

INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN
DE LAS ESTACIONES
MIGRATORIAS EN MÉXICO,
HACIA UN NUEVO MODELO
ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN



**INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN
MÉXICO, HACIA UN NUEVO MODELO ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN**



2019

INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO MODELO ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN

D. R. © 2019 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3493, Col. San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras,
Ciudad de México, C.P. 10200.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

www.cndh.org.mx

Coordinador: Edgar Corzo Sosa

Participantes: Jesús Salvador Quintana Roldán, CNDH

Elvia Lucía Flores Ávalos, CNDH

Rocío Karina Cano Albañez, CNDH

Laura Ortiz Valdez, CNDH

Mauro Pérez Bravo, CNDH

Ximena Pérez García, CNDH

María del Carmen Salas Alvarez, CNDH

Erika Isabel Pichardo Paz, CNDH

Ana Lucía Ramírez Elenes, CNDH

René Ponce Campos, CNDH

Julia Isabel Flores Dávila, UNAM

Agustín Morales Mena, UNAM

Liliana Huerta Rodríguez, UNAM

Primera edición, 2019

Hecho en México/ Made in México

INFORME ESPECIAL. SITUACIÓN DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO MODELO ALTERNATIVO A LA DETENCIÓN	1
PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA DETENCIÓN MIGRATORIA Y LOS RECINTOS MIGRATORIOS.....	13
I. Antecedentes legislativos de los recintos migratorios.....	17
II. La presentación y alojamiento en recintos migratorios.....	36
III. Las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en México	43
IV. Flujos migratorios y sitios habilitados como recintos migratorios, 2016 a 2019	52
CAPÍTULO SEGUNDO: LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU PERCEPCIÓN DEL TRATO EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS	83
I. La información que recibieron por parte de las autoridades al ingresar a algún recinto migratorio.....	84
II. Las condiciones físicas de los recintos migratorios.....	91
III. Percepción del trato recibido y el derecho a no ser discriminado	100
IV. La convivencia entre personas migrantes en los recintos migratorios.....	110
CAPÍTULO TERCERO: EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONAS MIGRANTES DETENIDAS EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS	117
I. El derecho al trato digno y las condiciones de los recintos migratorios de detención	118
II. Derecho a la protección de la salud	174
III. Derecho a la seguridad jurídica.....	200
IV. Derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho a solicitar asilo.....	212
V. El interés superior de la niñez y la unidad familiar	228
CAPÍTULO CUARTO: DETENCIÓN MIGRATORIA COMO EXCEPCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS ..	237
I. Modelos de alternativas a la detención	238
II. ¿Por qué la detención en Estaciones Migratorias debe ser excepcional?	270
III. Alternativas a la detención	274
IV. La Custodia provisional: Alternativa a la detención migratoria prevista en la Ley de Migración.....	276
V. Ventajas de las alternativas a la detención	281
CONCLUSIONES.....	286
PROPUESTAS	292
ANEXO.....	304
FUENTES DE CONSULTA	312

PRESENTACIÓN

La presente investigación surge del trabajo cotidiano de este Organismo Nacional, donde el análisis sistemático, histórico y práctico de las normas en materia de migración nos muestran la evolución de la política migratoria y de la detención de las personas migrantes, los diferentes flujos migratorios para que, con base en ello, se generen inercias en los gobiernos e instituciones del Estado de los tres niveles de gobierno para crear mejores modelos de atención que tengan como eje el respeto de los derechos humanos, tal y como marcan los estándares internacionales.

Los objetivos que marcaron la ruta de la presente investigación fueron:

- Obtener un contexto de la evolución normativa de la detención migratoria en México.
- Visibilizar las nuevas necesidades de atención derivadas de los flujos migratorios extraordinarios como son las caravanas de personas migrantes.
- Conocer la percepción que las propias personas tienen sobre la vida cotidiana en detención en alguno de los recintos migratorios habilitados por Instituto Nacional de Migración.
- Evidenciar las condiciones físicas en las que se encuentran los diversos recintos migratorios que existen en el país.
- Reconocer los principales problemas a los que se enfrentan las personas migrantes en detención migratoria.
- Conocer y reconocer el estado que guarda el derecho a la salud, el interés superior de la niñez y la unidad familiar, al interior de los recintos migratorios.
- Obtener un diagnóstico sobre el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica, así como el reconocimiento de la condición de refugiado y, en su caso, del derecho de asilo, de las personas en detención migratoria.

- Generar propuestas de alternativas a la detención migratoria para lograr una migración segura, ordenada y regular, conforme a los compromisos asumidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.
- Generar acciones para la protección de las personas migrantes en detención migratoria por México.

INTRODUCCIÓN

México es un país con una importante tradición migratoria, tanto de origen como de tránsito, retorno y, recientemente, destino. Por su ubicación geográfica, existe particularmente un gran flujo de personas migrantes en tránsito por el territorio mexicano, gran parte del cual ingresa de manera no documentada. No obstante, son personas a las que se les debe un respeto a sus derechos humanos y su dignidad.

La migración es un derecho humano reconocido a nivel constitucional e internacional. Una persona migrante que ingresa a nuestro país tiene derechos que tanto la sociedad como las autoridades de los tres niveles de gobierno deben respetar.

Reconocer la existencia de la migración no documentada en un país, permite abordar la situación de una manera clara y contundente, buscando las alternativas para escuchar, atender y apoyar a los diversos grupos: niñas, niños, adolescentes, mujeres, mujeres embarazadas, familias, adultos, comunidades indígenas, con diversos idiomas, integrantes de la comunidad LGBTTIQ, adultos, personas con discapacidad, siempre

teniendo como eje los derechos humanos y fomentar la regularización de la estancia en el país, de manera ordenada y segura.

En nuestro país, sin embargo, sigue imperando una política de contención y de detención, privando de la libertad a las personas en recintos que evidencian carencias y malas condiciones de trato.

Este Informe es un diagnóstico de la situación actual de las condiciones que guardan las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales que se han habilitado en nuestro país para detención migratoria, y es también una propuesta de alternativa a la detención migratoria que tiene como base fundamental la dignidad de la persona.

El Informe se dividió en cuatro capítulos:

En el primer capítulo se explica el contexto de la detención migratoria en México, su evolución legislativa, la transformación de ser un delito a una falta administrativa, y los cambios en la atención ante los flujos migratorios de los últimos años.

El segundo capítulo recoge las percepciones de las propias personas migrantes sobre diferentes aspectos de su vida cotidiana durante su detención en los recintos migratorios como: la información que recibieron al ingresar, las condiciones físicas de las instalaciones, el trato que recibieron y la convivencia.

El tercer capítulo aborda el marco jurídico y el respeto de cada uno de los derechos que tienen las personas migrantes en detención. De manera particular se estudia el derecho al trato digno, el derecho a la protección de la salud, el interés superior de la niñez y la unidad familiar y el derecho a la seguridad jurídica, y el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho a solicitar asilo.

En él se evidencia la situación actual de las personas alojadas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración en México, para determinar si el modelo administrativo-migratorio de detención garantiza el pleno respeto de los derechos humanos de quienes son detenidos y permanecen en los citados recintos migratorios.

Este capítulo se enriquece con la experiencia del trabajo diario del personal adscrito a este Organismo Nacional en la realización de las visitas de

verificación a los recintos migratorios y las recomendaciones emitidas sobre este particular en los últimos años.

El último capítulo aborda las *alternativas a la detención migratoria*, y los estándares internacionales para la construcción de un nuevo modelo de atención en México, pues durante la elaboración de este Informe se advierte que la detención migratoria en México es una regla y no una excepción.

Al final se encuentran las conclusiones y propuestas dirigidas a distintas autoridades, como son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Migración, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas, Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia.

“Parte de la construcción de una nueva nación incluye construir un espíritu de tolerancia, amor y respeto entre la gente de este país.”

Nelson Mandela

CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA DETENCIÓN MIGRATORIA Y LOS RECINTOS MIGRATORIOS EN MÉXICO

Este capítulo tiene como objetivo mostrar la evolución de las normas vinculadas con los recintos migratorios en nuestro país, cómo se ha transitado de la criminalización de las personas extranjeras que ingresaban a territorio nacional de manera no documentada o sin documentos, hacia un modelo que pretende garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes, tanto en su detención como durante su alojamiento en los recintos migratorios. Así, se transitó de una regulación somera a una cada vez más precisa, sin que esto signifique que dicha regulación haya sido acatada cabalmente por las autoridades migratorias.

Las personas extranjeras que ingresan al país de manera no documentada o sin documentos son sometidas a un procedimiento administrativo que implica su privación de libertad y su alojamiento en recintos migratorios, o en los lugares que en su momento disponga la autoridad migratoria derivado de los flujos extraordinarios de personas migrantes.

Los flujos migratorios que se presentan de 2016 a 2019 representaron grandes desafíos para la política migratoria de México; si bien la legislación en materia de detención fue avanzando, lo cierto es que el cambio de la política migratoria de los Estados Unidos ha impactado y puesto en

evidencia la necesidad de nuevos modelos de atención a las personas migrantes en tránsito por México que provienen de diversos países como Haití, Cuba, los del Triángulo Norte de Centroamérica y, recientemente, la migración extracontinental proveniente de países africanos y asiáticos, siendo que la detención de un gran número de personas de tan distintas nacionalidades en recintos migratorios o lugares habilitados para su atención, no fue la mejor respuesta para el respeto y dignidad de dichas personas en contexto de migración.

Por ello, este capítulo se divide en cuatro apartados: I. Antecedentes legislativos de los recintos migratorios; II. La presentación y alojamiento en recintos migratorios; III. Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en México; y IV. Flujos migratorios y sitios habilitados como recintos migratorios, 2016-2019.

En estos apartados se sientan las bases para el análisis y posterior diagnóstico de los recintos migratorios que existen en México, con el objetivo de conocer las condiciones en las que las personas extranjeras permanecen detenidas en nuestro país, qué tanto la autoridad migratoria cumple a cabalidad con las normas que regulan a las Estaciones Migratorias y/o Estancias Provisionales, así como el respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de migración que ingresan a esas instalaciones.

La migración en México ha sido y será parte de su historia debido a dos factores: el primero, tiene que ver con su ubicación geográfica respecto de los Estados Unidos de América que es el principal destino en el mundo de la mayoría de los flujos migratorios, por ello nuestro país se ha caracterizado como de origen y tránsito; aunque también en las últimas décadas se ha sumado como país de retorno, y cada vez más de destino. Por lo que hace al segundo factor, éste estriba en la tradición de solidaridad con pueblos hermanos que han sufrido éxodos importantes por cuestiones de índole político en sus países de origen o por desastres naturales, brindándoles protección internacional a través del asilo o el reconocimiento de la condición de refugiados.

A pesar de lo anterior, la política migratoria del Estado mexicano siempre ha sido de contención, edificando o habilitando recintos migratorios en todo el territorio nacional, en los que un gran número de personas migrantes son privadas de su libertad por no acreditar su legal estancia en México, a pesar de que dicho aspecto no constituye un ilícito penal, ya que la actual Ley de Migración establece que:

...En ningún caso una situación migratoria irregular pre configurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión

de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada...¹

Con la finalidad de tener un contexto genérico de la evolución normativa de dicha política migratoria, este Organismo Nacional consideró importante analizar el origen y transformación de las normas que regulan el funcionamiento de los recintos migratorios del país, para constatar si contamos con un sistema que pugne por el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes detenidas en recintos migratorios, si los modelos de atención y la infraestructura de dichas instalaciones lo permiten o si, por el contrario, aún estamos en lo que denominaremos modelo de alojamiento tipo “carcelario”, similar al utilizado en los Centros de Reinserción Social, que conserva criterios de contención y represión de las personas en contexto de movilidad, como si se les atribuyeran conductas delictivas.

Asimismo, en este capítulo se describirá, a grandes rasgos, cómo se lleva a cabo el procedimiento administrativo migratorio en relación con la “presentación” y el “alojamiento” de las personas migrantes en los recintos migratorios y, respecto a éstos últimos, se verá su clasificación, sus

¹ Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de mayo de 2011, artículo 2, párrafo 3.

características y cómo se han ido habilitando de acuerdo a las necesidades del país.

Por último, se hará referencia a los eventos suscitados en los últimos tres años que llevaron a la instalación de recintos migratorios improvisados para la atención de los flujos migratorios extraordinarios provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, Haití, Cuba y diversos países del continente africano; cuya detención provocó el hacinamiento en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS RECINTOS MIGRATORIOS

El 13 de marzo de 1926 se publicó la Ley de Migración, la cual fue de corte restrictivo para el ingreso de personas extranjeras en el país.² Cuatro años más tarde se emitió una nueva Ley de Migración³ que igual que la anterior limitaba el ingreso de personas extranjeras, ya que en su artículo 5 confería a la Secretaría de Gobernación la facultad para "*...sujetar a modalidades diversas, la migración de extranjeros que, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio, sea considerada benéfica o perjudicial...*".

Dicha Ley también determinaba que si alguna persona extranjera no

² La política migratoria era de corte selectivo donde había la posibilidad de seleccionar a los migrantes que podían ingresar al país. Se establecían restricciones tales como saber leer y escribir, la prohibición de entrada para los toxicómanos y traficantes ilegales de drogas enervantes, o no exhibir, en su caso, el contrato de trabajo.

³ *Diario Oficial* del 30 de agosto de 1930.

cumplía los requisitos para su legal estancia en el país, sería conducida al lugar designado por la Secretaría de Gobernación para ser retornados a su país de origen (artículo 103),⁴ sin establecer reglas o lineamientos para determinar las características de dichos espacios, aunado a que tampoco se utilizaba su denominación de Estaciones Migratorias.

Adicionalmente, se disponía que la persona que deseaba ingresar al país debía pagar una fianza para garantizar su regreso. En tanto que en su capítulo XVIII denominado de las "Disposiciones penales", se establecía que las infracciones a dicho ordenamiento serían castigadas "*administrativamente*", para lo cual se señalaba que se imponían diversas multas y, en algunos casos, multa y deportación según la conducta que se acreditara.

Fue hasta la Ley General de Población de 1947 y su Reglamento del 4 de mayo de 1950 que se empezó a utilizar el término "Estaciones Migratorias", para designar los lugares de alojamiento de las personas migrantes con condición de estancia no documentada y que eran detenidas por las autoridades. En el artículo 25 del citado Reglamento se dispuso:

...Queda facultada la Secretaría para establecer o habilitar en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la internación o desembarco provisional de extranjeros carentes de

⁴Esta disposición se replicó en la Ley General de Población de 1936, artículos 111, 121 y 185.

algún requisito migratorio, que no puedan satisfacer en el momento de examen, o para alojar como medida de aseguramiento a los extranjeros que deban ser expulsados o deportados o que tengan que cumplir arresto impuesto como sanción por la Secretaría. La administración y vigilancia de estas estaciones estará exclusivamente a cargo de la Secretaría...

En esta Ley y su Reglamento surge legalmente el término de Estaciones Migratorias, y la necesidad de habilitarlas como lugar de arresto y de sanción para las personas extranjeras que debían ser expulsadas o deportadas.

En el apartado de la citada Ley, relativo a las "Sanciones", se establecían penas desde los 6 meses hasta los 5 años de prisión, y multa a aquellas personas extranjeras que reingresaran o permanecieran en el país sin reunir los requisitos señalados en dicho ordenamiento, según las particularidades del caso, siendo evidente que la política migratoria de ese momento era criminalizar, arrestar, sancionar, expulsar o deportar a las personas por su condición de estancia no documentada en el país.

El 3 de mayo de 1962 se publicó un nuevo Reglamento de la Ley General de Población que derogó el de 1950. En el artículo 25 de este nuevo ordenamiento se asentó que: *"En aquellos lugares donde la Secretaría no tenga establecidas Estaciones Migratorias, se considerarán habilitados los establecimientos locales de detención preventiva."* Así surgió legalmente la

facultad para habilitar cárceles municipales o separos de policía, como espacios para detener personas migrantes que no acreditaban su condición de estancia legal.

Doce años más tarde, el 7 de enero de 1974, se publicó la Ley General de Población que aún continúa vigente.⁵ En la exposición de motivos se señaló que la política migratoria debía satisfacer los intereses nacionales. En este sentido afirmó: *“La iniciativa se rige por la idea de que sólo serán admitidos a la vida nacional los extranjeros que deseen sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos.”* Esta Ley condicionaba el ingreso de personas extranjeras a un número determinado, ya fuera por actividades o por zonas de residencia, dependiendo de la asimilación de éstas al medio nacional y sujetándolas a las modalidades que la Secretaría de Gobernación juzgara pertinentes.

En materia de asilo, se extendieron los beneficios a las personas extranjeras de cualquier nacionalidad perseguidas en su país de origen por cuestiones políticas, y se incorporó como una característica de la calidad migratoria el “No Migrante” y el “Asilado Político”.⁶

⁵ Sin embargo, como se verá más adelante, la parte concerniente al movimiento migratorio se cambió a la nueva Ley de Migración de 2011.

⁶ Artículo 41. “ASILADO. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue

El artículo 71 de la citada Ley se refería al establecimiento de Estaciones Migratorias en los lugares de la República que la Secretaría de Gobernación estimara conveniente para alojar en las mismas, como medida de aseguramiento, si así lo estimaba pertinente, a las personas extranjeras cuya internación se hubiese autorizado en forma provisional, y a aquéllas que debían ser expulsadas. Asimismo, el artículo 73 señalaba que las autoridades que por ley tuviesen a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, podían colaborar con las autoridades de migración cuando éstas lo solicitaran para hacer cumplir las disposiciones de la Ley.

Se penalizaba el ingreso o estancia ilegal en el país en el Capítulo VII relativo a las "Sanciones", pues se incorporó un tipo delictivo para sancionar a quienes por sí mismos, o por cuenta de otros, introdujesen o pretendiesen introducir a personas extranjeras a otro país a través del territorio nacional. Se consideraba la imposición de penas privativas de la libertad desde las 36 horas de arresto hasta 10 años de prisión, según el tipo de infracción o modalidad del delito cometido. La expulsión de personas extranjeras era de orden público, por lo que en tanto se ejecutaba la misma, la Secretaría de

conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurra. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia".

Gobernación podía determinar su aseguramiento en Estaciones Migratorias o en lugares habilitados para ello.

El 17 de noviembre de 1976 se publicó el Reglamento de dicha Ley, indicando en su artículo 58 lo siguiente:

...La Secretaría podrá establecer o habilitar en los lugares que considere adecuados, Estaciones Migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento del examen o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros que deben ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas Estaciones Migratorias, se considerarán habilitados los establecimientos locales de detención preventiva...

Al igual que sus antecesoras, en dicho Reglamento se continuó normando la permanencia de personas extranjeras en centros de detención preventiva como pudieran ser reclusorios, separos policíacos, agencias del Ministerio Público y cárceles municipales, recintos que eran habilitados en los lugares donde no existían Estaciones Migratorias.

El hecho de haber considerado los establecimientos locales de detención preventiva como apropiados para la detención migratoria, obligaba la convivencia de personas extranjeras en situación migratoria no documentada, quienes solamente habían incumplido con algún requisito

de tipo administrativo y a quienes no necesariamente se les imputaba la comisión de un ilícito, con personas que estaban siendo investigadas por su posible participación en un hecho criminal.

Los antecedentes legislativos del surgimiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales no contienen regulación sobre su funcionamiento y condiciones. Dichos recintos migratorios son producto de un modelo restrictivo de política migratoria y de seguridad nacional, que tenía como objeto contener y restringir el ingreso de personas extranjeras en condición de estancia no documentada, pues incluso esta misma condición no era permisible, por tanto, a las personas migrantes se les consideraba transgresoras de la ley penal, y, en consecuencia, merecedores de pena privativa de la libertad.

A partir de los años 90's se vislumbraron cambios importantes en la legislación migratoria. A partir de 1992⁷ se prohibió que se habilitaran los centros de reclusión para sentenciados como sitios para la estancia de personas migrantes, y en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración concediéndole la facultad de operar las Estaciones Migratorias.⁸

⁷ A través del Reglamento a la Ley General de Población publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1992.

⁸ Artículo 15 del Decreto por el cual se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1993.

Con el Reglamento de la Ley General de Población, expedido el 14 de abril de 2000, se reguló con mayor detalle el aseguramiento de personas en los recintos migratorios y se determinó la facultad de la Secretaría de Gobernación para crear disposiciones administrativas que regularan su funcionamiento previniendo, para regirlas que deberían prever, por lo menos los siguientes aspectos:⁹

- Objeto del aseguramiento.
- Duración máxima de la estancia de las personas extranjeras aseguradas.
- Respeto a los derechos humanos de las personas asegurados.

Dicho Reglamento estableció el procedimiento que debía seguirse en el supuesto del aseguramiento de personas extranjeras:¹⁰

- Practicar un examen médico para certificar las condiciones psicofísicas de ingreso.
- Permitir la comunicación de las personas alojadas con la persona que solicitara, vía telefónica o por cualquier medio disponible.
- Notificar de inmediato a su representante consular acreditado en México. En caso de no contar con pasaporte, solicitar la expedición o, en su caso, del documento de identidad y viaje.
- Levantar inventario de las pertenencias que trae consigo y depositarlas en el área establecida para ello.
- Levantar un acta administrativa en la que se asiente su declaración, y en presencia de dos testigos hacerle saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar, siempre y cuando la

⁹ Reglamento a la Ley General de Población, el artículo 208.

¹⁰ Artículo 209.

autoridad migratoria no lo hubiese declarado al momento de ser detenido.

- En caso de ser necesario, habilitar traductor para el desahogo de la diligencia.
- Notificar a la persona extranjera el derecho de nombrar representante o persona de su confianza que le asista y acceso al expediente.
- Proporcionar durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso necesario.
- Tener derecho a ser visitada durante su estancia por familiares, su representante o persona de su confianza.
- Alojamiento de las familias en la misma instalación y permitir su convivencia diaria.
- Devolución de pertenencias a su salida de la Estación Migratoria.

El 26 de noviembre de 2001, la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración,¹¹ con el propósito de regular las actividades en dichos recintos dentro del más estricto respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, y se determinó como responsable de su cumplimiento al Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Las Normas comprendían los siguientes aspectos:

- Prohibiciones.
- El procedimiento migratorio del asegurado y plazos para resolver la situación jurídica de la persona extranjera detenida.
- Supuestos de excepción de los plazos.
- Orden y disciplina.
- Horarios.

¹¹ En adelante Normas.

- Establecimiento de buzones de quejas y sugerencias.
- Examen médico al ingreso y atención médica dentro de la Estación Migratoria.
- Resguardo de pertenencias.
- Información sobre derechos de las personas detenidas.
- Características del dormitorio, ropa de cama, alimentos, instalaciones sanitarias.
- Distribución de las personas aseguradas dentro de la Estación Migratoria: hombres, mujeres, personas menores de edad y familias.
- Capacidad de la Estación Migratoria.
- Obligaciones de las personas detenidas.
- Seguridad y control de la Estación Migratoria.
- Control de visitas: horarios y tiempo máximo.
- Obligaciones y capacitación del personal administrativo de la Estación Migratoria.

Pese a los avances normativos, y que se había establecido la obligación de respetar los derechos de las personas migrantes detenidas, en el año 2002 se dio a conocer el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, elaborado después de realizar una visita a los recintos migratorios de Tapachula, en Acayucan Veracruz y otros ubicados en la frontera norte de nuestro país, concluyendo lo siguiente:¹²

¹² Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición Visita a México, E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, Ginebra, Naciones Unidas, 2002, pp. 11-13. Consultado el 3 de junio de 2019, en: <https://daccess-ods.un.org/TMP/3869001.26934052.html>.*

- Las condiciones de detención varían en función del lugar y del número de personas migrantes detenidas.
- Las instalaciones visitadas se encontraban en espacios improvisados.
- Muchas carecían de camas siendo que las personas migrantes se acomodaban en el suelo, pasillos e incluso en las oficinas del Instituto Nacional de Migración.
- Sobrepopulación de la Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas.
- Las personas migrantes podían ser internadas en cárceles municipales.
- Los cuerpos de seguridad encargados de administrar las Estaciones Migratorias no contaban con la capacitación adecuada.
- Las instalaciones no eran apropiadas para el aseguramiento de las personas migrantes transgrediendo la dignidad de los mismos.
- En la Estación Migratoria del entonces Distrito Federal se observaron problemas sanitarios y condiciones de hacinamiento.
- Los alimentos no eran suficientes ni acordes a las diferencias culturales de las personas migrantes.
- Trato discriminatorio y humillante a personas aseguradas de culturas, religiones y etnias diferentes.
- Atención médica precaria.
- Habilitación de una Estación Migratoria en la base naval de la Armada en Champotón, Campeche.
- Abusos por parte de agentes de fuerzas públicas contra personas migrantes detenidas en las Estaciones Migratorias o centros de detención preventiva.
- La mayoría de las personas detenidas carecían de asistencia consular.

Si bien desde el 2001, con la emisión de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias se pretendía que dichos recintos operaran dentro del respeto a los derechos humanos de las personas extranjeras ahí detenidas, el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas de 2002 dio cuenta que dicho propósito era inalcanzado por la sobrepoblación, las condiciones precarias e inadecuadas de los recintos, la insuficiente

atención médica y alimentaria, y el trato discriminatorio y humillante, entre otras consideraciones que observaron que era una constante en los recintos migratorios que fueron visitados, circunstancias que evidentemente eran contrarias a lo establecido en las referidas Normas.

Posteriormente, el 21 de julio de 2008 se publicó una importante reforma a la Ley General de Población mediante la cual se derogaron los artículos 119 a 124 que contenían sanciones al ingreso o permanencia indocumentada de personas extranjeras en el país, y se eliminaron los tipos penales que criminalizaban a la persona migrante. Esta reforma obedeció a las recomendaciones que, en su momento, fueron emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³ y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los Migrantes a partir de su visita a México en 2002.

Ocho años después de que fueron emitidas las Normas el 7 de octubre de 2009, se publicó una versión actualizada del *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto*

¹³ Recomendación General número 13/2006 sobre la Práctica de Verificaciones Migratorias Ilegales del 11 de diciembre de 2006. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_013.pdf.

Nacional de Migración, las cuales subrayaron el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de los alojados en ellas. Cabe mencionar que la nueva versión obedeció a que las anteriores habían sido cuestionadas por el Informe Especial y las Recomendaciones de este Organismo Nacional en 2005, así como por organizaciones de la sociedad civil en virtud de que no eran observadas en la mayoría de los recintos migratorios del país, lo que originaba discrecionalidad en su aplicación.¹⁴

Las innovaciones respecto de las Normas de 2001 fueron las siguientes:

- Se prohibió habilitar como Estación Migratoria los centros de detención preventiva.
- Se incorporaron distinciones entre persona “alojada” y “asegurada”, las primeras, como aquellas personas extranjeras que se encuentran dentro de la Estación Migratoria y las segundas, quienes están en proceso de repatriación a su país de origen.
- Se prohibió explícitamente la discriminación hacia los alojados en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Se incluyó la obligación de notificar los traslados a las personas extranjeras, así como de informarles el lugar al que serán llevadas y los motivos de éste.
- Se adicionó que en el examen médico se considerara la salud psicofísica.
- Se agregó el supuesto de la repatriación voluntaria.
- Se determinaron obligaciones para el responsable de la Estación Migratoria.
- Se consideraron las necesidades especiales de nutrición, alimentación y agua potable, para grupos en situación de vulnerabilidad.

¹⁴ Canales, Alejandro, “Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México”, en Martínez Pizarro, Jorge, (ed.), *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2011, p. 239. Consultado el 3 de mayo de 2019, en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35288-migracion-internacional-america-latina-caribe-nuevas-tendencias-nuevos-enfoques>.

- Se determinó que las Estaciones Migratorias deberían contar con instalaciones sanitarias adecuadas y facilitar a las personas alojadas el acceso a servicios para su aseo personal y para lavar su ropa.
- Se prevé que, en la distribución de los alojados, se atienda el interés superior de la niñez migrante.
- Se estableció la obligación de proporcionar asistencia psicológica a las personas extranjeras.
- Se determinaron los requisitos para el Acceso de Asociaciones Religiosas y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y un plazo de 15 días para resolver la autorización correspondiente.
- Se incorporaron las causas para negar o cancelar las visitas.

No obstante las modificaciones a las Normas, éstas no implicaron cambio alguno en la estructura física de dichos recintos, pues se continuó con el esquema de uso de personal de seguridad, vigilancia y custodia, la prohibición del ingreso a las Estaciones Migratorias de personas que no contaban con un pase de visita, la revisión física de los asegurados y de los dormitorios, además de la existencia de celdas, rejas metálicas, aldabas y candados. Aún se usan bases de cemento como camas; el modelo y la infraestructura sigue manteniéndose similar al de un Centro de Reinserción Social en el que se compurgan penas por la comisión de un ilícito.

El 25 de mayo de 2011, ante la dinámica de la migración en los primeros años del nuevo milenio, se promulgó una ley específica sobre la materia, la Ley de Migración, precisamente unos días antes de la reforma constitucional

en materia de derechos humanos que transformó profundamente al sistema jurídico mexicano.

La Ley de Migración creó una nueva política migratoria en la que se busca fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras; fortalece y amplía la tradición hospitalaria y de refugio, simplifica los procedimientos administrativos migratorios, obliga a ofrecer una atención adecuada y expedita a las personas en contexto de movilidad y a hacer efectiva la política migratoria nacional a través de acciones coherentes y programas integrales para cubrir las necesidades propias de un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, como lo es México.¹⁵

En esta nueva ley se define la política migratoria nacional y sus principios rectores, diferenciándola de la política poblacional, además de reconocer la obligación del Estado mexicano de garantizar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por

¹⁵ Cfr., Exposición de Motivos, Iniciativa del Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, LXI/2PPO-195/28002. Consultado el 9 de diciembre de 2018, en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/28002. Desde su expedición la Ley ha sido modificada en nueve ocasiones, la última reforma fue aplicada el 3 de julio de 2019.

México. En consecuencia, a éstas no se les podrá limitar el acceso a los servicios educativos, de salud, la autorización de los actos del estado civil, la procuración e impartición de justicia, respetar en todo momento el debido proceso y presentar quejas en materia de derechos humanos; además, se reconoce la necesidad de brindar protección a los grupos en especial situación de vulnerabilidad, tales como: niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres embarazadas y personas mayores. De manera particular, en el desahogo de los procedimientos administrativos, en el alojamiento en las Estaciones Migratorias y durante los operativos de control migratorio.

La citada Ley establece en su artículo 66 que el Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad de las personas migrantes independientemente de su situación migratoria, y que todas aquéllas en situación migratoria no documentada tienen el derecho a ser tratadas sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.

En el capítulo IV de la Ley Migratoria, que aborda los derechos de las personas alojadas en las Estaciones Migratorias, específicamente en el artículo 106 de la misma, permanece el señalamiento que no se rebasará la capacidad física de los recintos migratorios, ni se habilitará como tales a los

centros de encarcelamiento, de detención preventiva o de ejecución de sentencias. Asimismo, en el numeral 107 de la citada ley se establecen los requisitos que se deberán observar en las Estaciones Migratorias, situación que ya estaba prevista en el Reglamento de la Ley General de Población y en las Normas para el Funcionamiento anteriormente descritas; los requisitos antes señalados disponen que éstas están obligadas a:

- Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica.
- Atender los requerimientos alimentarios.
- Separar lugares para hombres, mujeres, familias entre otros.
- Preservar la unidad familiar.
- Mantener instalaciones adecuadas.
- Contar con espacios de recreación deportiva y cultural.
- Permitir acceso de representantes legales, personas de su confianza y la asistencia consular.

El Reglamento de esa nueva Ley de Migración fue publicado el 28 de septiembre de 2012, en el que se amplió lo previsto por la misma respecto del alojamiento en los recintos migratorios, se determinó además quiénes pueden realizar las visitas, cómo deben llevarse a cabo los traslados, cuáles son los derechos y obligaciones de las personas extranjeras presentadas en las Estaciones Migratorias y se abundó sobre el procedimiento de presentación.

Poco después, se publicó el *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*¹⁶ aún vigentes con las siguientes adiciones:

- Se incluyen a las Estancias Provisionales y las clasifica de acuerdo con el tiempo de estancia, como se verá más adelante.
- Se establecen obligaciones para el personal del Instituto Nacional de Migración de integrar una base de datos de los lugares que podrán ser habilitados como Estancias Provisionales (antes se refería únicamente a Estaciones Migratorias).
- Indican que a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración le compete coordinar, supervisar y evaluar el debido cumplimiento de las Normas para lo cual se auxiliará de los Delegados Federales del Instituto.
- Se establece de forma detallada el procedimiento de la presentación de la persona extranjera en una Estación Migratoria o Estancia Provisional.
- Se indica la obligación de emitir un certificado médico al ingreso de la persona extranjera en la Estación Migratoria o Estancia Provisional.
- Se prevé la colocación de carteles con información sobre las instituciones que brindan servicios a las personas migrantes con los datos de contacto de éstas.
- Se señala que en caso de contingencia el responsable del recinto migratorio informará a su superior jerárquico para habilitar un lugar como Estancia Provisional, o bien, se proceda a trasladar a las personas extranjeras a otra Estación Migratoria o Estancia Provisional. En caso de que no sea posible, el Delegado Federal determinará una alternativa de solución en un plazo máximo de veinticuatro horas y, emprenderá las acciones pertinentes para evitar el hacinamiento.
- Se amplía el listado de derechos de la persona alojada, así como de sus obligaciones. Respecto de los primeros se establece que deberá recibir atención médica y psicológica al ingreso y durante su

¹⁶ Con fundamento en los artículos 108 de la Ley de Migración y 223 de su Reglamento, el Acuerdo se publicó el 8 de noviembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

alojamiento y que se le proporcionarán tres alimentos al día y enseres básicos de aseo personal.

- Se consideran los casos de mujeres embarazadas, personas mayores, personas con discapacidad, indígenas, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional, para que se adopten las medidas que sean necesarias. Las últimas no podrán ser alojadas en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales.
- Se cambia el término de “medidas disciplinarias” por el de “medidas preventivas”.
- Se amplía el listado de personas que podrían ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales incluyendo a integrantes de organismos internacionales y servidores públicos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
- Se considera la inscripción en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales para el acceso de los miembros de las asociaciones religiosas y de organizaciones de la sociedad civil.

Visto lo anterior, se pueden observar cambios importantes en la normativa que ha regido los recintos migratorios, éstos son regulados con mayor detalle y donde poco a poco se han ido reconociendo los derechos de las personas migrantes que ahí se alojan. No obstante, en la práctica como así lo ha evidenciado este Organismo Nacional, las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales continúan siendo muy similares a los centros de reclusión y, en consecuencia, se sigue criminalizando indirectamente a las personas extranjeras que ingresan sin documentos al país, por lo cual es necesario tomar nota sobre el procedimiento administrativo migratorio que se sigue para así entender cómo se lleva a cabo el ingreso al recinto y el periodo estimado de alojamiento.

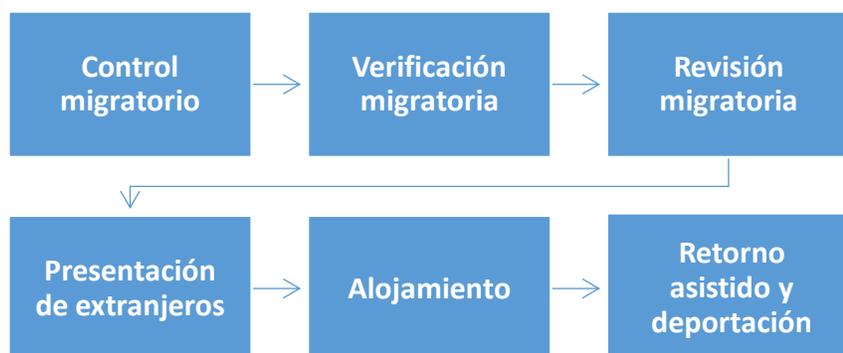
II. LA PRESENTACIÓN Y ALOJAMIENTO EN RECINTOS MIGRATORIOS

Los Estados han justificado la detención migratoria por tratarse de una facultad soberana para autorizar a los extranjeros el ingreso a su territorio, requiriendo garantizar su presencia durante el procedimiento administrativo migratorio correspondiente. En teoría, la detención previene la migración no documentada, limita la entrada no autorizada de extranjeros, ayuda a procesar las solicitudes de asilo o refugio, sancionar irregularidades, verificar la identidad de las personas extranjeras y prevenir el riesgo de huida.

De conformidad con el Título Sexto de la Ley de Migración el procedimiento administrativo migratorio comprende seis etapas en las que deben ser respetados los derechos reconocidos a las personas migrantes.¹⁷

¹⁷ Artículo 68, segundo párrafo de la Ley de Migración.

Cuadro 1
Procedimiento administrativo



Para efectos del presente Informe resulta de particular interés analizar los procedimientos que sigue la autoridad migratoria en la presentación de extranjeros y el alojamiento de las mismas en los recintos migratorios, con el objeto de observar si el mismo se enmarca dentro del respeto a sus derechos fundamentales. En este sentido, de acuerdo con la fracción XX del artículo 3 de la Ley de Migración, se entiende por “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.”* Por lo que hace a las Normas, éstas distinguen entre “alojado” y “presentado”, el primer término se refiere a la *“la persona extranjera que como consecuencia de un acuerdo de presentación se encuentre dentro de una Estación Migratoria o de una Estancia Provisional, a efecto de resolver su situación migratoria”*, mientras que el segundo, se trata de *“toda persona extranjera que ha sido*

alojada temporalmente en una Estación Migratoria o Estancia Provisional derivado de un acuerdo de presentación.”¹⁸

Pese a la terminología empleada por la Ley y las Normas tal presentación o alojamiento en los hechos no es otra cosa que una detención que impide la libertad de movimiento hacia afuera del recinto migratorio, tan es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe “*Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*” manifestó que:

...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.¹⁹

De conformidad con lo dispuesto por 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*

¹⁸ Artículo 3, fracciones IV y X respectivamente de las Normas.

¹⁹ OEA/Ser.L/V/II., Doc.48/13 de 30 de diciembre de 2013, p. 411. Consultado el 9 de diciembre de 2018, en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>.

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.”

Conforme a los anteriores elementos, podemos señalar entonces que la detención migratoria en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales limita el movimiento o tránsito de la persona en contexto de migración, dicha limitación deriva de una orden dictada por la autoridad migratoria al inicio del procedimiento administrativo migratorio, y ésta es ejecutada por servidores públicos del Instituto Nacional de Migración (INM).

Para esta Comisión Nacional es claro que la “presentación” o el “alojamiento” a que se refiere la autoridad migratoria, no es otra cosa que una detención que priva de la libertad a la persona migrante para ser retornada. A mayor abundamiento, en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, se entiende por “privación de libertad”:²⁰

²⁰ CIDH, (OEA/Ser/L/V/II. 131 doc. 26) Adoptados durante la Comisión durante el 1310 del periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Consultado el 11 de diciembre de 2019, en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>.

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.

Dicha consideración referida en los citados Principios y Buenas Prácticas, refuerza la perspectiva de este Organismo Nacional que el alojamiento de personas en contexto de migración en los recintos migratorios es una privación de la libertad ambulatoria de las mismas, pues si bien, como se advirtió líneas arriba, desde la reforma de la Ley General de Población de julio de 2008 no se debe sancionar penalmente el ingreso o permanencia no documentada de personas en contexto de migración internacional, quienes incurren en dichos supuestos son acreedores a la privación de su libertad en los recintos migratorios, en tanto se resuelve el procedimiento administrativo migratorio, en principio dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación, según lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Migración; sin embargo, dicha privación de la libertad puede extenderse

hasta por 60 días hábiles en los casos y condiciones previstas por el mismo numeral, a saber: que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad o que exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de documentos de identidad o viaje; que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; o que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar a la persona migrante presentada.²¹

Si bien no existe un artículo expreso que señale que la condición no documentada de una persona migrante sea una falta administrativa, del análisis de la Ley de Migración y su Reglamento se entiende que el procedimiento migratorio es precisamente de naturaleza administrativa, sin embargo, por las características de alojamiento en los recintos migratorios, éstos son similares a centros de reclusión, pues en las Normas, se indica que

²¹ Asimismo, es importante apuntar que en la práctica existe la posibilidad de que las personas migrantes permanezcan detenidas por un tiempo indefinido en los recintos migratorios; una vez que el Instituto Nacional de Migración emitió su resolución, la persona migrante tiene la posibilidad de presentar un recurso de revisión ante la misma autoridad, después plantear un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, finalmente, interponer un juicio de amparo; en este supuesto resulta imposible conocer el tiempo en el que el asunto causará ejecutoria o se considerará como cosa juzgada.

habrá personal de seguridad, vigilancia y custodia (artículo 3, fracción I); la prohibición del ingreso de aquellas personas que no cuentan con pase de visita (artículo 5, fracción V); la revisión física de los asegurados y de los dormitorios (artículo 11); el hecho que los asegurados sólo puedan salir de las Estaciones Migratorias mediante oficio o resolución administrativa (artículo 27); el Director de la Estación Migratoria puede aplicar correcciones disciplinarias (artículo 45), las cuales incluso podían significar la separación temporal del asegurado del resto de la población hasta por 20 días consecutivos (artículo 48),²² entre otros.

Por tanto, aunque eufemísticamente se indique “rescatado”, “alojado”, “presentado” es claro que la detención migratoria es una privación de la libertad derivada de la condición de estancia no documentada en el país y ejecutada en recintos de detención que siguen patrones operativos de centros de reclusión penal, lo que propicia un riesgo constante de la vulneración a la protección integral de los derechos humanos de las personas detenidas.

²² Cfr. Wolf, Sonja, (coord.), *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 2013, p. 274.

III. LAS ESTACIONES MIGRATORIAS Y ESTANCIAS PROVISIONALES EN MÉXICO

Legalmente los recintos migratorios en nuestro país se han denominado como Estaciones Migratorias y, más recientemente se incorporaron las Estancias Provisionales que como se verá más adelante, se clasifican de acuerdo al tiempo de internamiento en que permanecen las personas migrantes. En otros países también son conocidos como “Centros de Detención Migratoria”.

Las Estaciones Migratorias son lugares establecidos o habilitados por la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración para el alojamiento temporal de las personas en contexto de migración que no puedan acreditar su situación migratoria regular.²³ Como se señaló anteriormente, el alojamiento en ellas puede fluctuar entre 15 y 60 días hábiles, según el caso particular.

En 1964 se instaló la primera Estación Migratoria en Iztapalapa, Ciudad de México, también conocida como Estación Migratoria de “Las Agujas”, por el nombre de la calle donde está ubicada. Hasta el año 1999 funcionaban

²³ En el artículo 3, fracción X de la Ley de Migración establece que la Estación Migratoria es: “la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.”

en el país 3, sin embargo, entre el año 2000 al año 2010 fue notorio su incremento al instalar 21 nuevas Estaciones en las que se replicó el modelo de centros de detención. A partir de 2011, esta tendencia se redujo al ponerse en marcha únicamente 5 Estaciones y, recientemente, cerraron sus puertas 4 Estaciones Migratorias, a saber: Saltillo, Morelia, Querétaro y Reynosa. La distribución y localización de los recintos migratorios depende en gran medida de los flujos migratorios.

En la práctica, las Estaciones de Tapachula, Acayucan e Iztapalapa son las Estaciones Migratorias que concentran conducciones de personas migrantes que son detenidas en distintos puntos del país,²⁴ ubicadas en lugares estratégicos en lo que a migración se refiere. Éstas tienen mayor capacidad de alojamiento donde ingresan la mayoría de las personas migrantes detenidas previamente de otras Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales quienes están en espera de ser trasladadas a su país de origen, ya sea porque: a) solicitaron su salida voluntaria, b) no pudieron comprobar su legal estancia en México, c) no pueden permanecer en alguna Estancia Provisional debido a que excedieron su tiempo de espera en dicho lugar, o d) en ese sitio les corresponde estar mientras se desahoga su procedimiento.

²⁴ Cfr., Wolf, Sonja, *op. cit.*, p. 282.

La Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas, también es conocida como Estación Migratoria Siglo XXI, su ubicación es estratégica al estar ubicada en la frontera sur con Guatemala y facilita el traslado de las personas migrantes centroamericanas a sus países de origen.

La Estación Migratoria de Acayucan se sitúa cerca de un importante cruce geográfico entre los estados de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, estados con alto índice de flujo migratorio de tránsito.

Y, la de Iztapalapa, al estar ubicada en la Ciudad de México, en el centro del país resulta más fácil la recepción de personas migrantes provenientes de otras entidades federativas del norte del mismo que hacen un alto en dicho recinto migratorio, y posteriormente continuar su viaje a la frontera sur para la deportación o retorno voluntario a sus países de origen.

Como se observará en la tabla siguiente, este Organismo Nacional tiene conocimiento de que actualmente están en funcionamiento 30 Estaciones Migratorias, en su mayoría instaladas entre el periodo 2000 a 2010 (20 Estaciones). Las que tienen mayor capacidad de alojamiento son: Siglo XXI (960), Acayucan (836) e Iztapalapa (430) que conjuntamente suman: 2226. Sin embargo, hay Estaciones Migratorias que tienen una capacidad de tan

solo 18 personas, como la de Los Cabos, Baja California Sur, 21 la de San Luis Potosí y 24 la de Nuevo Laredo.

Tabla 1
Estaciones Migratorias

Entidad federativa	Estación Migratoria	Capacidad de alojamiento	Fecha de inicio de operaciones
Aguascalientes	1. Aguascalientes	36	2012
Baja California	2. Mexicali	30	2000
	3. Tijuana	100	2002
Baja California Sur	4. Los Cabos	18	2004
Coahuila	5. Saltillo	50	2005
Chiapas	6. Palenque	64	2012
	7. Tapachula	960	2006
	8. Tuxtla Gutiérrez	80	Sin dato
Chihuahua	9. Chihuahua	40	2004
	10. Ciudad Juárez	60	1995
	11. Janos	86	2007
Ciudad de México	12. Iztapalapa	430	1964
Hidalgo	13. Pachuca	61	2010 y en las nuevas instalaciones de 2013
Michoacán	14. Morelia	35	2007
Oaxaca	15. Oaxaca	40	2002
Puebla	16. Puebla	60	2011
Querétaro	17. Querétaro	35	2006

Quintana Roo	18.	Cancún ²⁵	Sin datos	2012
	19.	Chetumal	96	
San Luis Potosí	20.	San Luis Potosí	21	2001
Sinaloa	21.	Mazatlán	38	Sin dato
Sonora	22.	Hermosillo	60	2009
Tabasco	23.	El Ceibo	45	Sin dato
	24.	Tenosique	100	Sin dato
	25.	Villahermosa	70	2000
Tamaulipas	26.	Nuevo Laredo	24	2005
	27.	Reynosa	60	2010
	28.	Tampico	45	1999
Tlaxcala	29.	Tlaxcala	40	2010
Veracruz	30.	Acayucan	836	2007
	31.	Veracruz	35	2002
Yucatán	32.	Mérida	30	2006
Zacatecas	33.	Zacatecas	30	2008

Fuente: Instituto Nacional de Migración



Otros recintos migratorios de alojamiento de personas migrantes detenidas son las Estancias Provisionales cuyo concepto es más reciente al contemplarse en el Reglamento de la Ley de Migración (artículo 3, fracción

²⁵ Se tiene registro de que en Cancún existe una Estación Migratoria. No obstante, en el oficio que daba respuesta a nuestra solicitud de información el Instituto Nacional de Migración no incorporó dicha estación en la lista de recintos migratorios que ellos consideran en funcionamiento.

XI) y luego en las Normas de 2012 (artículo 5) al señalar que son “*la instalación física que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o sea resuelta su situación migratoria*”. Adicionalmente las Normas las clasifican de acuerdo a sus características físicas en:

I. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas, y²⁶

II. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días.²⁷

Las Estancias Provisionales surgen por la necesidad de habilitar espacios en aquellos estados de la República donde no hay Estación Migratoria o no es suficiente la que existe para la cantidad de personas migrantes que pretenden alojar en la misma después de ser detenidas. En 1970 se habilitaron las primeras dos Estancias Provisionales: La Ventosa y Salina Cruz, ambas en Oaxaca, cuyas características eran similares a los espacios de

²⁶ En ellas sólo se genera la puesta a disposición y el certificado médico de las personas migrantes, quienes serán trasladadas a una Estación Migratoria o una Estancia Provisional “B” para su atención.

²⁷ En virtud de que el alojamiento de las personas migrantes no puede exceder de 7 días, en estas instalaciones el procedimiento administrativo migratorio debe llegar a la notificación consular y, de ser posible hasta su resolución, en caso de que este procedimiento no haya concluido, deberá elaborarse un acuerdo de traslado a una Estación Migratoria para que en ella se concluya. *Cfr.*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, *Manual de Operación en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales*, México, 2015, p. 53.

detención de las cárceles municipales. Hasta el año 1999 funcionaban en el país 7, y del 2000 al 2010 se crearon 9 más, de 2011 a la fecha se han puesto en marcha 7 Estancias Provisionales. No obstante, recientemente cerraron sus puertas la de Nogales, Tuxpan y Acapulco. Por lo que actualmente hay 12 Estancias provisionales tipo A y 11 tipo B.

Tabla 2
Estancias Provisionales tipo "A"

Delegación Federal	Estancia provisional A	Capacidad de alojamiento	Fecha de inicio de operaciones
Campeche	1. Campeche	3	1999
	2. Ciudad del Carmen	7	2004
Colima	3. Colima	6	2012
Coahuila	4. Piedras Negras	10	2006
Chiapas	5. Ciudad Cuauhtémoc	20	Sin dato
	6. Hueyate	50	2014
	7. Huehuetán	30	1996
	8. Playas de Catazajá	14	2015
	9. San Gregorio Chamich	20	Sin dato
Guerrero	10. Zihuatanejo	10	1994
Sonora	11. Agua Prieta	20	2009
	12. Nogales	5	2003
Tamaulipas	13. Miguel Alemán	6	Sin dato
Veracruz	14. Tuxpan	4	2012
TOTAL	12	171	

Fuente Instituto Nacional de Migración

 CERRADA

Tabla 3
Estaciones Provisionales tipo "B"

Delegación Federal	Estancia Provisional B	Capacidad de alojamiento	Fecha de inicio de operaciones
Campeche	1. Escárcega	40	2006
Chiapas	2. Comitán	120	Sin dato
	3. Echegaray	40	2012
	4. San Cristóbal de las Casas	52	2011
Coahuila	5. Torreón	21	2005
Guerrero	6. Acapulco	10	1994
Jalisco	7. Guadalajara	17	2009
Nuevo León	8. Monterrey	15	2009
Oaxaca	9. La Ventosa	45	1970
	10. Salina Cruz	25	1970
	11. San Pedro Tapanatepec	50	1995
Tamaulipas	12. Matamoros	20	2005
TOTAL	11	445	

Fuente: Instituto Nacional de Migración

De estos datos y de la información que proporcionó el Instituto Nacional de Migración, resulta importante destacar dos cosas: la primera, es que la capacidad de alojamiento en algunas Estancias Provisionales es de hasta 120 personas, llegando a ser superior que la de diversas Estaciones Migratorias como el caso de la Estancia de Comitán, Chiapas, así como de otras Estancias cuya capacidad es semejante a la de Estaciones Migratorias, tales como la de Hueyate, San Cristóbal de las Casas, La Ventosa y San Pedro Tapanatepec, las cuales están ubicadas en los estados de Chiapas y Oaxaca, entidades con gran flujo migratorio. La segunda, es que, aunque

algunas de ellas reportan tener capacidad de alojamiento, actualmente no llevan a cabo esas funciones, por ejemplo, Salina Cruz y Zihuatanejo.

Algunas de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales iniciaron funciones después de la entrada en vigor de la actual Ley de Migración, así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, por lo que consideramos que la política migratoria que se desprende de ambas normas debió haberse reflejado en la infraestructura y operación en estos nuevos recintos, en su infraestructura y modelo de funcionamiento de pleno respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración, sin embargo, esto no sucedió. Las características físicas, estructurales y de operación de los recintos migratorios no han cambiado, continúa un modelo carcelario en el que se mantiene a las personas en celdas con barrotes y bajo llave, y sometidas a rutinas propias de centros de reinserción social, basado en un esquema de protección de la seguridad nacional en detrimento de la seguridad humana y de respeto a sus derechos humanos.

Finalmente, el impacto del cambio de política migratoria de los Estados Unidos de América de los años 2016 a 2019, que condujeron a un incremento inusitado del flujo migratorio en el país, tuvo implicaciones en las

Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales al verse rebasadas en su capacidad, obligando a las autoridades a improvisar lugares de alojamiento que como veremos no dieron una adecuada respuesta para la atención con pleno respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

IV. FLUJOS MIGRATORIOS Y SITIOS HABILITADOS COMO RECINTOS MIGRATORIOS, 2016 A 2019

Durante 2016 y 2019 se vivió una situación atípica en los flujos migratorios que ingresaron por México, ya que la tendencia previa a 2016 era más o menos constante, con una migración esencialmente compuesta por personas originarias del Triángulo Norte de Centroamérica. Para 2017 la migración detenida en México disminuyó un aproximado de 50.39%, respecto del total del año 2016, esto a raíz del cambio de gobierno en los Estados Unidos, dado que el aún candidato a la presidencia durante su campaña señaló que endurecería la política migratoria de ese país, incluyendo la construcción de un muro en la frontera sur, que pagaría México, y la imposición de mayores requisitos para el ingreso a su territorio, con la finalidad de no permitir la entrada no documentada de personas migrantes. Es preciso resaltar que durante esos años si bien disminuyó el flujo de personas originarias de Centroamérica, existió un incremento en el número de personas en tránsito

de nacionalidad haitiana y cubana, como se señalará en los párrafos siguientes.

Posteriormente, en el último trimestre de 2018 hasta julio de 2019, nuevamente se observó un incremento en el flujo migratorio de personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica, derivado de las distintas “Caravanas migrantes”, por lo que la proyección para finales de 2019 de personas en contexto de migración en tránsito, será similar al de las personas detenidas en 2016, a pesar de las acciones de contención realizadas por las autoridades estadounidenses y mexicanas, así como los obstáculos para el ingreso a ambos países.

Tabla 4

Número de personas migrantes detenidas en México de 2016-2019²⁸

2016	2017	2018	2019 Enero-Agosto
186,216	93,846	138,612	144,591

1. El flujo migratorio de nacionales haitianos 2016-2017

²⁸ Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Boletines mensuales de estadísticas migratorias*, 2016, 2017, 2018 y 2019, México, Secretaría de Gobernación, 2019. Consultado el 7 de octubre de 2019, en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria#003>.

Las personas de nacionalidad haitiana comenzaron a emigrar de su país desde el año 2010 como consecuencia del terremoto que afectó de manera muy sensible dicho país. La mayoría migró a Brasil y, en menor medida, a Chile y Argentina. Se estima que al final de 2013, en Brasil residían más de 20 mil haitianos y, en diciembre de 2014, eran cerca de 50 mil.²⁹

Para el 2016, las personas originarias de Haití que radicaban en Brasil emigraron de forma masiva debido a la crisis económica, también lo hicieron de Chile, Venezuela y otros países de Sudamérica, con la intención de llegar a los Estados Unidos, toda vez que el gobierno estadounidense aprobó diversos instrumentos jurídicos para beneficiarlas, tales como el Estatuto de Protección Temporal (*Temporary Protected Status*, TPS por sus siglas en inglés); un visado humanitario (perdón humanitario, *humanitarian parole*), así como el Programa Perdón para la Reunificación Familiar de Haitianos (*Haitian Family Reunification Parole Program*, HFRP), además del Programa de Ingresados Cubano-Haitiano (*Cuban-Haitian Entrant Program*, CHEP).³⁰

²⁹ Fernandes, Duval y Gomes de Castro, Maria da Consolação, "A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino", *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios, núm. 6, OIM, julio 2014, pp. 51-66.

³⁰ CNDH-COLEF, *Informe Especial. Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas Gubernamentales y acciones de la sociedad civil*, mayo, 2018, p. 87.

El TPS permitía a las personas de origen haitiano que se encontraban en los Estados Unidos antes del 21 de enero de 2010, que tuvieran la posibilidad de aplicar a esta protección temporal. La administración del presidente Barack Obama renovó el TPS para Haití con la finalidad de aplicarlo hasta julio de 2017.³¹ El presidente Donald Trump lo renovó por seis meses más, hasta enero de 2018, sin embargo, esta decisión fue recurrida ante la Corte Federal de Distrito, del Distrito Norte de California, quien mediante la orden judicial emitida en *Ramos vs. Nielsen* de octubre de ese mismo año, prohibió al Departamento de Seguridad Nacional implementar o hacer cumplir las determinaciones para cancelar el TPS de Haití y otros países, hasta en tanto se resolvía el fondo del asunto, dicha prohibición continúa vigente hasta la fecha.³²

El HFRP se implementó para facilitar la reunificación familiar de ciudadanos y residentes en los Estados Unidos con sus familiares que vivían en Haití, este programa sólo se aplicó para familiares que fueron entrevistados en la representación consular de ese país en Haití y de quienes presentaron

³¹ *Ibidem*, pp. 87-88.

³² U.S. Citizenship and Immigration Services, "Actualización sobre Ramos v. Nielsen", Estado Unidos, 2018, consultada el 7 de octubre de 2019, en: <https://www.uscis.gov/es/actualizacion-sobre-ramos-v-nielsen>.

solicitud antes del 18 de diciembre de 2014 por sus parientes directos en los Estados Unidos.³³

Por lo que hace al perdón humanitario se aplicó para los ciudadanos de Haití que entraron antes de septiembre de 2016, con la condición de que se presentaran ante una corte migratoria y estar bajo la supervisión de la Agencia de Inmigración y Aduanas.³⁴ El CHEP es un programa del Servicio de Inmigración y Ciudadanía establecido para atender a los ciudadanos de Haití que ingresaron a los Estados Unidos bajo alguna de las diferentes categorías de perdón humanitario o de protección especial. A través de la Oficina de Refugio y Reasentamiento (ORR), quienes califican reciben asistencia económica, apoyo educativo y de salud, entre otros servicios, durante la primera fase de estancia en los Estados Unidos. Con este programa, las personas haitianas que ingresaron por México, y que fueron canalizadas a los servicios de ORR, recibieron apoyo para su integración inicial.³⁵

Lo anterior, exacerbó el tránsito de personas originarias de Haití por México en 2016, quienes buscaban ingresar a los Estados Unidos a través de las

³³ CNDH-COLEF, *op. cit.*, p. 89.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibidem*, pp. 89-90.

garitas fronterizas, principalmente por San Ysidro en Tijuana, Baja California. El gobierno estadounidense permitió el ingreso de la población de origen haitiano mediante la forma legal de perdón humanitario hasta septiembre de ese año, que en principio les otorgaría la posibilidad de estancia hasta por tres años y también se les proporcionó una notificación de presentación ante una corte migratoria.

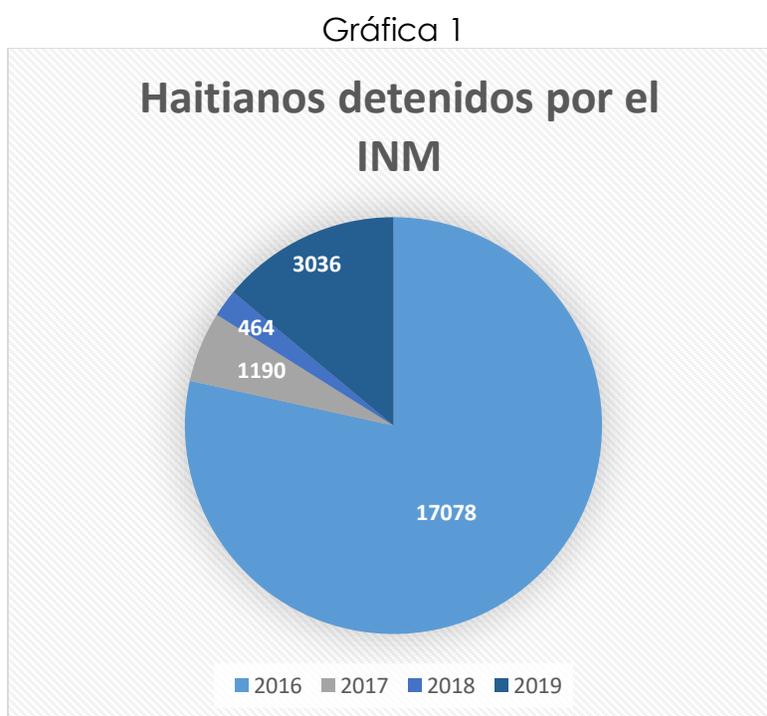
Sin embargo, el 22 de septiembre de 2016, el entonces Secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés) anunció el reinicio de las deportaciones de los ciudadanos de Haití que se encontraran en los Estados Unidos de manera no documentada, lo mismo de quienes entraran al país ilegalmente.³⁶

Ante ello, el flujo de personas migrantes de origen haitiano que ingresaban a México con la finalidad de llegar a los Estados Unidos, lo hacían por la frontera sur, presentándose ante la autoridad migratoria en Tapachula, Chiapas, quien les otorgaba un oficio de salida del país, con una vigencia de 20 días, que les permitía abandonar México por cualquiera de sus fronteras, lo que generó que muchas de ellas se trasladaran hacia Tijuana,

³⁶ DHS. Statement by Secretary Johnson Concerning His Directive. Press Release, septiembre 22, 2016. <https://www.dhs.gov/news/2016/09/22/statement-secretary-johnson-concerning-his-directive-resume-regular-removals-haiti>.

Baja California. Para otorgar dicho oficio, las personas únicamente ingresaban por 1 día a la Estación Migratoria Siglo XXI para la entrega del mismo. En el año 2016, 17,078 personas haitianas fueron presentadas en recintos de detención.

A raíz de la disminución de los beneficios de las personas haitianas en los Estados Unidos, el tránsito de éstas en México disminuyó en los años 2017 y 2018; sin embargo, para el año 2019, se ha detectado un incremento en la detención de este grupo de personas, tal como se observa en el siguiente gráfica:³⁷



³⁷ Unidad de Política Migratoria, *op. cit.*

Fuente: Unidad de Política Migratoria

De acuerdo con datos del INM correspondientes al mes de abril de 2017, en Baja California permanecían alrededor de 3,400 personas extranjeros originarias de Haití; por ello, el gobierno mexicano les ofreció la condición de estancia documentada en el país a través de la tarjeta de visitante por razones humanitarias; para ese entonces, 1,274 haitianos habían realizado su trámite de regularización migratoria, y se otorgaron 609 tarjetas.³⁸

Derivado de la condición de estancia documentada en México, muchos de ellos se insertaron con éxito en la sociedad tijuanaense, incluso se asentaron en una zona conocida como *“la pequeña Haití”*. En 2019, se ha observado un incremento de nacionales de Haití que se han estado concentrando en la frontera sur, puesto que la atención de las autoridades migratorias hacia ellos ha cambiado, pues ya no les otorgan el oficio de salida del país, tampoco se les regulariza su estancia en México, y a quienes no solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado son deportados a su país de origen, ya que de no acreditar una condición de estancia regular o documentada, se inician los procedimientos administrativos migratorios

³⁸ CNDH-COLEF, *op. cit.*, p. 9.

correspondientes, en los que se determina el retorno asistido o la deportación, según corresponda.

2. El arribo de nacionales de Cuba (2017)

A finales de 2014, los gobiernos de Cuba y de los Estados Unidos comenzaron un acercamiento para reestablecer sus relaciones diplomáticas, situación que generó que muchas personas de nacionalidad cubana decidieran salir de su país con destino a los Estados Unidos, ante el temor de que concluyera la denominada política de “*pies secos y pies mojados*” que derivaba de la Ley de Ajuste Cubano, que permitía que personas de origen cubano ingresar sin necesidad de visa, siempre y cuando, no hubieran sido interceptadas en alta mar, que permanecieran un año en ese país, para así obtener una residencia permanente.

Derivado de la vigencia de la política migratoria estadounidense a favor de las personas de origen cubano, al igual que a las haitianas, al ingresar a México, se les otorgaba un oficio de salida del país con una vigencia de 20 días, que les permitía abandonar México por cualquiera de sus fronteras, lo que ocasionó que la gran mayoría, se hayan trasladado hacia Nuevo Laredo o Reynosa, Tamaulipas, para ingresar a los Estados Unidos y solicitar los beneficios de la citada ley.

En junio de 2017, el gobierno de los Estados Unidos anunció el fin inmediato de la política de “*pies secos y pies mojados*”, lo cual se formalizó a través de la Declaración Conjunta Cuba-Estados Unidos, suscrita en La Habana, Cuba, el 12 de enero de 2017.³⁹ Ante esa situación, el flujo de personas de origen cubano disminuyó en México entre 2017 y 2018, puesto que además de que los Estados Unidos no les permitía el ingreso sin visa, las autoridades migratorias mexicanas no les otorgaban el oficio de salida del país, por el contrario, eran detenidas y deportadas.

Es preciso mencionar que la principal ruta que seguían las personas migrantes de nacionalidad cubana para ingresar a los Estados Unidos era por vía área Cuba-Ecuador-Panamá, para después continuar por tierra hacia Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México, en tanto, que algunas personas realizaban la travesía mediante balsas improvisadas con la finalidad de llegar a la península de Florida.

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, "Declaración Conjunta de los Gobiernos de Cuba y Estados Unidos, Cuba, 2017, Consultado el 15 de octubre de 2019, en: <http://cubaeeuu.cubaminrex.cu/article/declaracion-conjunta-cuba-estados-unidos>.

Una problemática recurrente que padecieron estas personas fue la imposibilidad para transitar de Costa Rica hacia Nicaragua, que los obligaba a permanecer en el primer país. Esta situación llevó a que México y los países de la región impulsaran medidas de apoyo y colaboración para salvaguardar la seguridad y el bienestar de 6,003 personas migrantes de origen cubano que se encontraban varadas en Costa Rica y Panamá desde el 15 de noviembre de 2015. Derivado de este acuerdo, el Instituto Nacional de Migración les otorgó un documento provisional por razones humanitarias que garantizó su tránsito por el territorio nacional hacia la frontera norte con los Estados Unidos.⁴⁰

Como ya se señaló, a partir de 2017, la política estadounidense que permitía el ingreso de nacionales cubanos a ese país sin necesidad de presentar la visa correspondiente finalizó, lo que implicó que el flujo por México disminuyera, situación que prevaleció hasta el 2018; sin embargo, para el 2019, el número de detenciones de personas cubanas aumentó, tal como se observa en la siguiente gráfica:

⁴⁰ Cfr., Secretaría de Relaciones Exteriores, "Concluye con éxito traslado de migrantes cubanos varados en Costa Rica y Panamá", México, SRE, 15 de marzo de 2016. Consultado el 15 de octubre de 2019, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/concluye-con-exito-traslado-de-migrantes-cubanos-varados-en-costa-rica-y-panama>.

Gráfica 2



Fuente: Unidad de Política Migratoria

Los beneficios migratorios que el gobierno estadounidense había otorgado a las personas de origen haitiano y cubano, propiciaron que en México se resolviera sin problema su situación migratoria, confiriéndoles el oficio de salida del país. Sin embargo, al cambiar las políticas migratorias tanto en los Estados Unidos como en México a mediados del 2019, se incrementó su contención y su detención en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, principalmente del sur del país, lo que ocasionó que en diversas ocasiones las personas de origen cubano fueran protagonistas de fugas e incidentes dentro de los recintos migratorios.

3. Caravanas migrantes (2018 y 2019)

La detención de personas migrantes de origen hondureño por el Instituto Nacional de Migración se incrementó durante el 2018 en comparación con los años anteriores.⁴¹ En 2016 y 2017, la mayoría de las personas extranjeras detenidas en el país eran de origen guatemalteco.

⁴¹ Unidad de Política Migratoria, *op. cit.*

Gráfica 3
 Personas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica detenidas por el INM entre el 2016 y 2019



Fuente: Unidad de Política Migratoria

Ante las condiciones de pobreza y violencia que sufría la población de los Estados que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica en el último

trimestre de 2018, cientos de personas, especialmente originarias de Honduras, comenzaron a organizarse con la finalidad de emigrar en grupo con destino a los Estados Unidos y así transitar de forma más segura, haciéndose visibles durante su recorrido por El Salvador, Guatemala y México, con la esperanza que de esa manera ingresarían fácilmente a los Estados Unidos.

El 19 de octubre de ese año, más de 7,000 personas migrantes ingresaron de forma violenta a México por el puente internacional “Rodolfo Robles”; días después, el 28 de octubre y 2 de noviembre, entraron también al territorio mexicano dos contingentes más de alrededor de 2,500 y 2,000 personas cada uno.

Las personas en contexto de migración integrantes de las “Caravanas Migrantes” recorrieron el territorio mexicano desde Tapachula, Chiapas hasta Tijuana, Baja California, transitando por los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla, Ciudad de México, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, donde las autoridades federales, estatales municipales, y organizaciones de la sociedad civil habilitaron diversos espacios temporales, como canchas deportivas, auditorios, escuelas y parques, a efecto de dar alojamiento temporal a las personas integrantes

de la caravana. Durante ese recorrido por el territorio nacional, la CNDH estuvo presente a fin de constatar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

Para efecto de que las autoridades otorgaran ayuda humanitaria a las personas migrantes, fue necesario que esta Comisión Nacional solicitara en 21 ocasiones la implementación de medidas cautelares a su favor, estas medidas se dirigieron al Instituto Nacional de Migración, a las Secretarías de Gobierno, Salud, Protección Civil, Seguridad y Protección Ciudadana, Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y Sistemas DIF, federales, estatales y municipales, con objeto de que los lugares habilitados para la estancia temporal de las personas se encontraran con condiciones mínimas de salud, higiene y estancia digna, se les otorgara de manera especial alimentación, agua, atención médica y psicológica, poniendo especial cuidado en niñas, niños, adolescentes, lactantes, mujeres embarazadas, personas mayores e integrantes de la comunidad LGTBTTIQA.

Las autoridades también habilitaron albergues temporales donde las personas integrantes de las “*Caravanas Migrantes*” permanecieran por un poco más de tiempo, en tanto hubiera condiciones para que continuaran

su recorrido por México. Algunos de éstos eran de puertas cerradas y otros de puertas abiertas, los más relevantes fueron los siguientes:

Tabla 5
Albergues habilitados

Puertas Abiertas	Autoridad encargada	Puertas Cerradas	Autoridad encargada
Suchiate, Chiapas.	INM. Oficinas ubicadas en el Puente Fronterizo "Rodolfo Robles"	Recinto Ferial, Tapachula, Chiapas	INM
Unidad Deportiva, Mapastepec, Chiapas	Ayuntamiento de Mapastepec, Chiapas.		
Estadio "Jesús Martínez Palillo", Ciudad de México	Gobierno de la Ciudad de México y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México		
Unidad Deportiva Benito Juárez, Tijuana, Baja California	Gobierno del Estado de Baja California.		
Albergue Barretal, Tijuana, Baja California.	INM y Ayuntamiento de Tijuana, Baja California		

El albergue localizado en Suchiate, Chiapas, que fue habilitado por el Instituto Nacional de Migración en sus oficinas del Puente Internacional "Rodolfo Robles", se utilizó para que las personas obtuvieran una regularización inmediata a través de la tarjeta de visitante por razones humanitarias, sin embargo, las personas migrantes no podían ingresar más

allá de esas instalaciones, pero sí podían regresar hacia Tecún Umán, Guatemala.

El albergue que habilitó el Instituto Nacional de Migración en el recinto ferial de Tapachula, Chiapas, era de puertas cerradas, con seguridad perimetral a cargo de la Policía Federal. Durante las visitas de este Organismo Nacional, se observó que había 4 naves con casas de campaña para alojar a las personas en contexto de migración integrantes de dichas caravanas que ingresaban por el Puente Suchiate. En ese lugar fueron alojadas hasta un aproximado de 3,000 personas, entre ellas niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas adultas, personas con discapacidad y hombres, quienes permanecieron privadas de su libertad, a pesar de que eran solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.⁴² Cabe señalar que una vez que obtuvieran la constancia de trámite por parte de la COMAR, se les permitió salir del citado recinto pero no podían trasladarse fuera del estado de Chiapas, ya que se les cancelaba la solicitud. Esta Comisión Nacional tuvo conocimiento que a la gran mayoría de las personas que en octubre de 2018 realizaron ese trámite, todavía para finales de enero de 2019 no se

⁴² Información recabada por personal de esta Comisión Nacional durante las visitas que realizó al recinto ferial.

había resuelto su condición, quedando varadas sin poder realizar actividades remuneradas en la ciudad de Tapachula, Chiapas.

En dicho albergue la autoridad migratoria les proporcionaba alimentos y agua. Sin embargo, por el gran número de personas que llegaron a pernoctar en ese lugar, los insumos básicos para una estancia digna comenzaron a ser insuficientes y, debido a la sobrepoblación, los servicios sanitarios y de salud se vieron afectados de manera considerable, por lo que el 26 de octubre de 2018, este Organismo Nacional solicitó la implementación de medidas cautelares a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, ambos de la Secretaría de Gobernación, al Instituto Nacional de Migración, a la COMAR, al Sistema Nacional DIF, a las Procuradurías de Protección tanto Federal como del Estado de Chiapas, para que se otorgara una alternativa de alojamiento adecuado a dichas personas, tomando en cuenta el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, y el principio de la unidad familiar; además de que los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado tuvieran espacios de alojamiento alternativo en albergues de la Sociedad Civil.

Relacionado con el albergue ubicado en Mapastepec, Chiapas, existía un control de las personas migrantes que entraban y salían del mismo, a través de pulseras que les fueron entregadas, siendo que, si bien llegó a alojar a casi mil personas extranjeras, las condiciones de operación presentaban las mismas deficiencias que el recinto ferial.

El recinto habilitado en el estadio “*Jesús Martínez, Palillo*”, también permitía la entrada y salida de las personas migrantes, estaba a cargo del Gobierno de la Ciudad de México, con el apoyo de la Comisión de los Derechos Humanos de la misma entidad federativa, este lugar se caracterizó por la intensa ayuda proporcionada por la sociedad, llegando incluso a que no fuera utilizada en su totalidad. Cabe hacer mención que la entrega de enseres básicos de limpieza estuvo a cargo de organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que las autoridades eran las encargadas de brindar alimentación y servicios médicos.

Por otra parte, en el recinto alterno habilitado en la Unidad Deportiva “*Benito Juárez*” en Tijuana, Baja California, se permitía la entrada y salida de personas, la Policía Municipal era la encargada de brindar protección perimetral; estaba destinado para atender a 3,500 personas, no obstante, llegaron a alojarse más de 6,000 personas que estuvieron en condiciones de

hacinamiento y expuestos a riesgos sanitarios. Dicho recinto se ubicaba cerca de la línea fronteriza con los Estados Unidos, situación que generaba desesperación e inconformidad entre las personas migrantes, al observar constantemente el lugar al que pretendían llegar, sin poder lograrlo. Es de señalarse que existió resistencia por parte de un sector de la sociedad de Tijuana ante la presencia de personas migrantes, traduciéndose en actos de xenofobia e, incluso, se suspendieron las clases en una escuela que se encontraba en las inmediaciones de dicho lugar.

Evidentemente este deportivo que destinó el gobierno estatal para albergar a las personas migrantes no fue el adecuado ni idóneo para cubrir sus necesidades básicas, por lo que en diciembre de 2018 fue clausurado y el gobierno federal en coordinación con autoridades estatales habilitaron el albergue llamado “*El Barretal*” en esa ciudad fronteriza, cuya autoridad responsable fue la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, donde las personas permanecían en tanto regularizaban su situación migratoria en el país, o bien, mientras la autoridad estadounidense les daban cita para ingresar y solicitar asilo en los Estados Unidos.

Finalmente, en enero de 2019 ingresó una nueva caravana compuesta aproximadamente de 600 personas, cuyo tránsito por México fue distinto al de la primera, en virtud de que algunos gobiernos estatales les brindaron apoyo para su traslado mediante autobuses hacia la ciudad de Piedras Negras, Coahuila, lugar en el que se externaron declaraciones xenófobas por el gobierno estatal. En dicha ciudad también se habilitó un albergue en el que las personas migrantes permanecían hasta en tanto se resolvía su situación jurídica, sin embargo, sus salidas eran controladas, ya que debían permanecer dentro de un perímetro delimitado por una barda de malla ciclónica con alambre de púas en la parte superior y era vigilado de manera permanente por militares y policías federales.

De enero a junio de 2019, las personas en contexto de migración internacional, originarias principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica, continuaron ingresando a México por la frontera sur, sin embargo, a partir del mes de marzo el INM incrementó el número de operativos de detención, en el que las personas migrantes fueron trasladadas a los recintos migratorios, lo que incrementó su población y, por ende, el hacinamiento. Para el mes de abril se suspendió la entrega de la tarjeta de visitante por razones humanitarias y, en sustitución, se ofreció la tarjeta de Visitante Regional, la cual únicamente permite la estancia en el

país por 7 días, en los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán, sin permitirles realizar actividades laborales, por lo que dicho documento no fue atractivo para la gran mayoría de las personas migrantes, ocasionando su rechazo, y que los flujos migratorios se adentraran por caminos de extravío para no ser visibles a las autoridades mexicanas, poniendo en riesgo su integridad física, e incluso su vida.

Aun cuando a mediados de 2019 ya no existían caravanas, el flujo migratorio de personas que transitaban por México con destino a los Estados Unidos continuó, de manera dispersa pero constante. En el mes de junio de ese año el gobierno de los Estados Unidos declaró que era necesario que México frenara la migración que se dirigía hacia ese país, en caso contrario, se establecería un arancel de 5% en todas las importaciones desde México, en tal virtud, el gobierno mexicano comenzó a ser más contundente para detener la migración no documentada principalmente en la frontera sur, trayendo como consecuencia que las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales ubicadas en Chiapas, Veracruz, Puebla y Ciudad de México comenzaran a verse rebasadas en su capacidad, lo que generó insuficiencia en el otorgamiento de los servicios básicos, como alimentación, atención médica, enseres de aseo personal, agua potable, entre otros.

Tabla 6
Población migratoria en recintos migratorios

Estación migratoria	Capacidad	Mayo 2019 ⁴³	Junio 2019
Siglo XXI	960	1,500	1,303
Acayucan	836	2,051	2,051
Ciudad de México	464	667	519
Puebla	60	138	89

Fuente: Unidad de Política Migratoria

En junio de 2019, la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó que derivado de las negociaciones con autoridades estadounidenses en relación con la imposición de aranceles a productos mexicanos,⁴⁴ se acordaron acciones de control migratorio en México, incluyendo el despliegue de 6 mil elementos de la Guardia Nacional para que realizaran acciones de control migratorio.

Los intensos flujos migratorios de las caravanas trajeron importantes desafíos para la atención de las personas migrantes, en primera instancia, brindarles ayuda humanitaria, y debida asistencia a grupos vulnerables, así como

⁴³ Cifra aproximada de personas migrantes detenidas en los meses de mayo y junio de 2019.

⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, "SRE coordina el inicio de la implementación del programa para cumplir con los compromisos que se realizaron con el Gobierno de EE.UU." México, SRE, 12 de junio de 2019. Consultado el 5 de octubre de 2019, en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-coordina-el-inicio-de-la-implementacion-del-programa-para-cumplir-con-los-compromisos-que-se-realizaron-con-el-gobierno-de-ee-uu?idiom=es>.

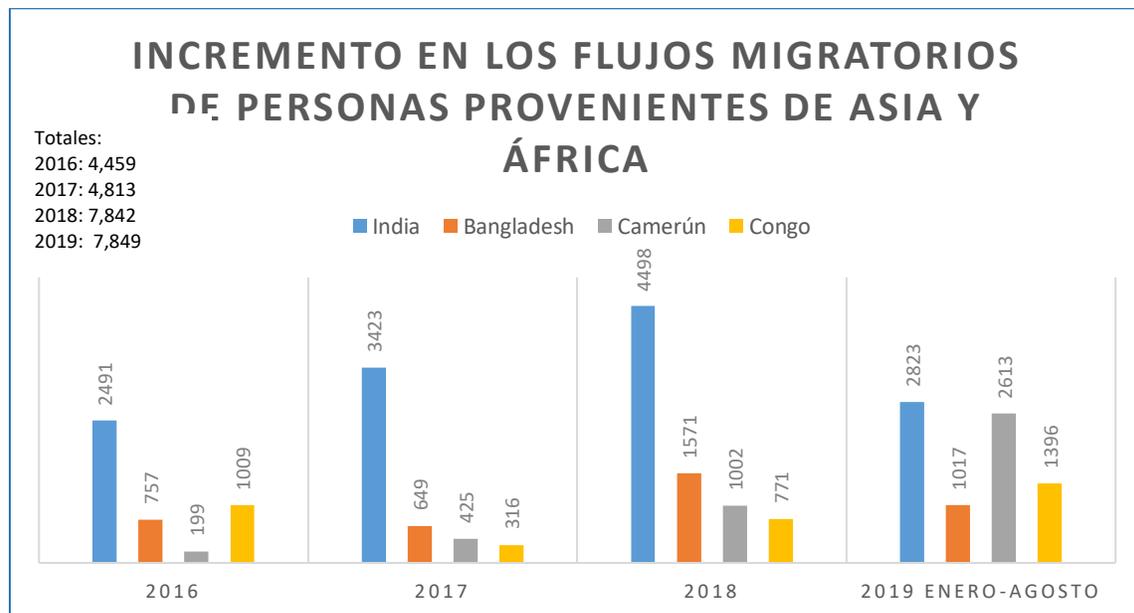
atender a aquellos que solicitaban la protección internacional de México y, con ello, garantizar una estancia digna en recintos migratorios, aunado a mantener una buena relación diplomática y comercial entre el Estado mexicano y el estadounidense.

La realidad rebasó la capacidad de respuesta y atención de las autoridades mexicanas, ya que para mantener una relación cordial con los Estados Unidos hubo mayor control y detención migratoria, no se permitió el ingreso masivo de personas migrantes sin el permiso correspondiente, siendo que en el ámbito de la protección de los derechos humanos, como se ha señalado, se omitieron realizar acciones en beneficio de las personas migrantes, tan es así que las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales se encontraron rebasadas en su capacidad, se carecía de asistencia humanitaria y se generó una excesiva solicitud de protección internacional, siendo esto último un factor que contribuyó para que la COMAR no tuviera una respuesta oportuna.

4. Personas extracontinentales (2018 y 2019)

Otro flujo de personas constante que transitan por México son las originarias de Angola, Guinea, Burkina Faso, Congo, Eritrea, Nepal, India, Pakistán, Togo, Nigeria, Camerún, Sri Lanka, Bangladesh, Afganistán, Palestina, Mauritania y Etiopía, quienes usualmente se dirigían a la Estación Migratoria Siglo XXI, lugar en el que permanecían 60 días hábiles en espera de que les fuera entregado un oficio de salida del país, en virtud de que sus representaciones consulares no los reconocían como sus nacionales. Es de destacar que, a partir del año 2017, su detención en recintos migratorios se incrementó, llegando incluso en agosto de 2019, a superar las cifras totales de los años previos, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 4



Fuente: Unidad de Política Migratoria

A partir de octubre de 2018 el INM modificó la citada política, en primera instancia, al trasladarlos a los recintos o albergues alternos que se crearon en el contexto de las caravanas migrantes, en donde les indicaron que obtendrían documentación para permanecer en México, o bien, hasta en tanto se resolvía su reconocimiento de la condición de refugiado.

Para los meses de marzo y abril de 2019 las personas extracontinentales comenzaron a asentarse en las inmediaciones de la Estación Migratoria Siglo XXI, en espera de la documentación que les permitiera transitar libremente por México, lugar que no resultaba idóneo para que permanecieran, por estar expuestas a las altas temperaturas que prevalecen en la región y, en general, a las inclemencias del clima. Ese número de personas ha aumentado hasta llegar en octubre de 2019 a aproximadamente 2,000, compuestas por hombres, mujeres, mujeres embarazadas, niñas, niños, adolescentes y personas mayores.

Ante la desesperanza e incertidumbre en la que viven estas personas se han presentado diversos enfrentamientos con fuerzas del orden a nivel federal, estatal y municipal, dado que continúan asentados afuera de la Estación Migratoria Siglo XXI, en espera a una solución a su petición de transitar libremente por el país.

Como se puede observar, en los años 2018 y 2019 se produjeron cambios migratorios importantes, pues ante los flujos migratorios intensos, las autoridades involucradas tuvieron que implementar en poco tiempo acciones que pasaron de la acogida y apoyo a las personas migrantes, ofreciéndoles, en un primer momento, un discurso de “*puertas abiertas*” y una condición de estancia regular, hasta una cerrazón de la frontera sur con presencia militar y con un mayor control migratorio, privilegiando la seguridad nacional y la relación económica con el gobierno estadounidense, sobre la seguridad humana y la dignidad de la persona para lograr una migración, segura, ordenada y regular, siendo de igual manera un desafío para los Organismos protectores de derechos humanos la observación y protección de los derechos humanos de dicho grupo poblacional.

“Los diferentes, los desplazados y los refugiados enriquecen todas nuestras vidas. La tolerancia hacia ellos abrirá nuevos mundos y hará que sean bienvenidos donde quiera que vayan”.

Kofi Annan

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS PERSONAS MIGRANTES Y SU PERCEPCIÓN DEL TRATO EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS

El análisis realizado por este Organismo Nacional también se completa escuchando las voces y experiencias de las personas migrantes detenidas en recintos migratorios. Para ello, se elaboró la *Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Recintos Migratorios en México*⁴⁵ en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la que se buscó conocer la percepción de la situación de vida al ingreso y estancia en un recinto migratorio del Instituto Nacional de Migración.

Con las respuestas de las personas que han estado detenidas en un recinto migratorio, nos acercamos a la construcción de un contexto que no se limite a la exposición de gráficas y números, ya que este capítulo se ve enriquecido con la vivencia y la experiencia de las propias personas migrantes a través de sus testimonios.

⁴⁵ Flores Dávila, Julia Isabel, coord., *Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Recintos Migratorios en México*, México, UNAM-IIJ, 2018. En adelante nos referimos a ella como Encuesta Nacional. (ENRMM).

La información recabada es útil para generar un diagnóstico que las autoridades competentes retomen para diseñar nuevos modelos de atención a personas migrantes que tengan como base el respeto a los derechos humanos, así como instrumentar acciones y políticas públicas necesarias que cumplan con lo establecido en el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*.

En este capítulo se presentan un total de 14 gráficas que muestran los resultados de la batería de preguntas que se formularon a las personas sobre: I. La información que recibieron por parte de las autoridades al ingresar a algún recinto migratorio; II. Las condiciones físicas de los recintos migratorios; III. Percepción del trato recibido y el derecho a no ser discriminado y, IV. La convivencia entre personas migrantes en los recintos.

I. LA INFORMACIÓN QUE RECIBIERON POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AL INGRESAR A ALGÚN RECINTO MIGRATORIO

Dar información a las personas sobre sus derechos y obligaciones al ingresar a un recinto migratorio es un deber legal previsto en la Ley de Migración⁴⁶ y

⁴⁶ Fundamento legal de la obligación de hacer del conocimiento de sus derechos a las personas detenidas: Artículos 13, fracciones I y III y 109, fracciones II y IV de la Ley de Migración. Artículo 226 fracciones II y IV del Reglamento de la Ley de Migración y, artículos 14, fracción VI, 16, fracción III, 21 y 24 fracciones II y IV de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

es fundamental para que éstas ejerzan los mismos y así evitar que las autoridades cometan actos arbitrarios. En todo procedimiento donde exista una detención, aun de índole administrativo, la autoridad tiene la obligación de informar a la persona detenida el motivo y fundamento de la misma, así como informarlas sobre sus derechos.

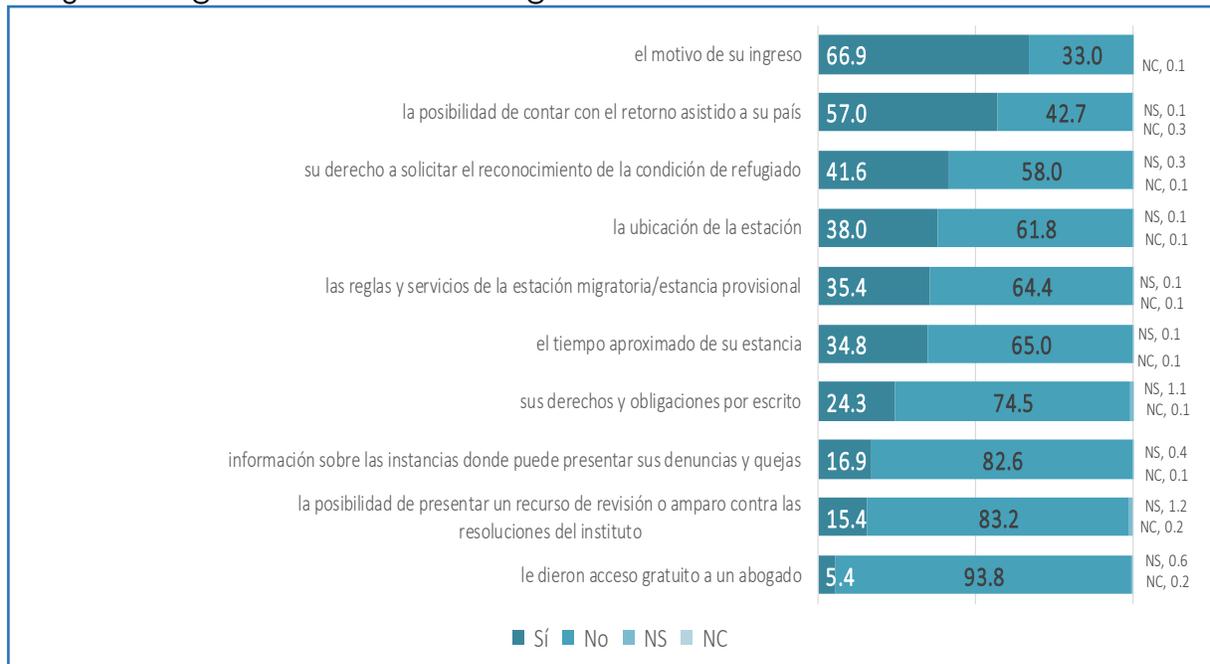
Por ese motivo, se les preguntó a las personas migrantes detenidas en recintos migratorios si fueron informadas sobre el motivo de su ingreso a éstas, sobre la posibilidad de contar con un retorno asistido a su país, respecto de la viabilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, si se le dio a conocer la ubicación del lugar en el cual estaban detenidas, el tiempo máximo que debe durar su detención, las instancias en las que pueden presentar quejas y recursos y, si tienen o tuvieron acceso gratuito a un abogado. Todos estos datos nos permiten tener un contexto sobre cómo las personas migrantes ejercen y exigen el respeto de sus derechos estando en detención, y si estas acciones fueron gracias a la información que recibieron al ingresar.

Así se les preguntó si fueron informadas sobre sus derechos al ser ingresadas a un recinto migratorio del Instituto Nacional de Migración, y el resultado fue el siguiente: el 66.9% señaló que sí le informaron sobre los motivos de su

detención, el 57.0% dijo sí conocer que tiene derecho a un retorno asistido a su país; el 41.6% sí está informado sobre la posibilidad de obtener el reconocimiento de la condición de refugiado; el 38.0% refirió que sí le informaron la dirección de la estación migratoria en la que se encontraba, y solo el 35.4% expresó que recibió por escrito las reglas de operación del recinto migratorio a pesar de que es una obligación de la autoridad mexicana proporcionárselas a todas las personas desde su ingreso, así como explicárselas si no las entienden y facilitarles los medios para que hagan valer sus derechos.

Otro dato importante es que el 16.9% refirió que sí le dieron información de donde podían presentar una queja en caso de ser necesario, y el 15.4% sí tenía la información sobre la posibilidad de interponer un recurso sobre su procedimiento, por otro lado, el 5.4% indicó que tuvo acceso a la asesoría de un abogado de manera gratuita. Estos datos se reflejan en la siguiente tabla:

Gráfica 5
¿En su ingreso a la Estación Migratoria usted fue informado sobre ...?



Fuente: ENRMM

Como mencionamos, el proporcionar información implica dos cosas muy importantes: una obligación que tienen las autoridades de conformidad con la legislación Migratoria vigente y un derecho de las personas migrantes detenidas a conocer sus derechos para hacerlos valer. Los resultados que se encontraron muestran que no se está respetando la ley y, por consecuencia, se está colocando en una situación de vulnerabilidad a las personas migrantes detenidas.

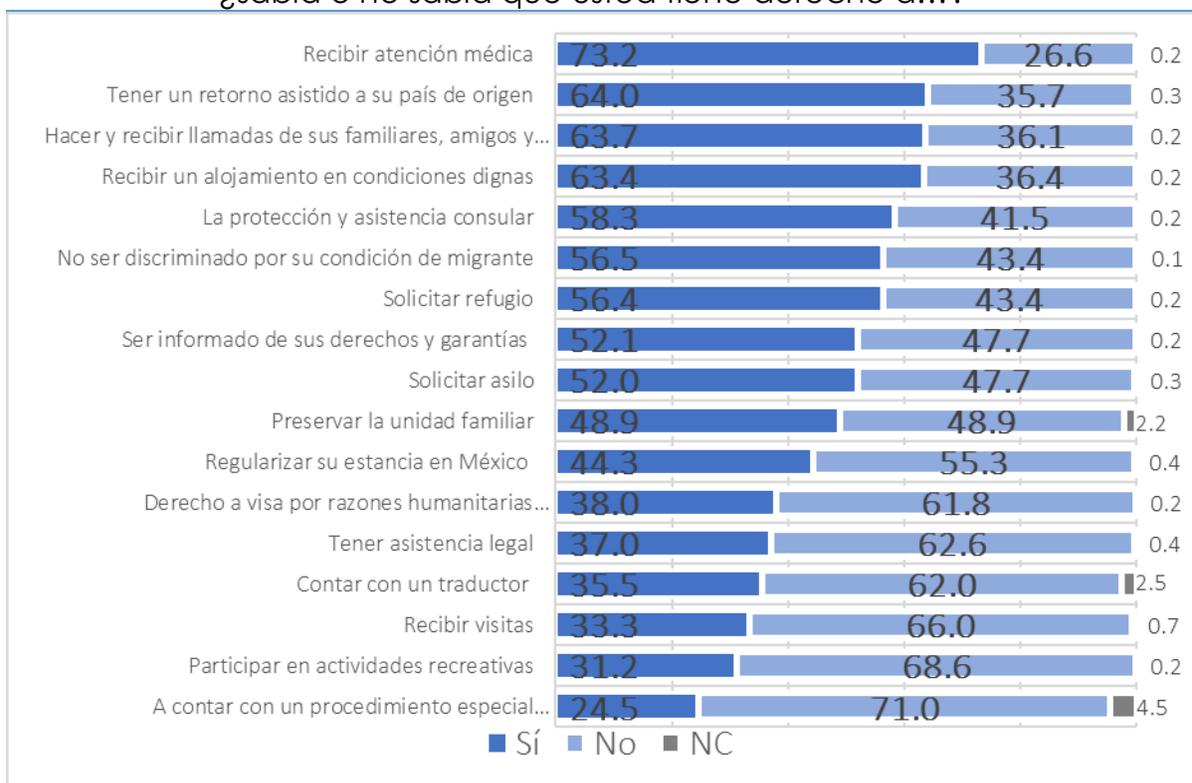
También se les preguntó si sabían que tienen otros derechos que buscan garantizar un trato digno dentro de los recintos migratorios, tales como: la atención médica, el derecho al retorno asistido, el derecho a hacer o recibir llamadas de sus familiares, recibir alojamiento digno, recibir asistencia consular, derecho a la no discriminación, a solicitar refugio, a regularizar su situación migratoria, a solicitar visa por razones humanitarias, a tener asistencia legal, a contar con traductor, a recibir visitas y a participar en actividades recreativas.

Los derechos más conocidos por las personas migrantes son: el derecho a recibir atención médica (73.2%), la posibilidad de optar por un retorno asistido (64.0%), hacer y recibir llamadas (63.7%), tener alojamiento en condiciones dignas (63.4%), derecho a protección y asistencia consular (58.3%), derecho a no ser discriminado por su condición de persona migrante (56.5%), el derecho a solicitar refugio (56.4%), derecho a ser informado sobre sus derechos y garantías (52.1%) y el derecho a solicitar asilo (52.0%).

La encuesta también reveló que los derechos menos conocidos son el derecho a preservar la unidad familiar (48.9%), regularizar su estancia en México (49.3%), el derecho a obtener una visa por razones humanitarias

(38.0%), el derecho a tener asistencia legal (37.0%), contar con un traductor o intérprete (35.5%), recibir visitas (33.3%) y participar en actividades recreativas (31.2%).

Gráfica 6
Al encontrarse aquí, usted cuenta con derechos, ¿sabía o no sabía que usted tiene derecho a...?



Fuente: ENRMM

La importancia de conocer sus derechos y de estar informados, también es determinante para mejorar las condiciones de trato en los recintos migratorios, pues solo así se dará un gran paso en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, no solo durante su estancia en dichos lugares, sino también durante su tránsito por México, ya que

independientemente de su condición migratoria, son personas y pueden hacer valer sus derechos humanos ante cualquier autoridad, teniendo ésta la obligación de hacer efectivo el ejercicio de los mismos.

A continuación, se transcriben algunos testimonios de las personas migrantes sobre el conocimiento e información recibida respecto de sus derechos:

En Pijjiapan en las instalaciones del INM, le brindaron información relacionada con la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 26 años)

Refirió que el trato es bueno de parte de ese Instituto, sin embargo, no le informaron sobre sus derechos humanos y a solicitar refugio.

(Estación Migratoria en Villahermosa, hondureña, 18 años)

En relación con la información proporcionada sobre sus derechos, comentó que en instalaciones del INM en Oaxaca, se les brindó información únicamente sobre la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, nicaragüense, 16 años)

“Me preguntaron un montón de cosas, a donde iba, si venía solo, si traía coyote, yo les dije que no, que vengo solo”; además, refirió que no existió alguna irregularidad durante su detención. Que al ingresar al lugar no le dieron ningún tipo de información, que firmó documentos, pero no recuerda qué documentos eran, que no los leyó porque no se lo permitieron “*tienes que firmar esto me dijeron*”. Añadió que, sí le informaron de su derecho a recibir atención médica, sin embargo, no lo requirió y no pasó a ese servicio. Además, sabía que podía hacer llamadas telefónicas porque preguntó a los demás alojados, pero no realizó ninguna.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, guatemalteca, 17 años)

De forma generalizada refiere que no se le brindó información sobre el procedimiento que se inició, únicamente recibió información en

instalaciones del INM en San Luis Potosí sobre la visa por razones humanitarias y sobre la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, pero se puede advertir que tenía dudas sobre el tema.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, hondureño, 17 años)

Respecto a la información proporcionada sobre sus derechos comentó que no se le ha explicado sobre el procedimiento administrativo migratorio, no le han brindado información sobre sus derechos y únicamente se le ha brindado atención médica en este recinto migratorio, pero que ya ha hablado con su cónsul y le dijo que solamente están esperando que se obtenga el documento de identidad de su menor hija para que pueda retornar a su país de origen.

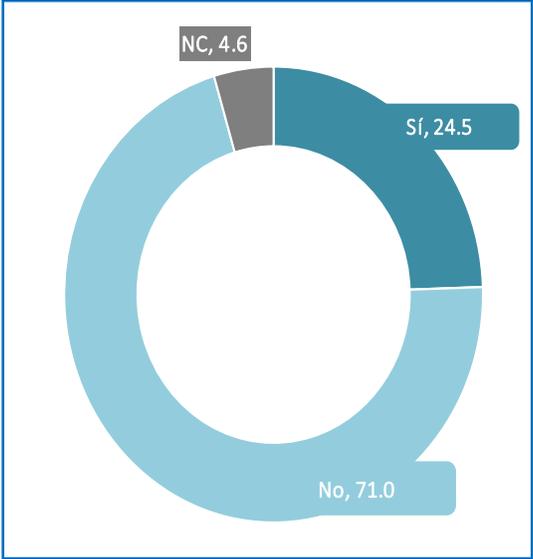
(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, hondureña, 41 años)

II. LAS CONDICIONES FÍSICAS DE LOS RECINTOS MIGRATORIOS

En este apartado se plasma la percepción de las personas migrantes respecto a las condiciones físicas de los recintos migratorios, para ello, se les preguntó sobre si habían estado antes en detención, el promedio de días que permanecieron y cuál era su valoración respecto a las instalaciones.

Una cuarta parte de las personas migrantes entrevistadas señaló haber estado antes en algún otro recinto migratorio diverso al lugar donde se practicó la entrevista. Esto implica que varias de las personas migrantes que han estado en diversos recintos migratorios, conocen la diversidad de instalaciones y servicios. Así se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 7
¿Había estado antes en un recinto migratorio?

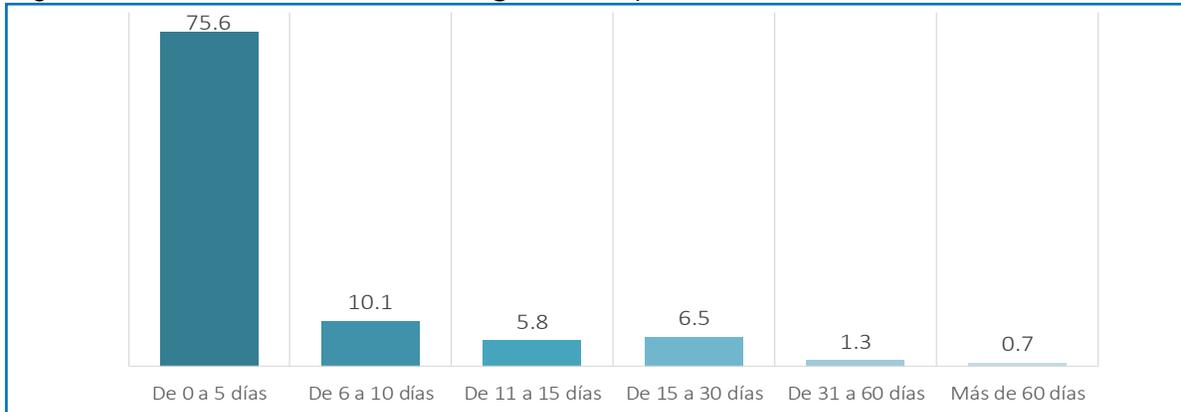


Fuente: ENRMM

Por otro lado, en lo que respecta al tiempo o días detenidos en recintos migratorios, se encontró que en promedio las personas se encuentran alojadas por 4.8 días. Resultando que una de cada diez personas migrantes llevaba más de 11 días en detención.

Gráfica 8

¿Días totales en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM?



Fuente: ENRMM

Es importante no perder de vista que conforme a la Ley de Migración, las personas migrantes solo pueden estar detenidas por un plazo no mayor de 15 días hábiles, salvo cuando no exista información fehaciente o haya alguna dificultad para conocer su identidad y/o nacionalidad, que el consulado de su país requiera mayor tiempo para expedir su documento de identidad y/o viaje, que existan complicaciones para que transite por terceros países, entre otros supuestos⁴⁷. En los casos antes mencionados y los demás que prevé la Ley, la detención no puede ser mayor a 60 días hábiles, pues transcurrido ese plazo, la autoridad migratoria tiene que otorgar la condición de visitante con permiso para trabajar y la persona migrante podrá salir de la estación migratoria.

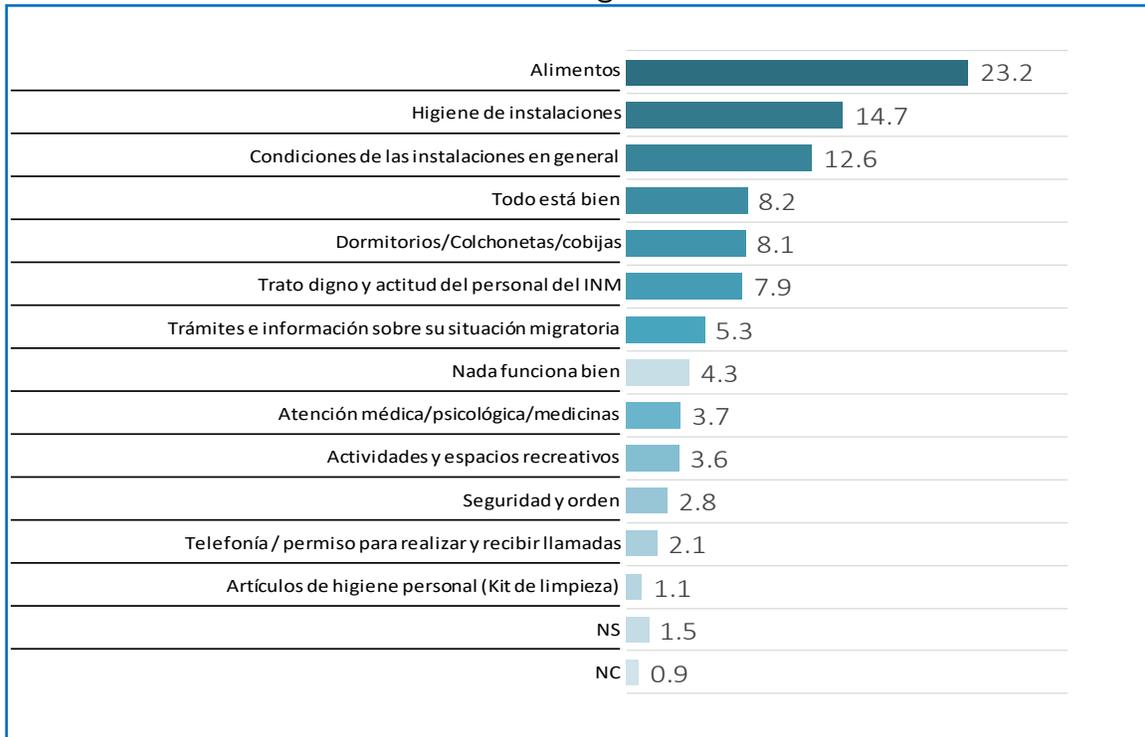
⁴⁷ Artículo 111 Ley de Migración.

Para tener un panorama sobre las condiciones en las que se encuentran los distintos recintos migratorios se les pidió a las personas migrantes que mencionaran tres cosas que funcionaran bien al interior del recinto migratorio y tres cosas que podrían mejorarse; ello, para poder identificar las necesidades que requieren ser mejor atendidas. Así encontramos que el 8.2% de las personas encuestadas dijo que todo estaba bien, en tanto que, el 4.3% señaló que nada funcionaba.

Respecto a las cosas con las que las personas migrantes están conformes, en primer lugar, se encuentran los alimentos (23.2%), después la higiene de las instalaciones (14.7%), las condiciones de las instalaciones en general (12.6%), los dormitorios, colchonetas y cobijas (8.1%), el trato digno y la actitud del personal del Instituto Nacional de Migración (7.9%).

En mucho menor medida se consideró que funciona bien la atención médica, psicológica, la prescripción de medicamentos (3.7%), las actividades y espacios recreativos (3.6%), la seguridad y orden (2.8%), la telefonía y permisos para realizar y recibir llamadas (2.1%) y los artículos de higiene personal (1.1%).

Gráfica 9
¿Podría mencionarme tres cosas con las que está conforme en esta Estación Migratoria?

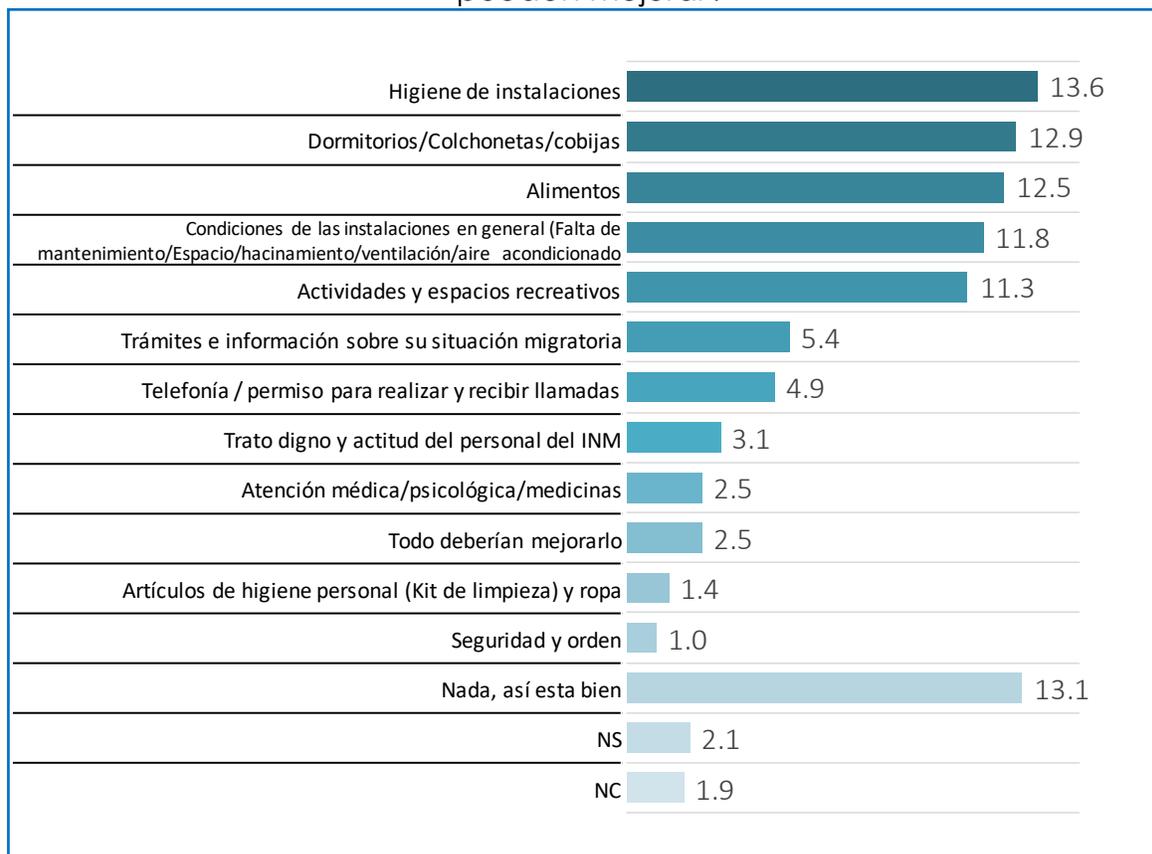


Fuente: ENRMM

Cuando se les preguntó por tres cosas que ellos consideran que se deben mejorar el 13.6% indicó que la higiene de instalaciones, el 12.9% los dormitorios, colchonetas y cobijas, el 12.5% los alimentos, el 11.8% piensa que las condiciones de las instalaciones en general, el 11.3% las actividades y espacios recreativos, el 5.4% los trámites e información sobre su situación migratoria, el 4.9% la telefonía y los permisos para realizar llamadas, el 3.1% el trato digno y la actitud del personal del Instituto Nacional de Migración, el 2.5% la atención médica, psicológica y las medicinas, el 1.4% los artículos de higiene personal y ropa y, finalmente el 1.0% la seguridad y orden.

Gráfica 10

¿Y podría mencionarme tres cosas que en esta estación migratoria se pueden mejorar?



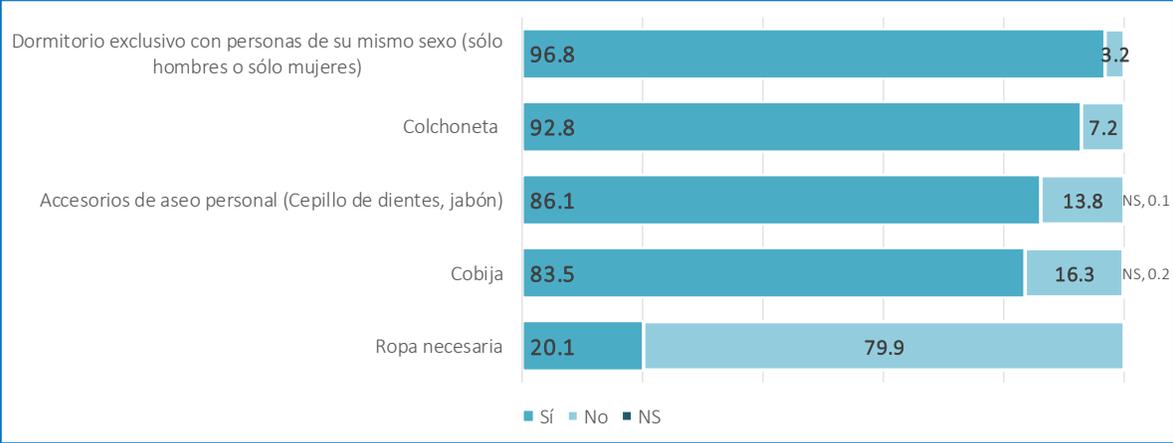
Fuente: ENRMM

Los resultados de las dos gráficas anteriores reflejan una situación de inconformidad general de las personas migrantes respecto de la higiene tanto en las instalaciones como en los utensilios que les dan para aseo personal, los dormitorios, colchonetas y cobijas, y de los alimentos, pues se carece en muchos recintos de espacio, ventilación, aire acondicionado, áreas de recreación y entretenimiento, así como, el acceso a llamadas telefónicas.

También se les interrogó sobre los bienes que les entregaron para su estancia en el lugar y para su higiene personal, lo que abona una estancia digna en los recintos migratorios.

Los resultados de la encuesta arrojaron que, al momento de ingresar, el 96.8% contó con un dormitorio exclusivo para personas del mismo sexo, el 92.8% recibió una colchoneta, el 86.1% recibió accesorios de aseo personal, el 83.5% recibió cobija y el 20.1% recibió la ropa necesaria para su estancia.

Gráfica 11
¿En su ingreso a la Estación migratoria usted recibió...?

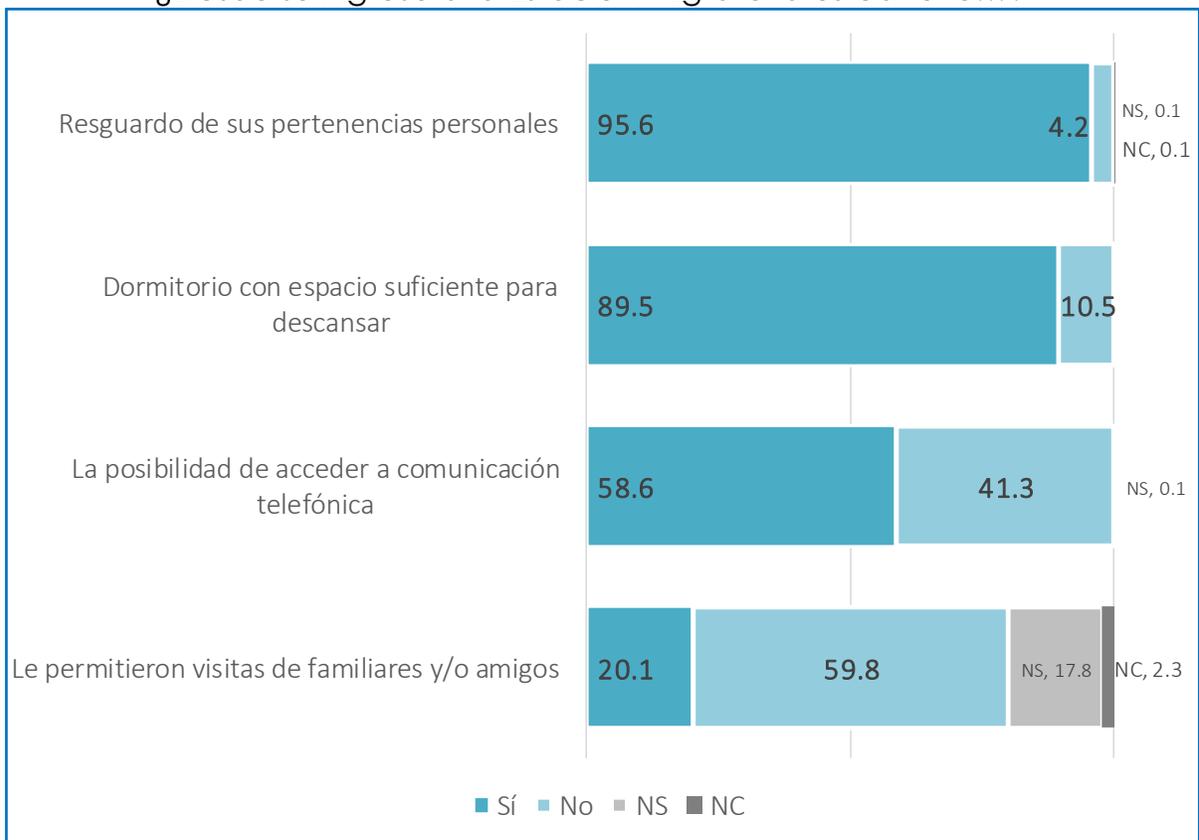


Fuente: ENRMM

La tranquilidad de las personas migrantes es otro aspecto que nos permite valorar y evaluar las condiciones y el trato que se les da en los recintos migratorios, por eso se les cuestionó sobre aspectos que pueden facilitar dicha tranquilidad, o bien, exacerbar la intranquilidad al no saber o no tener seguridad respecto de sus bienes y familiares, el contacto con las mismas, pues es innegable que cuando se cumplen con todas estas situaciones, se les brinda un apoyo importante para que conserven su estabilidad emocional mientras se encuentran detenidos y se decide su situación migratoria.

La información que se encontró es bastante favorable en algunos aspectos, ya que el 95.6% sí pudo resguardar sus cosas y el 89.5% sí tuvo un espacio para descansar, pero es desfavorable en otros rubros pues sólo el 58.6% de las personas encuestadas pudo acceder a la comunicación telefónica y al 20.1% le permitieron recibir visitas de familiares o amigos.

Gráfica 11
Factores que dan tranquilidad a las personas migrantes
¿Desde su ingreso a la Estación Migratoria usted tuvo...?



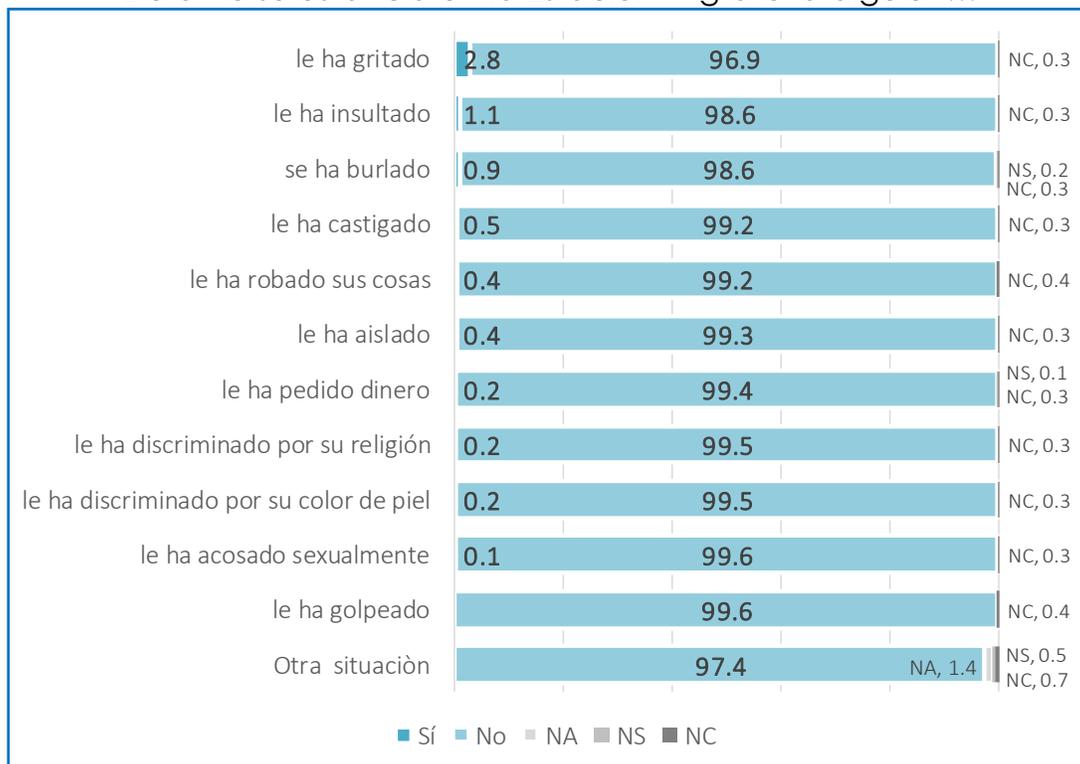
Fuente: ENRMM

III. PERCEPCIÓN DEL TRATO RECIBIDO Y EL DERECHO A NO SER DISCRIMINADO

El desarrollo con paz y tranquilidad de la vida cotidiana en los recintos migratorios es el indicador más importante de que se están respetando las condiciones mínimas para garantizar un trato digno a las personas migrantes, por ello, se les preguntó si durante su estancia en un recinto migratorio, les gritaron, las insultaron, se burlaron de ellas, las castigaron, les robaron sus pertenencias, las aislaron o separaron de las demás, les pidieron dinero, las discriminaron por su religión o color de piel, las acosaron sexualmente o si las golpearon.

El resultado de la encuesta reflejó que al 2.8% de las personas migrantes entrevistadas sí les gritaron, al 1.1% los insultaron, se burlaron del 0.9%, al 0.5% los castigaron, al 0.4% le robaron sus pertenencias, al 0.2% les pidieron dinero, al 0.2% lo discriminaron por su color de piel o por su religión y el 0.1% se sintió acosado sexualmente.

Gráfica 12
Tipos de maltratos sufridos dentro de las Estaciones Migratorias
Durante su estancia en la Estación Migratoria alguien...



Fuente: ENRMM

A continuación, se transcriben algunos testimonios de las personas en contexto de migración detenidas en recintos migratorios respecto al trato recibido por las autoridades durante su estancia en México:

Una problemática de la estación migratoria (de Tijuana) son “Los guardias de seguridad, ya que, si no les ofrecen dinero, no te hacen caso.”

(Estación Migratoria en Tijuana, guatemalteco, 32 años)

El trato que le han brindado es bueno, ya hablé con el Cónsul y lo que espera es ser retornada a su país, para volver intentar llegar a los Estados Unidos.

(Estación de Migratoria en Villahermosa, hondureña, 44 años)

El trato que ha recibido por las autoridades refirió que es bueno y que regresará a su país y pedirá un permiso de visitante para poder reunirse con su hermana en Cuautla Morelos.

(Estación Migratoria en Villahermosa, guatemalteca, 21 años)

El trato ha sido regular por parte de las autoridades, ya que los agentes de migración son serios y no contestan las preguntas que les hacen, ya hablaron telefónicamente con el Cónsul de Honduras en Tenosique, y les informaron que ese día serían retornadas a su país.

(Estación Migratoria en Villahermosa, hondureña, 30 años)

El trato recibido hasta el momento ha sido bueno, no les explicaron sus derechos como extranjeros en contexto de migración.

(Estación Migratoria en Villahermosa, hondureña, 37 años)

El trato ha sido bueno pero distante por parte de los elementos del INM, ya tuvo comunicación telefónica con el Consulado de su país y espera pronto ser retornada a Honduras.

(Estación Migratoria en Villahermosa, hondureña, 19 años)

Respecto del trato que ha recibido señaló que es "más o menos. Yo estaba hablando con un amigo, un policía me dijo que me callara, que había gente que quería descansar, eran como las 10 de la noche".

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, hondureño, 16 años)

Refirió que el trato es bueno por parte de ese Instituto, sin embargo no le informaron sobre sus derechos humanos, y a solicitar refugio.

(Estación Migratoria en Villahermosa, hondureña, 18 años)

Indicó que la problemática que ha observado en la estación migratoria es que no le brindan información y el trato que ha recibido es regular, "hace días me dijo una oficial de migración que si tengo tantas ganas de irme porque no pagué un autobús y me fui".

(Estación Migratoria siglo XXI en Tapachula, hondureña, 44 años)

El trato que ha recibido de los habitantes de los lugares de México que ha visitado y de las autoridades ha sido el adecuado.

(Estación Migratoria siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 26 años)

“Súper bien nos atendieron, nos tuvieron dos días y les dimos lata ya que mi hija pequeña tocaba la puerta para que la dejaran pasar con su papá ya que estábamos separados y siempre le permitían irlo a ver, nos daban suficiente comida, y cuando nos trajeron en un bus con ventilación y televisión, salimos de allá como a las 7 de la mañana y llegamos acá a las 11 del día.”

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, nicaragüense, 36 años)

Los llevaron a ella y a otros compañeros suyos a la estación migratoria en Tuxtla Gutiérrez, lugar en el que observaron malas condiciones de atención que se ofrecen a los extranjeros. A las mujeres no les proporcionan pañales suficientes para sus hijos, respecto a las colchonetas y cobijas, están sucias y mal olientes, el trato de los servidores públicos fue malo, no existían actividades de recreación para los niños pequeños, por lo que en una visita de personal de la CNDH se acercaron a presentar la queja.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 29 años)

Se le preguntó sobre su opinión en relación al trato recibido por parte de las autoridades mexicanas, a lo que indicó que no tiene queja alguna, ya que están haciendo su trabajo.

(Estación Migratoria siglo XXI en Tapachula, hondureña, 41 años)

Considera que las personas que están en la estación migratoria están privadas de su libertad, que así se siente él, por lo que espera ser retornado pronto a su país.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, nicaragüense, 33 años)

Comenta que las oficiales de migración de ese turno las han tratado muy mal, que la obligaron a bañar a su hija porque estaba llorando. En general las demás oficiales la han tratado bien.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, hondureña. 30 años)

Manifestó que permanecieron cinco días en San Pedro Tapanatepec, tiempo durante el cual les permitieron realizar llamadas telefónicas y recibieron atención médica; sin embargo, refirió que calificaría con un ocho el trato que recibió en ese lugar no por la atención, sino por las carencias del INM *“porque el doctor es muy amable, muy atento, pero hay carencias de medicamento, nosotros estábamos enfermos,*

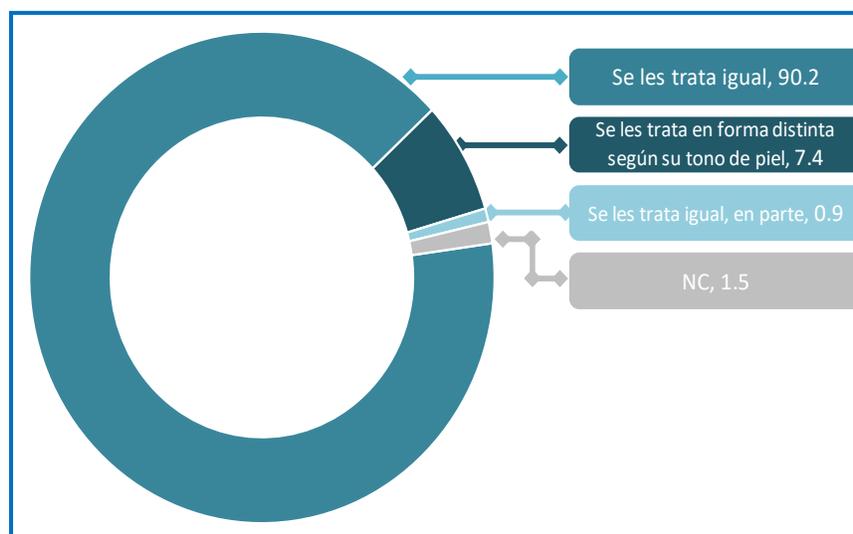
mi hijo tiene crisis asmática, pero nos dijo que solo tenía medicamentos para 3 días cuando el tratamiento era para 7".
(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 37 años)

Si bien, los resultados de las gráficas 10 y 13 de este capítulo reflejan un bajo porcentaje sobre la percepción del maltrato recibido por parte de las autoridades migratorias, los testimonios muestran lo contrario, y se evidencia que los orillan a optar por el retorno voluntario a su lugar de origen, en vez de brindarles atención personalizada para entender sus necesidades particulares en los recintos migratorios. Parece que la labor de las autoridades es convencerlos de regresar, y no tratarlos con respeto y dignidad.

Respecto a la discriminación que sienten las personas que se encuentran detenidas en los recintos migratorios, buscamos detectar si las autoridades hacen o no distinciones en el trato que ofrecen y, se encontró que, el 90.2% consideró que el trato es el mismo, en tanto que el 7.4% consideró que sí existe un trato diferenciado dependiendo de su tono de piel.

Gráfica 14

Por lo que ha visto, ¿al interior de esta estación las autoridades tratan igual a todas las personas migrantes o las tratan distinto según su tono de piel?

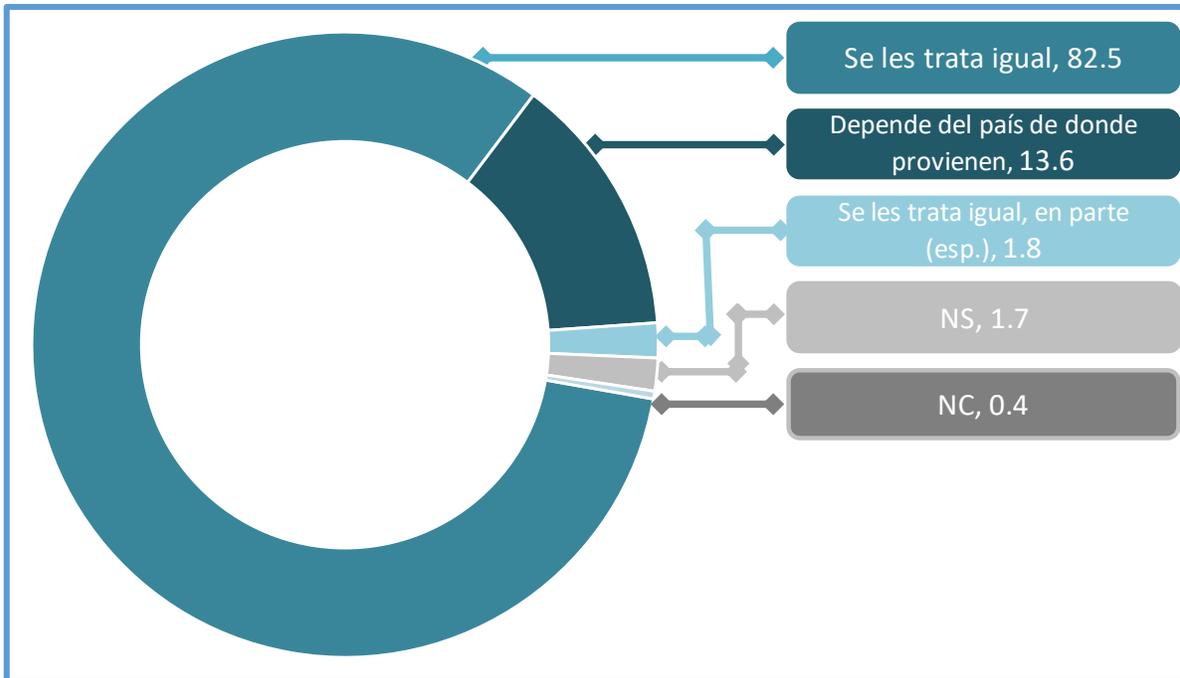


Fuente: ENRMM

También se les preguntó si consideraban que ese trato diferencial era por la nacionalidad de las personas y el 82.5% indicó que el trato era igual para todos, mientras que el 13.6% consideró que si influyó la nacionalidad en el trato.

Gráfica 15

¿Y en las Estaciones Migratorias las autoridades tratan a todos los extranjeros igual o depende del país de donde provienen?

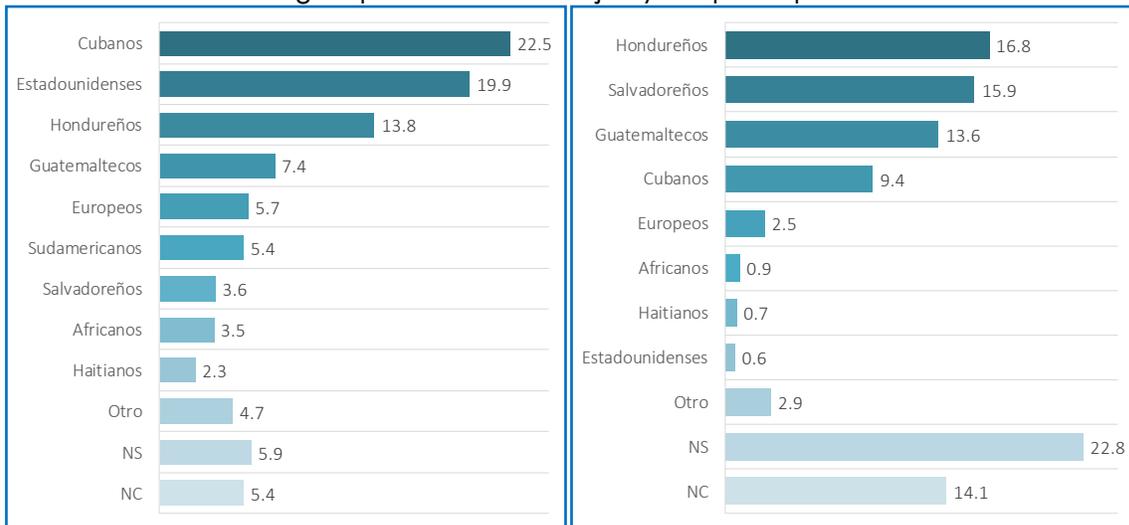


Fuente: ENRMM

En ese orden de ideas, se les preguntó a quiénes consideraban que se les trataba mejor y, el 22.5% de las personas migrantes encuestadas estiman que a los cubanos se les trataba mejor, el 19.9% a los estadounidenses, el 7.4% a los guatemaltecos, 13.8% a los hondureños, el 5.4% a los europeos y el 5.4% a los sudamericanos.

Por el contrario, cuando se les preguntó a quiénes consideraban que trataban peor, el 16.8% señaló que a los hondureños, un 15.9% a los salvadoreños y 13.6% a los guatemaltecos.

Gráficas 16 y 17 ¿A quién tratan mejor y a quién peor?



Fuente: ENRMM

Lo anterior muestra que es evidente la percepción que se tiene sobre el trato diferenciado y que muestra actitudes discriminatorias, siendo las personas migrantes centroamericanas quienes más perciben la diferencia de atención de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración hacia su persona, respecto de nacionales de otros países, circunstancia que tiene directa correlación con su estancia en recintos migratorios, pues en la medida de no acceder al ejercicio de sus derechos, la perciben como un acto de discriminación.

En los recintos migratorios, las personas que trabajan para atender a las personas migrantes son: agentes migratorios, el personal médico, el personal de seguridad privada, el personal administrativo y los oficiales de protección

a la infancia. Por eso, se les pidió a las personas migrantes que evaluaran el trato que reciben de cada uno de ellos, resultando lo siguiente: el 20.3% consideró como muy bueno el trato de los agentes migratorios, el 57.0% bueno, el 17.9% regular, el 3.4% malo y el 0.9% muy malo. Si sumamos el porcentaje que consideró que el trato fue bueno y muy bueno, tenemos que 77.3% de las personas los evalúa de forma positiva, mientras que el porcentaje que estimó que el trato fue malo y muy malo es del 4.3%.

Sobre el trato del personal médico, el 20.3% lo consideró muy bueno, el 46.8% bueno, el 7.6% piensa que es regular, el 1.7% que es malo y el 0.8% que es muy malo. Su evaluación positiva suma el 67.1% y la negativa es de 2.5%.

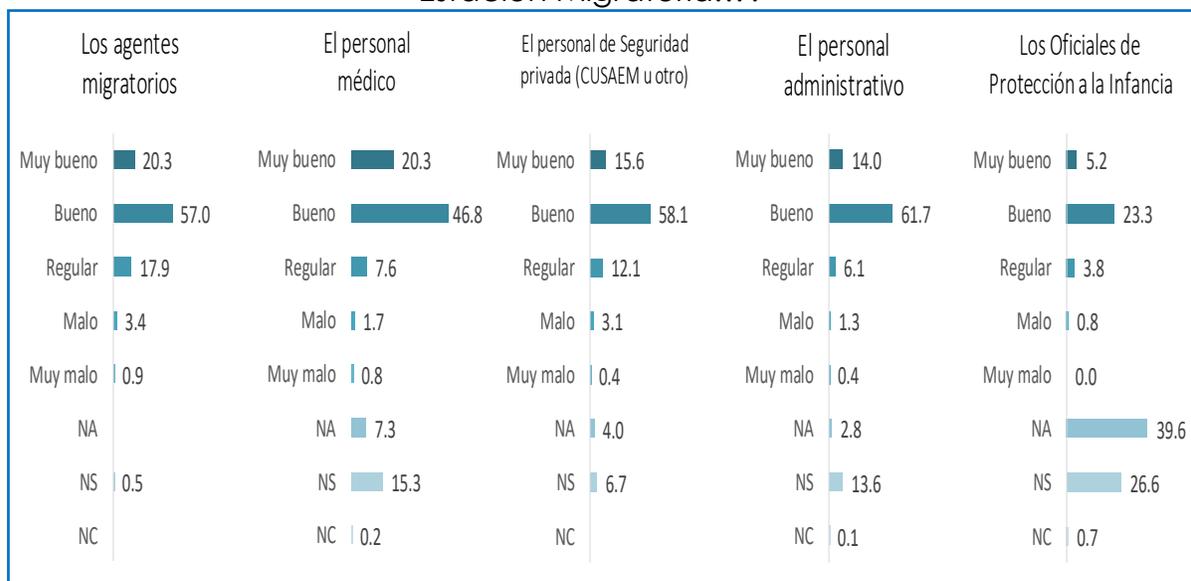
La importancia de la atención médica es algo que a este Organismo Nacional preocupa mucho, sobre todo por la falta de lugares propicios para atender a las personas con alguna enfermedad porque al momento de ingresar a los recintos migratorios a las personas detenidas se les debe integrar un expediente clínico, que refleje su estado de salud física, si requieren medicamentos se les brinda y, en caso de tener una enfermedad grave se atienden con el sector salud.

Respecto del personal de seguridad privada (CUSAEM u otro) que trabaja en alguno de los recintos migratorios, se tiene la siguiente evaluación: el 15.6% piensa que el trato es muy bueno, el 58.1% que es bueno, el 12.1% que es regular, el 3.1% que es malo y el 0.4% que es muy malo. Su evaluación positiva sumó 73.7%, y su evaluación negativa es del 3.5%.

Sobre el personal administrativo de los recintos migratorios, el 14.0% evalúa el trato como muy bueno, el 61.7% como bueno, 6.1% regular, en tanto que 1.3% lo consideró malo y el 0.4% muy malo, la evaluación positiva suma el 75.7% y la negativa 1.7%.

Finalmente, respecto a los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS), no todas las personas migrantes detenidas pudieron contestar, ya que no estuvieron en contacto con ellos, pero el 5.2% señaló que su trato fue muy bueno, el 23.3% que fue bueno, el 3.8% lo consideró regular y el 0.8% malo.

Gráfica 18
Evaluación del trato del personal en las Estaciones Migratorias
¿Cómo evaluaría el trato que le dan a las personas migrantes en esta Estación Migratoria...?



Fuente: ENRMM

IV. LA CONVIVENCIA ENTRE PERSONAS MIGRANTES EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS

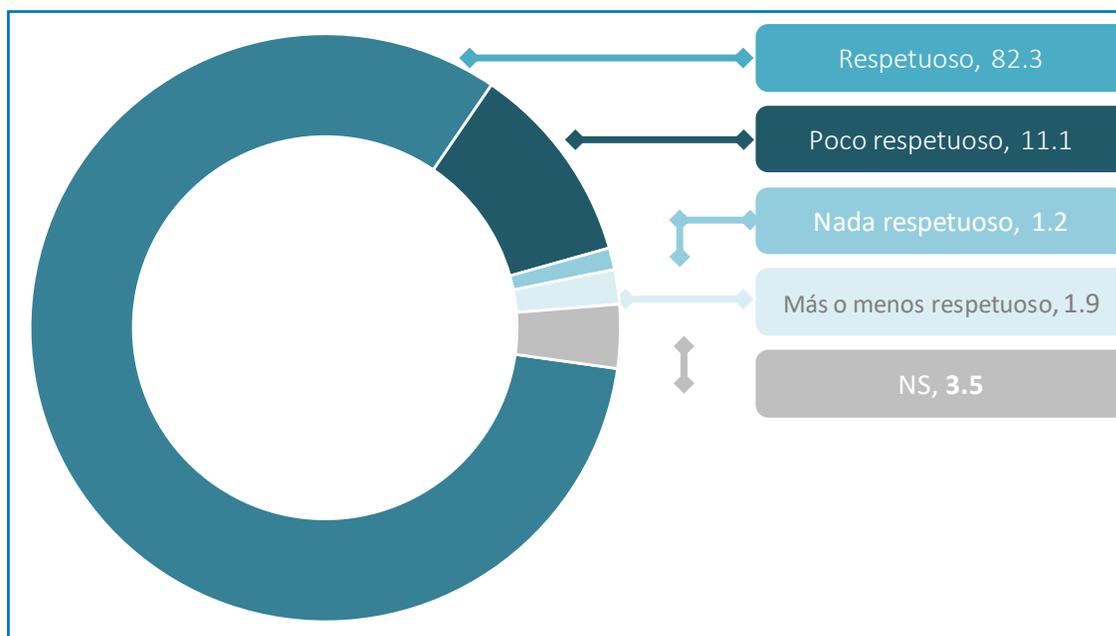
Las personas migrantes que están en un recinto migratorio conviven con otras personas que coinciden en problemáticas, de diferentes lugares, costumbres, idioma, hábitos, gustos, diferencias y similitudes que puede llegar a complicar la convivencia o generar sentimientos de solidaridad.

En este apartado se preguntó a las personas detenidas cómo fue la convivencia con otras personas migrantes, así, el 82.3% consideró que el

trato cotidiano fue respetuoso, el 11.1% poco respetuoso, el 1.2% nada respetuoso y el 1.9% más o menos respetuoso.

Gráfica 19

En general, ¿considera que la convivencia que se da entre las personas migrantes que se encuentran en esta Estación Migratoria es...?



Fuente: ENRMM

Las actividades recreativas y lúdicas según la percepción de las personas migrantes son muy importantes porque crean un ambiente que los hace sentir en confianza y facilitan la convivencia entre ellas, se distraen, se motivan y se calman. Sin embargo, el solo aspecto físico de los recintos migratorios los hace sentir como personas que cometieron un delito y que están presos.

A continuación, se transcriben algunos testimonios respecto del sentir de las personas alojadas en recintos migratorios:

[...] personal del Instituto Nacional de Migración les comentaba a las extranjeras que ingresaban que no se les acercaran porque eran problemáticas, generando un ambiente hostil en relación a su estadía.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 29 años)

Manifestó que no sufrieron algún abuso o mal trato por parte de las autoridades encargadas de la estación; además, que realizaron actividades recreativas porque encontraron una “pelota pinchada” y con eso entretuvo a sus hijos.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, salvadoreña, 37 años).

De igual forma, refirió que en ese lugar si permitían realizar llamadas telefónicas, pero no realizó ninguna toda vez que no se sabía ningún número. Además, que durante su estancia de tres días en ese lugar no le permitieron realizar actividades recreativas señalando que “no hay donde jugar”. Además, estuvo alojado en la misma área que los adultos hombres. Que recibió buen trato y no sufrió algún abuso por parte de alguna autoridad.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, adolescente guatemalteca no acompañada, 17 años).

Respecto de la calidad de los servicios que presta la autoridad migratoria manifestó “más o menos, las celdas eran muy incómodas, muy chiquitas, no se podía dormir bien”. Respecto de las actividades recreativas respondió que no realizó ninguna “Nada, solo encerrado todo el tiempo, no me dejaban salir”.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, adolescente hondureña no acompañado, 16 años).

Refirió que no realizó ninguna actividad recreativa, que únicamente veía la televisión que está ubicada dentro del área de hombres en la que permaneció alojado.

(Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, adolescente salvadoreña no acompañado, 16 años).

Lo visto en este capítulo conforme a las percepciones y testimonios recabados de las personas migrantes que se encuentran en recintos migratorios habilitados por el Instituto Nacional de Migración, nos dan un panorama de lo que viven y sienten, de lo que falta por atender, de las carencias en los recintos migratorios, del trato que reciben por parte de las autoridades y de los distintos actores con los que se relacionan durante su detención. Revelan, por tanto, que aún falta mucho por hacer para que la totalidad de las personas migrantes que están en recintos migratorios conozcan sus derechos, los ejerzan, estén orientadas sobre su procedimiento administrativo migratorio y, sobre todo, muestran la necesidad de un nuevo modelo de atención.

"La migración es una expresión de la aspiración humana por la dignidad, la seguridad y un futuro mejor. Es parte del tejido social, de nuestra condición como una familia humana",

Ban Ki-moon

CAPÍTULO TERCERO: EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONAS MIGRANTES DETENIDAS EN LOS RECINTOS MIGRATORIOS

En el presente capítulo se muestran los resultados de las visitas de supervisión realizadas por personal de la CNDH a los recintos migratorios del INM, en las que se documentaron diversos aspectos que inciden en el respeto de los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración que se encuentran detenidas en la mismas; igualmente se complementa con la mención de Recomendaciones emitidas por esta Institución en las que se acreditaron violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de personas migrantes que se encontraban en detención a disposición del INM.

Para una mayor claridad en nuestro análisis, se inician cada uno de los apartados con el marco normativo que prevé el derecho humano al que se hace referencia. Para tal efecto se llevó a cabo de manera enunciativa, más no limitativa una división de éstos.

Para analizar la situación de los derechos humanos en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales los dividimos en los siguientes grupos: I. El Derecho al trato digno y las condiciones de infraestructura, alimentación y recreación en los recintos migratorios, II. Derecho a la protección de la

salud, III. El Derecho a la seguridad jurídica, IV. Derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, V. El interés superior de la niñez y la unidad familiar.

I. EL DERECHO AL TRATO DIGNO Y LAS CONDICIONES DE LOS RECINTOS MIGRATORIOS DE DETENCIÓN

Previo a la presentación del panorama general de las condiciones en las que se encuentran las personas migrantes que son detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, y con el objetivo de determinar si las circunstancias en las que permanecen garantizan el respeto de sus derechos humanos, y cumplen con los estándares internacionales, así como con la legislación nacional que regula dichos aspectos, a continuación estableceremos las obligaciones legales impuestas al Estado mexicano para el respeto al derecho al trato digno y su aplicación en los recintos migratorios.

El derecho al trato digno está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 1º, párrafo quinto, que dispone: “*Queda prohibido [cualquier acto] que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”. Esta disposición se complementa con el primer párrafo del

artículo 25 constitucional, que prevé que uno de los fines del desarrollo nacional a cargo del Estado “es garantizar el pleno ejercicio de la dignidad de las personas”.

Se prevé también en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su primer artículo; en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en su artículo 11; en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su séptimo artículo, y en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* en su artículo V, que dispone: “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”.

Tratándose de personas en contexto de migración internacional, el artículo 17.1 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* establece que los extranjeros privados de libertad deberán ser tratados humanamente y con el respeto debido a su dignidad e identidad cultural, en tanto que el párrafo tercero del mismo artículo de la citada Convención prevé que:

Todo trabajador migratorio o familiar suyo que se encuentre detenido en un Estado de tránsito o en el Estado de empleo por violación de las disposiciones sobre migración será alojado, en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas que esperen ser juzgadas.

Respecto de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*⁴⁸ estableció que de conformidad con el artículo 5 de la *Convención Americana*,

...toda persona privada de la 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.

En este sentido, las personas extranjeras que son privadas de la libertad con motivo de su situación migratoria, tienen derecho a que se les brinde un trato digno durante el tiempo que permanezcan detenidas. De igual manera, las autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias a efecto de garantizarles un alojamiento en condiciones adecuadas.⁴⁹

En un día, México puede mantener en detención a aproximadamente más de 4276 personas migrantes en los recintos habilitados actualmente para tal efecto.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, excepciones preliminares, fondo de reparaciones y costas, sentencia de 21 de noviembre de 2017, Serie C, No. 170, pr. 170*. Consultado el 25 de abril de 2019, en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf.

⁴⁹ CNDH, Recomendación 59/2017, p. 113.

De manera adicional, este Organismo Nacional ha considerado que uno de los factores que interfiere con el respeto al derecho al trato digno de las personas alojadas en los recintos migratorios es el hacinamiento, por tanto, el derecho al trato digno implica la necesidad de contar con lugares adecuados donde se tenga, además de espacio suficiente, alimentos, dormitorios, baños, acceso a actividades recreativas e higiene óptimas para que las personas que extraordinariamente deban ser alojadas desarrollen su vida con respeto a su dignidad, en tanto se resuelve su situación migratoria, por lo que el no contar con los elementos necesarios para una estancia adecuada, además de ser incompatible con el respeto a la dignidad humana, contraviene lo dispuesto en los artículos 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración, en relación con el 226, fracción XIV de su Reglamento.⁵⁰

Sobre el particular, 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, se dispone 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

⁵⁰ CNDH, Recomendación 68/2016. p. 63.

humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante."⁵¹

Ahora bien, la diversidad en las características de los recintos migratorios, hace que su análisis sea más complejo, por lo que, respecto a este apartado, se dividieron los resultados de la siguiente forma: 1. Aspectos supervisados durante las visitas a recintos migratorios. 2. Estaciones Migratorias de Iztapalapa, Tapachula y Acayucan (que cuentan con mayor capacidad de alojamiento). 3. Estaciones migratorias de menor capacidad de alojamiento. 4. Estancias Provisionales, 5. Consideraciones sobre los hallazgos de las visitas de supervisión. 6. Violaciones al derecho al trato digno por la situación actual de hacinamiento y sobrepoblación en diversos recintos migratorios del país. 7. Violaciones al derecho a la integridad personal derivadas del incumplimiento al derecho al trato digno.

1. Aspectos supervisados durante las visitas a recintos migratorios

En las visitas de supervisión realizadas por este Organismo Nacional se dividieron los resultados en los siguientes rubros: a. Alimentación; b. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento; y c. Áreas de recreación. A continuación, exponemos el fundamento legal del goce de

⁵¹ *Ibidem*, p. 64.

dichos derechos y reseñamos las disposiciones legales que obligan al Instituto Nacional de Migración al cumplimiento de estos aspectos.

A. Alimentación

Conforme a lo previsto por el artículo 107, fracción II, en relación con el 109, fracción VIII, de la Ley de Migración, en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, se deben suministrar tres alimentos al día. La autoridad migratoria debe supervisar la calidad de los alimentos y las necesidades especiales de nutrición para niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

El derecho a la alimentación también implica tener un espacio adecuado para su preparación que igualmente cumpla los requisitos de limpieza.

B. Estructura física y sus condiciones de higiene y mantenimiento

Sobre el particular, la Ley de Migración en el capítulo VI, específicamente en su artículo 107, establece los requisitos que deberán cumplir las Estaciones Migratorias y señala, entre otras cosas, que se deberán tomar las medidas para asegurar la integridad física de las personas extranjeras, garantizar el

respeto de sus derechos humanos y mantener las instalaciones en condiciones adecuadas.

En este sentido, el mantenimiento de la higiene tanto personal como de las instalaciones busca evitar la propagación de enfermedades que se transmiten por desechos y otros fluidos humanos, y pueden llegar a ser mortales. Al respecto, contar con retretes, duchas y lavamanos accesibles, en condiciones de limpieza adecuada, es necesario e importante para garantizar el trato digno de las personas alojadas. Las autoridades migratorias también deben garantizar el acceso a las instalaciones de saneamiento y baño, prestando especial atención a las necesidades sanitarias específicas de mujeres y de la niñez, aun cuando hacemos patente que niñas, niños y adolescentes no deben permanecer en recintos migratorios. Además, las autoridades no deben limitar el uso de estos espacios. El aseo y la ventilación de las áreas que fungen como baños y regaderas deben ser adecuados para evitar la propagación de enfermedades. Igualmente deben existir áreas asignadas como dormitorios con las condiciones adecuadas.

C. Recreación

La recreación de las personas migrantes detenidas en los recintos migratorios también es una condición para ofrecer un trato digno. Internacionalmente, ha sido reconocido que durante el tiempo que las personas migrantes se encuentran en detención, es importante que tengan acceso a un área destinada a la realización de actividades físicas, intelectuales y sociales, con el fin de mantener su salud psicológica y su equilibrio emocional, pues reducen los síntomas del estrés y depresión. Por su parte, la UNICEF ha reconocido como un derecho humano que se le debe garantizar a Niñas, Niños y Adolescentes en el numeral 31 de la *Convención de los Derechos del Niño y de la Niña*. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos, conocida como *Reglas Mandela*,⁵² establecen sugerencias de cómo debe garantizarse el derecho a la recreación de las personas en detención entre los que señaló: “...organizar actividades recreativas y culturales en todos los establecimientos para procurar el bienestar físico y mental de las personas detenidas...”; también se sugiere contar con una biblioteca con diversos materiales para incitar a la lectura y,

⁵² UNODIC, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, Asamblea General, Resolución 70/175, anexo aprobado, el 17 de diciembre de 2015. Cfr. Villanueva, Ruth, (comp). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos. Reglas Mandela*, México, CNDH, 2018, consultado el 25 de abril de 2019, en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Reglas-Mandela-Reclusos.pdf>.

finalmente, contar con un terreno, instalaciones y equipo necesario para que las personas puedan pasar al menos una hora al día haciendo actividades físicas y/o recreativas al aire libre.

Un espacio adecuado, en condiciones idóneas de higiene, alimentación, privacidad y recreación, es el elemento, base para el ejercicio del derecho al trato digno de las personas sometidas a reclusión de cualquier tipo. Estos servicios deben estar disponibles en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de las *Normas* la persona privada de la libertad en dichos recintos, en relación con los aspectos antes señalados, tendrán derecho a:

Pernoctar en la Estación Migratoria o Estancia Provisional se le entregará, sin costo alguno, una colchoneta y una cobija, así como enseres básicos de aseo personal.

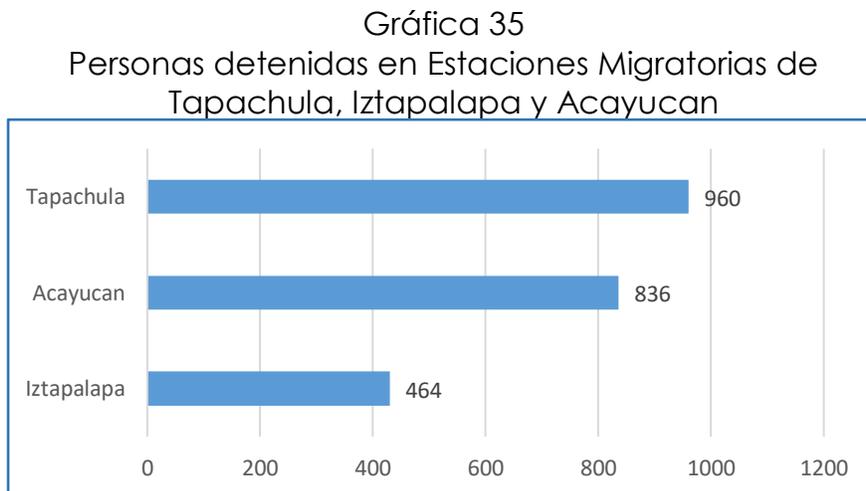
Durante su estancia en la Estación Migratoria o en la Estancia Provisional, los alojados contarán con agua potable y recibirán tres alimentos al día los cuales serán proporcionados por el Instituto de forma gratuita. El Responsable deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se resuelve su situación migratoria.

En las Estaciones Migratorias y en las Estancias Provisionales, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya prescrito al alojado, el Responsable autorizará dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten.

Deberán contar con las instalaciones sanitarias adecuadas. El Responsable vigilará que se encuentren debidamente aseadas y facilitará a los alojados el acceso a servicios para su aseo personal.⁵³

2. Estaciones Migratorias en Iztapalapa, Tapachula y Acayucan

Como ya se señaló las Estaciones Migratorias ubicadas en Iztapalapa en la Ciudad de México Tapachula, Chiapas, y Acayucan, Veracruz, son los tres recintos migratorios del INM con mayor capacidad de alojamiento; entre las tres pueden albergar en su conjunto a un total de 2,226 personas diariamente. El número de personas que pueden albergar cada una se aprecia en la siguiente tabla.



Fuente: CNDH e Instituto Nacional de Migración

Al momento de realizar las visitas de supervisión a las referidas Estaciones Migratorias, se encontraron detenidas en Tapachula 486 personas, en

⁵³ Ver Capítulo Primero.

Acayucan 404 y en Iztapalapa 101, todas ellas privadas de su libertad por no cumplir con los requisitos administrativos para su paso o permanencia en el país.

A la fecha de las visitas específicas para documentar los aspectos de alimentación, infraestructura y recreación, ninguna de las tres Estaciones Migratorias estaba al límite de su capacidad, lo que es importante destacar toda vez que este Organismo Nacional emitió la Recomendación 68/2016, el 28 de diciembre de 2016, dirigida al Instituto Nacional de Migración por las condiciones de sobrepoblación que presentaba la Estación Migratoria de Iztapalapa.

Debido a lo sucedido, a petición de este Organismo Nacional en la Recomendación citada, la autoridad migratoria elaboró un protocolo para evitar el hacinamiento; sin embargo, según lo expresaron personas servidoras públicas de dicho Instituto, el referido documento sólo es aplicado en las instalaciones de Iztapalapa. Las otras dos Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento, ubicadas en Tapachula y Acayucan, no cuentan con medidas claras para el caso de que se presente sobre población.

No obstante lo anterior, desde el mes de marzo a la fecha, este Organismo Nacional documentó casos de hacinamiento en las Estaciones Migratorias que serán analizados con posteridad en un apartado especial.

A continuación, presentamos los hallazgos de las visitas realizadas organizados en los rubros referidos con antelación.

A. Alimentación

Al realizar las visitas de supervisión se observó que las tres estaciones analizadas cuentan con: cocina, cocineros, área de almacenamiento de comida y comedores; en los tres casos, el servicio de preparación de alimentos está concesionado a empresas privadas que preparan tres porciones al día (desayuno, comida y cena) e incluye una dieta especial para bebés y/o personas enfermas.

En los recintos migratorios de Acayucan, Iztapalapa y Tapachula, el comedor se comunica con la cocina a través de unas rejas pequeñas por las que pasan el plato de comida, de tal manera que quienes lo entregan no pueden ver fácilmente a las personas que los reciben; los alojados por su parte, tampoco pueden solicitar sal, azúcar o alguna otra especia que prefieran, haciendo que el trato sea igualitario, pero nada personal. De las entrevistas realizadas por personal de este Organismo Nacional se

desprende que las personas migrantes detenidas externaron sobre los alimentos que no se toma en cuenta las diversas culturas o las posibles alergias para efecto de la preparación de estos, por ello, aun cuando el trato es el mismo existe cierta inconformidad, misma que se ve reflejada en las manifestaciones que constantemente hacen las personas alojadas al personal de este Organismo Nacional originadas por el descontento con el tipo de alimentos que reciben.

La limpieza en las áreas de comedor, cocina y lugares para almacenamiento de alimentos es en términos generales óptimo. La vigilancia y supervisión en estas áreas corren por cuenta de las propias autoridades del Instituto Nacional de Migración.

B. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento

Sobre el modelo de las tres Estaciones Migratorias es importante señalar que, como se expresó en el capítulo anterior, se trata de instalaciones de tipo carcelario, con torretas de vigilancia, personal de guardia, en algunos casos armado, que vigila la entrada y las zonas cercanas. Al interior también hay personal de seguridad privada con toletes y las áreas comunes son video grabadas, incluso se encontraron espacios de aislamiento. La primera

impresión al ver las instalaciones es que estos son centros de detención carcelaria o de reinserción social.

De las visitas de supervisión también se advirtió que las Estaciones Migratorias de Tapachula y Acayucan no cuentan con instalaciones accesibles para personas con discapacidad (rampas o pasamanos de seguridad).

En cuanto a la limpieza e higiene que hay en los tres recintos migratorios concentradores, se constató que son empresas privadas las que realizan las funciones de aseo, que se llevan a cabo dos o tres veces por día, de tal suerte que los dormitorios, baños y comedores se encuentran en condiciones de higiene aceptables.

Las personas migrantes alojadas lavan su ropa y la de sus hijos en un área especial con lavaderos y tienden la ropa al aire libre. Sin embargo, en la Estación Migratoria de Tapachula, los alojados deben solicitar el detergente a las autoridades y como no hay lugar asignado para tender la ropa, la colocan en áreas verdes, en el piso o en las ventanas.

En las actas de visita realizadas también se hizo constar que los servicios sanitarios de las Estaciones Migratorias a que hacemos referencia carecen

de puertas cortinas u otro elemento que permita resguardar la privacidad de los usuarios, por lo que se afectada su intimidad.

Las tres Estaciones cuentan con dormitorios separados para hombres y mujeres, pero no existe un protocolo o lineamientos específicos para llevar a cabo la asignación de los mismos, pues, se pudo advertir que los criterios cambian según el recinto migratorio del que se trate. En la Estación Migratoria de Acayucan las personas servidoras públicas con las que se entendió la visita de supervisión expresaron que los dormitorios se asignan por "nacionalidad", sin embargo, también señalaron que no se toman en cuenta las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, ni factores culturales, étnicos o religiosos, y que incluso niñas, niños y adolescentes acompañados pueden convivir con otros adultos con los que no tienen parentesco.

En la Estación Migratoria de Iztapalapa informaron que el criterio para asignar los dormitorios obedece al género, a la edad, a las condiciones de salud y vulnerabilidad, y, además, se consideran los factores culturales, étnicos o religiosos para tal efecto, pero no exhibieron ningún documento que compruebe tales afirmaciones.

Finalmente, en la Estación Migratoria de Tapachula indicaron que los dormitorios son asignados por secciones, para hombres, mujeres, familias y jóvenes, y que se da prioridad a las personas migrantes de larga estancia, ya sea porque son solicitantes de refugio o por “*ser originarios de Cuba, Bangladesh, Pakistán, India, etcétera*”; pues a las personas provenientes de países de Centroamérica no se les proporcionan dormitorios, sino que son alojados en espacios con bancas de concreto, a quienes por las noches les dan colchonetas y cobijas para dormir, agregando que sí se toman en cuenta factores como la edad, cultura y grado de vulnerabilidad. También quedó asentado que no cuentan con camas suficientes para la población alojada, lo que coincide con lo expresado por algunas personas migrantes entrevistadas, quienes señalaron que les entregaron una colchoneta y personal del Instituto Nacional de Migración les indica que deberán compartirla con otra persona.

En las instalaciones referidas se encontraron lugares de aislamiento o castigo, para separar a aquellas personas que no cumplan con las obligaciones y reglas de las Estaciones Migratorias. En Iztapalapa, estos espacios se usan para alojar personas con enfermedades contagiosas.

En la Recomendación 47/2017, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de dos personas en contexto de migración

que se encontraban detenidas en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas, se evidenció los riesgos que implican las denominadas “áreas de aislamiento” y la importancia que reviste el debido monitoreo de las personas que en ellas se encuentran. En el caso materia de la Recomendación los hechos que se suscitaron fueron los siguientes:

...V1, de nacionalidad salvadoreña, fue asegurado por personal del Instituto Nacional de Migración...El 27 de diciembre de 2015...fue trasladado al área de aislamiento ...mientras V1 permaneció en ese lugar, solicitó se le brindara atención médica sin que su petición fuera atendida por personal del Instituto Nacional de Migración en turno... Ese mismo día, aproximadamente a las 15:30 horas, SP1 informó a AR2 que V1 se encontraba en el interior de la celda que se le asignó en solitario, colgado del cuello con una sábana...⁵⁴

Con motivo de lo anterior, se dio inicio a la queja respectiva por violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal, misma que derivó en la Recomendación ya aludida.

En las actas de visita realizadas por personal de este Organismo Nacional respecto de las condiciones generales de mantenimiento, se asentó:

...el recinto migratorio es viejo, cuenta con 9 años de antigüedad y las losetas se encuentran con hoyos, paredes rayadas con lapicero, pasta dental, en algunos baños se observó que no tiene losetas, en los dormitorios de los varones adultos y adolescentes no tiene lámparas de

⁵⁴ CNDH, Recomendación 47/2017, pp. 4 al 7.

luz, además en los accesos de entrada y salida no tiene losetas en el piso y paredes debido a un incendio...

(Estación Migratoria Acayucan)

“...el recinto está pintado, pero se puede observar que requiere mantenimiento, las paredes en su mayoría se encuentran sucias...rayadas y quemadas...”

(Estación Migratoria de Tapachula)

C. Recreación

Sobre los espacios de recreación y actividad física, las tres Estaciones Migratorias referidas cuentan con lugar para tales efectos. Además, en Tapachula se habilitó un espacio para lectura; no obstante, el acceso a los libros o juegos de mesa está condicionado a la entrega del “comprobante de pertenencias” lo que según expresaron algunas personas alojadas, les inhibe a requerirlos por el temor a que se pierda dicho documento y, en consecuencia, el acceso a las posesiones con las que viajan.

3. Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento

Existe una gran diversidad de características e infraestructura que es necesario considerar para el análisis de estas Estaciones Migratorias. Hay recintos como el de Los Cabos, en Baja California Sur, que puede albergar a 18 personas y, en contraste, tenemos a las Estaciones Migratorias de

Tijuana en Baja California y de Tenosique, en Tabasco, con una capacidad para alojar hasta 100 personas extranjeras. Por lo tanto, al igual que con las Estaciones Migratorias de Acayucan, Iztapalapa y Tapachula, se agruparán los resultados de las actas circunstanciadas elaboradas con motivo de las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo Nacional, en los rubros siguientes: 1. Alimentación; 2. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento; 3. Áreas de recreación, y D. Otros aspectos. A continuación, se presentan los resultados de los 26 recintos migratorios analizados.⁵⁵

A. Alimentación

Personal de este Organismo Nacional documentó en las visitas de supervisión realizadas, que sólo 7 de las 26 Estaciones Migratorias cuentan con un área específica para ingerir alimentos; estas son: las de Palenque, Tuxtla Gutiérrez, Janos, Pachuca, Chetumal, Hermosillo y Mérida. Destaca que Estaciones Migratorias como Tenosique y Tijuana, a pesar de contar con capacidad para albergar a 100 personas cada una, no tienen un área de comedor y, en consecuencia, quienes se encuentran detenidas en dichos sitios deben consumir sus alimentos en las zonas en las que duermen. En el caso particular de Tijuana, al no tener tampoco una zona de recreación, las

⁵⁵ Las Estaciones Migratorias de Saltillo, Morelia y Reynosa, no obstante que se visitaron, a la fecha se encuentran cerradas por lo que no se agregan los resultados.

personas alojadas comen, duermen y permanecen todo el día, en el mismo lugar.

B. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento

Se encontró que ocho de las veintiséis Estaciones Migratorias no estaban en condiciones aceptables de higiene al día de la visita de supervisión. En este supuesto, hallamos a los recintos de Tuxtla Gutiérrez, Pachuca, Puebla, Mazatlán, Tampico, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, sitios que en su conjunto pueden alojar a 424 personas en contexto de movilidad internacional.

Respecto al mantenimiento de las instalaciones en las actas de visita se asentó lo siguiente:

...En el área de dormitorios de hombres se advierte una grieta en la pared. En el área de sanitarios de los hombres se observa un boquete en la pared de una de las letrinas...En los dormitorios el piso es de cemento...tienen techo de concreto o cemento, en el área común o comedor, existe una lámina, con 5 tragaluz que permiten el paso de la luz natural durante el día, el área de hombres tiene 4 lámparas en dormitorios funcionando correctamente y 3 lámparas en el área de sanitarios, correctamente funcionando también, en otra área se encuentran tres lámparas, una de ellas no funciona, y en el área de sanitarios dos lámparas siendo una de ellas que no funciona debidamente, en cuanto a los aires acondicionados, los instalados en los dormitorios funcionan irregularmente, además de que tienen escurrimiento de agua, que provoca la presencia de encharcamiento al interior de los dormitorios, en cuanto al aire acondicionado establecido en el área común o de comedor, este no funciona...

(Estación Migratoria Tuxtla Gutiérrez)

...Los equipos de aire acondicionado desde hace más de un año han presentado fallas, y actualmente el que se encuentra en el dormitorio varonil no funciona, lo que ha sido motivo de varias quejas antes esta Comisión Nacional...

(Estación Migratoria de Tampico)

En el tema de accesibilidad, sólo el 15% de las Estaciones Migratorias, las ubicadas en Tijuana, Mexicali, Janos y El Ceibo, tienen instalaciones accesibles para personas con discapacidad. Los 22 recintos migratorios restantes no están diseñados ni adaptados para recibir a personas que presentan necesidades especiales de movilidad, lo que afecta no sólo a quienes se encuentran detenidos, sino a todas aquellas personas que por alguna razón acuden o ingresan a dichas instalaciones públicas, ello a pesar de que, conforme al artículo 16 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, los edificios públicos deberán sujetarse a la legislación, regulaciones y Normas Oficiales Mexicanas vigentes, para el aseguramiento de la accesibilidad a los mismos.

En tres Estaciones Migratorias (Puebla, El Ceibo y Tampico) no cuentan con dormitorios separados para hombres y mujeres, y el resto de los recintos al igual que ocurre con las Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento (Iztapalapa, Acayucan y Tapachula), no tienen un protocolo o lineamientos específicos para llevar a cabo la asignación de las personas en dichas áreas.

Una situación que merece especial mención es que al momento de la visita de supervisión en la Estación Migratoria de Palenque se advirtió sobrepoblación, al tener más del doble de personas alojadas de acuerdo con su capacidad que es de 64 personas, pues al momento se encontraban detenidas un total de 153 personas, entre ellos 33 niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, otro de los aspectos que se verificó es el relativo a los servicios públicos con los que contaban las Estaciones Migratorias, tales como agua, electricidad, drenaje, gas y telefonía. Se detectó que, en los recintos migratorios de Aguascalientes, Tuxtla Gutiérrez, Querétaro, Villahermosa, Reynosa y Tlaxcala, carecían de alguno de ellos.

Por lo que hace a la seguridad y custodia, las Estaciones de Veracruz y Chetumal no cuentan con personal que vigile el exterior e interior de las instalaciones, este último servicio de resguardo al interior tampoco se brinda en la Estación Migratoria de Tlaxcala.

C. Recreación

De las veintiséis Estaciones Migratorias que se analizan, solamente 10, un 38% de ellas, disponen de un lugar para la recreación y actividad física de las

personas migrantes detenidas: Aguascalientes, Los Cabos, Palenque, Chihuahua, Ciudad Juárez, Janos, Puebla, Hermosillo, El Ceibo y Mérida, destacando nuevamente que en recintos más grandes, como Tenosique, Tijuana, Chetumal y Tuxtla Gutiérrez, que cuentan con mayor capacidad (los dos primeros para 100 personas, 96 y 80, respectivamente los dos últimos), no se destine un sitio para la recreación de quienes permanecen en dichos lugares hasta 15 días en principio.

4. Estancias Provisionales

Para completar el presente diagnóstico, personal de esta Organismo Nacional también visitó once Estancias Provisionales tipo A y once de las denominadas tipo B, de lo que se advirtió que hay lugares habilitados que en la actualidad no alojan personas, como son: Salina Cruz, Oaxaca (1970), Zihuatanejo, Guerrero (1994) y la de Manzanillo, Colima, (2012).

Dentro de las Estancias Provisionales encontramos que de 2011 a la fecha se han habilitado 4 nuevos recintos:⁵⁶ San Cristóbal de las Casas (2011), Colima (2012), Hueyate (2014) y Playas de Catazajá (2015). Su habilitación se realizó

⁵⁶ Dentro de estos también se encontraba el ubicado en Tuxpan, Veracruz, que actualmente se encuentra cerrado.

después de la reforma en materia de Derechos Humanos y de la promulgación de la Ley de Migración, sin embargo, siguen el mismo esquema que las anteriores, un modelo de tipo carcelario. Las Estancias Provisionales pueden albergar en su conjunto a un total de 646 personas diariamente.

En el presente apartado se muestran los resultados de las visitas y al igual que con las Estaciones Migratorias, se evidenció una importante variedad de características, entre las que destaca, en principio, la capacidad de alojamiento; para Estancias Provisionales tipo A, encontramos la de Campeche que puede alojar a 3 personas y en contraste la de Hueyate, en la que pueden permanecer detenidas hasta 50. Por cuanto hace a las Estancias Provisionales tipo B, es aún más evidente la disparidad entre capacidades de alojamiento, pues va de la Estancia de Monterrey con 15, Guadalajara que alberga a 17, hasta la de Comitán en la que pueden permanecer 120 personas, número que es incluso mayor que el de algunas Estaciones Migratorias.

Los resultados de las visitas de supervisión se agrupan en los rubros que ya se han mencionado en los apartados precedentes y se detallan a continuación.

A. Alimentación

Se documentó que de las once Estancias Provisionales tipo A, solo en 3 de ellas cuentan con comedor, siendo estas las de Ciudad del Carmen, Huehuetán y Playas de Catazajá. Por lo que respecta a las Tipo B, ninguna tiene un área específica para consumir alimentos, a pesar de que, como se mencionó previamente, en la Estancia Provisional de Comitán pueden permanecer hasta 120 personas privadas de su libertad, quienes, en consecuencia, duermen, comen y permanecen en la misma habitación las 24 horas del día, ya que carecen también de un área de recreación.

B. La estructura física, sus condiciones de higiene y mantenimiento

De las 22 Estancias Provisionales, en el 45%, que representan 10 de ellas, no había las condiciones mínimas de higiene, tres fueron de tipo A, específicamente Ciudad Cuauhtémoc, Hueyate y Zihuatanejo; en las siete restantes tipo B, se detectó falta de higiene en las de: Echegaray, San Cristóbal de las Casas, Guadalajara, Monterrey, La Ventosa, Salina Cruz y San Pedro Tapanatepec.

Por lo que se refiere a los dormitorios, en cinco de once Estancias Provisionales tipo A, no cuentan con separación entre hombres y mujeres para tal efecto, estas son: Campeche, Ciudad Cuauhtémoc, San Gregorio

Chamic, y Zihuatanejo; por lo que hace a las Estancias Provisionales tipo B son: Escárcega, Monterrey, La Ventosa y Salina Cruz.

La Estancia Provisional de Playas de Catazajá es el único recinto migratorio de estas características que cuenta con instalaciones accesibles para personas con discapacidad.

C. Recreación

La Estancia Provisional de Playas de Catazajá, es la única Estancia Provisional que cuenta con área de recreación a pesar de que su capacidad de alojamiento es de 14 personas, por lo que resulta importante hacer énfasis, de nueva cuenta, que recintos más grandes como en el caso de Comitán, San Cristóbal de las Casas, San Pedro Tapanatepec o La Ventosa, no se haya destinado un sitio para el esparcimiento de las personas detenidas.

De lo expuesto se desprende que de las 646 personas que pueden permanecer alojadas en las Estaciones Provisionales solo 14 de ellas tendrán acceso a un área de esparcimiento.

Este Organismo Nacional considera que las condiciones de infraestructura, alimentación y recreación en los recintos migratorios del país, ya sean

Estaciones Migratorias de mayor o menor capacidad de alojamiento, así como en las Estancias Provisionales tipo A y B, no reúnen en su conjunto las condiciones necesarias para que las personas migrantes que permanecen detenidas en éstas tengan acceso a su derecho al trato digno, por las razones esgrimidas en los apartados precedentes y que en resumen se refieren a espacios poco adecuados para su estancia, falta de áreas especiales para la realización de las diversas actividades que se desarrollan en dichos recintos.

5. Violaciones al derecho al trato digno por la situación de hacinamiento y sobre población en diversos recintos migratorios del país.

Consideramos indispensable plasmar en el presente documento la situación particular suscitada durante los meses de marzo, abril, mayo y junio del presente año, en diversos recintos migratorios y que, derivado tanto del acompañamiento permanente que el personal de esta Institución protectora de derechos humanos realizó a las distintas caravanas que se conformaron, así como a las personas que han sido detenidas con motivo de acciones de control migratorio, ha observado las problemáticas surgidas en las Estaciones Migratorias ubicadas en Tapachula, Chiapas, en Acayucan, Veracruz, Hermosillo, Sonora, y en las Estancias Provisionales ubicadas en Huehuetán y Huixtla, ambos en el estado de Chiapas, y

Tapanatepec, Oaxaca, La Venta en Tabasco mismas, que se describen a continuación y que son producto del monitoreo constante realizado por personal de esta Institución Nacional.

A. Situación de diversos recintos migratorios durante marzo, abril y mayo de 2019

a. Tapachula, Chiapas

Este Organismo Nacional documentó que, derivado de las acciones de control migratorio realizadas en el estado durante los meses de abril y mayo, el número de personas migrantes alojadas en la Estación Migratoria Siglo XXI había excedido en más del 200% su capacidad, dado que existía un promedio aproximado de 2,000 personas, cuando su capacidad es de 960.

Lo anterior, ocasionó hacinamiento y, por ende, falta de condiciones mínimas de estancia digna al carecer de agua, alimentos, servicio médico y medicamentos, atención médica especializada e insumos de higiene personal, que derivó en agresiones hacia el personal migratorio, e incluso entre las mismas personas migrantes.

Con la finalidad de desahogar la población que se encontraba en ese recinto migratorio y derivado de la solicitud de implementación de medidas cautelares realizadas por este Organismo Nacional, el Instituto Nacional de Migración habilitó el denominado "Recinto Ferial", el Centro de Convenciones de Tapachula y el Puente Fronterizo "Rodolfo Robles", ubicado en Suchiate, Chiapas, como lugares en los que las personas migrantes permanecerían hasta en tanto se resolvía su situación jurídica.

De las visitas de supervisión practicadas en las fechas antes referidas, se observó que al "Recinto Ferial" eran conducidas las personas migrantes extracontinentales y los originarios de Centroamérica que únicamente estaban en espera de que se ejecutara su retorno asistido a sus países de origen, en ese sitio se llegaron a albergar hasta 1,200 personas en promedio.

Por lo que hace al Centro de Convenciones utilizado para personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados ante la COMAR, de las visitas de supervisión practicadas por personal de esta Institución Protectora de Derechos Humanos, se contabilizaron aproximadamente 100 personas, en tanto que en el Puente Fronterizo permanecían a finales de abril de 2019, alrededor de 500 personas migrantes. Cabe mencionar que a pesar de que las personas migrantes se encontraban en lugares habilitados

por el Instituto Nacional de Migración, su privación de la libertad subsistió ya que no tenían libertad de movimiento hacia el exterior de dichos inmuebles.

Ante el hacinamiento del recinto migratorio antes señalado, la escasez de insumos básicos para su sobrevivencia, la lentitud en la resolución de los procedimientos migratorios y la falta de condiciones de higiene, generó descontento en la población migrante que ahí se encontraba, derivando en acciones violentas en contra del personal migratorio e incluso entre los mismos migrantes, entre ellas destaca el evento del 11 de abril de 2019, durante el cual las personas alojadas pretendieron salir por la fuerza de esas instalaciones, teniendo como resultado que un grupo numeroso de personas de nacionalidad cubana fueran trasladadas a otras instalaciones del INM en el estado de Chiapas, provocando también sobrepoblación en los mismos, como los recintos migratorios de Tuxtla Gutiérrez que tuvo detenidos a 399 personas, San Cristóbal de las Casas con 129, y Comitán de Domínguez que llegó a tener hasta 130 personas migrantes cuando su capacidad es para 120 personas.

Igualmente, personal de esta Comisión Nacional documentó que nuevamente el 25 de abril de 2019, ante el descontento que existía derivado del hacinamiento, las precarias condiciones higiénicas, la falta de agua, servicio médico y medicamentos para atender los padecimientos de las

personas migrantes, un grupo de varones de nacionalidad cubana subió paredes de un módulo y se pasó al área de cocina y pasillos centrales de la estación migratoria y rompió las cerraduras del módulo donde se encontraban y se dirigieron al área de mujeres, de familias y de adolescentes, procediendo también a abrir esos lugares, acto seguido se dirigieron a la cocina y al área de pertenencias, para después aproximadamente entre 600 y 700 personas, la mayoría de nacionalidad cubana, salir de ese recinto migratorio, siendo necesaria la presencia de personal de la Policía Federal para evitar que continuaran saliendo más personas.

Consta en actas circunstanciadas elaboradas por personal de este Organismo Nacional que los días 30 de abril y 1 y 2 de mayo de 2019 (este último a las 3 am) los alojados en la Estación Migratoria en Tapachula se amotinaron nuevamente intentando salir de ese lugar, por lo que fueron contenidos por la autoridad migratoria con apoyo de la Policía Federal. Igualmente que el 5 de mayo, la situación al interior de la referida Estación Migratoria aún era preocupante, toda vez que eran más frecuentes los intentos de salida no autorizada de la población detenida en dicho recinto, por lo que esta Comisión Nacional insistió al Instituto Nacional de Migración realizar las acciones tendentes a brindar atención integral y con pleno respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que ahí se

encontraban, privilegiando la resolución inmediata de sus procedimientos administrativos, para dar certeza y seguridad jurídica de su situación migratoria.

b. Huehuetán, Chiapas

Del monitoreo realizado por personas servidoras públicas de este Organismo Protector de Derechos Humanos a esa Estancia Provisional de Huehuetán, Chiapas, se documentó que al 30 de abril de 2019 se encontraban 45 personas migrantes de nacionalidad cubana, siendo que dicho recinto tiene una capacidad para 30 personas y, al ser considerada del tipo “B”, únicamente pueden permanecer por 7 días ahí, no obstante, algunos de ellas ya llevaban 20 días. Personal de este Organismo Nacional constató que las colchonetas que les proporcionan eran insuficientes por lo que se veían en la necesidad de compartirlas. Asimismo, el área de hombres no contaba con regaderas.

c. Huixtla, Chiapas

Al concluir el mes de abril de 2019, se constató en la Estancia Provisional de Huixtla, Chiapas, la presencia de 62 personas migrantes detenidas, cuando

solo se tiene capacidad sólo para 50, quienes en su gran mayoría solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado. Se observó que el agua para bañarse era de color amarilla, lo que ocasionaba ronchas en la piel a quienes la utilizaban. Ante la falta de atención médica en ese recinto, eran conducidos al Hospital General de Tapachula, lugar en el que pagaban la consulta y el medicamento para su tratamiento.

d. Acayucan, Veracruz

De igual forma, personal de la CNDH pudo constatar las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran las personas migrantes en ese recinto migratorio, toda vez que al 30 de abril de 2019, el promedio de personas migrantes detenidas era de 1,300, no obstante que la capacidad de ese recinto es de 836. Con dicho hacinamiento se generaron, al igual que en Tapachula, Chiapas, condiciones inadecuadas para garantizar una estancia digna y respetuosa de los derechos humanos, en razón de que dicho sobrecupo generó falta de agua, alimentos, higiene en colchonetas, cobijas, dormitorios, y servicio médico, carencias que implicaron que se presentaran diversas enfermedades en la población, especialmente en niñas, niños, mujeres embarazadas y personas adultas, sin que se les brindara la atención médica correspondiente ante la falta de medicamentos.

e. San Pedro Tapanatepec, Oaxaca

De la información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración a personal de este Organismo Nacional, se tuvo conocimiento que la población ahí alojada del 18 de abril al 1º de mayo de 2019 osciló entre 50 y 114 personas. Cuando su capacidad es para 50 lo que derivó hacinamiento, desabasto de agua, que se proporcionaran alimentos en mal estado y en raciones pequeñas, además de falta de atención médica y medicamentos para atender los distintos padecimientos que presentaron las personas migrantes.

Dicha circunstancia trajo como consecuencia que, el día 12 de mayo de 2019, un grupo de personas migrantes prendió fuego a esas instalaciones, lo que provocó la salida no autorizada de gran cantidad de personas, y que los que quedaron fueran enviados a la Estación Migratoria de Acayucan, pues las instalaciones de la Estancia Provisional quedaron inservibles.

f. Ciudad de México

Si bien este recinto migratorio no presentó las problemáticas narradas tanto en los ubicados en Tapachula y Acayucan, entre el 20 y el 22 de mayo de 2019, se detectaron aumento en su población, superando las 700 personas, aun cuando su capacidad de alojamiento es para 464 personas, puesto que

de otras Estaciones Migratorias se trasladaban personas a este recinto migratorio, por lo cual se tuvieron que instalar carpas con colchonetas y baños portátiles en la zona del estacionamiento de esa Estación Migratoria.

Finalmente, es importante hacer mención que, si bien médicos adscritos a este Organismo Nacional han constatado en los referidos recintos migratorios que las personas migrantes padecían diversas enfermedades, e hicieron las gestiones necesarias para brindarles los servicios médicos incluido el traslado a algún nosocomio, no se detectó epidemias de enfermedades infectocontagiosas.

g. Solicitudes de Medidas Cautelares

Ante las condiciones en las que se encontraban las personas migrantes en los citados recintos migratorios, esta Comisión Nacional solicitó a diversas autoridades la implementación de las siguientes medidas cautelares:

El 23 de marzo de 2019, se solicitó al Instituto Nacional de Migración solucionar la problemática de hacinamiento en la Estación Migratoria en Tapachula, Chiapas, así como brindar solución de manera prioritaria a los

problemas de salud que presentaban algunas personas, la carencia de agua, ventilación, higiene y enseres de aseo personal.

El 4 de abril de 2019, se solicitó al mismo Instituto, realizar las acciones necesarias para solucionar la situación de sobrepoblación en la Estación Migratoria de Acayucan, reduciendo el número de personas alojadas hasta estabilizar la capacidad de ese recinto migratorio y buscar alternativas para el alojamiento, especialmente, en beneficio de niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas y personas mayores, así como dar solución de manera prioritaria a la problemática de salud que presentaron algunas personas alojadas en dicha estación migratoria, y a las carencias de agua, alimentos y condiciones de higiene.

El 10 de abril de 2019, se solicitó al Instituto Nacional de Migración, a la Coordinación Nacional de Protección Civil, a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, al Secretario General y al Secretario de Protección Civil del Estado de Chiapas, a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia en el Estado de Chiapas, así como al Presidente Municipal de Tapachula, Chiapas, realizara las acciones necesarias para garantizar la atención humanitaria de

urgencia de las personas migrantes que se encontraban afuera de la Estación Migratoria en Tapachula, así como proporcionar atención médica y psicológica, medicamentos, y ambulancias para conducciones al hospital, instrumentos de aseo personal, y designar de traductores para brindar la atención integral que requerían las personas migrantes extracontinentales.

El 14 de abril de 2019, se solicitaron y ampliaron medidas cautelares al Instituto Nacional de Migración, a la Coordinación Nacional de Protección Civil, a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, al Secretario de Salud del Estado de Chiapas y a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia en el Estado de Chiapas, respecto de la Estación Migratoria en Tapachula, Chiapas, para que se brindara atención y asistencia urgente a las personas migrantes que se alojaban en la misma; así como el uso racional de las instalaciones de ese recinto para brindar una estancia digna a quienes ahí estaban.

El 15 de mayo de 2019, se solicitó al Instituto Nacional de Migración, realizar las acciones necesarias para solucionar la sobrepoblación en la Estación

Migratoria de Iztapalapa, reduciendo el número de personas alojadas hasta estabilizar la capacidad de ese recinto migratorio y buscar alternativas para el alojamiento, especialmente, en beneficio de niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas y personas mayores, así como dar solución de manera prioritaria a los problemas de salud que presentaban algunas personas alojadas en dicha estación migratoria, así como las carencias de agua, alimentos y condiciones de higiene para aquellas personas que se encontraban en el área de estacionamiento que fue habilitada.

Derivado de las visitas de supervisión que este Organismo Nacional ha realizado en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales para verificar la implementación de las Medidas Cautelares adaptadas por todas las autoridades a quienes fueran dirigidas, se recabaron, al 22 de mayo de 2019, 23 quejas relacionadas con las condiciones de sobrepoblación de los recintos migratorios señalados en los párrafos precedentes y sobre los servicios que se les presta a las personas migrantes en los mismos. Entre ellas se presentó, lamentablemente, el fallecimiento de una persona menor de edad de nacionalidad guatemalteca, producto de una caída de una litera, hecho que sucedió en la Estación Migratoria de Iztapalapa, en un contexto de sobrepoblación que presentaba dicha Estación. Al momento de realizar este informe, hay quejas que están en proceso de integración y, en su

oportunidad, se determinará conforme a derecho proceda la existencia de violaciones a derechos humanos, y las consecuencias de las mismas respecto de las personas víctimas y la forma de reparar el daño.

B. Situación actual de sobrepoblación en diversos recintos migratorios

Ante la situación presentada en los recintos migratorios, este Organismo Nacional implementó, desde el mes de julio, un monitoreo diario de la población que albergan los mismos, de cuyos resultados se desprende la siguiente información:

Durante el mes de julio se detectó sobrepoblación en 21 recintos migratorios del INM, entre los que se destacan Acayucan que durante 26 días albergó a un número de personas mayor al de las permitidas, teniendo una población máxima de 2153 personas migrantes detenidas, cuando las instalaciones están diseñadas para recibir a 836 personas.

En la tabla siguiente se aprecian los resultados del monitoreo antes referido, destacando también que otros recintos tuvieron exceso de personas

albergadas por más de 20 días en el mes, siendo estos los de Tenosique, Palenque, Puebla, Reynosa y Hermosillo.

Tabla 7
Mes de julio de 2019

Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento				
No.	Recinto migratorio	Capacidad	Días en el periodo que se presentó sobrepoblación	Número máximo de personas detenidas
1	Acayucan	836	26	2153
2	Tapachula	960	18	2216
3	Iztapalapa	464	2	492
Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento				
4	Tenosique	100	26	401
5	Villahermosa	100	26	322
6	Tuxtla Gutiérrez	80	15	255
7	Anexo Cupapé	600	5	750
8	Palenque	64	26	279
9	Chetumal	96	7	169
10	Puebla	60	26	276
11	Zacatecas	85	11	135
12	Janos	80	2	82
13	Reynosa	50	24	210
14	Tampico	50	1	58
15	Tijuana	100	2	110
16	Mexicali	30	11	44
17	Hermosillo	60	26	203
Estancia Provisional tipo A				

18	Campeche A.	5	7	8
19	Saltillo E.	30	15	145
Estancia Provisional tipo B				
20	Campeche Escárcega B.	40	4	45
21	Comitán E.	120	14	199

Fuente: Instituto Nacional de Migración

Durante los meses de agosto prevaleció la sobrepoblación en 16 recintos migratorios, en septiembre en 13, y hasta el 15 de octubre de 2019 dicha circunstancia se presentó en 11 recintos. En las tablas subsecuentes se desglosan los detalles del número de días que esto ocurrió, así como la cantidad máxima de personas que dichas instalaciones albergaron.

Tabla 8
Mes de agosto 2019

Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento				
No.	Recinto migratorio	Capacidad	Días en el periodo que se presentó sobrepoblación	Número máximo de personas detenidas
1	Acayucan	836	13	1198
2	Tapachula	960	4	1035
Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento				
3	San Luis Potosí	144	1	150
4	Tenosique	100	31	232
5	Villahermosa	100	30	229
6	Tuxtla Gutiérrez	80	7	143
7	Palenque	88	28	176
8	Puebla	60	27	121
9	Reynosa	50	5	112
10	Tampico	50	1	66
11	Tijuana	100	3	118
12	Mexicali	30	13	144
13	Hermosillo	60	27	118
Estancia Provisional tipo A				
14	Campeche A.	5	8	6
15	Saltillo E.	30	31	118
Estancia Provisional tipo B				
16	Comitán E.	120	2	138

Fuente: CNDH

Tabla 9. Mes de septiembre de 2019

Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento				
No.	Recinto migratorio	Capacidad	Días en el periodo que se presentó sobrepoblación	Número máximo de personas detenidas
1	Acayucan	836	30	1818
Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento				
2	San Luis Potosí	144	1	150
3	Tenosique	100	20	274
4	Villahermosa	100	30	224
5	Tuxtla Gutiérrez	80	19	143
6	Palenque	88	29	261
7	Chetumal	96	16	116
8	Puebla	60	25	289
9	Reynosa	50	5	120
10	Tijuana	100	1	103
11	Mexicali	30	1	32
12	Hermosillo	60	30	189
Estancia Provisional tipo A				
13	Saltillo E.	30	31	85

Fuente: CNDH

Tabla 10
Al 15 de octubre de 2019

Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento				
No.	Recinto migratorio	Capacidad	Días en el periodo que se presentó sobrepoblación	Número máximo de personas detenidas
1	Acayucan	836	4	1104
2	Tapachula	960	1	1062
Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento				
3	Tenosique	100	7	156
4	Villahermosa	100	16	204
5	Palenque	88	16	245
6	Chetumal	96	2	121
7	Puebla	60	8	174
8	Reynosa	50	9	80
9	Tijuana	100	13	116
10	Hermosillo	60	116	184
Estancia Provisional tipo A				
11	Saltillo E.	30	16	98

Fuente: CNDH

6. Consideraciones sobre los hallazgos de las visitas de supervisión

Como se puede observar de la información plasmada con anterioridad, existe un alto grado de improvisación en el funcionamiento de los recintos migratorios del país. Si bien en las Normas se regulan una serie de aspectos importantes, lo cierto es que existen muchos otros que se resuelven con total discrecionalidad; no hay parámetros claros para cuestiones tan sencillas como la asignación de dormitorios, la habilitación de espacios para ingerir alimentos, requerimientos mínimos de espacio que debe cubrir un recinto en función del número de personas que se alojan, cuántos servicios sanitarios son suficientes en razón de cantidad de usuarios, la accesibilidad de las instalaciones es un tópico pendiente también.

Para este Organismo Nacional, la infraestructura y condiciones físicas de los Inmuebles en los que se albergan las personas migrantes que son detenidas, son aspectos que inciden de manera muy importante en el respeto al derecho al trato digno y cobra especial relevancia porque como ya se estableció, éstas presentan características y funcionamiento similares a los centros de reinserción social, no obstante que las personas en contexto de movilidad que se encuentran detenidas en ellos no han infringido la ley

penal, por lo que no deberían ser sometidas a rutinas y condiciones utilizadas para la reinserción social.

Por todo lo anterior, el modelo existente a pesar de la diversidad de instalaciones, no es adecuado para atender a las personas migrantes ya que no garantiza el pleno respeto a la dignidad de la persona y de sus derechos humanos, toda vez que se sigue impulsando un modelo carcelario que criminaliza y sanciona a las personas que son detenidas por no acreditar su situación regular en el país.

Este Organismo Nacional ha evidenciado la gravedad de la improvisación en los recintos migratorios como sucedió en la Estación de Saltillo,⁵⁷ donde las personas pernoctaban en la cancha de básquetbol, sin ningún tipo de higiene, lo que impedía ofrecer un trato digno y una atención diferenciada y multidisciplinaria que debería proporcionarse a las personas migrantes.

Lo mismo sucedió con el recinto para detención migratoria ubicado en Fortín de las Flores, Veracruz, que antes de ser habilitado como un lugar de "alojamiento migratorio", era una cárcel, y debido a las condiciones en las

⁵⁷ La situación de esta Estación Migratoria fue documentada en la Recomendación 59/2017.

que se encontraba, este Organismo Nacional emitió la Recomendación 80/2017.

Por estas situaciones, pugnamos por considerar nuevas alternativas a la detención y a modelos multidisciplinarios y transversales para la atención de las personas migrantes en nuestro país, como se desarrollará en el capítulo cuarto del presente documento.

7. Violaciones al derecho a la integridad personal derivadas del incumplimiento al trato digno en los recintos migratorios

El derecho a la integridad personal es entendido como aquel que tiene todo sujeto para no sufrir tratos que afecten su estructura corporal, sea física, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimiento grave con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero.⁵⁸

Se encuentra normado en los artículos 1º, 16, párrafo primero y 19, último párrafo de la Constitución. En el primer precepto se reconoce que todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en los tratados

⁵⁸ CNDH, Recomendaciones 40/2019, p. 167; 37/2019, p. 54; 14/2018, p. 72; 81/2017, p. 92 y 74/2017, p. 114.

internacionales de derechos humanos en los que el Estado mexicano sea parte, los siguientes disponen que toda persona privada de su libertad debe ser tratada humanamente, lo cual incluye el deber de los servidores públicos de salvaguardar su integridad personal.

Este derecho permite a la persona hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales y de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico, el cual tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de omitir las conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes y especialmente de tortura.⁵⁹

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, en su artículo 1º, dispone que: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar en todo momento el derecho de toda persona a que se respete su integridad personal, protegiéndosele contra cualquier acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*.

En la Observación General 20, del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se puntualizó que la finalidad del artículo 7, del Pacto

⁵⁹ CNDH, Recomendaciones 40/2019, p. 168; 37/2019, p. 55; 14/2018, p. 73 y 81/2017, p. 93.

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en relación con el derecho a la integridad personal, que dispone que es proteger a las personas de daños físicos o mentales provocados o que puedan ser ocasionados por una multiplicidad de acciones y omisiones tanto de las autoridades que hagan uso de sus potestades públicas, de las autoridades que no se encuentren investidas en ese momento de su cargo público, así como de los actos de entes particulares.⁶⁰

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* reconoce el derecho a la integridad personal, en sus artículos 5.1 y 5.2 indicando que: “*Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral*”, y que “... *Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano...*”.⁶¹

En el *Informe del Relator Especial sobre tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes* Juan E. Méndez, en su Misión a México, hizo énfasis que durante su visita a las estaciones migratorias del país. “...*recibió denuncias de episodios ocurridos en varias estaciones migratorias del país, sobre insultos, amenazas, humillaciones y golpes.*”⁶²

⁶⁰ Cfr., Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Observación General 20*, 1992, párrafo 2, p. 1. Consultado el 4 de noviembre de 2019, en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1399.pdf>.

⁶¹ *Idem*.

⁶² ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, párr. 73. Consultado el

Las visitas periódicas de supervisión también se realizan como parte del monitoreo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), instancia que en su Informe Anual 2017, estableció que de las visitas de seguimiento a cinco Estaciones Migratorias y a cinco Estancias Provisionales, ubicadas en los estados de Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz, se constató la persistencia de situaciones que pueden constituir factores de riesgo en materia de tortura o maltrato en diversas Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales dependientes del Instituto Nacional de Migración. La Corte Interamericana ha señalado que:

los sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de la libertad pueden llegar a constituir una forma de trato cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral, estrictamente prohibido por el inciso 2 del artículo 5 del Pacto de San José, que no es consecuencia natural y directa de la privación de la libertad en sí misma⁶³.

En el Informe de Supervisión ISP-8/2018 del MNPT, emitido el 3 de octubre de 2018 sobre la Estación Migratoria en la Ciudad de México, se señaló que las certificaciones de integridad física al ingreso a los lugares de detención de las personas en contexto de migración son importantes, ya que una de sus

4 de noviembre de 2019, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>.

⁶³ CIDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de noviembre de 2006, p. 314.

finalidades consiste en comprobar la integridad física y mental de las personas privadas de la libertad, así como prevenir, en su caso, cualquier abuso por parte de los oficiales de migración, pues constituyen un medio de convicción indispensable para el inicio de una investigación pronta e imparcial ante cualquier alegación de tortura o maltrato.

En el Informe publicado el 6 de marzo de 2018 por el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, se estableció que durante su visita al país:

La mayoría de las personas entrevistadas que alegaron ser víctimas de tortura o malos tratos señalaron como principales responsables a los agentes policiales (municipales, estatales, federales y ministeriales), o incluso agentes del ejército en algunos casos y, en el caso de los migrantes, algunos también señalaron a las autoridades migratorias.⁶⁴

En las visitas de supervisión que este Organismo Nacional realizó a diversos recintos migratorios ha recabado e investigado diversas quejas por violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de personas que se encontraban detenidas en dichos recintos migratorios, en los casos que a

⁶⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte CNDH. Consultado el 4 de noviembre de 2019 en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1278:informe-del-subcomite-para-la-prevencion-de-la-tortura-visita-a-mexico-del-12-al-21-de-diciembre-de-2016-observaciones-y-recomendaciones-dirigidas-al-estado-parte&Itemid=282.

continuación se detallan se acreditaron violaciones al derecho a la integridad personal de las agraviadas.

En la Recomendación 40/2019 esta Comisión Nacional evidenció que dos niñas en contexto de migración que permanecieron alojadas en la Estación Migratoria de San Luis Potosí del 14 de enero de 2016 al 10 de marzo de ese año, estuvieron expuestas a su agresor, quien era su padrastro, debido a que la Oficial de Protección a la Infancia del Instituto Nacional de Migración omitió tomar en consideración la información proporcionada por una de las víctimas al ser entrevistada a su ingreso al recinto migratorio, pues su padrastro había estado anteriormente abusando sexualmente de ella, lo que conllevó a que mientras se encontraba la niña alojada en la estación migratoria fuera abusada sexualmente por su padrastro, además al no tener ningún vínculo consanguíneo la autoridad migratoria debió de generar las condiciones preventivas y de seguridad adecuadas que permitieran garantizar la integridad física de las niñas en la Estación Migratoria separándolas de su agresor y canalizarlas oportunamente a un albergue al ser personas menores de edad, omisiones que vulneraron su derecho a la integridad personal.

Asimismo, en la Recomendación 37/2019 esta Comisión Nacional documentó que el 5 de junio de 2018, en el área de varones de la Estación

Migratoria en Tlaxcala, mientras entregaban alimentos a las personas alojadas, un agente federal de migración solicitó a un adolescente de 17 años de edad, de nacionalidad hondureña, tirar una bolsa de basura, y ante su negativa, el personal migratorio no le proporcionó los alimentos, por lo que su padre regresó los que él tenía como acto de protesta, los cuales accidentalmente cayeron al piso.

Ante ello, el citado agente federal de migración realizó una llamada y 30 minutos después llegaron tres agentes federales de migración, quienes trasladaron a la persona adolescente y a su padre a un cuarto aislado donde fueron golpeados y amenazados con desaparecerlos si denunciaban los hechos.

Especialistas en medicina y psicología de la CNDH determinaron que la persona menor de edad presentó lesiones físicas y afectaciones psicológicas concordantes con tortura, en tanto, su padre tuvo secuelas psicológicas que acreditaron tratos crueles.

De igual forma, en la Recomendación 14/2018 esta Comisión Nacional documentó el caso de una persona migrante de nacionalidad salvadoreña, quien el 31 de octubre de 2017 llevó a otra persona en contexto de migración a la Estación Migratoria en Mexicali, Baja California, ya que

deseaba entregarse de manera voluntaria al Instituto Nacional de Migración para ser retornado a su país de origen; sin embargo, personal del INM intentó detenerlo, por lo que salió corriendo del sitio. Debido a ello fue perseguido por un agente de migración y dos guardias de una empresa de seguridad privada que tenía a su cargo el resguardo de la Estación Migratoria en Mexicali, quienes le dieron alcance a unos metros del recinto migratorio y a pesar de que no opuso resistencia, lo golpearon en diversas partes del cuerpo mientras lo amenazaban. Posteriormente lo trasladaron a la Estación Migratoria, lugar donde lo introdujeron en un cuarto y el agente de migración y los guardias de seguridad lo golpearon, amenazaron e insultaron por alrededor de 15 a 20 minutos y después lo llevaron a una celda. El 3 de noviembre de 2017 lo sacaron de la Estación Migratoria de Mexicali y por temor opuso resistencia para no ser ingresado a un vehículo en el que lo trasladaron a la Estación Migratoria de Tijuana, por lo que fue nuevamente golpeado por varios agentes del INM y guardias de seguridad privada que se encontraban en el sitio.

En ese caso, profesionales en medicina y psicología de este Organismo Nacional emitieron una opinión médica-psicológica, que arrojó que el agraviado presentó fractura nasal y desviación septal, así como fractura de décimo arco costal, lesiones que desde el punto de vista médico legal, tardaron en sanar más de 60 días, igualmente de la investigación realizada

por personal de este Organismo Nacional en el expediente en comento se pudo establecer que dichas lesiones fueron ocasionadas con la finalidad de castigar al agraviado, por lo que se acreditó que fue víctima de actos de tortura.

Esta Comisión Nacional considera que la salvaguarda de la integridad de las personas en contexto de migración que se encuentran bajo la custodia del INM es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de sus derechos humanos y el respeto a su dignidad como personas, máxime que las personas que se encuentran en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales están a cargo y bajo custodia del Estado y como se pudo constatar de los casos reseñados en el presente apartado, no todos los recintos migratorios cuentan con las condiciones necesarias para garantizar el disfrute de dicho derecho.

II. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

El derecho a la protección de la salud es entendido como “*El disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social*”.⁶⁵ De acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS) el derecho a la salud incluye el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente. Todas las personas deben ejercer este derecho sin discriminación por motivos de raza, edad, pertenencia a un grupo étnico u otra condición. Resulta importante señalar que el derecho a la salud es inherente al derecho a la vida y a la integridad personal. Los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*⁶⁶ adoptan los mismos términos en el Principio X, donde también incluye lo siguiente:

... la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos...las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo...El Estado deberá garantizar que los servicios de salud proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha

⁶⁵ Protocolo de Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 10, párr. 1. En el mismo sentido el artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el primer párrafo el reconocimiento del “*Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*”

⁶⁶ Adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad... Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada... que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos destinados para ello...

A nivel interno, el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a que *"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud"*⁶⁷ y, consecuentemente, el Estado mexicano está obligado a atender cualquier afectación a la salud de todas aquellas personas que se encuentran en el territorio nacional sean nacionales o extranjeras.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que este derecho tiene una proyección individual o personal, como una pública o social. En lo individual, se traduce:

...en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en

⁶⁷ De conformidad con el artículo 1º Bis de la Ley General de Salud, se entiende por salud *"un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades."*

lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud...⁶⁸

Para mantener la salud de las personas se necesita contar con un estado de satisfacción de los tres aspectos –físico, mental y social– y con ello poder acceder a otros derechos que permitan conseguirlo, tales como: la alimentación adecuada, el acceso al agua, la vivienda (alojamiento digno), la información, la no discriminación, entre otros. Se requiere una cobertura del mínimo de tales derechos, aun cuando el Estado carezca de suficientes recursos, específicamente cuando se trate de personas o grupos en situación de vulnerabilidad como las personas migrantes y, en particular, en situación de detención o prisión.⁶⁹

Los problemas de salud que presenten las personas migrantes en detención deben ser atendidos de manera adecuada, no sólo la parte física, sino también la emocional. Como se ha indicado en otros estudios⁷⁰, las personas migrantes en su travesía, recorren el país limitados en alimentos y agua potable, bajo las inclemencias del clima, transitan el territorio a pie durante

⁶⁸ SCJN. Tesis aislada “Derecho a la protección de la salud. Dimensiones individual y social”. Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2016, registro 2013137.

⁶⁹ Cfr., Lugo Garfias, María Elena, *El derecho a la salud*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 5.

⁷⁰ CNDH, *Los desafíos de la migración y los albergues como Oasis. Encuesta, op., cit.* p. 79 y ss.

muchas horas, lo que implica un verdadero sacrificio en búsqueda de mejores condiciones de vida; y al ser detenidas, el primer sentimiento es de frustración, cuando son separados de su familia, la angustia crece, y si sumamos que, además, se sienten detenidos como si hubieran cometido un delito y, su situación emocional se agrava, ubicándose en una situación de vulnerabilidad múltiple.

La Organización Internacional para las Migraciones⁷¹ conceptualiza la vulnerabilidad desde dos perspectivas:

1. La asociada a sus características personales y de origen social (edad, género, etnia, religión, nivel educativo, discapacidad, enfermedades crónicas o hereditarias, falta de redes de apoyo, etc.).
2. La relacionada con el proceso migratorio: condiciones sociales, económicas y políticas del país de origen; falta de protección jurídica y social en los países de tránsito y destino; exposición a violencia, delincuencia y discriminación; barreras lingüísticas y culturales; detención, privación de la libertad y deportación, entre otros.

Sobre la situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, este Organismo Nacional se pronunció en la Recomendación 47/2017 en los términos siguientes:

...Es reconocido a nivel internacional la extrema situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, ésta se considera de naturaleza estructural y se ha visto agravada en los

⁷¹ Organización Internacional para las Migraciones, *Migración internacional, salud y derechos humanos*, Ginebra, OIM, 2013, p. 12; Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, julio 2017, pp. 116-117.

últimos años por el endurecimiento de las políticas migratorias en la que los Estados han optado por enfocarse en la protección de la seguridad nacional más que en los derechos humanos de las personas migrantes. El hecho de migrar de forma irregular implica una serie de riesgos adicionales, los expone a la discriminación que se manifiesta tanto “de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) como de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado...

Un factor fundamental de vulnerabilidad de los migrantes es la falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio. Esto los obliga a moverse por medios y redes clandestinas. Se vuelven así invisibles ante la ley y muchas veces ante la opinión pública. La falta de reconocimiento les impide el ejercicio de derechos que deberían ser garantizados y protegidos por el Estado. La vulnerabilidad de los migrantes está entonces en gran medida construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la movilidad y por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio...⁷²

Para garantizar el derecho a la salud es de suma importancia que la persona extranjera se le practique un examen médico al ingresar a la Estación Migratoria o Estancia Provisional y se emita el certificado médico correspondiente a fin de constatar su estado físico y, en su caso, detectar la existencia de algún tipo de padecimiento que requiera tratamiento inmediato. Se trata de un primer paso, que en ocasiones se pasa por alto, o bien, se realiza de forma deficiente en virtud de que cada médico se basa en sus propios criterios por no existir un protocolo para la atención médica.⁷³

⁷² CNDH, Recomendación 47/2017, pp. 64-66.

⁷³ Cfr., Wolf, Sonja (coord.), *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., 2013, pp. 340-341.

No obstante, según lo documentó el Consejo Ciudadano del INM en su informe, es común que por miedo a permanecer más tiempo en la Estación Migratoria las personas migrantes no manifiestan si padecen de alguna enfermedad o tienen golpes o heridas causadas durante el trayecto migratorio o la detención.⁷⁴

Durante la detención de las personas en contexto de movilidad, el Instituto Nacional de Migración está obligado a proporcionar por sí o por otras instituciones asistencia médica y psicológica gratuita a los alojados. Para prestar estos servicios las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales deben contar con los espacios adecuados donde puedan realizarse los exámenes médicos de ingreso y las consultas posteriores. Igualmente, estar provistas de los medicamentos y materiales, accesorios y suministros médicos necesarios para atender tanto padecimientos comunes como cualquier emergencia, así como unidades móviles tipo ambulancia. En caso de que el médico determine que es necesario proporcionar atención especializada se deberán tomar las medidas pertinentes para canalizarlo a la institución de salud correspondiente, con estricto apego a las normas.⁷⁵

⁷⁴ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *op. cit.*, p. 57.

⁷⁵ Véanse los artículos 8 y 227 de la Ley de Migración y su Reglamento respectivamente.

De conformidad con el artículo 27 de la Ley de Migración, la Secretaría de Salud es autoridad auxiliar en materia migratoria y le corresponde coordinadamente con las autoridades sanitarias de los diferentes niveles de gobierno la prestación de los servicios de salud que se otorgue a las personas extranjeras sin importar su situación migratoria. En este sentido, el Instituto informó a esta Comisión Nacional que ha suscrito 25 Convenios Específicos de Colaboración en materia de salud con los siguientes Estados:

Tabla 11
Convenios del INM en materia de Salud

Entidad Federativa	Fecha de suscripción	Vigencia
Aguascalientes	18 de febrero de 2008	Indefinida
Baja California Sur	11 de septiembre de 2007	Indefinida
Campeche	22 de abril de 2008	Indefinida
Chiapas	17 de agosto de 2012	Indefinida
Chihuahua	16 de diciembre de 2007	Indefinida
Coahuila	18 de febrero de 2008	Indefinida
Colima	2 de diciembre de 2013	Indefinida
Durango	20 de agosto de 2013	Indefinida
Estado de México	1 de enero de 2016	31 de diciembre de 2017
Guerrero	15 de febrero de 2008	Indefinida
Hidalgo	6 de septiembre de 2010	Indefinida
Jalisco	25 de enero de 2017	Indefinida
Michoacán	2 de junio de 2014	18 de diciembre de 2015
Oaxaca	4 de diciembre de 2007	Indefinida

Puebla	19 de mayo de 2016	31 de enero de 2017
Quintana Roo	6 de mayo de 2010	Indefinida
San Luis Potosí	15 de enero de 2008	Indefinida
Sinaloa	13 de diciembre de 2007	Indefinida
Sonora	7 de febrero de 2014	Indefinida
Tabasco	24 de agosto de 2009	Indefinida
Tamaulipas	2 de julio de 2015	Indefinida
Tlaxcala	18 de febrero de 2008	Indefinida
Veracruz	30 de octubre de 2007	Indefinida
Yucatán	26 de agosto de 2009	Indefinida
Zacatecas	18 de febrero de 2008	Indefinida

Fuente: INM, Dirección General de Control y Verificación Migratoria, Oficio INM/DGVM/DEM/0350/2018, 24 de julio de 2018

Por otra parte, de acuerdo con el *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración* elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, para satisfacer las necesidades médicas en las Estaciones Migratorias, en algunas se contrata a médicos como agentes federales migratorios que se desempeñan únicamente como médicos, en otros lugares, médicos realizan ambas funciones y, en otros, no se cuenta con especialistas médicos permanentes, y que sólo acuden a petición del INM.⁷⁶

⁷⁶ Wolf, Sonja (coord.), *op. cit.*, p. 345.

A continuación, transcribiremos lo asentado por personal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionado con el derecho a la protección de la salud y que quedó plasmado en las actas de visita realizadas:

“Personal de la Estación Migratoria manifestó que los medicamentos que tienen en la estación son adquiridos sin recursos gubernamentales, comprados por el propio personal que trabaja en la Estación Migratoria.”

(Estación Migratoria Ciudad del Carmen)

“En la visita a la Estancia Provisional se pudo advertir que no hay área de atención médica, y que la camilla está en la oficina del delegado. Personal de la Estancia Provisional manifiesta que si se tuviera alguna emergencia se coordina con personal del grupo beta para llevar a los extranjeros al hospital general o al materno infantil.”

(Estación Migratoria Torreón)

“Un médico del Sector Salud acude a la estancia migratoria a fin de certificar el estado de salud de las personas en contexto de migración, asimismo, cuando requieren atención médica son trasladados a las instalaciones de la Cruz Roja, Cruz Verde u Hospital Civil, los cuales se encuentran en las instalaciones de la estación.”

(Estancia Provisional Guadalajara)

“...Llevan a cabo los historiales clínicos de manera digital, en caso de requerir medicamentos controlados se manda a valorar con especialistas al hospital correspondiente, cuentan con un rol de guardias que les permite brindar la atención médica continua durante las veinticuatro horas todos los días de la semana.”

(Estación Migratoria Tampico)

“No existe área médica, cuando se requiere atención, se acude al centro de salud que se localiza a una cuadra de la estancia o se llama al médico, cuyo consultorio también se encuentra cerca de la estancia.”

(Estancia Provisional Ciudad Cuauhtémoc)

“No se observan medicamentos a la vista, sin embargo, personal de la Estación Migratoria manifiesta que los medicamentos los compran al momento que el médico los receta. “

(Estación Migratoria, Oaxaca)

“Para la atención médica se cuenta con medicamento antiinflamatorio, analgésico, antipirético, antigripales, gasas, vendas, alcohol, jeringas, sueros, por mencionar algunos. Tienen un bote para curaciones, un contenedor rojo para residuos peligrosos, y material de curación.”

(Estación Migratoria Piedras Negras)

A pesar de los avances logrados en la regulación de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, continúan identificándose deficiencias, ya que sólo las Estaciones Migratorias de Tapachula, Iztapalapa y Acayucan, cuentan con médicos adscritos y consultorios con equipo. Sin embargo, en las otras Estaciones y Estancias la atención médica es limitada, condicionada a la asistencia de médicos externos y un gran número de personas se encuentra expuesto a que no se les brinde adecuadamente el servicio, si consideramos que de enero hasta agosto de 2019 fueron ingresados a dichos recintos 144,591 personas migrantes de diversas nacionalidades,⁷⁷ es evidente que no existe un servicio médico adecuado

⁷⁷ Unidad de Política Migratoria, *Registro e identidad de personas de la Secretaría de Gobernación*, consultado el 4 de noviembre de 2019, en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/>.

que garantice el derecho a la salud debido a la gran cantidad de personas migrantes detenidas.

De las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo Nacional se desprende que de las veintidós Estancias Provisionales analizadas solo doce cuentan con área médica, y por lo que respecta a las veintiséis Estaciones Migratorias de menor capacidad de alojamiento que se han referido con antelación, solamente nueve cuentan con un espacio destinado para consultorio médico.

En las Estaciones Migratorias de mayor capacidad de alojamiento, como Iztapalapa, Veracruz y Tapachula, incluso cuatro médicos por turno son insuficientes, tal como lo ha constatado esta Comisión Nacional, el Consejo Ciudadano del INM y organismos de la sociedad civil.⁷⁸

En este sentido, en la Recomendación 47/2017 este Organismo evidenció que dos médicos eran insuficientes para atender al número de personas que ingresaban todos los días a la Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas, en el caso que se analizó se detectó que los especialistas de la salud,

⁷⁸ Sobre este tema en particular, *cfr.* Ávila Morales Araceli, Díaz de León, Laura y Andrade, Jorge A., *En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2017.

destinaron alrededor de 3 minutos para revisar, interrogar y elaborar el documento respectivo (certificado médico) de cada persona.⁷⁹

En el diagnóstico realizado por el *Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.* respecto a la información recolectada en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa y Tapachula, se consideró necesario mejorar el abastecimiento de medicamentos y la atención médica.⁸⁰ Asimismo, dentro de las debilidades detectadas en los Mecanismos de Supervisión y Control Interno por medio de las Auditorías Realizadas por el Órgano Interno de Control en el INM, en la Estación Migratoria de Iztapalapa se notó falta de control en el manejo, distribución, asignación y consumo de medicamentos, en la de Tapachula, falta de higiene en el servicio médico; y en la de Acayucan, carece de servicio médico permanente y el hecho de que más del 80% de los medicamentos tenían fecha de caducidad próxima.⁸¹

En el mismo documento, se hizo evidente que en algunas Estaciones Migratorias la atención médica se realiza sólo en determinados horarios, o bien, sólo se presta a solicitud del INM.⁸²

⁷⁹ CNDH, Recomendación No. 47/2017 de 29 de septiembre de 2017, p. 53.

⁸⁰ Wolf, Sonja (coord.), *op. cit.*, p. 136.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 158-159.

⁸² *Ibidem*, pp. 346-347.

Asimismo, se ha evidenciado la falta de protocolos de actuación del personal médico en el registro, atención y seguimiento de los tratamientos y suministro de medicamentos. Al respecto, este Organismo Nacional recomendó al Instituto Nacional de Migración lo siguiente:⁸³

... se diseñe e implemente un protocolo de actuación para la detección y atención de casos de personas alojadas en las Estaciones Migratorias del país, que presenten alguna afectación o alteración psicológica o psiquiátrica, en el que se deberá incluir las acciones que se llevarán a cabo para intervenir en situaciones de emergencia o extraordinarias...

Se realice un estudio a través del cual se determinen el número de médicos y psicólogos que deberán laborar en la EM en función de la cantidad de personas alojadas en la misma, así como el establecimiento de un espacio adecuado para alojar a las personas que presenten alguna afectación psicológica...

Se elabore un documento que contenga los lineamientos para el suministro de medicamentos a las personas en contexto de migración que lo requieran en las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración en el país...⁸⁴

Un aspecto que es relevante para lograr el pleno respeto al derecho a la protección de la salud, es el relativo a la higiene y las condiciones de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, como fue el caso de la Estación Migratoria en Saltillo, Coahuila, con motivo de la cual se emitió la

⁸³ CNDH, Recomendación 47/2017, puntos recomendatorios segundo, tercero y cuarto, p. 62.

⁸⁴ Esta misma recomendación fue reiterada por este Organismo Nacional en la recomendación 14/2018 de 30 de abril de 2018.

Recomendación 59/2017, entre otras violaciones por la afectación al derecho a la protección de la salud de las personas que se encontraban alojadas en dicha estación, en la que se asentó:

... En el caso de estudio, se observó que durante las visitas que realizó personal de este Organismo Nacional a la EMS durante el año 2017, los alojados fueron coincidentes en manifestar que había deficiencias en el suministro de agua de los sanitarios y que existía una plaga de insectos en los dormitorios del recinto migratorio e, incluso, se documentó que varias personas presentaban picaduras... quienes padecían de ronchas rojizas en varias partes del cuerpo.⁸⁵

Por otra parte, en la Recomendación 80/2017 también se acreditó que 97 personas presentaron queja toda vez que no les fue practicado un examen médico de ingreso a la Estación Migratoria, entre otras cuestiones.

Este Organismo Nacional además de las Recomendaciones emitidas y las quejas iniciadas relacionadas con el derecho a la protección de la salud, lleva a cabo una tarea importante para colaborar en la resolución de la problemática a la que se enfrentan las personas alojadas en los recintos migratorios, esto a través de las gestiones que se realizan durante las visitas de supervisión a las Estancias Migratorias y Estancias Provisionales del INM.

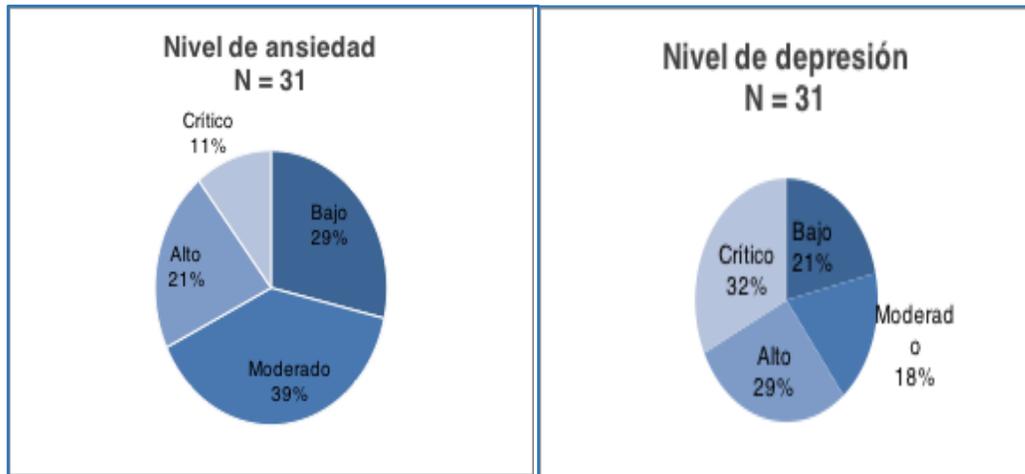
⁸⁵ CNDH, Recomendación 59/2017, consultado en: <http://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-592017>.

En el año 2017 se realizaron 1,069 gestiones para la obtención de algún tipo de servicio de salud, en el 2018, se atendió a 3,035, y hasta el 31 de octubre de 2019 a 3,510 personas, siendo un total de 7,614 asuntos en los que Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional, fungieron como enlace entre las personas migrantes alojadas y la autoridad migratoria para atender asuntos relacionados con temas de salud.

En lo que toca a la salud mental, se ha evidenciado que las personas detenidas sufren de depresión y ansiedad, éstas han señalado que la experiencia de detención migratoria había sido el principal elemento desencadenante de los síntomas, en particular las que permanecen alojadas más días. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil documentaron cuadros de claustrofobia y personas que presentaron ideación suicida quienes refirieron que la privación de la libertad había incrementado la frecuencia e intensidad de esas ideas.⁸⁶

⁸⁶ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *op. cit.*, pp. 124-129.

Gráfica 21
Padecimientos de ansiedad y depresión



Fuente: Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017)

El Instituto para la Seguridad y la Democracia constató importantes deficiencias en el ámbito de asistencia psicológica o psiquiátrica, debido a que en muchas Estaciones Migratorias no cuentan con personal especializado en esa área y, en donde existe dicha área, se evidencia una falta de personal, mientras que el psiquiátrico se tiene que canalizar a un hospital.⁸⁷

Pese a lo anterior, también nos hemos percatado que es nula la atención psicológica y la contención emocional que debe proporcionárseles a todas las personas detenidas por su situación migratoria, sólo se hace referencia a ella, de manera indirecta, cuando el médico general indica una atención

⁸⁷ Wolf, Sonja (coord.), *op. cit.*, p. 347.

especial y se recurre a especialistas. Únicamente las Estaciones de Tapachula e Iztapalapa cuentan con personal contratado por el INM para brindar atención psicológica.

Violaciones al derecho a la protección de la salud como las antes señaladas también fueron documentadas por este Organismo Nacional en la Recomendación 47/2017, en los términos siguientes:

...En relación con la obligación por parte del INM de garantizar el acceso a la salud de las personas alojadas en las Estaciones Migratorias, del Acta Circunstanciada elaborada por personal de esta Institución el 13 de julio de 2017, se desprende que la EM cuenta con una capacidad para alojar a 960 personas, a las que según lo dispuesto por el referido numeral 24, fracción III de las NFEM (Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias), se les debe proveer la atención médica y psicológica que requieran (entre otros aspectos), sin embargo,...no es posible garantizar el cumplimiento de este imperativo legal, toda vez que existen periodos en los cuales no se cuenta con médicos para tal efecto.⁸⁸

Para la integración del expediente de queja que derivó en la Recomendación antes señalada, se llevó a cabo una selección aleatoria de las actas de visita de supervisión a la Estación Migratoria en Tapachula, Chiapas, realizadas por personal de este Organismo Autónomo del 8 de diciembre de 2015 al 10 de julio de 2017, de las que se advirtió que el número menor de alojados que se encontró en dichas visitas fue de 215 (el 18 de

⁸⁸ CNDH, Recomendación 47/2017.

mayo de 2017), de las cuales 45 eran niñas, niños y adolescentes. El número mayor de personas detenidas fue de 829 en un día (el 16 de enero de 2017), entre los que se encontraban 104 niñas, niños y adolescentes, quienes durante 12 horas los días sábado y domingo, y en el periodo de 2 horas de lunes a viernes, se encontraron imposibilitados materialmente para hacer efectivo el derecho a la protección a la salud por la ausencia de médicos, aunado a que en los dos turnos sólo hay un médico para la atención de toda esa población⁸⁹.

En dicha Recomendación quedó establecido que tal circunstancia genera especial preocupación para este Organismo Nacional pues implica un grave riesgo para la integridad de las personas en contexto de migración alojadas en la Estación Migratoria, entre las que se encuentran también mujeres y niñas, niños y adolescentes en una situación de vulnerabilidad múltiple, que como ya se señaló no pueden acceder a servicios médicos en caso de requerirlos.

Por otra parte, también se documentó de forma aleatoria el número de personas migrantes que fueron ingresadas al señalado recinto migratorio,

⁸⁹ CNDH, Recomendación 47/2017, Tabla 1, pp. 42 y 44.

de lo que se desprendió un promedio de 285 personas diarias que al llegar debieron ser certificadas y atendidas por el personal médico. Igualmente se estableció que permanecieron albergadas, también en esos días, un promedio de 530 personas, quienes, en caso de requerirlo, tenían el derecho de solicitar se les brindara una atención médica adecuada, conforme a lo dispuesto por el artículo 24, fracción III de las NFEM.

Sobre el particular esta Comisión Nacional estableció que era evidente que un médico o incluso dos, resultaban insuficientes para atender ese número de personas,

“...ya que si consideramos que 285 personas ingresaron de manera diaria, en promedio, con la presencia de dos médicos, cada uno de ellos tendría que haber certificado a 142 personas aproximadamente, en el turno de 7 horas que cubren, lo que implica destinar alrededor de 3 minutos para revisar, interrogar y elaborar el documento respectivo de cada persona...”⁹⁰

Asimismo, en la Recomendación 77/2019⁹¹, este Organismo Nacional se pronunció sobre la importancia que tiene la integración del expediente

⁹⁰ *Ibidem*, p. 153.

⁹¹ *Ibidem*, párrafo 163.

clínico de las personas en contexto de migración que reciben atención médica en los recinto migratorias, asentándose en los términos siguientes:

Si bien, dentro de la legislación migratoria no se encuentra contemplado la apertura de expediente clínico que contenga la atención brindada a las personas migrantes, este Organismo Nacional ha reconocido la importancia de tal documento puesto que “La historia clínica representa la transcripción de la relación médico-paciente, por lo que tiene un valor fundamental, no solamente desde el punto de vista clínico, sino también para analizar la actuación del prestador del servicio de salud...” además, que la NOM-004 Del Expediente Clínico en su artículo 4.3, define a los establecimientos para la atención médica como “aquél fijo o móvil, público, social o privado, donde se presten servicios de atención médica, ya sea ambulatorio o para el internamiento de pacientes, cualquiera que sea su denominación, incluidos los consultorios”, por lo que resulta evidente, que la Estación Migratoria cuenta con lugar para brindar atención médica con las características descritas y por tanto, se debe integrar un expediente clínico por cada persona que es atendida en dicho recinto...

De lo anterior se concluyó indispensable que el INM instruyera al personal médico adscrito a la Estación Migratoria para que iniciaran el expediente clínico de las personas migrantes que reciben atención médica en ese lugar, documento necesario para conocer la evaluación en el estado de salud de las personas y las acciones tomadas para su cuidado.

Esta Comisión Nacional considera que la atención a la salud física y emocional de las personas migrantes cuando están bajo resguardo de la autoridad mexicana es de vital importancia, por lo que es preocupante que

la atención médica y psicológica en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales sea deficiente, derivado de que como se pudo constatar, no todos los recintos migratorios cuentan con el espacio idóneo para tal efecto, que en algunos no existe un suministro adecuado de medicamentos, y que en aquellas con más alto nivel de alojamiento no tienen el personal médico suficiente, por lo que no se cumple debidamente con el deber de cuidar la salud física y mental de los detenidos. Ello también es atribuible a la falta de capacitación y de sensibilidad de los servidores públicos que ahí laboran,⁹² que no consideran su obligación como representantes del Estado que deben de garantizar el derecho a la salud de la población migrante que se encuentre bajo su responsabilidad.

A continuación analizaremos casos particulares en los que como consecuencia de la falta de acceso al derecho a la protección de la salud, se incurrió en violaciones al derecho a la vida.

Los artículos 1º, párrafo primero y 29 párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1 y 4.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1º y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y 1º, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

⁹² Ávila Morales Araceli, Díaz de León, Laura y Andrade, Jorge A., *op. cit.*, p. 44.

Hombre, establecen el marco jurídico básico de protección del derecho a la vida, el cual

“...no solo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de quienes se encuentren bajo su jurisdicción”.⁹³

El artículo 6 de la Ley de Migración establece que el Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de las personas migrantes reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y convenios internacionales, con independencia de su situación migratoria.

La CrIDH reconoce que el derecho a la vida es un derecho fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de los demás derechos humanos,⁹⁴ por lo que *“...los Estados tienen la obligación de garantizar la*

⁹³ CrIDH, “Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de agosto de 2018, párr. 107.

⁹⁴ CrIDH, “Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 262.

creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho ...”⁹⁵

La misma Corte Interamericana ha indicado que la responsabilidad del Estado puede ser por falta de prevención, protección, y en su caso respeto, por lo que “...debe verificarse que al momento de los hechos existía una situación de riesgo real e inminente para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, que las autoridades conocían o debían tener conocimiento, y que no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podrían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo...”⁹⁶

Por lo que hace a las personas privadas de la libertad, la citada Corte Interamericana reconoció que

...implica la obligación del Estado de garantizar su salud física y mental, específicamente mediante la provisión de revisión médica regular y, cuando así se requiera, de un tratamiento médico adecuado, oportuno y, en su caso, especializado y acorde a las

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ “Caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 184.

especiales necesidades de atención que requieran las personas detenidas en cuestión...⁹⁷

Este Organismo Nacional ha documentado violaciones al derecho a la vida en Estaciones Migratorias en las Recomendaciones 47/2017 y 77/2019, en las que personas migrantes en condición migratoria no documentada no recibieron atención médica y/o psicológica de manera oportuna por parte del personal del Instituto Nacional de Migración, lo que derivó en la pérdida de la vida.

En la Recomendación 47/2017 la Comisión Nacional acreditó violaciones a los derechos humanos de dos personas migrantes, de origen salvadoreño, que en hechos distintos, se quitaron la vida en el interior de la Estación Migratoria Siglo XXI, en Tapachula, Chiapas, por la falta de atención médica especializada y la carencia de un protocolo efectivo para la atención y tratamiento de enfermedades físicas o mentales.

En el primer caso, el 25 de diciembre de 2015, la víctima fue asegurada por personal del INM en un tramo carretero de Chiapas, al no acreditar su estancia regular en el país fue alojado en la citada estación migratoria, y dos días después, a petición de su representante consular, se le trasladó a

⁹⁷ "Caso *Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala*", Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de febrero de 2016, párr. 171.

un área de aislamiento debido a que expresó que tenía problemas con otras personas migrantes que se encontraban también en dicha estación. Una vez ahí, solicitó atención médica sin que hubiera respuesta favorable del personal migratorio, y posteriormente fue hallado sin vida en la celda que se le asignó. En la investigación, la CNDH constató que los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración no consideraron la situación de vulnerabilidad en que se encontraba la persona afectada y no llevaron a cabo un estudio previo que determinara si era recomendable o no que permaneciera aislado, y ante la falta de dicho estudio, y de un protocolo para detectar y atender su estado psicológico, no fue posible evitar que se quitara la vida.

En el segundo caso, una persona migrante, también de origen salvadoreño, ingresó a esa misma estación migratoria el 7 de mayo de 2016, para dar cumplimiento a una resolución de retorno dictada por la autoridad migratoria de nuestro país. Al ser valorado médicamente, refirió que era amedrentado por "*maras*" y temía por su vida, motivo por el cual fue diagnosticado con "*síndrome de ansiedad*", se le prescribió medicamento y se ordenó proporcionarle atención psicológica a la brevedad. Posteriormente, resultó lesionado tras un incidente con agentes migratorios y policías auxiliares al intentar salir por la fuerza de la celda donde estaba. A pesar de que su representante consular solicitó su traslado para recibir

atención médica, la víctima se negó a acudir al Hospital General de Tapachula, Chiapas. El 9 de mayo se le realizó una nueva evaluación psicológica y se determinó que presentaba depresión y se le prescribió el suministro de diversos medicamentos, por lo que se recomendó atención psiquiátrica, misma que no fue proporcionada ante su negativa de acudir al hospital. Al día siguiente, dicha persona subió al tablero de la cancha de basquetbol del área recreativa, donde manifestó que temía por su integridad y que no deseaba regresar a su país, tras lo cual se arrojó del mismo y falleció a causa de las lesiones provocadas por la caída.

Personal de la CNDH no halló constancia alguna que comprobara que a la víctima efectivamente se le administraron los medicamentos prescritos para atender la situación psicológica que presentaba. De igual manera tampoco se observó que personal de la estación migratoria referida hubiese implementado alguna estrategia distinta, para que recibiera la atención médica y psicológica que requería, ante su negativa de acudir al Hospital General.

En la Recomendación 77/2019 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos evidenció que una niña de 10 años de edad y de origen guatemalteco, el 15 de mayo de 2019 ingresó junto con su madre a la Estación Migratoria “Las Agujas” en la Ciudad de México, ocasión en la que

sufrió una caída de la parte superior de la litera que se le asignó y se golpeó en el costado izquierdo del abdomen con la placa de concreto de la cama de abajo sin recibir una adecuada atención médica, en razón que el médico de ese recinto migratorio que la valoró incurrió en negligencia al no realizar el diagnóstico acertado y traslado oportuno a un segundo nivel de atención, lo que trajo como consecuencia el deterioró su estado de salud y su posterior fallecimiento, transgrediendo con dichas conductas su derecho a la vida.

De los casos reseñados con antelación se evidenció que la falta de protocolos de atención y medidas de seguridad son omisiones que han derivado en la pérdida de la vida de personas en contexto de migración internacional que se encontraban a disposición del INM, no obstante que era responsabilidad del estado proteger su integridad física, su salud y su vida, por lo que resulta preocupante para esta Institución que no se tomen las medidas adecuadas para prevenir violaciones a derechos humanos de tal gravedad.

III. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica, a la legalidad y al debido

proceso están plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucionales; 8 y 10 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; 5, 7, 8, 19, 25 y 27 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; XVIII y XXVI de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*; y 16 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Así como, los artículos 1, 6, 11, 22, 66 y 67 de la *Ley de Migración*⁹⁸ y las *Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias*, preceptos todos que determinan como imperativo el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, dictado por la autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación de la causa legal de éste.

Con el derecho a la seguridad jurídica, se 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.”⁹⁹

⁹⁸ Ley de Migración artículos 1,6, 11, 22, 66 y 67.

⁹⁹ CrIDH. “Caso Ferrmín Ramírez vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (...) del 18 de junio de 2005 p. 10, y Opinión Consultiva OC-18/03de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, p. 123.

Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

Además, los artículos 1, 6, 11, 22, 66 y 67 de la Ley de Migración tutelan la protección del derecho humano a la seguridad jurídica de todas las personas en contexto de migración que se encuentren en territorio mexicano.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica, que se encuentra interrelacionado con el derecho a la legalidad, establece que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ CNDH, Recomendaciones 78/2019, p. 51, 40/2019, p. 48; 14/2018, p. 191 y 80/2017, pp. 73, entre otras.

Aunque en sus orígenes el debido proceso se instaura como una garantía en los procesos judiciales, tomando en cuenta la naturaleza de las normas constitucionales, atendiendo a una interpretación *pro persona*, la garantía del debido proceso se ha extendido a diferentes materias, entre ellas la administrativa y la contenciosa administrativa. El debido proceso genera exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, especialmente tratándose de aquellos que restringen o suprimen derechos o libertades de los particulares; es entonces una garantía formal, en el sentido de que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión o resolución (acto final) pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento jurídico.

Al respecto, la substanciación de todo procedimiento administrativo migratorio debe hacerse en cabal cumplimiento de las disposiciones legales que disponen las fases del mismo. La conducta de cualquier servidor público que participe en procedimientos de control migratorio debe regirse por las disposiciones del debido proceso contenidas en la Constitución y en la Ley de Migración. La información sobre sus derechos debe ser comunicada a las personas migrantes de manera efectiva, especialmente en casos de personas que no son de habla hispana y/o han sufrido daño psicológico y emocional por haber sido víctimas de delito. El derecho a designar un

representante legal o una persona de confianza debe ser efectivamente comunicado y respetado.

De igual forma, hay derechos que se le deben garantizar a las personas desde su ingreso a la Estación Migratoria o Estancia Provisional, los cuales son:

- Conocer la ubicación del lugar donde están detenidos.
- Conocer sus derechos durante el alojamiento (detención).
- Tener acceso a los recursos que les permitan hacer valer sus derechos.
- Ser informado sobre los motivos del ingreso al recinto migratorio.
- A realizar una llamada telefónica.

La mayoría de estos supuestos están relacionados con el derecho humano al debido proceso y el acceso a la justicia, durante el procedimiento administrativo y son:

- El derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.
- El derecho a regularizar su situación en el país si cumple con los requisitos legales.
- El derecho a solicitar el retorno voluntario e interponer un recurso contra las resoluciones del Instituto Nacional de Migración.
- El derecho a recibir protección de su representación consular y comunicarse con ellos.
- El derecho a recibir por escrito cuáles son sus derechos y obligaciones.
- El derecho a recibir información sobre las instancias en las que puede presentar quejas y denuncias.
- El derecho a que su procedimiento sea sustanciado por una autoridad competente y a recibir asesoría jurídica.
- El derecho a ofrecer pruebas y tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio.
- El derecho a contar con un traductor.
- El derecho a ser asistido por un representante legal y nombrar a una persona de confianza.

Para cumplir o desempeñar sus obligaciones en materia de migración, los agentes del Estado deben atender todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera de los particulares sea jurídicamente válida.

La CrIDH ha señalado que *“el debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona, independientemente de su estatus migratorio. Esto implica que el Estado debe garantizar que toda persona extranjera, aun cuando fuere un migrante en situación irregular, tenga la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”*.¹⁰¹

Según los resultados de la *“Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”*, del Consejo Ciudadano del INM, dentro de una Estación Migratoria, son pocas las personas

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva, OC-18/03/, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, 17 de septiembre de 2003, Serie A, Núm. 18, p. 121-122, Caso Vélez Loo vs. Panamá, 23 de noviembre de 2010, p. 143.

que conocen sus derechos en la misma¹⁰², y los medios de defensa jurídica que la ley prevé. Este Organismo Nacional considera que el conocimiento de sus derechos es una de las primeras condiciones para el ejercicio y protección de los mismos, de aquí que la promoción de los derechos fundamentales sea un eje primario de las acciones de este ente público defensor de derechos humanos.

Tanto el debido proceso como la seguridad jurídica son derechos que se ejercen si se cuenta con la información suficiente y asesoría adecuada para poder conocer de manera básica los procedimientos jurídicos aplicables al caso. Esto implica tener un conocimiento lo más amplio posible sobre las autoridades administrativas competentes en la materia, conocer las autoridades de seguridad pública, a las autoridades migratorias y diferenciarlas de los organismos públicos defensores de derechos humanos.

A continuación se transcriben testimonios de personas migrantes sobre el ejercicio del derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica que fueron recabados en las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo Nacional.

¹⁰² Cfr., Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017, p. 78.

Mi entrega fue voluntaria, me explicaron el procedimiento para mi traslado a mi país de origen.

(Estación Migratoria en Hermosillo)

Sólo me detuvieron sin decirme nada.

(Estación Migratoria en Hermosillo)

De forma generalizada refiere que no se le brindó información sobre el procedimiento que se inició, únicamente recibió información en instalaciones del INM en San Luis Potosí sobre la visa por razones humanitarias y sobre la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, pero se puede advertir que tenía dudas sobre el tema.

(Estación Migratoria Tapachula)

Refirió que el trato es bueno por parte de ese Instituto, sin embargo, no le informaron sobre sus derechos humanos, y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

(Estación Migratoria Villahermosa)

Respecto a la información proporcionada sobre sus derechos comentó que no se le ha explicado sobre el procedimiento administrativo migratorio, no le han brindado información sobre sus derechos y únicamente se le ha brindado atención médica en este recinto migratorio, pero que ya ha hablado con su cónsul y le dijo que solamente están esperando que se obtenga el documento de identidad de su menor hija para que pueda retornar a su país de origen.

(Estación Migratoria Tapachula)

Indicó que la problemática que ha observado en la Estación Migratoria es que no le brindan información y el trato que ha recibido es regular, "hace días me dijo una oficial de migración que si tengo tantas ganas de irme por qué no pagué un autobús y me fui".

(Estación Migratoria Tapachula)

En Pijijiapan en las instalaciones del INM, le brindaron información relacionada con la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.

(Estación Migratoria Tapachula)

El derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica es un derecho humano de las personas migrantes que se ha visto vulnerado por las

autoridades, en gran medida al no proveer de información suficiente a las personas detenidas en la Estación Migratoria, en particular sobre el término que la autoridad migratoria tiene para resolver su situación migratoria y, sobre todo, al no seguir la normatividad aplicable al caso, dentro de los procedimientos migratorios administrativos, o los protocolos correspondientes atendiendo a las circunstancias particulares del mismo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación 22/2016 documentó el caso de personas mexicanas que fueron privadas de su libertad en la Estación Migratoria de Querétaro, y a quienes se le violentó su derecho al debido proceso, toda vez que el procedimiento administrativo migratorio que fue llevado a cabo por personal del Instituto Nacional de Migración, adoleció de diversos vicios desde el momento de su aseguramiento.

El personal del Instituto Nacional de Migración que realizó las detenciones de las personas mexicanas y extranjeras, de acuerdo a lo documentado en la citada Recomendación, no siguió con los protocolos aplicables al caso, así como a los lineamientos normativos establecidos en la Ley de Migración y en su Reglamento, ya que llevó a cabo la detención de personas de nacionalidad mexicana que fueron retenidas en un recinto migratorio y

durante el desarrollo del procedimiento administrativo migratorio no se les facilitó un intérprete.

Aunado a ello, la autoridad administrativa, tal y como se asentó en la citada Recomendación, señalada en líneas anteriores, dejó de aplicar el principio *pro personae*, en consecuencia, por falta de atención a dicho principio, se violentaron también los derechos a la libertad y al libre tránsito de las personas mexicanas aseguradas por personal de la Estación Migratoria de Querétaro.

Este Organismo Protector de Derechos Humanos también documentó violaciones al debido proceso en la Recomendación 68/2017, en la que una persona que contaba con la doble nacionalidad, mexicana y estadounidense, fue “deportada” a Estados Unidos de América por personal del INM, ya que en la integración del procedimiento administrativo migratorio que se le instruyó se hicieron nugatorios una serie de derechos que aun siendo una persona extranjera le corresponderían. El INM ordenó su deportación sin contar con ningún tipo de protección por parte del Estado mexicano al negársele su derecho a la nacionalidad y al debido proceso.

La agraviada en el citado asunto no tuvo comunicación pronta con sus familiares, a pesar de ser tratada como persona extranjera el INM no

acreditó el envío y recepción de la notificación a la representación consular, no se le hicieron saber sus derechos, así como la oportunidad de expresar lo que a sus intereses conviniera, en este caso en particular que la agraviada contaba con la doble nacionalidad. Finalmente, personas servidoras públicas del INM suscribieron documentos en los que hicieron constar hechos cuya realización fue puesta en duda derivado de las evidencias reseñadas en la Recomendación antes mencionada.

Asimismo, en la Recomendación 77/2019 esta Comisión Nacional advirtió que un funcionario de la estación migratoria “Las Agujas” en la Ciudad de México omitió notificar de inmediato a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y al Sistema DIF correspondiente, la detención de una niña en compañía de su madre, y se buscaran alternativas a la detención para ambas, omisión que conllevó a que se vulnerara el derecho a la seguridad jurídica debido a que bajo ninguna circunstancia la niñez en contexto de migración internacional debe ser privada de su libertad en los centros de detención migratoria, sin importar que viaje acompañada o no de una persona adulta, motivo por el cual este Organismo Nacional recomendó suscribir acuerdos de colaboración con los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, Federal, Estatal y Municipal, según sea el caso, a efecto de garantizar alternativas a la detención de la niñez migrante alojada en la Estación Migratoria.

La violación al derecho a la seguridad jurídica también se documentó en la Recomendación 78/2019 en la que esta Comisión Nacional evidenció que cuatro servidores públicos del INM vulneraron los derechos a la seguridad jurídica de 63 personas migrantes que el 9 de septiembre de 2018 fueron puestas a disposición en la Estación Migratoria en Acayucan, Veracruz, debido a que por falta de documentos migratorios ese mismo día fueron aseguradas en la localidad Los Tigres, Juan Rodríguez Clara, Veracruz, siendo que estos servidores públicos no cumplieron con las formalidades esenciales del procedimiento administrativo migratorio, pues se acreditó que hicieron constar que en cinco minutos y de forma simultánea realizaron las comparecencias de cada una de esas personas y, en el mismo periodo de tiempo les hicieron de su conocimiento los derechos que les asistían y el motivo de puesta a disposición ante la autoridad migratoria.

Este Organismo Nacional señala que la garantía del debido proceso es indispensable en el marco de la actuación de las autoridades administrativas a fin de que éstas no deriven en presuntas violaciones a derechos humanos como ocurrió en los casos planteados con antelación.

Es importante que las instituciones públicas que atiendan a personas migrantes, destinen esfuerzos efectivos para que el personal administrativo y operativo acate los lineamientos señalados en la normatividad internacional y nacional en materia de detención migratoria, a fin de que las personas migrantes cuenten con la seguridad jurídica de que sus procedimientos administrativos se encuentran realizados con estricto apego a la ley.

De los resultados de la Encuesta Nacional que fue reseñada en el Capítulo Segundo del presente documento, así como de los testimonios recabados y los casos documentados por este Organismo Nacional que derivaron en la Recomendación correspondiente, es claro que las personas en contexto de migración que se encuentran detenidas en recintos migratorios del INM, están expuestas a múltiples violaciones a derechos humanos relacionadas con su derecho a la seguridad jurídica, ya sea por la falta de información sobre sus derechos o por que la autoridad migratoria no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

IV. DERECHO A SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y EL DERECHO A SOLICITAR ASILO

Las figuras del refugio y el asilo no son de reciente creación. Históricamente, ha existido la necesidad y la voluntad de proteger a aquellas personas que

se han visto obligadas a abandonar su lugar de origen por motivos de persecución, amenazas, guerras, entre otros. Sin embargo, hasta el siglo pasado el refugio y el asilo fueron reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, como compromisos que debían asumir los Estados para resguardar la vida y el bienestar no solo de sus ciudadanos, sino también de aquellas personas que ingresaran a su territorio buscando proteger su integridad personal, su vida y la de sus familiares.

Poco a poco estas figuras han sido adoptadas en los distintos órdenes nacionales, con las particularidades necesarias para atender las circunstancias propias de cada época y región. México, ante el incremento de la violencia e inestabilidad democrática de la región, ha recibido en fechas recientes, un importante número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección concedida por el asilo político, como se apreciará en las tablas subsecuentes. Por ello, resulta importante en un primer momento, conceptualizar ambas figuras y esclarecer sus alcances, con el posterior objetivo de verificar cuál es su situación en relación con las personas que se encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

Sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, éste consiste en la protección humanitaria que otorga un Estado a las

personas extranjeras que son perseguidos en sus países por motivos de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo con determinada ideología o condición social, violencia generalizada y que dicha situación o situaciones le generen el temor fundado de que su vida o integridad corren peligro si regresa a su lugar de origen. Además, una vez que los Estados reciben la solicitud de la condición de refugiado a una persona, se les impone la obligación de no devolver a las personas a su lugar de origen.¹⁰³ Aunado a que, los Estados no pueden usar como pretexto la falta de documentación que acredite la identidad para negar el acceso a este derecho, lo cual se traduce en la negación de comenzar con los trámites.

A nivel internacional, de acuerdo con el artículo 1º, inciso A, numeral 2, de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*¹⁰⁴ de las Naciones Unidas, el término “refugiado”, se aplica a toda persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social

¹⁰³ En ese sentido, el principio de no devolución o *non refoulement*, consiste en la obligación de los Estados de garantizar la permanencia de las personas extranjeras que han manifestado su interés de tener acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, obligación que se traduce en otorgar a posibilidad de no ser devuelto, deportado o expulsado, en tanto se encuentra vigente dicho procedimiento.

En la legislación mexicana, este principio fue internalizado en la figura de *la protección complementaria*, que otorga la Secretaría de Gobernación a aquellos solicitantes que no han sido aún reconocidos como refugiados, y que consiste en no devolverlos al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

¹⁰⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Consultado el 25 de enero de 2019, en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Respecto del derecho a solicitar asilo (en el caso de México denominado asilo político), este derecho implica que un Estado ofrezca de manera facultativa protección a una persona extranjera que ha salido de su país porque es perseguido por razones políticas o ideológicas. La particularidad de esta figura, es que en el ámbito internacional se estableció como regla que el asilo no podía ser concedido a aquellas personas que cometieran un delito de guerra, contra la humanidad o contra la paz; sin embargo, cada país puede establecer libremente las reglas para otorgar el asilo.

El ejercicio de este derecho está regulado en la *Convención sobre Asilo Territorial* de la Organización de los Estados Americanos, que en su artículo I establece: “*Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno*”; lo cual se complementa con el artículo II: “El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la

que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.”

Podemos ver que estos derechos son muy similares y que podrían llegar a confundirse. Incluso en algunos países, como Estados Unidos de América, se han fusionado. En México los dos derechos están reconocidos y protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 11, el cual dispone que *“el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales”*; sí es necesario destacar en qué se diferencian, que es el hecho de que el asilo se otorga a personas que son perseguidas por cuestiones políticas.

En la Ley de Migración vigente y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, se establece la obligación por parte de las personas servidoras públicas mexicanas de hacer del conocimiento a las personas migrantes que tienen el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, si su caso se ubica en los supuesto de procedencia que ya fueron mencionados, que a grandes rasgos, comprenden el temor a sufrir algún daño a su integridad personal o la integridad de un familiar o, en el peor de los casos, tengan temor fundado a perder su vida.

Esta obligación se debe cumplir con mayor rigor cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, estén o no acompañadas, pues es una situación muy grave y delicada el que la niñez deba abandonar su lugar de origen y enfrentar grandes riesgos durante su trayecto. En estos casos, la autoridad migratoria debe actuar con mayor diligencia y, en caso de que los niñas, niños y adolescentes viajen solos, deberán tomar la decisión que más los proteja y les convenga, atendiendo en todo momento al interés superior de la niñez.

Al respecto, es importante recordar varios aspectos sobre estos derechos. El primero es que cualquier autoridad mexicana debe canalizar a las personas migrantes con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuando así soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, el segundo es que al momento de que los agentes del Instituto Nacional de Migración realizan las detenciones de las personas migrantes, deben informarles sobre la posibilidad de ejercer estos derechos, y la tercera es que aunque las personas en contexto de movilidad se encuentren detenidas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, no se les puede negar la posibilidad de ejercer estos derechos, al contrario, se les deben dar todas las facilidades para estos fines.

A través de los testimonios recabados en las visitas de supervisión es factible dar voz y visibilizar a las personas migrantes que se encuentran en las Estaciones Migratorias en dicha circunstancia y que expresaron lo siguiente:

La entrevistada expresó que salió de Venezuela, con la finalidad de tener una mejor calidad de vida en México debido a que en su país no hay trabajo y a veces no tiene para comer, que el destino al cual quería llegar era la Ciudad de México en donde viviría con una amiga y trabajaría para tener una mejor calidad de vida; sin embargo fue asegurada por personal de Instituto Nacional de Migración; no obstante, inició trámite de refugio ya que no desea regresar a su país debido a la crisis económica y social que actualmente impera por lo que estará en espera de lo que resuelva la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

(Estación Migratoria Palenque, venezolana, 25 años)

La extranjera me indicó que salió de Honduras para tener una mejor calidad de vida y sobre todo para huir de su padre, quien la amenazó de muerte al cual lesionó cuando intentó abusar sexualmente de ella, por lo que mejor decidió escapar, aunado a que su progenitor pertenece a una banda de delincuentes y tiene la certeza de que la matará si regresa a su país. Refirió que lo único que le duele es haber dejado a su familia y el hecho de que se encuentra sola. Por otra parte, la entrevistada precisó que fue asegurada por personal del Instituto Nacional de Migración y actualmente es solicitante de refugio por lo que se encuentra en espera de una respuesta por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

(Estación Migratoria Palenque, hondureña, 21 años)

El extranjero refirió que salió de Honduras con intención de llegar a los Estados Unidos Mexicanos ya que viene huyendo de una pandilla que lo ha intentado matar en dos ocasiones debido a que él en una ocasión le disparó a un miembro de ellos al defender a su hermano de las agresiones que sufría por parte de esa organización criminal, por lo que su objetivo era llegar a Puebla; sin embargo, fue asegurado por personal de migración, quienes al saber su situación le explicaron que tenía derecho a solicitar refugio a lo cual accedió y actualmente se encuentra en espera de la respuesta por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

(Estación Migratoria Palenque, hondureño, 21 años)

Refirió que el trato es bueno por parte de ese Instituto, sin embargo, no le informaron sobre sus derechos humanos, y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio.

(Estación Migratoria Villahermosa, hondureña, 18 años)

Comentó que es abogado de profesión y defensor de derechos humanos en Nicaragua, que viajó a este país para solicitar asilo político debido a la situación actual que se vive en su país, en donde es perseguido y que si logran ubicarlo será detenido y puesto preso.

(Estación Migratoria Tapachula, nicaragüense, 33 años)

Agregó que el 10 de julio de 2018 fue trasladado a la Estación Migratoria Siglo XXI, a su llegada "Sólo nos hicieron pasar para descansar. Al día siguiente, no nos dijeron nada tampoco, ahí me tenían adentro nada más... El jueves (12 de julio de 2018) hubo una conducción de hondureños, fue ese día que me dijeron que no me iba a ir, entonces empecé a preguntar por qué. Al día siguiente, viernes, me informó un oficial de migración, que el problema era que soy solicitante de refugio y por eso no me iba. Fue hasta el viernes que me dijeron que si no quería seguir con el trámite tenía que cancelarlo". Añadió que, sí quiere retornar a Honduras, manifestando "no quiero estar aquí, nunca he estado así, no he hecho nada malo para estar aquí encerrado, como si fuera un criminal, no me hallo, la verdad no me hallo. Dicen que se necesitan tres meses, mejor voy a arriesgarme a volver. Voy a ir con mi hermano y voy a intentar regresar".

(Estación Migratoria Tapachula, hondureño, 16 años)

De lo expresado por las personas migrantes se advierte que no todas las autoridades migratorias mexicanas hacen de su conocimiento los derechos que les asisten al estar en el territorio nacional, o, que, en caso de hacerlo, no los explican de forma adecuada, pues aproximadamente solo la mitad de las personas migrantes que se encuentran en detención saben que pueden ejercer estos derechos.

Como ya quedo establecido en el capítulo segundo del resultado de la Encuesta Nacional cuando se les preguntó a las personas si al ingresar al recinto migratorio se les informó sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, el 58% de los encuestados respondió que no se les informó.

También fue posible establecer a través de los resultados de la encuesta el porcentaje aproximado de personas que deciden ejercer su derecho al reconocimiento de la condición de refugiado y el derecho a solicitar asilo político, encontrado que, solo el 8.3% de las personas detenidas en ese momento en algún recinto migratorio solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado, mientras que, en menor porcentaje, sólo el 0.8% de los encuestados solicitó asilo.¹⁰⁵

Lo anterior, se complementó con la pregunta sobre el conocimiento de las instituciones mexicanas que por sus funciones podrían interactuar con las personas migrantes, ya sea en su tránsito, o bien, durante su detención en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, de tal suerte que encontramos que sólo un 24.8% de las personas que fueron encuestadas dentro de un recinto migratorio, conocían a la COMAR.

¹⁰⁵ Sobre este punto es importante realizar una nota aclaratoria, pues estos porcentajes variaron en gran medida debido al ingreso de las caravanas migrantes en el último cuatrimestre de 2018.

Estos datos reflejan un incumplimiento de las obligaciones de las autoridades migratorias, principalmente de informarles sobre sus derechos a su ingreso a los recintos migratorios y la carencia de medios idóneos para que puedan ejercer los mismos o, en el caso particular, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

En 2017, este Organismo Nacional, emitió la Recomendación 35/2017, en la que se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, a la libertad personal, y al principio del Interés Superior de la Niñez cometidas por personal del Instituto Nacional de Migración y COMAR. En dicho documento se estableció que el Estado debe hacer una correcta evaluación de las solicitudes y del riesgo, respetando las garantías mínimas en los procedimientos para que las personas solicitantes tengan acceso a un debido proceso que les dé certeza y seguridad jurídica, y no se les devuelva al país donde corre peligro su vida.

Por otra parte, también se estableció en el documento de referencia que muchas personas migrantes manifestaron a personal de este Organismo Nacional, en las visitas de supervisión que se realizan a recintos migratorios y albergues, el desconocimiento de la posibilidad de realizar la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, pues ninguna autoridad con

la que tuvieron contacto se los hizo de su conocimiento y les explicó para qué y cuáles efectos tiene dicho reconocimiento, y al enterarse, en la mayoría de las veces, ha transcurrido por mucho el plazo legal de 30 días para solicitarlo.

Igualmente, se publicó la Recomendación 59/2017 por múltiples violaciones a los derechos humanos de las personas que se encontraban alojadas en la Estación Migratoria de Saltillo, Coahuila. Uno de los derechos que se comprobó que se les había violado a las personas migrantes, fue el derecho humano a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, en su informe *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*,¹⁰⁶ constató que a las personas alojadas no se les brinda información de manera adecuada respecto a su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Indicaron que el Instituto Nacional de Migración no está cumpliendo con el deber de identificar a las personas que requieren protección como refugiadas para canalizarlas adecuadamente y otorgarles protección internacional. Consideran que esta falta de información es utilizada en muchos casos como un mecanismo

¹⁰⁶ Cfr., Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *op. cit.*, pp. 12-14.

de disuasión por agentes del Instituto Nacional de Migración para que las personas abandonen su interés en solicitar dicha condición o se desistan de sus procedimientos ante la COMAR; inclusive en los casos en que se conocía sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado, los testimonios recabados en el citado informe dan cuenta de que agentes, oficiales u otros funcionarios migratorios intentaban disuadir a los alojados de solicitar esta condición.

Lo anterior, también fue documentado por la organización *Human Rights Watch*¹⁰⁷ que señaló que personal del Instituto Nacional de Migración disuade a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado con argumentos como los siguientes: “...no debían solicitar asilo ya que eso resultaría en una prolongación de su tiempo de detención...”; continúa refiriendo el citado Organismo Internacional que: “...no les corresponde a los agentes del Instituto Nacional de Migración prejuzgar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Es la COMAR la agencia que tiene la responsabilidad de determinar, después de una investigación en profundidad, si un solicitante es un refugiado o no”, pronunciamiento con el que coincide este Organismo Nacional, pues la obligación que tienen las autoridades ante una persona que solicita tal reconocimiento es canalizarlo

¹⁰⁷ *Human Rights Watch, Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, EUA, marzo, 2016, pp. 162 y 163.

de manera inmediata a la COMAR, sin prejuzgar sobre la viabilidad de la solicitud.

Asimismo esta Comisión Nacional señaló 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 fue posible documentar, a través de las entrevistas que se realizaron a niñas, niños y adolescentes en contexto de migración no acompañados, en los meses de mayo, julio y agosto de 2016, que desconocían al Oficial de Protección a la Infancia que les brinda acompañamiento, no les informan ni explican sus derechos, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado, y en las contadas ocasiones en las que personal migratorio informó sobre su situación migratoria, ésta no es clara o es poco entendible; situación que genera una vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica de las niñas, niños y adolescentes en contexto de migración – especialmente no acompañados- máxime si se encuentran en un recinto migratorio, situación que también ha sido señalada por Organismos No Gubernamentales Internacionales.¹⁰⁸

¹⁰⁸ CNDH, Octubre de 2016, p. 262.

Las cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, establecen que durante 2018 un total de 29,647 personas solicitaron refugio y protección complementaria y hasta septiembre de 2019, acudieron a esa Comisión 54,377 personas extranjeras para los mismos efectos. Respecto de las solicitudes de 2018, se reconoció la condición de refugiado o se otorgó protección complementaria a 4,120 personas, por lo que respecta al año de 2019, al mes de septiembre se habían reconocido a un total de 5,205 en esta condición.

A septiembre de 2019, la COMAR se encuentra pendiente de dar resolución a 37,104 casos, entre los que se encuentran 11,141 trámites en suspensión, y 25,963 en trámite.

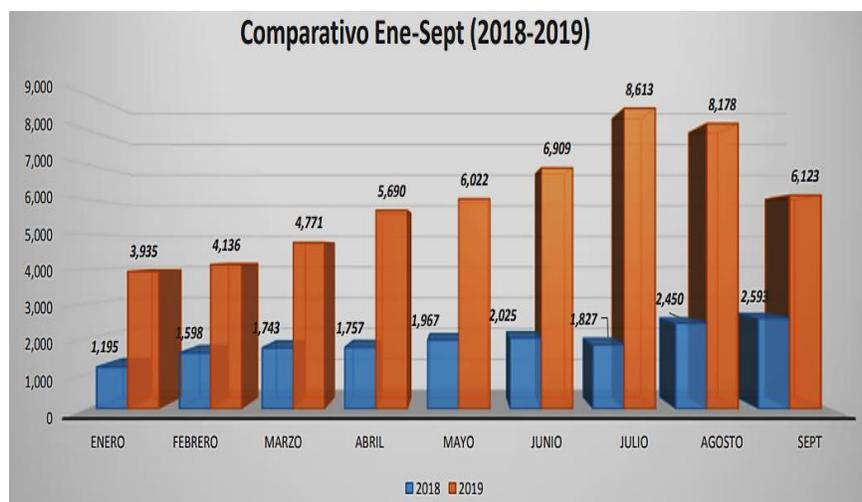
De las cifras publicadas por la COMAR, resulta importante hacer notar el aumento sostenido que se presenta en el número de solicitudes, como se aprecia en las siguientes tablas.

Tabla 12
Solicitantes años 2013-2019 (personas)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personas	1296	2137	3424	8796	14619	29647	54377

Fuente: COMAR

Gráfica 22
Comparativo enero-septiembre (2018-2019)



Fuente: Unidad de Política Migratoria

De la información expuesta en las tablas que anteceden, también resulta oportuno destacar que un gran porcentaje de las personas que solicitan la condición de refugiado permanecen en ese lugar los 45 días hábiles que tiene la COMAR para emitir la resolución, plazo que puede ampliarse por un periodo igual¹⁰⁹ en el que las personas migrantes se encuentran recluidas en

¹⁰⁹ Previsto en los artículos 24 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 45 de su Reglamento.

Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM, por lo que resulta indispensable que durante su estancia se les garanticen sus derechos y un trato digno.

En las visitas cotidianas que realiza este Organismo Nacional a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales se verificó, que en los lugares comunes donde las personas migrantes pueden platicar y reflexionar sobre su situación migratoria, no hay información visible para conocer sus derechos durante la detención, no ubican los números de teléfono de instituciones que los puedan apoyar, no conocen los supuestos para regularizar su situación migratoria, ni mucho menos los requisitos para solicitar refugio o asilo en México, ya que esta información se encuentra exclusivamente en áreas de ingreso a las oficinas, por lo que las personas migrantes solo la tiene a su disposición al momento que ingresan a una Estación Migratoria o Estancia Provisional.

Por lo expuesto, este Organismo Nacional reitera lo planteado en la Recomendación 47/2017 del 29 de septiembre de 2017, en el sentido de que estima necesario que ante el contexto de la nueva política migratoria a nivel internacional, el Instituto Nacional de Migración en coordinación con la COMAR considere explorar posibilidades de nuevos mecanismos que permitan reducir de forma significativa los largos periodos de la detención

migratoria buscando alternativas eficaces a la misma, de acuerdo a los estándares internacionales, en aras de salvaguardar la integridad tanto física como psicológica de las personas en contexto de movilidad, y con ello garantizar el pleno disfrute de sus derechos fundamentales, pues en la gran mayoría de los casos migran con la única ilusión de tener una nueva oportunidad de vida para ellos y sus familias.

V. EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ Y LA UNIDAD FAMILIAR

El interés superior de la niñez se traduce en la obligación a cargo de las autoridades de poner todos los recursos del Estado a disposición de la niña, el niño o el adolescente para garantizar el ejercicio eficaz de todos sus derechos humanos, por encima de cualquier circunstancia o formalidad. La *Observación General número 14* del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en sus párrafos 6 y 7 explica la tridimensionalidad del concepto del interés superior de la persona menor de edad, el cual debe ser entendido como: 1. Un derecho sustantivo; 2. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y 3. Una norma de procedimiento. Esto significa que las autoridades de cualquier Estado están vinculadas a actuar apegados al interés superior de la niñez en las mencionadas formas.

En el informe emitido por este Organismo Nacional 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*, se estableció que siempre que un procedimiento tenga como finalidad tomar una decisión sobre una situación particular que afecte a una niña, niño, adolescente o grupo de niñas, niños o adolescentes, el Estado deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (tanto positivas como negativas) sobre dicha afectación hacia las niñas, niños y/o adolescentes interesados, así como justificar la toma de decisiones que dejan en claro cómo se ha tenido en cuenta el derecho del Interés Superior de la Niñez, y su aplicación al caso particular, en qué criterios se basa la decisión que se toma y cómo se ponderan todos los intereses de la niña, niño o adolescente frente a otras consideraciones. Esto implica que el Estado mexicano debe explicar en cada caso particular por qué realiza la detención, su finalidad, y qué herramientas y estrategias de apoyo le brinda a cada infante migrante, cumpliendo además con el marco jurídico actual mexicano.¹¹⁰

Asimismo, se expresó en el referido informe que resulta alarmante que el INM para resolver la situación jurídica de un niño, niña o adolescente no acompañado considere en primer lugar la condición de extranjero frente a

¹¹⁰ CNDH, *Informe sobre la problemática... op. cit.*, México, 2016.

la de niño o niña, a pesar de que, precisamente en su calidad de personas menores de edad, se debe garantizar su bienestar y cuando la normativa de protección y la de migración entren en conflicto, deberá prevalecer, en todo caso, el interés superior de la niñez.

El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes, pues se les debe ofrecer una atención y protección especializada, en el que, como ya se estableció, se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso.

Aunado a la protección de la niñez migrante y al interés superior de la niñez, se encuentra la obligación del estado de procurar siempre la unidad familiar como derecho que debe ser garantizado más aún cuando se trata de niñas, niños, adolescentes e integrantes de una familia.

Este derecho tiene como finalidad reconocer que: *“La familia es la unidad fundamental y natural de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”*¹¹¹.

¹¹¹ Artículo 16 último párrafo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el caso de niñas, niños y adolescentes que viajen con un familiar deben estar unidos, y de manera prioritaria debe buscarse que estén con la madre cuando son menores a 12 años, atendiendo a su interés superior.¹¹²

Respecto a la unidad familiar y la forma de viajar juntos, las personas migrantes expresaron a personal de este Organismo Nacional lo siguiente:

Decidieron salir de Honduras, porque "los mareros" buscaban a su cuñado, por lo que su cuñado se vino para México. Posteriormente, él, su hermano y hermana, se fueron a vivir a otro lugar en Honduras, pero finalmente decidieron viajar a México para solicitar refugio.

(Estación Migratoria Tapachula, hondureña, 16 años)

Añadió que él y su tía salieron de su país el 4 de julio de 2018, ingresaron a México por la frontera Talismán, tomaron un autobús para Tapachula, y después para Tuxtla Gutiérrez.

(Estación Migratoria Tapachula, salvadoreño, 16 años)

Manifestó que se encuentra acompañada de su esposo, su hija de 17 años de edad y su hijo de 10 años. Que su esposo y ella son docentes, ambos daban clases, además, él trabajaba en la alcaldía municipal de donde son originarios y ella tenía como segundo empleo, la administración de una escuela.

(Estación Migratoria Tapachula, salvadoreña, 37 años)

Comenta que viaja con su esposo y su hija de 2 años, que el viajar en familia la hace sentirse más segura y confiada.

(Estación Migratoria Tapachula, hondureña, 30 años)

Refirió que decidió salir de su país porque unos pandilleros le tiraron de balazos a su casa, ya que supieron que ella los vio cuando mataron a un muchacho, por eso, en compañía de su tío y su hija de 2 años decidió viajar a México, tratando de llegar a Monterrey donde vive su mamá.

(Estación Migratoria Tapachula, hondureña, 22 años)

¹¹² Ley de Migración, artículo 107, fracción III.

La extranjera refirió que salió de Honduras en compañía de sus dos hijos menores de edad, por sufrir extorsión por la delincuencia, ya que ella y su esposo tenían un negocio de venta de ropa y hace aproximadamente un año comenzaron a sufrir extorsión pagando mensualmente una determinada cantidad de dinero a “La Mara” bajo la amenaza de que si no pagaban los matarían, es por eso que decidieron irse a Estados Unidos.

(Estación Migratoria Villahermosa, hondureña, 37 años)

Manifestó que salió de su país en compañía de su hermana, ya que sus vidas corrían peligro, debido a que la pareja de su hermana es integrante de una pandilla muy peligrosa.

(Estación Migratoria Villahermosa, hondureña, 30 años)

Precisó que salió de Honduras en compañía de su menor hijo de dos años de edad, ya que tiene muchos problemas de violencia intrafamiliar con el padre de su hijo, debido a que éste pertenece a una pandilla y se encuentra recluido en un centro de reinserción social

(Estación Migratoria Villahermosa, hondureña, 19 años)

Salió de Honduras con unas vecinas con intención de llegar a los Estados Unidos de Norteamérica, el motivo principal en su caso es por la economía.

(Estación Migratoria Villahermosa, hondureña, 18 años)

Precisó que salió de Honduras en compañía de hija y sus tres nietos, de 4, 10 y 16 años de edad, ya que en la comunidad donde viven hay muchos problemas con las pandillas y tiene temor de que quieran hacerle algo a su familia.

(Estación Migratoria Palenque, hondureña, 52 años)

Actualmente viaja con su mejor hija ya que sus otros hijos están estudiando, y al preguntarle con quién dejó a sus hijos expresó: “*Con Dios, entre ellos se cuidan y con Dios*”.

(Estación Migratoria Tapachula, hondureña, 41 años)

De las visitas de supervisión se desprende que solo once recintos migratorios cuentan con áreas específicas para albergar familias que son: Acapulco,

Tijuana, Matamoros, Janos, Chetumal, Hermosillo, Tlaxcala, Acayucan, Zacatecas, Aguascalientes y Tapachula.

En las visitas realizadas por este Organismo Nacional, se encontró niñez acompañada y no acompañada de forma reiterada en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa, Acayucan y Tapachula, en cinco Estancias Provisionales se observó a niñez acompañada y en cuatro Estancias Provisionales de tipo B, se localizaron a niños, niñas y adolescentes que viajaban sin compañía. Este Organismo Nacional reitera lo concluido en el referido informe:

...Las NNACMNA (niñas, niños y adolescentes en contexto de migración no acompañados) bajo ninguna circunstancia deben ser privados de su libertad en recintos migratorios, tal y como lo establece el artículo 111 del RLGDNNA... deben ser canalizados y trasladados por personal del INM de manera inmediata a un CAS (Centro de Asistencia Social) de los Sistemas DIF donde deberán permanecer mientras se resuelve su situación migratoria, el reconocimiento de la condición de refugiado, o bien jurisdiccional... se les debe otorgar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias cuando su interés superior así lo prevea, de conformidad con lo previsto en los artículos 74 de la LM y 144, fracción IV, inciso a), del RLM...

Por lo expuesto con antelación y toda vez que hasta la fecha del presente informe se ha venido documentando de manera reiterada en la visitas de supervisión a las diferentes Estaciones y Estancias Migratorias la permanencia de niños, niñas y adolescentes, acompañados y no acompañados, este Organismo Nacional considera que no se han realizado

las acciones conducentes para cumplir lo propuesto en el citado informe, y en consecuencia no se respetan los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad, ni se considera el principio de interés superior de la niñez y en muchos casos se hace nugatorio su derecho a la unidad familiar.

“No construimos muros para mantener fuera a la gente, porque nuestra grandeza siempre ha dependido de las contribuciones de la gente que nació en otros lugares pero que llegaron a este país y lo convirtieron en su hogar.”

Michelle Obama

CAPÍTULO CUARTO: DETENCIÓN MIGRATORIA COMO EXCEPCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS

Como ha quedado establecido, la detención migratoria en México es una regla y no una excepción. En líneas anteriores vimos cómo fue creciendo de manera exponencial la construcción o habilitación de recintos migratorios, Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales para alojar a las personas que se encuentren en situación migratoria no documentada lo cual da cuenta de la importancia que le ha dado el Estado mexicano a la detención, más allá de procurar medidas alternativas que sean menos lesivas de los derechos humanos de quienes se encuentran en contexto de movilidad.

Resulta indispensable la construcción de un nuevo modelo de atención a la migración, siendo necesario analizar otras experiencias que consideramos mejoran tales acciones a la protección de derechos humanos y las cuales se exponen en dos puntos esenciales: I. Modelos de alternativas a la detención y II. Estándares internacionales para la construcción de un nuevo modelo en México.

Asimismo, en este último capítulo se explica el por qué la detención administrativa migratoria debe ser una excepción, y se exponen sus alternativas, la posible custodia provisional y las ventajas que estas alternativas tienen sobre la detención, lo cual realmente representa un modelo de atención a la migración que propone cumplir con los objetivos del Pacto Mundial sobre una Migración Segura, Ordenada y Regular, y además ajustarse a los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sustentable y sostenible.

I. MODELOS DE ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

La situación de detención de personas migrantes por su condición no documentada favorece la violación a sus derechos humanos, al trato digno, a la protección de la salud, a la legalidad y seguridad jurídica, y al principio de interés superior de la niñez, entre otros; es por ello que resulta necesario analizar sistemas de derecho comparado que incorporen modelos de alternativas a la detención migratoria y eliminen los obstáculos para que las personas migrantes tengan pleno acceso al respeto de su dignidad y derechos humanos.

Algunas alternativas a la detención que emplean algunos países son: retirada de pasaporte, obligación de comparecer periódicamente ante

una autoridad y obligación de residir en un lugar determinado. A continuación, se verá el sistema migratorio argentino, el modelo propuesto por la Coalición Internacional contra la Detención, así como los tipos de alojamiento opcional propuestos por dicha Coalición y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

1. El sistema migratorio de Argentina

A nivel internacional existen modelos migratorios que pueden servir como guía de aprendizaje hacia nuestro sistema, y de los cuales se pueden rescatar elementos de aplicación práctica que coadyuven a generar un cambio en la ejecución de la política migratoria del Estado mexicano.

El modelo migratorio de Argentina, regulado bajo la Ley de Migraciones, número 25871 del año 2003, representó un avance en los procesos políticos y migratorios en la región, consolidándose como referente no sólo en Latinoamérica, sino a nivel internacional, en materia de regulación migratoria.¹¹³

¹¹³ Coria Márquez, Elba, *et. al*, *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, Australia, International Detention Coalition, 2017. Consultado el 29 de enero de 2019, en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/590ca6314.pdf>, el 29 de enero de 2019.

Si bien es cierto que Argentina ha tenido cambios políticos importantes en el último lustro, la Ley de Migraciones número 25.871 ha conservado, en esencia, la mayor parte de los elementos que armonizan la regulación migratoria no documentada con una visión de derechos humanos. Incluso, con el decreto 70/2017¹¹⁴ que integró diversas modificaciones a la ley migratoria, el modelo de Argentina puede ser un hilo conductor que nos proporcione herramientas para analizar la pertinencia de la implementación de algunas buenas prácticas migratorias que se encuentran en la normatividad argentina.

Sin embargo, con la ejecución de dicho decreto, la tendencia en el modelo migratorio de Argentina es acercarse ahora a un modelo de seguridad nacional, lo que han denunciado organismos internacionales y de defensa de los derechos humanos.¹¹⁵ Para los efectos que nos interesa exponer en el presente informe nos quedaremos con el texto de la Ley de Migraciones 25.871 con el último decreto de modificación 616/2010.¹¹⁶

El fenómeno de la migración no documentada existe en todos los Estados, en mayor o menor medida, y Argentina no es la excepción, por ello, su

¹¹⁴ Ley Número 25.871, Argentina, 27 de enero de 2017, consultado el 29 de enero de 2019, en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf.

¹¹⁵ Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf> Amnistía Internacional.

¹¹⁶ Ley 25.871, Dirección Nacional de Migraciones consultado el 29 de enero de 2019, en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf,

normatividad regula esta situación. Lo referente a la migración no documentada se encuentra previsto en el *Título V. De la legalidad e ilegalidad de la permanencia* de Ley de Migraciones 25.871. En los artículos que componen el Título V se encuentran determinados los supuestos y los procesos que definen el actuar de las autoridades argentinas ante los extranjeros que no logran acreditar la legalidad de su estancia en ese país.

La autoridad administrativa encargada de ejecutar la política migratoria argentina es la Dirección Nacional de Migraciones. Una diferencia sustancial con el modelo mexicano, es la parte activa del Poder Judicial, éste tiene un papel primordial en cuanto a la migración no documentada se refiere, sobre todo lo referente a la detención migratoria.

Cuando se constata que una persona extranjera se encuentra de manera no documentada en Argentina, en primer lugar la autoridad migratoria conmina al extranjero a regularizar su situación en el país, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, se decretará su expulsión.¹¹⁷ Para regularizar su situación migratoria la persona extranjera contará con un plazo de treinta días, e incluso con una prórroga por el mismo periodo en caso de acreditar que se encuentra realizando actos tendientes a la

¹¹⁷ Artículo 61 Ley de Migraciones 25.871.

regularización migratoria.¹¹⁸ A continuación, se resaltan las principales diferencias entre el sistema argentino y el mexicano:

¹¹⁸ Reglamentación del artículo 61 de la Ley de Migraciones 25.871.

Tabla 13
Principales diferencias entre el sistema argentino y el mexicano

Supuesto	Argentina	México
Situación migratoria no documentada	Se invita a los extranjeros a regularizar su estancia.	Se realiza la detención inmediata.
La deportación	<ul style="list-style-type: none"> • Es excepcional. • Cuando la persona extranjera no hubiese salido del país después del apercibimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • La expulsión de extranjeros es parte sustancial del procedimiento administrativo de migración. • La deportación es una sanción impuesta en el procedimiento administrativo migratorio
Vencimiento del plazo para regularizar la situación migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad administrativa migratoria decreta la expulsión como parte del procedimiento establecido en la Ley de Migraciones 25.87. • La Dirección Nacional de Migraciones es quien da aviso al juez competente en la materia, a efecto de que intervenga y revise la decisión administrativa de expulsión.¹¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo se puede acudir ante la autoridad jurisdiccional cuando desean hacer valer sus derechos y defenderse jurídicamente de actos administrativos derivados del procedimiento administrativo migratorio. • Las personas migrantes deben seguir sus procesos jurisdiccionales privados de su libertad en Estaciones Migratorias. • Para acudir a la justicia jurisdiccional, se debe agotar el procedimiento administrativo migratorio.
Detención migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Medida cautelar¹²⁰ para el caso de que se tenga la certeza objetiva de que la persona que se encuentra en proceso de expulsión no cumplirá con la orden y se puede sustraer de dicho acto administrativo. • El juez ordena la detención migratoria del extranjero. • Se solicita por un periodo de hasta 15 días naturales, y se podrá prorrogar por un segundo periodo de hasta 30 días naturales en caso de ser necesario, la autoridad administrativa deberá solicitarla al juez de la materia. • La autoridad administrativa deberá informar al juez cada 10 días sobre las condiciones en las que se encuentra la persona extranjera.¹²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad administrativa es quien realiza la detención migratoria y es privada de su libertad la persona migrante en recintos migratorios administrados bajo estándares carcelarios.

¹¹⁹ Artículo 61, Ley de Migraciones 25.871.

Finalmente, merece la pena resaltar una opción que tienen las personas extranjeras en Argentina que se encuentren en situación migratoria no documentada, y sobre quién la Dirección Nacional de Migraciones decretó su expulsión. La autoridad administrativa podrá abstenerse de solicitar al juez la detención migratoria, en caso de que la persona en cuestión se comprometa a abandonar el país en un plazo no mayor a 72 horas, para lo cual, la autoridad administrativa argentina deberá contar con los elementos objetivos de que cumplirá por sí misma con la orden de expulsión.¹²² Incluso ya en detención, la autoridad administrativa puede disponer de la libertad de la persona extranjera, bajo caución suficiente, con el fin de garantizar que la persona migrante cumplirá con la orden de expulsión.

Vemos entonces un modelo basado bajo el principio de que la detención migratoria es la excepción, siendo éste último recurso que utiliza la autoridad migratoria en los procedimientos administrativos de deportación, y es sólo hasta que el juez argentino determina sobre la permanencia del extranjero en el territorio argentino, cuando procede su deportación.¹²³

¹²⁰ Capítulo II, artículo 70, Ley de Migraciones 25.871.

¹²¹ Reglamentación artículo 70, Ley de Migración 25.871.

¹²² *Idem.*

¹²³ Reglamentación del artículo 61, de la Ley de Migraciones 25.871.

En este sentido, destacamos algunos supuestos previstos por la Ley de Migraciones argentina en relación con la expulsión de extranjeros, a saber:

- La expulsión no menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido la persona migrante de conformidad con la legislación nacional, incluido el derecho a recibir los salarios y toda prestación que le pudiera corresponder.¹²⁴
- La persona que sea expulsada del país, incluso después de la partida, contará con oportunidad razonable para reclamar lo concerniente al pago de sus salarios y otras prestaciones que le pudieren corresponder.¹²⁵

En este aspecto, México aún no cuenta con mecanismos eficaces establecidos en la Ley de Migración o en la Ley Federal del Trabajo que prevean situaciones en donde las personas migrantes que han sido deportadas puedan reclamar o acceder a salarios pendientes por el trabajo que hayan realizado en México, independiente de su situación migratoria.

A pesar de que la Ley de Migración de Argentina fue un referente en el continente americano, el gobierno del presidente Mauricio Macri sancionó un decreto que la modificó sustantivamente, lo que ha implicado incrementar la posibilidad de detención de personas migrantes sujetas a un trámite de expulsión.

¹²⁴ Artículo 67, Ley de Migraciones.

¹²⁵ Artículo 68, Ley de Migraciones.

2. Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria

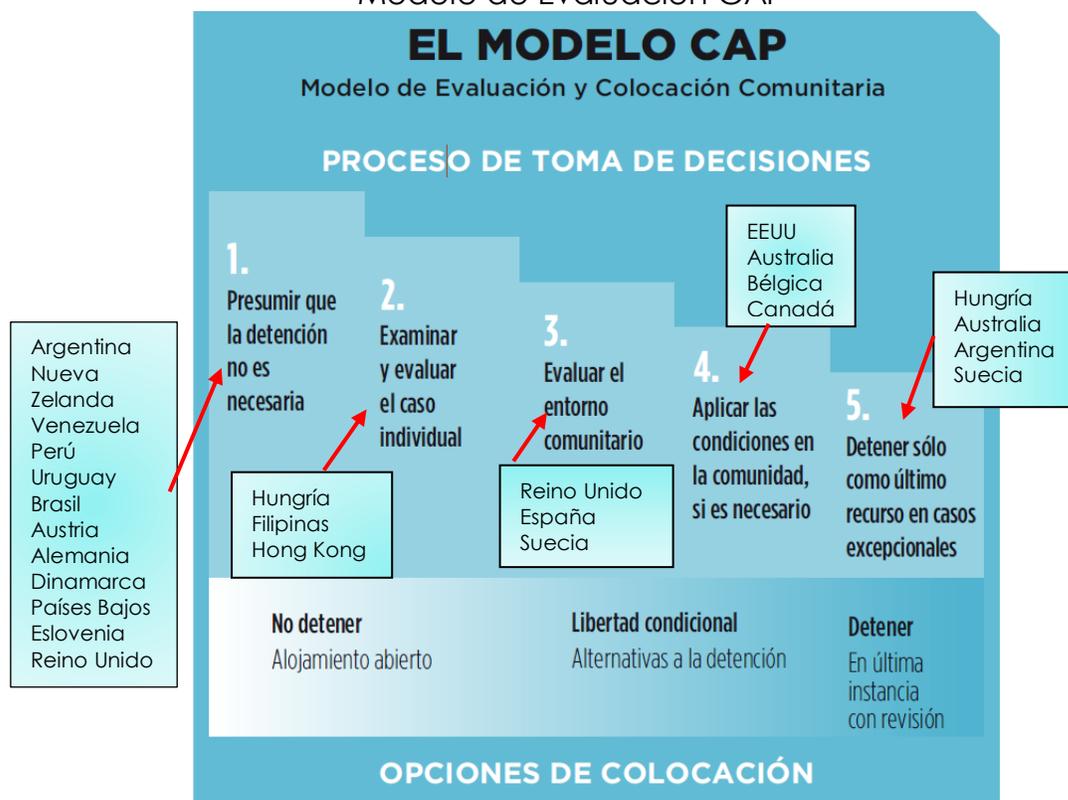
La Coalición Internacional contra la Detención (IDC por sus siglas en inglés) ha desarrollado el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria (CAP), que describe los pasos que puede seguir la autoridad migratoria para garantizar que la detención sólo sea empleada como la última opción y en casos excepcionales, una vez que se haya probado o evaluado que las otras alternativas son inadecuadas para el caso en concreto.¹²⁶ Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dicho Modelo puede ser un referente en la nueva política migratoria que considere la detención migratoria como una última opción en el procedimiento administrativo migratorio.

En el siguiente esquema se desarrolla el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria como una alternativa a la detención que pudiera ser evaluada por la autoridad migratoria mexicana para identificar elementos que puedan ser incluidos en la construcción de un modelo alternativo acorde a las necesidades del país y garantía de los derechos humanos. De la propuesta presentada por la Coalición Internacional contra la Detención,

¹²⁶ Coalición Internacional contra la Detención, *Existen Alternativas. Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, Melbourne, Australia, Coalición Internacional contra la Detención, 2011, pp. 19 y ss.

resaltamos los aspectos más acordes a una visión de derechos humanos que protegen en todo momento la dignidad de la persona.

Cuadro 2
Modelo de Evaluación CAP



Fuente: Coalición Internacional contra la Detención

Pasos a seguir en el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria como alternativa a la detención:

1. Presunción contra la detención para garantizar que ésta es empleada sólo como último recurso.
2. Examen y evaluación individual con la finalidad de identificar las necesidades, fortalezas, riesgos y vulnerabilidades de cada caso, así

como las necesidades de cada individuo, para lo cual se evaluará en el caso particular de cada persona, lo siguiente:

- Obligaciones jurídicas, pueden conducir a la legalidad de la detención e identificar los requisitos que deben cumplirse. En esta etapa se deben considerar las obligaciones que la ley impone en particular como las que impiden la detención de grupos de personas como el caso de las niñas, niños y adolescentes, en este caso en particular, por ejemplo, habrá que atender los lineamientos en la Ley de Migración y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Controles de identidad: nombre, país de origen, país de nacionalidad y fecha de nacimiento, salud: examen médico y certificado correspondiente.
- Vulnerabilidad: para garantizar que un programa de gestión es sensible a las necesidades particulares de las personas en situación de vulnerabilidad e incorporar el apoyo que sea necesario.

En el siguiente esquema podremos ver los elementos que habrá que atender en el proceso de evaluación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la persona.

Tabla 14
Evaluación de la situación de vulnerabilidad

Edad	Personas mayores, niñas y niños y adolescentes no acompañados y separados
Género / Diversidad	Mujeres en riesgo, madres lactantes y embarazadas, y personas LGBTTTI
Salud	Enfermedad o discapacidad física y mental y factores psicosociales y de bienestar
Necesidades de protección	Refugiados, solicitantes de asilo, personas apátridas, víctimas de trata, sobrevivientes de tortura y trauma y de violencia sexual y de género

Fuente: *International Detention Coalition*

- Factores del caso individual: Condiciones adicionales que podrían ser necesarias para la gestión adecuada, para realizar las evaluaciones se pueden incluir los siguientes aspectos: a) etapa del proceso migratorio; b) tiempo calculado hasta la resolución del procedimiento; c) destino previsto; d) lazos familiares y comunitarios; e) antecedentes; y f) confianza en el proceso.
3. Evaluación del entorno comunitario para comprender e identificar los apoyos que pueden ayudar a la persona a continuar el proceso administrativo de migración. En este sentido, las personas migrantes en condición no documentada o solicitantes de asilo o refugio están más inclinados de aceptar la negativa cuando creen que el proceso que se siguió fue justo, que fueron debidamente informados y

apoyados a lo largo del proceso y exploraron todas las opciones para permanecer legalmente en el país. Los aspectos de un entorno comunitario que favorecen buenos resultados son:

- a) Gestión de casos, se traduce en apoyar y realizar lo conducente para la toma de decisiones; promover que los casos se resuelvan lo más pronto posible y en forma justa; mejorar los medios de adaptación y bienestar cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad; y evitar la detención innecesaria e injusta, garantizando que se evalúen en cada caso los riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas para que de manera informada la autoridad resuelva lo que corresponda.

Los pasos del proceso de gestión de casos son: 1) examen, que se realiza tan pronto como sea posible; 2) evaluación integral, cuando aparece un indicio de riesgo o vulnerabilidad se realizan todas las acciones conducentes para apoyarlo en sus necesidades para garantizar su bienestar y oportuna resolución de su caso; 3) planificación de casos, con el conocimiento de las necesidades y prioridades de la persona se podrán señalar las medidas que pueden ser adoptadas; 4) intervención, cuando el plan es implementado se apoya para que se exploren todos los resultados migratorios posibles; 5) revisión periódica y continua; 6) cierre del caso.

- b) Asesoría jurídica e interpretación durante todo el proceso.
- c) Capacidad de satisfacer las necesidades básicas en el entendido que la detención no es un medio adecuado para satisfacerlas.
- d) Documentación considerando que la situación de vulnerabilidad se incrementa cuando la persona migrante no cuenta con ningún tipo de documentación, ésta es más sólida cuando se trasmite al portador de una forma de estatuto legal, visa provisional o calidad migratoria lo que

puede incorporar condiciones o límites en la duración de la estancia. Asimismo, actuar como un mecanismo de comparecencia de facto cuando ésta deba ser renovada. En los supuestos donde no se ha desarrollado una visa o estatuto apropiado, dicha documentación podría certificar que no se efectuará la orden de deportación hasta una determinada fecha o cuando alcance un resultado. En algunos casos dependen de los documentos de identificación emitidos por el ACNUR para respaldar su presencia en el país.

4. Se incluyen otras obligaciones como la de comparecer o la supervisión para paliar los problemas identificados. Se pueden implementar mecanismos destinados a promover e imponer el cumplimiento que no implican restricciones a la libertad de circulación.

Estos mecanismos se basan en:

- Compromisos individuales: presentarse a audiencias y entrevistas de migración; llevar a cabo actos que ayuden a la resolución del caso (v.g. presentar nuevas pruebas); y el respeto de las condiciones de la visa o el estatuto de residencia.
- Monitoreo a fin de garantizar que las personas migrantes en situación no documentada permanezcan en contacto con las autoridades y puedan ser localizados, se trata de establecer y mantener una línea de comunicación y ubicar el paradero de una persona. Los mecanismos de monitoreo incluyen: registro con las autoridades, dirección declarada (para monitorear el movimiento y garantizar que la persona pueda ser localizada); entrega de documentos de viaje, requisitos de comparecencia (que la persona se presente en determinadas fechas en una oficina migratoria y firme un registro que constata su presencia, o bien vía telefónica que la persona llame en un horario establecido y verificada con tecnología de reconocimiento de voz y presentación en la oficina de migración para renovar su

permiso de residencia) y residencia designada (alberge en un centro de acogida o la exigencia de vivir en determinada región del país).

- Supervisión que implica un compromiso de monitorear, evaluar y responder directamente al cumplimiento de las obligaciones, incluye la supervisión de las autoridades de migración (llamadas telefónicas y visitas domiciliarias) y la supervisión delegada (organización o institución autorizada).
- Resolución de casos complejos y en riesgo en el menor tiempo posible o establecer programas para la preparación de retorno con gestión de casos y apoyo legal.
- Consecuencias negativas en caso de incumplimiento, generalmente incluyen: fianza, caución, aval o garantía.

5. Detener únicamente en casos excepcionales después de que las demás opciones han fracasado. La detención debe ser acorde con la normativa internacional, incluyendo la revisión judicial y de duración limitada y en un número reducido de casos. Deberá implementarse sólo cuando las autoridades demuestran ante un tribunal que la detención es necesaria y proporcionada y que ha llegado a esa decisión a través de una exhaustiva evaluación de la persona sin discriminación y que las demás opciones han sido exploradas.

En la imagen siguiente se observa el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria con los pasos necesarios para evaluar la situación particular de cada persona, y los Estados donde se han implementado.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que, en todo momento de la evaluación de la situación de vulnerabilidad debe imperar la perspectiva de derechos humanos, considerar en todo momento las necesidades particulares de la persona migrante, ya que cada situación que se presente será distinta.

3. Tipos de alojamiento opcional de colocación en la comunidad

Veremos ahora algunos modelos alternativos a la detención desarrollados por organismos especializados en la materia, como IDC y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Estas alternativas pueden llegar a ser considerados por el Estado mexicano ante los grandes flujos migratorios que cruzan por México, los cuales entre otros encontramos los siguientes:

- Convenios o contratos de alojamiento privado en comunidades de recepción.
- Vivienda privada financiada por instituciones de beneficencia.
- Condiciones de comparecencia.

- Centros abiertos para refugiados reconocidos que también alberguen a solicitantes de asilo o refugio.
- Campos de refugiados y otros lugares que ofrecen albergue como parte de la ayuda humanitaria.
- Albergues para niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Albergues para personas migrantes en situación no documentada que se encuentren en situación de calle.
- Centros para personas migrantes que se preparan para salir del país.

Algunas de estas opciones ya se aplican en nuestro país. Tenemos el caso de los albergues para niños, niñas y adolescentes, los cuales, por ley no pueden alojarse en las Estaciones Migratorias, sino que son albergados en Centros de Asistencia Social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia o en albergues de la sociedad civil debidamente certificados ante las autoridades competentes. De igual forma, existen Albergues de la sociedad civil que se especializan en el alojamiento de personas reconocidas con la condición de refugiados o que se encuentran en el proceso de solicitud. Por ello, este Organismo Nacional considera de suma importancia reforzar dichas prácticas que beneficien y promueven una visión de la movilidad humana más acorde con el respeto a la dignidad y la libertad de la persona, así como de sus derechos humanos.

Este Organismo Nacional es consciente de los retos y condiciones que implican la consolidación de una reforma migratoria que considere los modelos alternativos a la detención, que conlleva además de los cambios

normativos la planeación presupuestal y, sobre todo, voluntad política de los actores involucrados en la materia, ya que es importante que tanto los organismos internacionales como sociedad civil sean aliados en esta propuesta de modelos alternativos a la detención y nueva política migratoria.

Para lograr un nuevo modelo es menester articular ideas, trabajos conjuntos, mesas de estudio y análisis, para que, desde los entes de gobierno, organismos públicos defensores de derechos humanos, organismos internacionales, sociedad civil y academia, se establezcan consensos y rutas de trabajo para comenzar a construir e implementar los modelos alternativos a la detención migratoria acorde a las características de México como país, preponderantemente de tránsito de personas hacia Estados Unidos de América principal receptor de personas migrantes a nivel mundial.

A continuación, mencionaremos los estándares internacionales que el Estado mexicano deberá considerar para la construcción de un nuevo modelo de política migratoria basado en la excepcionalidad de la detención que garantice el pleno respeto de la dignidad de la persona y de sus derechos humanos.

A. Estándares internacionales para la construcción de un nuevo modelo en México

Como se ha establecido en párrafos anteriores, gracias a la Reforma Constitucional de 2011, tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados han tenido una mayor incidencia y relevancia en el sistema jurídico mexicano. Este Organismo Protector de Derechos Humanos considera que un modelo alternativo a la detención migratoria puede seguir estos lineamientos que nos proponen organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior, en aras de construir alternativas a la detención que promuevan un trato digno a las personas extranjeras, independientemente de su situación migratoria.

Veamos entonces, en primer lugar, los estándares internacionales, emitidos por diversas instancias:

a. CIDH Caso Vélez Loor vs. Panamá

Se trata del primer caso contencioso sobre personas migrantes en el continente americano. El asunto está relacionado con la detención de Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, quien fue retenido el

11 de noviembre del 2002 en el puesto policial de Tupiza en la provincia del Darién por no llevar la documentación necesaria para permanecer en el país (Panamá), se dictó una orden de aprehensión en su contra y fue trasladado a una cárcel pública, donde se le impuso una pena de dos años de prisión por haber ingresado ilegalmente al país por varias ocasiones y no le notificaron la decisión. Luego de diez meses se resolvió dejar sin efecto la pena, en virtud de que Vélez Loo presentó un pasaje para abandonar el país y fue deportado a Ecuador. Durante su detención, Vélez fue mantenido en condiciones no adecuadas, convivió con personas procesadas y condenadas por delitos comunes a pesar de haber cometido sólo una infracción administrativa migratoria siendo además víctima de tortura y malos tratos por parte de los agentes estatales.

De los puntos centrales de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacamos los siguientes:

- La detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos.
- Las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso concreto y únicamente durante el menor tiempo posible.
- Es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas a la detención que pueden resultar efectivas.

- Se considerarán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de las personas migrantes en situación no documentada, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso particular y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas.¹²⁷
- Para que constituya un verdadero mecanismo de control frente a detenciones ilegales o arbitrarias, la revisión judicial debe realizarse sin demora y de forma que garantice el cumplimiento de la ley y el goce efectivo de los derechos del detenido.¹²⁸
- Las personas migrantes deben ser detenidos en establecimientos específicamente destinados a tal fin, que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes.¹²⁹

La Corte Interamericana en su resolución estableció que la detención migratoria sólo debe realizarse en los casos estrictamente necesarios, igualmente hace hincapié en la importancia de contar con medidas alternativas a la detención. En este caso, la Corte sentenció, entre otras cosas que el Estado debía pagar a la víctima US\$ 7,500.00 por concepto de tratamiento y atención médica y psicológica especializada, así como medicamentos y otros gastos relacionados; que el Estado debía, en un plazo razonable, adoptar las medidas necesarias para disponer de establecimientos con capacidad suficiente para alojar a las personas cuya detención es necesaria y proporcionada por cuestiones migratoria, específicamente adecuados para tales propósito, que ofrezcan

¹²⁷ Párrafo 171.

¹²⁸ Párrafo 107.

¹²⁹ Párrafos 208 y 209.

condiciones materiales y un régimen acorde para personas migrantes y cuyo personal sea civil y debidamente calificado y capacitado.

b. Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General número 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”

El Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares¹³⁰ ha considerado que el respeto, la protección y la garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes se asienta sobre los siguientes principios y estándares:¹³¹

- Principio de excepcionalidad de la detención por razones migratorias.
- Deber de adoptar medidas alternativas a la detención, en la ley y en la práctica.
- Asegurar todas las garantías de debido proceso para la aplicación de las medidas alternativas y para la aplicación excepcional de la detención.
- En el caso excepcional de recurrir a la detención, se deben asegurar condiciones adecuadas a la situación de las personas migrantes y sus familias.
- En ningún caso se debe privar de la libertad a niños, niñas y adolescentes por razones de índole migratoria.

¹³⁰ El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el órgano de expertos independientes encargado de supervisar la aplicación en los Estados Partes de la Convención. Este Comité celebró su primera reunión en marzo de 2014.

¹³¹ Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares consultado el 25 febrero de 2019, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/ContributionCMW_DG_C9_sp.doc.

- Prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria –principio de no criminalización–.

Tal como se observa, coincide con lo indicado por otros organismos internacionales al respecto. De igual manera, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha insistido en sus resoluciones relacionadas con la protección de las personas migrantes, y ha exhortado:

...a todos los Estados a que respeten los derechos humanos y la dignidad inherente a los migrantes, pongan fin a los arrestos y detenciones arbitrarios y, teniendo presente la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, revisen las políticas que niegan a los migrantes el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales, utilicen alternativas a la detención mientras se evalúa el estatus migratorio y tengan en cuenta las medidas que algunos Estados han puesto en práctica con éxito.¹³²

La insistencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el uso de alternativas a la detención, radica en las múltiples violaciones a los derechos humanos que se han registrado en los centros de detención migratoria alrededor del mundo. Este Organismo Nacional comparte dicha preocupación, por lo que continuará con sus acciones de monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en los centros de detención con el fin de visibilizar esa realidad y demostrar la urgente necesidad del

¹³² Asamblea General, A/RES/72/179, 19 de diciembre de 2017.

establecimiento de modalidades alternativas acordes a la dignidad y derechos fundamentales de las personas migrantes.

Al igual que el criterio sostenido por la Corte Interamericana los apartes tanto de Comité de Derechos de los Trabajadores y sus familias, como de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consideran que la detención por la falta de una condición migratoria documentada coloca a la persona migrante en una situación adicional de vulnerabilidad en la que pueden ser sujetos de violaciones a sus derechos humanos.

c. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo¹³³ y las alternativas a la detención del ACNUR, 2012¹³⁴

Las Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo tienen por objeto brindar orientación a los gobiernos, abogados, a los encargados de la toma de decisiones, incluido el Poder Judicial, así como a funcionarios de otros organismos internacionales y nacionales que trabajan en cuestiones de detención y asilo, incluidas las

¹³³ Término utilizado a las personas que solicitan la condición de refugiado de conformidad con la definición de “refugiado” de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 u otro instrumento regional de los refugiados, así como a otras personas que buscan formas de protección complementarias, subsidiarias o temporales.

¹³⁴ ACNUR, Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención, 2012. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y el ACNUR, éstas son las siguientes, a saber:

Directriz 1. El derecho a buscar asilo se debe respetar.

Directriz 2. Los derechos a la libertad y a la seguridad de la persona y a la libertad de circulación se aplican a los solicitantes de asilo, por estar así reconocidos en los instrumentos internacionales más importantes y en los sistemas jurídicos basados en el Estado de derecho. Estos derechos en su conjunto significan que la detención de solicitantes de asilo debe ser una medida de último recurso y que la libertad es la situación predeterminada.

Directriz 3. La detención debe ser acorde con la ley y autorizada por ella.

Directriz 4. La detención no debe ser arbitraria y toda decisión de detener debe estar basada en una evaluación de las circunstancias particulares de la persona.

Directriz 4.1 La detención es una medida excepcional y únicamente la puede justificar un fin legítimo, tales como:

- 4.1.1 Para proteger el orden público: para evitar las fugas o en casos en que exista probabilidad de que no haya cooperación; en relación con los procedimientos acelerados para las solicitudes manifiestamente infundadas o claramente abusivas; para la identificación inicial y verificación de seguridad (identidad); o bien, con el fin de registrar, en el contexto de una entrevista preliminar, los elementos en los cuales se basa una solicitud de protección internacional, que no se pudo obtener sin recurrir a la detención.
- 4.1.2 Para proteger la salud pública, las detenciones deben llevarse a cabo a la entrada al país o tan pronto cuando sea posible. Como se vio anteriormente, la Ley de Migración prevé el examen médico cuando el extranjero ingresa a la Estación Migratoria.
- 4.1.3 Para proteger la seguridad nacional, en este caso las medidas adoptadas como lo es la detención deben cumplir con las normas previstas en las propias Directrices, particularmente, que es necesaria, proporcionada a la amenaza, no discriminatoria y está sujeta a la supervisión judicial.
- 4.1.4 Fines que no justifican la detención, cuando la detención no persigue un fin legítimo es arbitraria, por ejemplo, en el caso de que la detención sea

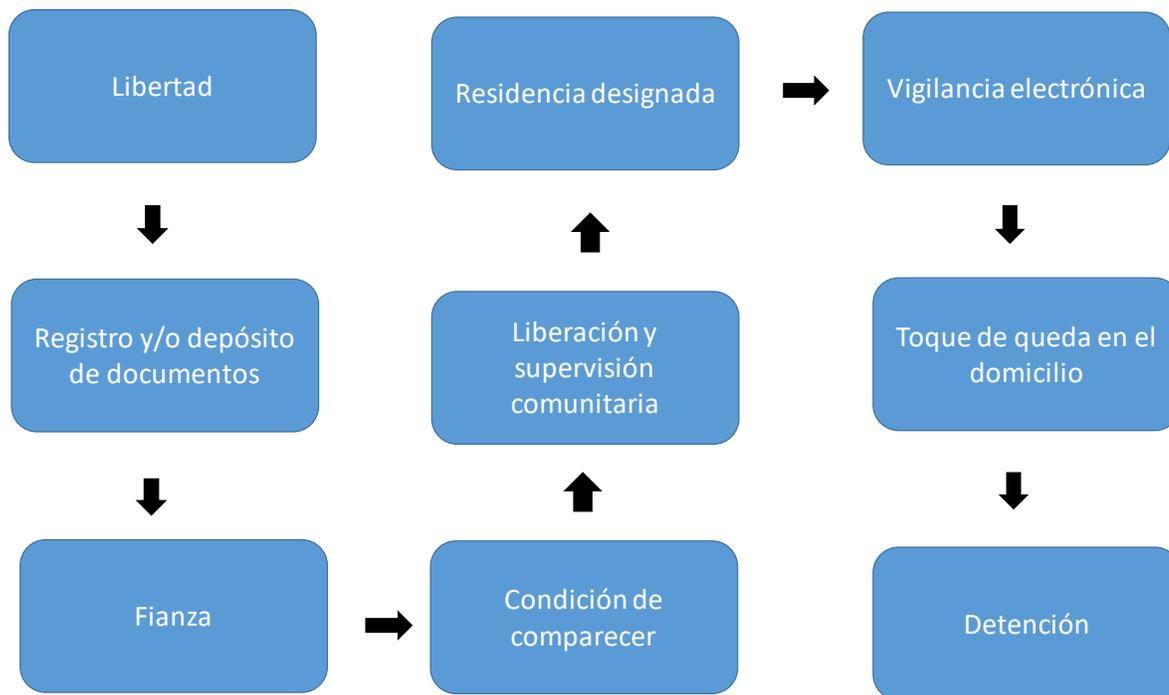
una sanción por la entrada ilegal y/o una disuasión para los solicitantes de asilo; y la detención de solicitantes de asilo con fines de expulsión.

Directriz 4.2 Únicamente se puede recurrir a la detención cuando se determina que es necesaria, razonable en todas las circunstancias y proporcionada para un fin legítimo.

Directriz 4.3 Se deben considerar las alternativas a la detención previstas por las propias Directrices del ACNUR, y por seguridad jurídica deben estar reguladas por las leyes y reglamentos del Estado. Los medios alternativos pueden afectar sus derechos humanos por lo que las personas sujetas a ellas deben tener acceso oportuno a mecanismos eficaces de denuncia, así como a recursos si corresponde. En su diseño, es importante que se observen el principio de la intervención mínima y se preste mucha atención a la situación específica de los grupos vulnerables: niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidades, etcétera.

Conforme a lo antes señalado el proceso debería realizarse conforme al esquema siguiente.

Cuadro 3
Directrices de sobre la detención



Fuente: ACNUR

Las medidas alternativas pueden adoptar diversas formas, las cuales dependerán de las circunstancias particulares del individuo y entre las cuales se pueden incluir las siguientes: el registro, depósito o entrega de documentos, fianzas, garantías, la comparecencia periódica ante las autoridades, las condiciones de liberación en la comunidad y la supervisión de ésta, la designación de un lugar de residencia, la vigilancia electrónica o el toque de queda en el domicilio; aunque algunas de ellas podrían implicar ciertas restricciones a la libertad de circulación o a la libertad, tal como el uso de la vigilancia electrónica a través de brazaletes o pulseras en el tobillo.

Las buenas prácticas indican que las alternativas pueden ser más eficaces cuando los solicitantes de asilo se les trata con dignidad, humanidad y respeto; se les informa de manera clara y precisa acerca de sus derechos y obligaciones, así como las consecuencias de su incumplimiento; cuando se les da acceso a asesoría legal; apoyo material adecuado, alojamiento y otras condiciones de recepción y acceso a medios de autosuficiencia; y se pueden beneficiar de servicios individualizados de gestión de casos en relación con su solicitud de refugio o asilo.

Finalmente, se señala que la documentación es una característica necesaria en los programas de alternativas a la detención para garantizar que los solicitantes poseen evidencia de su derecho a residir en una comunidad.

Directriz 5. La detención no debe ser discriminatoria debido a su raza, color de piel, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, etc.

Directriz 6. La detención indefinida es arbitraria y la ley debe establecer límites máximos de su duración. La prueba de

proporcionalidad se aplica tanto a la orden inicial de detención, como con toda prórroga. Su duración puede implicar que una decisión lícita relativa a una detención se torne desproporcionada y, por tanto, arbitraria. Si es injustificada, el solicitante de asilo o refugio debe ser puesto en libertad de inmediato.

Directriz 7. Las decisiones para detener o prolongar la detención deben estar sujetas a salvaguardas procesales mínimas. Como se vio a lo largo del informe, los migrantes en proceso de regularización cuentan con derechos procesales si enfrentan la posibilidad de ser detenidos, así como durante su detención en la Estación Migratoria, los cuales están previstos en la Ley de Migración y su Reglamento.

Directriz 8. Las condiciones de detención deben ser humanas y dignas. En esta Directriz, se establecen las condiciones mínimas de la detención, y que fueron recogidas en la legislación de la materia.¹³⁵

Directriz 9. Las circunstancias especiales y las necesidades de determinados solicitantes de asilo se deben tomar en cuenta, tal como se señaló, la detención en las Estaciones Migratorias o Estancias

¹³⁵ *Ibidem.*, pp. 29-32. Al respecto véanse los artículos 106 a 11 de la Ley de Migración; 222 al 241 del Reglamento de la Ley y las Normas para el funcionamiento de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

Provisionales deben de considerar las necesidades especiales de las personas en situación de vulnerabilidad, como son:

Directriz 9.1 Víctimas de trauma o tortura, en razón de la experiencia traumática, los solicitantes de asilo pueden presentar enfermedades psicológicas, trauma, depresión, ansiedad, agresividad y otras consecuencias físicas, psicológicas y emocionales y se ha demostrado que la detención puede agravar o causar dichas enfermedades.

Directriz 9.2 Niñas, niños y adolescentes, en principio, no deben ser detenidos en absoluto, no obstante, la Convención sobre los Derechos del Niño establece las obligaciones específicas con relación a las personas menores de edad y una serie de principios rectores relativos a su protección donde el interés superior de la niñez debe ser una consideración primordial en todas las acciones que los afecten.

Como regla general las niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados no deben ser detenidos.

Directriz 9.3 Mujeres, no se debe detener a las mujeres embarazadas ni a las lactantes que tienen necesidades

especiales, las medidas alternativas deben tomar en cuenta las necesidades particulares de las mujeres, como el caso de que la detenida haya sido víctima de abuso sexual.

Directriz 9.4 Víctimas o potenciales víctimas de la trata de personas, no se puede utilizar la prevención de la trata de personas o el objetivo de evitar que una persona vuelva a ser víctima de trata, como un motivo general para la detención, salvo que pueda justificarse.

Directriz 9.5 Solicitantes con discapacidad, quienes deben disfrutar de los derechos incluidos en las propias Directrices sin ninguna discriminación y se deben de considerar los requerimientos y necesidades específicas de estas personas.

Directriz 9.6 Solicitantes personas mayores, quienes pueden requerir cuidado y asistencia especial debido a su edad, vulnerabilidad, movilidad disminuida, estado físico o psicológico, u otras condiciones.

Directriz 9.7 Solicitantes pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQ, para evitar exponerlos al riesgo de violencia, maltrato

o abuso físico, mental o sexual y que tengan acceso a atención médica adecuada y asesoramiento donde sea aplicable.

Directriz 10. La detención debe estar sujeta a la vigilancia e inspección independiente por órganos e institucionales nacionales e internacionales, tanto públicos como de la sociedad civil.

Si bien, los estándares señalados son aplicables directamente en los casos de detención de personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, y solicitantes de asilo, este Organismo Nacional considera que estas directrices pueden ser una referencia en los modelos alternativos a la detención que se construyan para personas migrantes, reiteramos, sólo para cuándo sea estrictamente necesario y como último recurso.

II. ¿POR QUÉ LA DETENCIÓN EN ESTACIONES MIGRATORIAS DEBE SER EXCEPCIONAL?

Como se ha observado en el presente Informe, el Estado mexicano no ha garantizado que la privación de la libertad de las personas migrantes, que consideramos debe ser excepcional, se produzca en condiciones dignas y de seguridad. Así, se ha podido evidenciar que el actual sistema de alojamiento de personas migrantes detenidas no es garantista del respeto

de los derechos humanos por los problemas que recurrentemente tienen las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, pese a las medidas que se han implementado para su mejoramiento y las medidas cautelares y recomendaciones que ha emitido este Organismo Nacional, la situación de vulneración de los derechos de las personas migrantes detenidas continua y, en ocasiones, se hace más crítica al estar familias enteras, entre ellas niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas y personas mayores, lo que hace necesaria la instauración de alternativas a la detención por las causas siguientes:

- La condición de estancia no documentada es una responsabilidad de tipo administrativo que se debe sancionar con multa o hasta 36 horas de arresto.
- Se criminaliza a la persona migrante en situación irregular, por la permanencia en un recinto que funciona como un Centro de Reinserción Social por su infraestructura y características de seguridad.
- Es una medida desproporcionada al tratarse de la privación de la libertad de una persona extranjera por encontrarse en contexto de migración no documentada.
- Son muestra de una actitud hostil del Estado hacia las personas migrantes más desfavorecidas.
- Pese a que los recintos migratorios deberían ser distintos a los centros penitenciarios, en ellos también se afectan derechos fundamentales como libertad, intimidad y salud.
- El costo humano del internamiento es alto, por el impacto psicológico que involucra estar en un lugar cerrado. Como ya señalamos líneas arriba, se ha demostrado que la detención se asocia con la mala salud mental, incluyendo altos niveles de depresión, ansiedad y trastorno de estrés postraumático, lo que se agrava mientras más

tiempo esté detenida la persona. En las niñas y niños las consecuencias para el desarrollo cognitivo y emocional pueden durar toda la vida.

- Dificultad en el control e investigación de malos tratos.
- Propician el riesgo de violaciones a los derechos humanos.
- A pesar de que están reguladas por el marco jurídico, existen lagunas sobre la detención migratoria ya que se ha considerado que aún falta mucho por hacer en la regulación de las Estaciones Migratorias, como que sean más precisas las formas de trato de las personas migrantes ahí alojadas, por ejemplo: la distribución del espacio; criterios para determinar el espacio que ocuparán independientemente del sexo; condiciones del transporte utilizado para el traslado entre una Estación o Estancia Provisional a otra; el acceso a periodistas, entre otras.¹³⁶
- Aprovechándose de la condición de las personas migrantes detenidos las autoridades o personal de seguridad realizan todo tipo de abusos: que van desde lesiones, tortura, agresiones sexuales, extorsión a ellos y a familiares, etcétera.
- Existen personas en situación de vulnerabilidad que requieren de atención especial y que no deberían ser albergadas en dichos establecimientos aunado a que, en su mayoría, precisamente por sus necesidades, no son susceptibles de expulsarlas del país.
- El funcionamiento óptimo de los recintos migratorios es costoso para el Estado: mantenimiento de las instalaciones, alimentos, kits de aseo personal, traslados, atención médica y psicológica, sueldos del personal adscrito en ellas, así como el de seguridad, entre otros, que incluso podría ser mayor si la atención sanitaria, social y jurídica fuera la adecuada y si se contaran con las instalaciones con las mínimas condiciones para una estancia digna.
- En muchas ocasiones, el tiempo de internamiento supera al plazo establecido por la Ley.
- Tal como lo prevé la normativa correspondiente, en caso de que la persona migrante cometa algún delito, será puesta a disposición de las autoridades competentes.

¹³⁶ Wolf, Sonja (coord.), *op. cit.*, pp. 278-279.

- Muchas de las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales se ubican en lugares que no fueron construidos para tal fin y, por ende, presentan problemas de higiene, salubridad y seguridad.
- El personal adscrito en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales no es suficiente, ni cuenta con el perfil adecuado para el trato a quienes se encuentran internados o, en ocasiones, se ven obligados a realizar tareas que no son propiamente de su competencia.
- Con frecuencia las niñas, niños y adolescentes no acompañados, víctimas de trata y los solicitantes de protección internacional se encuentran detenidos, pese a que deberían ser atendidos por instituciones especializadas.
- Se ha evidenciado que es poco probable que personas migrantes en situación no documentada y los solicitantes de refugio se fuguen mientras esperan el resultado del procedimiento correspondiente, tampoco en el supuesto de estar en un país de tránsito como México cuando estas personas pueden satisfacer sus necesidades básicas a través de las vías legales, y no están en riesgo de detención o devolución.¹³⁷ Los migrantes que viven en un alojamiento estable están en una mejor posición para permanecer en contacto con las autoridades.¹³⁸
- Finalmente, es evidente que el Estado mexicano no ha garantizado que la privación de la libertad de las personas migrantes, que consideramos debe ser excepcional, se produzca en condiciones dignas y de seguridad.

Por todas las implicaciones expuestas respecto a las condiciones en las que se encuentran las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales y lo que conlleva para la persona migrante la detención, ésta sólo debe emplearse como último recurso en casos excepcionales luego de que las demás

¹³⁷ Coalición Internacional contra la Detención, *Existen Alternativas. Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, Melbourne, Australia, Coalición Internacional contra la Detención, 2011, p. 7.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 17.

opciones hayan sido insuficientes para el caso particular. No obstante, no debe pasarse por alto que las personas migrantes son un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que el Estado deberá garantizar su integridad física y el pleno ejercicio de sus derechos humanos, sin que ello implique una necesaria detención y privación de la libertad.

III. ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

En el Manual para la prevención de la detención innecesaria de personas migrantes elaborado por IDC determina que las alternativas incluyen: *“Toda legislación, política o práctica que permite que los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes residan en la comunidad con libertad de movimiento mientras su situación migratoria se resuelve o mientras esperan la deportación o la expulsión del país.”*¹³⁹ Es entonces que resulta necesario en primer lugar consolidar un marco normativo de referencia que contenga las bases sobre las cuales la autoridad migratoria deberá actuar.

Se requiere una legislación migratoria que regule la función de la autoridad administrativa competente ya no en aras de una detención migratoria, sino con una perspectiva en donde la detención de las personas extranjeras en situación migratoria no documentada sea considerada como último

¹³⁹ *Ibidem*, p. 12.

recurso. Sin una base normativa con perspectiva de derechos humanos, resultará sumamente complejo construir modelos eficaces alternativos a la detención.

Dentro de las alternativas de detención, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera oportuno que el Estado mexicano explore opciones que son más acordes a una política migratoria basada en el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes, como son:

- Retorno voluntario asistido.
- Libertad de movimiento y de tránsito bajo caución.
- Aumentar la inversión en asesoría jurídica temprana para la rápida toma de decisiones.
- Agilizar el procedimiento administrativo migratorio para las personas que ingresan a México por razones humanitarias.
- Si bien, como se señaló líneas arriba la Ley de Migración prevé la custodia por parte de personas morales o instituciones de reconocida solvencia, se podrían suscribir convenios para que se garantice que las personas migrantes se encuentren en buenas condiciones mientras estén bajo su custodia.

Para la implementación de las opciones que se presentan es necesario que las autoridades migratorias atiendan la migración desde nuevos paradigmas, ya no de detención, sino de protección a los derechos humanos y ayuda humanitaria.

Hace falta una visión renovada de la movilidad humana, con una política pública que modifique las estructuras de los recintos migratorios para aquellos casos en los que la detención sea la última alternativa, para que se abandone por completo el sistema carcelario contemplado para albergar a los extranjeros en situación migratoria no documentada, y que, además, destine presupuesto suficiente en la consolidación de recursos humanos y materiales óptimos deseables que apliquen los principios de no detención.¹⁴⁰ Al respecto, existen modelos ya consolidados que aplican el principio de no detención, que pueden servir de guía para su aplicación en el sistema migratorio mexicano.

IV. LA CUSTODIA PROVISIONAL: ALTERNATIVA A LA DETENCIÓN MIGRATORIA PREVISTA EN LA LEY DE MIGRACIÓN

Al revisar las normas que han sido aplicables a las Estaciones Migratorias, desde su inicio, la custodia provisional, se previó como medida cautelar en los supuestos de que las personas extranjeras carecieran de algún requisito

¹⁴⁰ Es importante destacar que la naturaleza compleja del presupuesto del INM representa en sí misma un obstáculo para garantizar derechos. En los últimos cuatro años, el presupuesto del INM ha sido entre 2,300 y 1,700 millones de pesos y su gasto ha sido entre 4,308 y 5,276 millones de pesos.

migratorio o como medida de aseguramiento a los extranjeros que deban ser expulsados.

No obstante, llama la atención la reforma a la Ley General de Población de 8 de noviembre de 1996, donde se incorpora la figura de custodia provisional (artículo 153), en la que la Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales de cada caso, podía entregar a la persona extranjera asegurada en custodia provisional a la persona o institución de reconocida solvencia; sin embargo, ésta estaba obligada a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que se requieran y firmar en el libro de control de extranjeros. Por otra parte, se establecía una multa a quien hubiese recibido en custodia un extranjero y hubiera permitido que se sustrajera al control de la autoridad migratoria (artículo 139 bis).

Dicha disposición se trasladó al artículo 101 de la Ley de Migración vigente, en el que dispone que una vez que se haya emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se haya dictado resolución al respecto, de conformidad con los requisitos previstos en el Reglamento, el extranjero podría ser entregado en custodia a la representación diplomática del país de su nacionalidad, o bien, a la persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté relacionado con la protección de los derechos

humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en el domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la Estación Migratoria, a fin de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio. Asimismo, se establece que el extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país en lo que se dicta resolución definitiva, podrá otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad, establecer domicilio o lugar en el que permanecerá, no ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad y presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.¹⁴¹

A pesar de estar prevista dicha opción para que la persona migrante presentada no sea alojada en la Estación Migratoria o Estancia Provisional, no existe información pública por parte del Instituto Nacional de Migración en relación con las personas migrantes que fueron puestas en custodia conforme a lo previsto en la Ley y Reglamento.

De igual manera, como se ha subrayado, la legislación en materia migratoria y en materia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes han dispuesto la prohibición de su detención, salvo que se encuentren

¹⁴¹ El Reglamento lo precisa en el Capítulo Cuarto (artículos 214 al 221) donde se establecen los requisitos y el procedimiento que se debe seguir en estos casos.

acompañados de sus familiares, y siendo este último caso, a partir del interés superior de la niñez, también se requiere que los familiares sean alojados en un Centro de Asistencia Social o albergue garantizándose el derecho prioritario de la persona menor de edad y el principio de unidad familiar.

Por otra parte, consideramos importante mencionar que de conformidad con la Ley de Migración, su Reglamento y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados serán hospedados en espacios de alojamiento o albergues habilitados por los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia y, excepcionalmente, serán alojados en la Estación Migratoria para cuyo caso se prevén determinados requisitos.

El objeto del presente capítulo es proponer los lineamientos en los que se pueda basar la autoridad a fin de construir alternativas a la detención migratoria, que pugne por el respeto a la dignidad de la persona, y evite circunstancias que propicien las violaciones a los derechos humanos de quienes se encuentran privados de su libertad en las Estaciones Migratorias.

Es evidente que existen alternativas a la detención que el Estado mexicano podría explorar a fin de aplicar una política migratoria con enfoque de derechos humanos.

Si bien, en el presente informe se desarrolló brevemente el modelo migratorio de Argentina por considerarse uno de los más cercanos a una perspectiva de derechos humanos, este Organismo Nacional insiste en que el Estado mexicano explore otras alternativas a la detención que estime más acordes a las circunstancias propias como país con grandes flujos migratorios de tránsito y destino, pero no por ello se deje de lado la dignidad de las personas y el respeto a sus derechos humanos para así abandonar en la medida de lo posible, la visión carcelaria y de seguridad nacional sobre la seguridad humana.

Este Organismo Nacional coincide en que la construcción de alternativas a la detención debe realizarse desde un enfoque de respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos. La migración de personas es un hecho inherente al ser humano y su vida en sociedad, y, por tanto, requiere de soluciones sociales bajo el enfoque de seguridad humana y de gestión de casos.

Por ello, la eficacia de las alternativas a la detención no sólo reside en la adopción de una medida concreta que evita o acaba con la detención o de los mecanismos de supervisión que adopte el Estado para su cumplimiento; sino que también depende de las acciones coordinadas de

respuesta a las situaciones que presentan las personas, la evaluación de sus casos migratorios y el apoyo para la satisfacción de sus necesidades y vida digna en el entorno social, cuando tal asistencia es requerida.¹⁴²

V. VENTAJAS DE LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

Es importante continuar con los esfuerzos en la construcción de modelos alternativos a la detención. Con el trabajo en conjunto de sociedad y gobierno, se podrán detectar las ventajas que conllevará el abandonar el modelo de detención migratoria. Grupos de la sociedad civil como IDC y organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas han propuesto algunas ventajas de la no detención migratoria, los cuales esta este Organismo Nacional considera que pueden tomarse en cuenta en la formulación de políticas migratorias. Enlistamos a continuación algunos de los beneficios que dichas instituciones señalan y que se pueden obtener en el caso de abandonar el modelo de detención migratoria, y optar por un modelo alternativo a la detención:

- Respeto a los derechos humanos.
- Su costo económico es menor a la detención.
- Mantienen altas tasas de cumplimiento y comparecencia.

¹⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Detención migratoria y medidas alternativas en América. Audiencia Temática 153º período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 30 de octubre de 2014, consultado en: <https://youtu.be/tDLRTdZsl>, el 20 de febrero de 2019.

- Aumenta el retorno voluntario y las tasas de salida independiente.
- Reducen la detención ilegal y los litigios.
- Reducen el hacimiento y la detención prolongada.
- Cumplimiento de los compromisos internacionales.
- Establecer las condiciones para una migración segura, ordenada y regular.

En el presente informe hemos querido proponer mecanismos, lineamientos, y directrices que puedan contribuir y tomarse como base para conformar un modelo alternativo a la detención. Sin embargo, este Organismo Nacional puntualiza que es menester, en primer lugar, recrear una nueva política migratoria basada en una perspectiva de derechos humanos, esto supone abandonar completamente la visión de criminalización hacia las personas migrantes. Además, es necesario que la política migratoria deje de pertenecer al sistema nacional de seguridad. Sin lo anterior, resultará sumamente complicado avanzar hacia nuevos modelos alternativos.

La movilidad humana, ante los paradigmas contemporáneos, requiere de nuevos modelos de atención y protección a los derechos humanos, no basados en perspectivas de contención o seguridad pública.

El patrón actual de la migración que se desarrolla entre México y Estados Unidos de América es diferente del que prevalecía en la década de 1970,¹⁴³

¹⁴³ Consejo Nacional de la Población, "Nuevos patrones" en CONAPO, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010, El estado de la migración*, México, CONAPO, 2012, p. 13. Consultado el 4 de junio de 2019, en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Nuevos_p

actualmente se han denotado cambios importantes en cuanto a la magnitud, intensidad, modalidades y perfil sociodemográfico de los migrantes.

En relación con las modalidades, las caravanas de migrantes centroamericanos que han recorrido México como una forma de protesta contra las condiciones de violencia generalizada que fuerzan la salida de miles de personas de sus comunidades de origen y contra las múltiples agresiones que sufren en su camino por este país. Generalmente se presenciaba el paso de dos caravanas a lo largo del año: una en fechas previas a la Semana Santa, denominada “Viacrucis migrante”; la otra en el último trimestre, integrada por familiares de migrantes desaparecidos en México.¹⁴⁴

Actualmente dicha movilidad en “Caravana”, implica que la migración se lleve a cabo en grupos cuantiosos de personas, la cual se fue desarrollando de manera irregular a partir de las dificultades para migrar de manera

atrones.pdf;http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010.

¹⁴⁴ París Pombo, María Dolores, (coord.), “Las caravanas de migrantes, su representación política y los derechos humanos de los migrantes”, *Boletín de Prensa, Observatorio de Legislación y Políticas Migratorias*, 25 de octubre de 2018, México, El Colegio de la Frontera Norte. Consultado el 25 de abril de 2019, en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2018/10/BOLETIN-DOLORES.pdf>.

autónoma y documentada, debido a que las personas migrantes recurrían o se volvían víctimas de las redes clandestinas.¹⁴⁵

De forma tal que este tipo de movilidad y concentración de personas exhaustas, muchas de ellas en condiciones de gran vulnerabilidad social y con necesidades de atención inmediata, representa un reto para las organizaciones de la sociedad civil situadas en el sur de México, para las autoridades mexicanas y para organismos tanto nacionales como internacionales.¹⁴⁶

En ese contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, a la Conferencia Intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, la cual se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos los días 10 y 11 de diciembre de 2018, donde se materializó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en un instrumento internacional.

¹⁴⁵ López Recinos, Bladimir, "Desarrollo, migración y seguridad: el caso de la migración hondureña, hacia Estados Unidos," *Migración y Desarrollo*, Vol. 11, No. 21, Zacatecas, 2013, p. 88. Consultado el 25 de abril de 2019, en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v11n21/v11n21a4.pdf>, el.

¹⁴⁶ París Pombo, *op. cit.*

Dicho Pacto Mundial ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino.

Por ello, es que este Organismo Nacional, de acuerdo a los modelos y directrices internacionales con perspectiva de derechos humanos, da a conocer a la opinión pública el presente informe, así como los lineamientos para la implementación de un modelo alternativo a la detención, a fin de estar a la altura de los nuevos retos planteados tanto para el Estado como para la sociedad civil, de modo que, en conjunto se debe asegurar el respeto, la protección y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Preámbulo, puntos 4 y 11.

CONCLUSIONES

1. A lo largo del presente documento quedó de manifiesto que la detención migratoria de las personas migrantes pasó de ser considerada un delito a una infracción a normas administrativas. Sin embargo, las condiciones y características estructurales y de administración de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, en las que son privadas de su libertad en tanto se resuelve su condición migratoria en el país, mantienen el modelo carcelario, en el permanecen en celdas bajo llave y sometidas a un tratamiento similar al que reciben aquellas personas que han infringido la ley penal. La dignidad de quienes están detenidas en los recintos migratorios se subyuga a la protección de la seguridad nacional.
2. Las personas migrantes desde la salida de su lugar de origen son sometidas a una serie de factores externos, en su mayoría adversos, que afectan su estabilidad mental y emocional, situación que se agrava por las condiciones de la detención y puede derivar en sufrimientos mentales importantes. En algunos casos, esas afectaciones pueden tener consecuencias fatales para la integridad personal e incluso la vida de quienes los padecen.

3. El Gobierno mexicano ha privilegiado sobre el imperativo del respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos, la política de contención y detención de personas en contexto de movilidad, y para ello ha tenido que habilitar y mantener en funcionamiento una gran cantidad de recintos migratorios en los que las personas migrantes permanecen privadas de su libertad.

4. En México, un número indeterminado de personas migrantes se encuentran alojadas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que interfieren con el pleno acceso a sus derechos humanos, circunstancia que ha derivado en eventos violentos al interior de los mismos, poniendo en riesgo la seguridad e integridad personal, tanto de quienes prestan sus servicios en dichos sitios para instituciones públicas o privadas, como para las mismas personas detenidas.

5. Las condiciones estructurales y de organización de los recintos migratorios a cargo del Instituto Nacional de Migración no permiten un adecuado acceso al derecho al trato digno de las personas migrantes detenidas en éstas, puesto que, en la mayoría de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, las condiciones son

indignas, pues, no existen áreas específicas para ingerir alimentos, para dormir, ni un entorno adecuado para la recreación o para que las aquellas personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad puedan permanecer con seguridad.

6. Las personas migrantes que se encuentran privadas de su libertad en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, tienen un acceso limitado a servicios de salud y medicamentos, así mismo la atención psicológica en algunos casos es nula.

7. A pesar de que el Reglamento de Ley General de los Derechos los Niños, Niñas y Adolescentes, y la legislación migratoria establecen que éstos bajo ninguna circunstancia deben ser privados de su libertad en recintos migratorios, se documentó de forma reiterada, que había niñez migrante, acompañada y no acompañada detenida en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, lo que atenta contra el principio del interés superior de la niñez y la unidad familiar, siendo que dichos lugares no son apropiados para su atención integral.

8. Las personas migrantes detenidas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración han visto vulnerado su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, toda vez que no se les proporciona información suficiente sobre los derechos que les asisten y no se cumple con la normatividad aplicable a los procedimientos administrativos migratorios. En especial su derecho a solicitar refugio.

9. El personal del Instituto Nacional de Migración adscrito a los recintos migratorios, no lleva a cabo las acciones necesarias para identificar a las personas que requieren protección como refugiado o asilado, para hacerles saber sus derechos, así como para canalizarlas adecuadamente y otorgarles protección complementaria.

10. Este Organismo Nacional considera que el actual modelo migratorio basado en la detención y privación de la libertad de las personas extranjeras en situación migratoria no documentada, no puede seguir subsistiendo, ya que dicho modelo no atiende las particularidades o situaciones de especial vulnerabilidad de las personas migrantes; por el contrario, generaliza la situación de éstas, no busca proteger sus derechos, ni atiende a sus necesidades particulares.

11. Existen modelos de política migratoria inclusiva, respetuosa de la dignidad y derechos fundamentales de las personas en contexto de movilidad internacional en otros países que deben ser analizados y cuyas buenas prácticas pueden ser replicadas previa adecuación a las necesidades actuales del estado mexicano.

12. En los casos excepcionales en los que deba considerarse la detención migratoria como toda medida restrictiva de la libertad, debe considerarse a la luz del cumplimiento de un test de proporcionalidad. Es necesario establecer si es una *medida idónea*, si persigue un fin legítimo y constitucionalmente válido y debe ser objetivamente adecuada para alcanzar ese fin.

13. Es indispensable ponderar la *necesidad* que busca que la medida legislativa restrictiva sea *estrictamente indispensable* para satisfacer los fines impuestos, lo que solamente se logra cuando la medida es la menos lesiva para el derecho de la persona migrante y cuando no existen otras opciones menos agresivas para satisfacer el fin perseguido.

14. En virtud de las circunstancias en las que se evidenció que se encuentran las personas migrantes detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de

Migración a lo largo del país, es indispensable que el Gobierno mexicano formule un nuevo modelo de política migratoria que sea respetuoso de la dignidad de las personas y sus derechos humanos, que considere los estándares internacionales sobre la materia, las buenas prácticas llevadas a cabo en otros países, y que con su articulación se dé cumplimiento a los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Por lo tanto, se formulan las siguientes:

PROPUESTAS

A. A la Secretaría de Gobernación:

PRIMERA: Como titular encargado de la política migratoria del país, promueva por conducto del Instituto Nacional de Migración, la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional, prevea la ejecución de medidas alternativas a la detención para quienes ingresan al país en condición no documentada.

Para tal efecto deberá convocar a todos aquellos actores del ámbito público a quienes les compete conocer del tema migratorio, en particular, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Sistemas DIF, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; a los Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; a las Organizaciones de la

sociedad civil, a representantes de la academia, y a las Comisiones respectivas del Congreso de la Unión, con lo finalidad de llevar a cabo el análisis pertinente y en su oportunidad construir *el nuevo modelo de alternativas a la detención migratoria* acorde a las condiciones y particularidades actuales del país, que tenga como base el pleno respeto de la dignidad humana y cumpla con los estándares internacionales en la materia.

SEGUNDA. Durante el periodo de transición de la actual política migratoria hasta en tanto se implemente el nuevo modelo que dé prioridad a las alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de todas aquellas personas migrantes que se encuentren alojados ya sea en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales dependientes del Instituto Nacional de Migración.

B. A la Secretaría de Relaciones Exteriores:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias a nivel internacional para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y que prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada.

SEGUNDA. En el ámbito de su competencia y como ente rector de la política exterior del país, colabore con la Secretaría de Gobernación y con el Instituto Nacional de Migración con la finalidad de establecer con las representaciones diplomáticas que correspondan, un mecanismo que permita agilizar los trámites de acreditación consular correspondientes.

C. Al Instituto Nacional de Migración:

PRIMERA: Como ente encargado de ejecutar la política migratoria del país, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, promueva la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria con pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional.

SEGUNDA: En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, Sistemas DIF, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; a los Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente acreditadas en el país; a las Organizaciones de la sociedad civil, a representantes de la academia, y a las Comisiones respectivas del Congreso de la Unión se prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada. Para tal efecto deberá considerar los aportes de todos aquellos actores del ámbito público a quienes les compete conocer del tema migratorio.

TERCERA. Durante el periodo de transición de la actual política migratoria hasta en tanto se implemente un nuevo modelo que dé prioridad a las alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de todas aquellas personas migrantes que se encuentren recluidas ya sea en Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales dependientes de ese Instituto.

CUARTA. Llevar a cabo todas las acciones necesarias para que los recintos migratorios del Instituto Nacional de Migración cuenten con la infraestructura adecuada que permita proporcionar un trato digno y acorde a la situación de las personas migrantes, en los que se consideren espacios adecuados para alimentación, descanso y recreación.

QUINTA. Se tomen las medidas indispensables para evitar el hacinamiento y la sobrepoblación en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

SEXTA. Se tomen las medidas necesarias para garantizar el pleno acceso al derecho a la protección de la salud de las personas en

contexto de movilidad que se encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

SÉPTIMA. Se reitera lo expresado 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*”, en el sentido de que bajo ninguna circunstancia éstos pueden permanecer en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración y que el Instituto deberá tomar las medidas pertinentes para garantizar el principio del interés superior de la niñez. Y para que se revise de manera conjunta con el Sistema DIF la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

OCTAVA. En tanto se implementa el nuevo modelo migratorio que considere alternativas a la detención, se tomen las medidas necesarias para garantizar el acceso al derecho la legalidad y a la seguridad jurídica de las personas en contexto de movilidad que se

encuentran detenidas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del país.

D. Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada, incluida la niñez migrante, acompañada y no acompañada, así como las familias.

SEGUNDA: Revise de manera conjunta con el Instituto Nacional de Migración la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la reubicación de la misma al Sistema

Nacional DIF, para garantizar la protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

E. A la Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que pugne por el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada, incluida la niñez migrante, acompañada y no acompañada, en pleno respeto a su interés superior y principio de prioridad.

SEGUNDA: Colabore con el Instituto Nacional de Migración y los Sistemas DIF en la revisión de la figura del Oficial de Protección a la Infancia y su adscripción, a efecto de valorar la reubicación de la

misma al Sistema Nacional DIF, para garantizar la protección integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

F. A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados:

PRIMERA: Coadyuve con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada.

SEGUNDA: En colaboración con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, lleve a cabo un análisis de la legislación aplicable a la materia, para proponer los cambios legislativos que sean necesarios con la finalidad de disminuir sustancialmente o en su caso eliminar los periodos de espera en

detención para el estudio y determinación de la solicitud de la condición de refugiado, acorde a un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada.

G. Al Congreso de la Unión:

ÚNICA. En colaboración con la Secretaría de Gobernación por conducto de la Unidad de Política Migratoria y en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, así como previo análisis del tema de todos aquellos actores interesados en política migratoria, se lleven a cabo las reformas legales necesarias para la implementación de un nuevo modelo de política migratoria en el país, que contemple alternativas a la detención, mismo que deberá ser acorde a las condiciones y particularidades actuales del estado mexicano y que tenga como base el pleno respeto de la dignidad humana, cumpliendo además con los estándares internacionales en la materia.

H. A los Organismos Defensores de Derechos Humanos, así como a las representaciones internacionales de defensa de derechos formalmente

acreditadas en el país; a las Organizaciones de la sociedad civil y a los representantes de la academia:

ÚNICA: Coadyuven con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración a fomentar el intercambio de experiencias para la implementación de un nuevo modelo de atención migratoria, que promueva el pleno respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional y prevea *medidas alternativas a la detención* para quienes ingresan al país en condición no documentada.

ANEXO

Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos vinculadas al aseguramiento / detención en Estaciones Migratorias

Recomendación	Autoridad responsable	Situación violatoria	Derechos violados
144/1995 21.11.1995 Baja California	Gobernador constitucional de Baja California Subsecretario de Población y Servicios Migratorios	Condiciones inadecuadas de Cárcel Estatal de Tijuana, habilitada como Estación Migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Integridad y Seguridad Personal
147/1995 28.11.1995 Sonora	Subsecretario de Población y Servicios Migratorios	Extranjeros indocumentados retenidos en la cárcel municipal de Agua Prieta, Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad física • Seguridad personal • Trato digno • Legalidad y seguridad jurídica
089/1998 31.10.1998 Sonora	Gobernador Constitucional de Sonora INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Detención arbitraria y agresión física en el proceso de aseguramiento por integrantes del Grupo Beta.	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad personal • Seguridad personal • Legalidad • Seguridad jurídica • Libertad personal • Procuración de justicia
048/2004 25.08.2004 Chiapas	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Irregularidades administrativas en el proceso de aseguramiento y repatriación de menores de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad física y psicológica • Legalidad • Seguridad jurídica • Interés superior de la niñez
024/2005 03.10.2005 Tabasco	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Funcionamiento inadecuado de Estación Migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Trato digno • Seguridad jurídica • Derechos de las personas sometidas a cualquier forma de detención
033/2005 28.10.2005	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Detención y expulsión de migrantes fuera de procedimiento legal	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad personal y de tránsito • Legalidad • Seguridad jurídica

Baja California			<ul style="list-style-type: none"> • Protección a la salud
014/2006 18.05.2006 Chiapas	Secretaría de Marina	Caso de los 41 migrantes centroamericanos asegurados en el ejido "El Campito", Ciudad Hidalgo, Suchiate, Chiapas.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad Jurídica • Tránsito
020/2006 21.06.2006 Coahuila	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Maltrato físico en el aseguramiento. Uso indebido de prisión preventiva para el aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad personal • Trato digno • Legalidad • Seguridad jurídica • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
021/2006 21.06.2006 Coahuila	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Interrogatorio indebido, intimidación y maltrato físico en el aseguramiento	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Integridad personal • Legalidad • Seguridad jurídica • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
022/2006 21.06.2006 Coahuila	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Ausencia de asistencia médica y omisiones procedimentales en el aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • A la vida • Protección de la salud • Trato digno • Legalidad • Seguridad jurídica • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
023/2006 21.06.2006 Nuevo León	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Estación Migratoria en local de detención preventiva aseguramiento en condiciones insalubres.	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Legalidad • Dignidad • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
033/2006 14.09.2006 Coahuila	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Abuso verbal y tratos crueles a menor de edad en el proceso de aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad personal • Legalidad • Seguridad jurídica • Trato digno • Interés superior de la niñez
038/2006	Secretaría de Seguridad Pública Federal	Detención arbitraria y violenta, privación ilegal de la libertad y expulsión irregular e ilegal de extranjeros.	<ul style="list-style-type: none"> • A la vida • Integridad física • Seguridad personal • Libertad personal • Legalidad

	Gobernador Constitucional del Estado de México INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Trato digno • Interés superior de la niñez
001/2007 18.01.2007 Sonora	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Aseguramiento en cárceles de los municipios de Hermosillo y Caborca, Sonora, sin condiciones adecuadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Trato digno • Dignidad • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión • Honor y a la reputación • Integridad personal
017/2007 07.06.2007 San Luis Potosí	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Irregularidades en el proceso de aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Debido proceso • Legalidad • Seguridad jurídica
036/2007 05.09.2007 Chiapas	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Aseguramiento fuera del procedimiento legal.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Libertad personal
063/2007 11.12.2007 Coahuila	Gobierno Constitucional del Estado de Coahuila INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Caso sobre la práctica del hisopo rectal a extranjeros en la Estación Migratoria del INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, en Saltillo, Coahuila.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Integridad personal • Seguridad personal • Trato digno. • Privacidad y la intimidad • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión • Interés superior de la niñez
064/2007 11.12.2007 Oaxaca	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Trato cruel y degradante en el proceso de revisión corporal.	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Legalidad • Seguridad jurídica • Dignidad • Integridad personal • Privacidad e intimidad • Derechos de las Personas Sometidas a

			Cualquier Forma de Detención o Prisión
006/2008 14.03.2008 Distrito Federal	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Ausencia de notificación de negación de solicitud de refugio.	<ul style="list-style-type: none"> • Debido proceso • Legalidad • Seguridad jurídica
024/2008 04.06.2008 Distrito Federal	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Negligencia e impericia médica en el proceso de aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la salud • A la vida • Legalidad • Seguridad jurídica
040/2008 23.07.2008 Sonora	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Extorsión de funcionarios públicos a familiares de migrantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Derechos de las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
048/2008 19.09.2008 Chiapas	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Trato cruel y degradación en el proceso de revisión corporal.	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Legalidad y seguridad jurídica • Privacidad e intimidad
051/2008 14.10.2008 Estado de México	Gobernador Constitucional del Estado de México INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Omisiones en el proceso de aseguramiento y repatriación de una menor víctima de explotación sexual.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Procuración de justicia • Derechos de las Víctimas del delito • Debido proceso • Interés superior de la niñez • Debido proceso • Protección de la salud • Administración de justicia
063/2008 19.12.2008 Chiapas	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Omisiones en el proceso de aseguramiento violaciones administrativas en el procedimiento de expulsión.	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Legalidad • Seguridad jurídica • Debido proceso • Interés superior de la niñez
017/2009 06.03.2009 Tabasco	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Enfermedad mental repatriación sin debido proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Debido proceso

029/2009 06.05.2009 Chiapas	Secretaría de Marina INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Caso de los señores LHTC, IMA y algunos migrantes Centroamericanos, agresión física contra migrantes y un reportero en un proceso de aseguramiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Trato digno • Integridad • Seguridad Personal
018/2010	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Sobre el caso de la menor "V", de nacionalidad Hondureña	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior de la niñez • Integridad física • Legalidad • Seguridad jurídica • Protección a la salud • Trato digno
023/2011 29.04.2011 Oaxaca	PGR INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Intimidación y presión en el interrogatorio de menores de edad. Ejercicio indebido de la función pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior de la niñez • Seguridad jurídica • Trato digno
3/2012 08.02.2012 Distrito Federal	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Sobre el caso de violación al derecho a la protección de la salud y a la vida en perjuicio de V1, migrante de nacionalidad nicaragüense.	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la salud • A la vida
054/2012 28.09.2012 Tabasco	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Extorsión y transgresión a la libertad sexual de una menor de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Integridad física y psicológica • Libertad • Trato digno
57/2012 18.10.2012 Chiapas	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Omisión de medidas cautelares y obstrucción para recurrir a un fallo jurisdiccional en el proceso de juicio de amparo.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad. • Seguridad jurídica • Acceso a las garantías judiciales • Trato digno • Integridad y seguridad personal
077/2012 230.11.2012	COMAR	Omisiones en el procedimiento de solicitud de refugio de un menor de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Igualdad • Interés superior de la niñez
81/2013 23.12.2013 Distrito Federal	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y la trato digno de V1, de nacionalidad cubana.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Trato digno

<p>17/2014 29.04.2014 San Luis Potosí</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Seguridad jurídica • Integridad • Trato digno • Libertad personal
<p>27/2015 24.08.2015 Estado de México</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de violaciones al derecho a la protección de la salud y seguridad jurídica en agravio de V1, niño en contexto de migración no acompañado, de nacionalidad hondureña.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de la salud • Seguridad jurídica • Interés superior de la niñez
<p>68/2016 28.12.2016 Distrito Federal</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno
<p>47/2017 29.09.2017 Chiapas</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración, en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protección a la salud • Integridad personal
<p>51/2017 24.10.2017 Puebla</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la Estación Migratoria en el Estado de Puebla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Privacidad • Interés superior de la niñez
<p>59/2017 22.22.2017 Coahuila</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de violación a los derechos humanos al trato digno, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica, a la solicitud de refugio y al interés superior de la niñez, de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Saltillo, Coahuila.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trato digno • Protección de la salud • Seguridad jurídica • Solicitud de refugio • Interés superior de la niñez

<p>12/2018 20.04.2018 Distrito Federal</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN PGR PPFNNA DIF</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, protección a la salud y al interés superior de la niñez en agravio de v, adolescente de 13 años de edad en contexto de migración internacional, de nacionalidad hondureña.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la justicia • Protección a la salud • Interés superior de la niñez
<p>14/2018 30.04.2018 Baja California</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos, a la libertad, a la integridad personal por actos de tortura, a la protección de la salud y a la seguridad jurídica, cometidas en agravio de QV, persona en contexto de migración que fue detenida en las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración en Mexicali y Tijuana, Baja California.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad • Integridad personal • Protección de la salud • Seguridad jurídica
<p>37/2019 24.06.2019 Tlaxcala</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DIF TLAXCALA</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la integridad personal por actos de tortura y a la seguridad jurídica, en agravio de V1 y V2, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de V1, personas en contexto de migración que fueron detenidas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tlaxcala.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad personal • Seguridad jurídica • Interés superior de la niñez
<p>38/2019 25.06.2019</p>	<p>COMAR</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Legalidad • Interés superior de la niñez
<p>40/2019 27.06.2019 San Luis Potosí</p>	<p>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DIF SAN LUIS POTOSÍ</p>	<p>Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica en agravio de Q-V1, Q-V2, Q-V3, V4, V5 y V6; a la integridad y seguridad personal y al acceso a la justicia en agravio de Q-V1, Q-V2 y Q-V3 y al interés superior de la niñez en agravio de Q-V2, Q-V3, V5 y V6,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Seguridad personal • Acceso a la Justicia • Interés superior de la niñez

		personas en contexto de migración, en el estado de San Luis Potosí.	
77/2019 25.09.2019 Ciudad de México	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez en agravio de V1, niña de 10 años, que fue detenida en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México, así como de V2 y V3, todos de nacionalidad guatemalteca.	<ul style="list-style-type: none"> • A la vida • Protección de la salud • Interés superior de la niñez
78/2019 25.09.2019 Veracruz	SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, integridad personal y protección de la salud en agravio de 130 personas en contexto de migración, durante un operativo migratorio en el Municipio de Juan Rodríguez Clara, Veracruz.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Integridad personal • Protección de la salud
79/2019 Chiapas 26.09.2019	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN COMAR DIF CHIAPAS	Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, protección a la salud y al interés superior de la niñez en agravio de V1, V2 y V3, adolescentes de nacionalidad Hondureña solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica • Protección a la salud • Interés superior de la niñez

FUENTES DE CONSULTA

Achotegui Loizate, Joseba, "Emigrar en situación Extrema: El Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)." *Norte de Salud Mental*, No. 21, España, 2004, pp. 39-52, consultado en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4830454.pdf>

Almaraz, Paola, "INM Reynosa, abandonada", *Hora Cero*, mayo 2 de 2015, consultado en: https://horacerotam.com/local/Instituto_Nacional_de_Migración-reynosa-abandonada/

Arriaga, Luis, *Presentación del informe Derechos humanos y condiciones de detención en la Estación Migratoria siglo XXI*, Centro PRODH, marzo 1 de 2010, consultado en: http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=9%3Apresentacion-del-informe-derechos-humanos-y-condiciones-de-detencion-en-la-estacion-migratoria-siglo-xxi-tapachula-chiapas&catid=6%3Aopinion-prodh&Itemid=72&lang=es

Ávila, Araceli, *Informe sobre Estaciones Migratorias en Iztapalapa, Puebla y Saltillo del Instituto Nacional de Migración*, México, Observatorio de Migración-Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., Insyde, 2013, consultado en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/Informe_EM_INM2013_DMDH_Insyde.pdf

Ávila Morales Araceli, Díaz de León, Laura y Andrade, Jorge A., *En el umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en Estaciones Migratorias*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2017.

Bárcena Bazán, Arturo, "Fin a la corrupción, extorsión e impunidad en migración", *Libertad*, núm. 242, septiembre 2008, pp. 39-41.

Barja Coria, Joselin, *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los Centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova/Casa del Migrante Saltillo/Universidad Iberoamericana Puebla/Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría/Sin Fronteras IAP, 2015, consultado en: <http://www.fm4pasolibre.org/pdfs/derechoscautivos2015.pdf>

----- *Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*, México, Sin Fronteras IAP, 2016, consultado en: <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

Calleros Alarcón, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes*, México, Instituto Nacional de Migración, 2009.

----- *La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos*, México, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, consultado en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2147/2/images/La%20protecci%C3%83%C2%B3n%20de%20los%20Derechos%20Humanos_%20Versi%C3%83%C2%B3n%20final%20para%20impresi%C3%83%C2%B3n%20\(modificado\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2147/2/images/La%20protecci%C3%83%C2%B3n%20de%20los%20Derechos%20Humanos_%20Versi%C3%83%C2%B3n%20final%20para%20impresi%C3%83%C2%B3n%20(modificado).pdf)

Canales, Alejandro, "Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México", en Martínez Pizarro, Jorge, (ed.), *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2011, pp. 207-252, consultado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35288-migracion-internacional-america-latina-caribe-nuevas-tendencias-nuevos-enfoques>

Castles, Stephen y Delgado Wise, Raúl, *Migración y desarrollo. Perspectivas desde el sur*, (Morán Quiroz, Luis Rodolfo, tr.), México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Red Internacional de Migración y Desarrollo-Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-M. A. Porrúa-International Migration Institute James Martin 21st Century School University of Oxford, 2007.

Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición Visita a México, E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, Ginebra, Naciones Unidas, 2002, consultado en: <https://daccess-ods.un.org/TMP/3869001.26934052.html>, 3 de junio de 2019.

Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova", *Informe: Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo*

XXI, Tapachula, Chiapas, 2009, en:
<http://www.cdhrfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2014/11/Informeestacionmigratoria-siglo-XXI.pdf>

CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 2005*, edición 2006, "Emigración/inmigración en Portugal," *Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales 2005*, Barcelona, Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes, pp. 146-151, consultado en: el 20 de mayo de 2019.
https://www.cidob.org/es/content/download/2094/19610/version/z/tilde/37_anexo_migraciones

Coalición Internacional contra la Detención, *Existen Alternativas. Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, Melbourne, Australia, Coalición Internacional contra la Detención, 2011

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre 2015.
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>

-----, *Detención migratoria y medidas alternativas en América. Audiencia Temática 153° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 30 de octubre de 2014, consultado en: <https://youtu.be/tDLRtTdZsl>, el 20 de febrero de 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2017*, México, CNDH, 2017, en:
http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Normatividad-CNDH_2.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Marco jurídico y funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*, México, CNDH, 1997.

-----, "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana", *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Vol. 15, núm. 185, diciembre 2005, pp. 53-66, consultado en:
<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/185.pdf>

-----, *Los desafíos de la migración y los albergues como Oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en tránsito por México*, México, CNDH-UNAM, 2017.

-----, "Presentación del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana", *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Vol. 15, núm. 185, diciembre 2005,

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá-PRADPI, *Protocolo de Actuación para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes*, México, CNDH-Universidad de Alcalá-PRADPI, 2017, consultado en:

<http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Protocolo-Proteccion-Migrantes.pdf>

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, 2017, consultado en:

https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/08/CCINM-Informe_Final-Monitoreo.pdf

Consejo Nacional de la Población, "Nuevos patrones" en CONAPO, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010, El estado de la migración*, México, Conapo, 2012, p. 13, consultado en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Nuevos_patrones.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Documento informativo sobre migrantes alusivo al día Internacional de las personas migrantes*, México, Conapred, 2015, consultado en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20Migrantes%202015_INACCSS.pdf

Coria Márquez, Elba, *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, Melbourne, International Detention Coalition, 2017.

Coria Márquez, Elba y Gisele Bonnici, *Dignidad sin excepción: alternativas a la detención migratoria en México*, México, International Detention

Coalition, 2013, consultado en: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2013/05/DIGNIDAD_WEB.pdf

Coria Márquez, Elba y Oehler Toca, Mónica, *La detención de personas de personas extranjeras en Estaciones Migratorias*, México, Sin Fronteras I.A.P, 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Migrantes, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 2, 2017, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4561/5.pdf>

Cubanos en Tapachula: Autoridades mexicanas reprimen a golpes huelga de hambre en estación migratoria, Radio Televisión Martí, 12 de marzo 2017, consultado en: <https://www.martinoticias.com/a/cubanos-inician-huelga-de-hambre-en-estacion-migratoria-mexico/140857.html>

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, CIDH, 2013, consultado en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

Fernández, Luis, "Estaciones Migratorias INM", consultado en: https://www.tripline.net/trip/Estaciones_Migratorias_INM-2523526631201004ABDEA26F75C91764

Galimberti, Umberto, *Diccionario de psicología*, México, Siglo XXI, 2002.

García Castro, Ismael, *Vidas compartidas: formación de una red migratoria transnacional, Aguacaliente Grande, Sinaloa, y Víctor Valley, California*, México, Plaza y Valdés-Universidad Autónoma de Sinaloa- Dirección de Investigación y Fomento de la Cultura Regional, 2007.

García Davis, Juan de Dios, "Estación migratoria siglo 21 peor que una cárcel", en: *Quadratin*, Chiapas, publicado el 31 de julio de 2015, consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=Obcp5p1f3ZE>.

Gobierno de España; Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguro Social. Guía Laboral - Actuaciones dirigidas a inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apátrida y protección temporal; Centros de Estancia Temporal de inmigrantes (CETI). http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm

Guía para los Migrantes, México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, 2014, consultado en: http://www.InstitutoNacionaldeMigración.gob.mx/static/grupos_beta/GUIA_MIGRANTES.pdf

Hoover, Robin, *La creación de fronteras compasivas: Una ética migratoria*, (Gómez González, Anabel, tr.), México, CNDH, 2018, consultado en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fronteras_cd.pdf

Hoover, Robin y Garcíandía Pérez, Laura, *Manual para los migrantes*, consultado en: <http://guiamigrantes.mx/>

Human Rights Watch, *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*, Estados Unidos de América, Human Rights Watch, 2016, consultado en: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/mexico0316_spweb_0.pdf

Knippen, José, Boggs, Clay y Meyer, Maureen, *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. Informe de investigación*, noviembre, México, WOLA, 2015, consultado en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf

“La CNDH detecta condiciones inhumanas en la estación migratoria Siglo XXI”, *Proceso*, 20 de marzo de 2015, consultado en: <https://www.proceso.com.mx/399010/la-cndh-detecta-condiciones-inhumanas-en-la-estacion-migratoria-siglo-xxi>

López Recinos, Bladimir, “Desarrollo, migración y seguridad: el caso de la migración hondureña, hacia Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo*, Vol. 11, No. 21, Zacatecas, 2013, p. 88. Consultado en <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v11n21/v11n21a4.pdf>

Lorente, Diego, “Motín en el centro de detención “Estación migratoria siglo XXI”, reflejo de una política de control que no garantiza derechos humanos fundamentales.”, Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, consultado en: <http://www.cidehum.org/index.php/noticias/item/202-motín-en-el-centro-de-detención-“estación-migratoria-siglo-xxi”-reflejo-de-una-política-de-control-que-no-garantiza-derechos-humanos->

[fundamentales/202-motín-en-el-centro-de-detención-“estación-migratoria-siglo-xxi”-reflejo-de-una-política-de-control-que-no-garantiza-derechos-humanos-fundamentales.](#)

Lugo Garfias, María Elena, *El derecho a la salud*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

Macías Delgadillo, Alejandra, *et al.*, *Ser migrante no me hace delincuente. Situación de las personas en detención en las Estaciones Migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012*, México, Sin Fronteras IAP, 2013.

Organización Internacional para las Migraciones, *Migración internacional, salud y derechos humanos*, Ginebra, OIM, 2013.

París Pombo, María Dolores, coord., “Las caravanas de migrantes, su representación política y los derechos humanos de los migrantes”, *Boletín de Prensa, Observatorio de Legislación y Políticas Migratorias*, 25 de octubre de 2018, México, El Colegio de la Frontera Norte, <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2018/10/BOLETIN-DOLORES.pdf>

Passalacqua, A. “Efectos de las migraciones sobre el potencial suicida y las funciones de la realidad,” *Revista de Psicología* 12, Argentina, UBA, 2010

Pérez García, Nancy, “Detención sin excepción: una mirada a la realidad dentro de las Estaciones Migratorias en México”, *Defensor. Revista de Derechos Humanos*, Año 15, núm. 6, junio 2017, pp. 23-30, consultado en: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Dfensor-Junio.pdf>

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *Migrantes invisibles: violencia tangible, Informe 2015*, México, REDODEM, 2015, consultado en: <http://imumi.org/attachments/2015/Migrantes-invisibles-violencia-intangible.pdf>

Secretaría de Gobernación, *Boletines Estadísticos*, México, consultado en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Sin Fronteras I.A.P., *La ruta del encierro: situación de las personas en detención en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, Iztapalapa, Distrito Federal, Oaxaca de Juárez, San Pedro*

- Tapanatepec, Oax., La Ventosa, Oax., Salina Cruz, Oax. 2013, México, Sin Fronteras, IAP, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación personas migrantes y sujetas de protección internacional*, 2ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.
- Tourliere, Mathieu, "Son "verdaderas cárceles" las Estaciones Migratorias en México: ONG", de 21 de julio de 2015, consultado en: <https://www.proceso.com.mx/411220/son-verdaderas-carceles-las-estaciones-migratorias-en-mexico-ong>
- "Ubicación de Estaciones Migratorias del INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN y rutas de riesgo...", consultado en: [http://200.33.14.34:1935/CARPETAS%20SERVIDOR-57/RUTASPeligrosasCNDH_DB_V2_old/rutasMigracion/fuentes/UBICACION%20DE%20ESTACIONES%20MIGRATORIAS%20DEL%20INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN%20Y%20ALBERGUES%20EN%20EL%20PAIS.docx](http://200.33.14.34:1935/CARPETAS%20SERVIDOR-57/RUTASPeligrosasCNDH_DB_V2_old/rutasMigracion/fuentes/UBICACION%20DE%20ESTACIONES%20MIGRATORIAS%20DEL%20INSTITUTO%20NACIONAL%20Y%20ALBERGUES%20EN%20EL%20PAIS.docx)
- Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (coord.), *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos: lecturas desde el Sur*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2011.
- Wier, Betsy (coord.), *Niñez migrante. Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados. Informe de Investigación*, Baltimore, Estados Unidos, Catholic Relief Services, 2010, consultado en: <https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/ninez-migrante.pdf>
- Wolf, Sonja, coord., *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 2013.
- Zaragoza Contreras, Laura G., "Derecho humano al debido proceso de los migrantes menores no acompañados detenidos en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en México, *Ex legibus. Revista de derecho*, núm. 1, octubre 2014.

Informes Especiales, Nacionales e Internacionales

CIDH, *Informe de la Visita a México del Relator de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, CIDH, 2013, consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

CNDH, *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 2009, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migr_a.pdf

CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, México, CNDH, 2011, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_sec_migrantes.pdf

CNDH, *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*, México, CNDH, 2016, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_N_NACMNA.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*, Ginebra, OIM, 2018, consultado en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, CNDH, 2017, consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Movilidad Humana Estándares interamericanos*, OEA, 2015, consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México. Informe de País: México*, OEA, consultado 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Resoluciones internacionales

Corte IDH. Caso Vélez Loor vs. Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C, No. 218.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez vs. Ecuador, sentencia de 21 de noviembre de 2017.

Recomendaciones CNDH

Recomendación 24/2005. Caso de migrantes de origen salvadoreño asegurados en la estación migratoria de La Venta, Huimanguillo, Tabasco, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2005/Rec_2005_024.pdf

Recomendación 64/2007. Caso de los señores AMP y otros migrantes guatemaltecos, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2007/Rec_2007_064.pdf

Recomendación 63/2007. Caso sobre la práctica del hisopo rectal a extranjeros en la estación migratoria del INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, en Saltillo Coahuila, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2007/Rec_2007_063.pdf

Recomendación 24/2008. Sobre el caso de la señora María Alicia Yupa Llayco, migrante ecuatoriana, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2007/Rec_2007_024.pdf

Recomendación General Número 13. Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales. 2017, consultado en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Recomendacion-General-13.pdf>

Recomendación 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, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_068.pdf

- Recomendación 51/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la estación migratoria en el Estado de Puebla, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_051.pdf
- Recomendación 59/2017. Sobre el caso de violación a los derechos humanos al trato digno, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica, a la solicitud de refugio y al interés superior de la niñez, de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Saltillo, Coahuila, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_059.pdf
- Recomendación 80/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la protección de salud, a la seguridad jurídica y al interés superior del niño, en agravio de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la “Estancia Migratoria” del Instituto Nacional de Migración en Fortín de las Flores, Veracruz, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_080.pdf
- Recomendación 22/2015. Sobre el caso de la muerte de la niña V1, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el Albergue A1, en Ciudad Juárez, Chihuahua, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_022.pdf
- Recomendación 14/2018. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos, a la libertad, a la integridad personal por actos de tortura, a la protección de la salud y a la seguridad jurídica, cometidas en agravio de QV, persona en contexto de migración que fue detenida en las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración en Mexicali y Tijuana, Baja California, consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_014.pdf

Observaciones generales

Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 1 de septiembre de 2005, consultado en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/nuevo_sitio/2010/conferencia/3.%20Background%20Information%20on%20Mixed%20Migration/The%20Protection%20of%20Unaccompanied%20Children/Comite%20-%20Observacion%20General%20No.%206.pdf?view=1.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 11 de agosto de 2000, consultado en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view=1>.

Instrumentos internacionales

Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”, Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. Adoptado para la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, 1953

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 1963

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará), 1994

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1985

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990

Convención para Reducir los casos de Apatridia, 1951

Convención sobre Asilo, 1928

Convención sobre Asilo Diplomático, 1954

Convención sobre Asilo Político, 1933

Convención sobre Asilo Territorial, 1954

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951

Convención sobre Condición de los Extranjeros, 1928
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989
Convenio sobre los Trabajadores Migrantes, 1949
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948
Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984
Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, 1999
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948
Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 2004
Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención, ACNUR, 2012.
Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/72/179, 19 de diciembre de 2017
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, adoptado el 12 de diciembre de 2018
Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las Personas Apátridas en las Américas, aprobada en la cuarta sesión plenaria, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos celebrada el 7 de junio de 2011.
Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º periodo de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.
Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, 1989.
Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Américas, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 7 de junio de 2011.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1988
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional, 2003
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008
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, 2000

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1966
Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
Resolución 03/08, Derechos Humanos de los Migrantes *Estándares Internacionales y Directiva Europea sobre Retorno*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Instrumentos jurídicos nacionales

Acuerdo por el que se emiten Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, 2012

Código Federal de Procedimientos Civiles

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Senado de la República, Gaceta Parlamentaria

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

Ley de la Policía Federal

Ley de los Institutos Nacionales de Salud

Ley de Migración

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres,

Ley Federal de Defensoría Pública

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

Ley General de Salud

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes}

Ley Número 25.871, Argentina, 27 de enero de 2017.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Reglamentación del artículo 61 de la Ley de Migraciones 25.871, Argentina

Reglamentación artículo 70, Ley de Migración 25.871, Argentina

Reglamento de la Ley de Migración

Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria



Presidente
Luis Raúl González Pérez

<p style="text-align: center;">Consejo Consultivo</p> <p>Mariclaire Acosta Urquidi</p> <p>María Ampudia González</p> <p>Alberto Manuel Athié Gallo</p> <p>Rosy Laura Castellanos Mariano</p> <p>Michael William Chamberlin Ruiz</p> <p>Angélica Cuéllar Vázquez</p> <p>Mónica González Contró</p> <p>David Kershenobich Stalnikowitz</p> <p>María Olga Noriega Sáenz</p> <p>José de Jesús Orozco Henríquez</p>	<p>Primer Visitador General Ismael Eslava Pérez</p> <p>Segundo Visitador General Enrique Guadarrama López</p> <p>Tercera Visitadora General Ruth Villanueva Castilleja</p> <p>Cuarta Visitadora General María Eréndira Cruzvillegas Fuentes</p> <p>Quinto Visitador General Edgar Corzo Sosa</p> <p>Sexto Visitador General Jorge Ulises Carmona Tinoco</p> <p>Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala” José T. Larrieta Carrasco</p> <p>Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura Ninfa Delia Domínguez Leal</p> <p>Secretaria Ejecutiva Consuelo Olvera Treviño</p> <p>Secretario Técnico del Consejo Consultivo Joaquín Narro Lobo</p> <p>Oficial Mayor Raymunda G. Maldonado Vera</p> <p>Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos Rubén Francisco Pérez Sánchez</p> <p>Directora General de Planeación y Análisis Laura Gurza Jaidar</p> <p>Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos Julieta Morales Sánchez</p> <p>Director General de Quejas, Orientación y Transparencia Carlos Manuel Borja Chávez</p> <p>Titular del órgano Interno de Control Eduardo López Figueroa</p> <p>Director General de Comunicación Jesús Ramírez López</p>
---	---



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS