Por cuanto hace al segundo punto recomendatorio, se tendrá por cumplido una vez que la autoridad migratoria acredite que el módulo designado para alojar adolescentes en la EM dejó de operar para esos fines, y se hayan suscrito los acuerdos interinstitucionales con los Sistemas DIF y con las Procuradurías federales y locales de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para la pronta canalización de los adolescentes retenidos.

113. Respecto al tercer punto recomendatorio, de igual manera la autoridad deberá emitir una Circular dirigida al responsable de la EM-CDMX, en la que se le instruya para que a toda persona que ingrese a esas instalaciones se le proporcione y garanticen las condiciones necesarias para el descanso nocturno y una estancia digna.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted Comisionado del INM, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA: Que se diseñe e implementen un protocolo de actuación para prevenir la sobrepoblación en la Estación Migratoria del INM en la Ciudad de México, en los términos expuestos en la presente Recomendación.

SEGUNDA: Se giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que en la Estación Migratoria del INM en la Ciudad de México deje de operar el módulo para el alojamiento de adolescentes, quienes deberán ser canalizados de manera inmediata a los Centros de Asistencia Social de los Sistemas DIF que corresponda, dando parte de ello a las Procuradurías federales y locales de Protección de los

Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y debiendo suscribir acuerdos interinstitucionales con dichas dependencias para garantizar la inmediata canalización de los adolescentes.

TERCERA: Gire instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se tomen las medidas necesarias para que al ingreso de las personas en contexto de migración a la Estación Migratoria del INM en la Ciudad de México, se les proporcione una cama individual o colchoneta, ropa de cama y demás condiciones indispensables para el descanso nocturno, aseo personal y condiciones de habitabilidad, de tal modo que se les garantice una estancia digna y segura durante el tiempo que permanezcan bajo resguardo de la autoridad migratoria.

114. 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 servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

115. 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 en los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

116. 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.

117. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, 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, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ