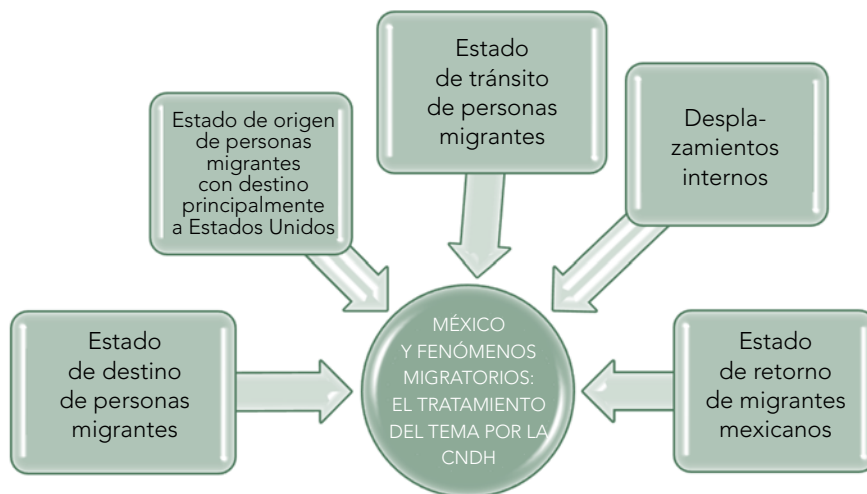


## 7. Mecanismos nacionales de intervención de la CNDH

### 7.1. ESTRUCTURA INTERNA Y ATRIBUCIONES GENERALES DE LA CNDH APLICABLES A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES

En la estructura interna de la CNDH la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes se realiza, principalmente, a través del Programa de Atención a Migrantes que forma parte de la Quinta Visitaduría General. En este Programa se considera la situación de México como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, por tanto, sus actividades están enfocadas tanto a los derechos de personas extranjeras que ingresan a México, como de mexicanos que de manera irregular emigran, principalmente a los Estados Unidos de América (EUA). Asimismo, en el Programa se analizan las posibles violaciones de los derechos de las personas sujetas a desplazamientos internos en México y otras situaciones de movilidad humana.



El Programa incluye, entre otros, los siguientes procedimientos y actuaciones:

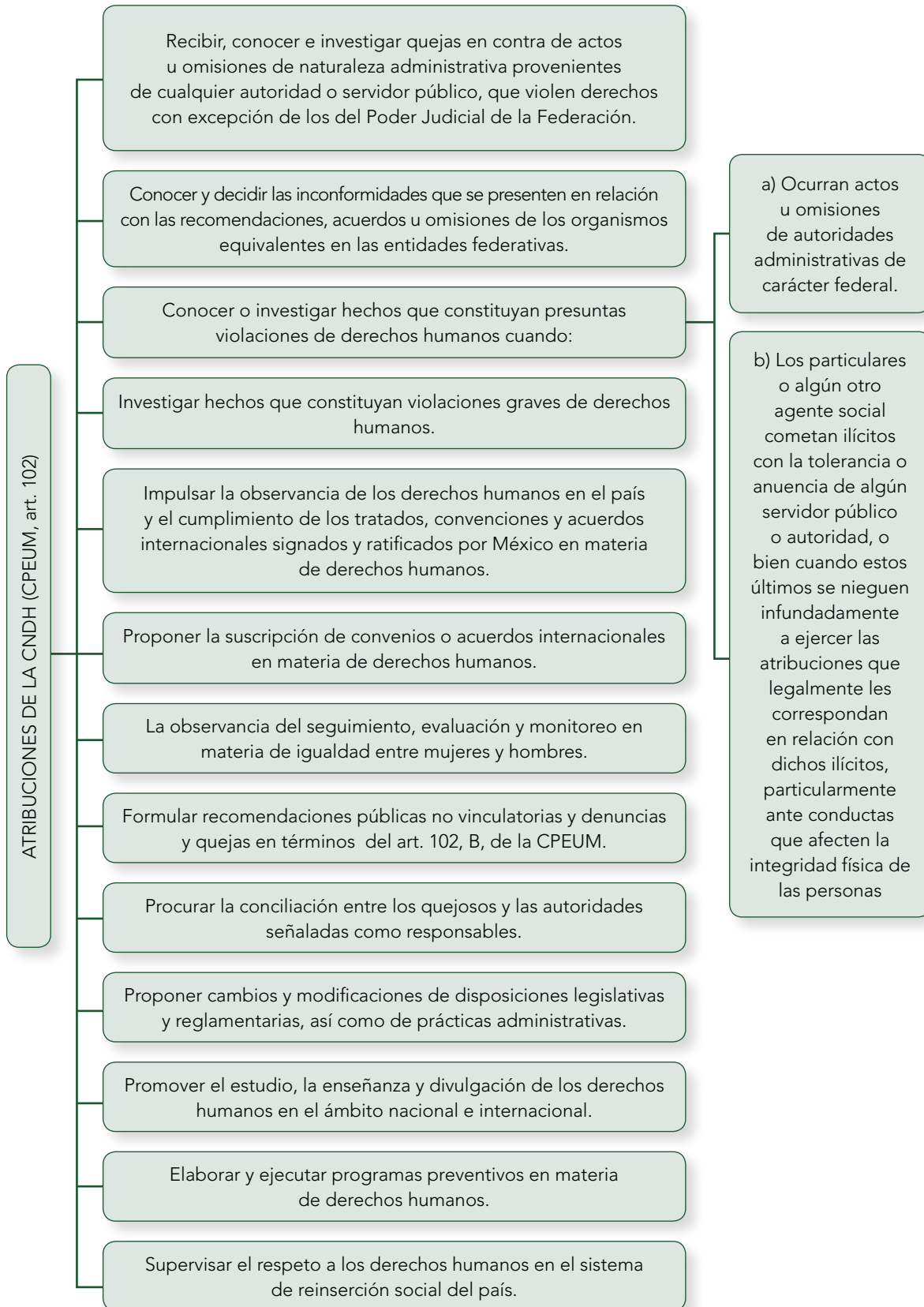
- Trámite de las quejas: recibidas o de oficio por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes por parte de autoridades federales.
- Proyectos de Recomendaciones para ser dirigidas por la CNDH en este ámbito, acuerdos de conciliación de ser el caso y requerimientos de información y documentación para el seguimiento a las Recomendaciones.
- Actividades encaminadas a visibilizar y difundir los derechos humanos de este grupo.
- Visitas a las estaciones migratorias y a otros lugares en los que se registra una alta concentración y tránsito de migrantes.
- Elaboración de investigaciones, estudios e informes sobre migración y derechos.
- Relaciones de colaboración y coordinación con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales en México y Estados Unidos.

### a. La queja

Esta es quizá la actuación más importante de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), incluida la CNDH. Cualquier persona puede acudir ante la Institución y presentar una queja por presuntas violaciones de los derechos humanos y hacerlo a través de un procedimiento exento de formalidades (LCNDH, arts. 25, 26, 27, 28 y 29). Por consiguiente, las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, pueden acudir ante la CNDH para la protección de sus derechos.

Conforme al artículo 27 de la Ley, las quejas pueden presentarse de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas, pueden además formularse por cualquier medio de comunicación, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad. Las quejas recibidas se registran en el Formulario de Atención (ver Anexo). Además, según lo establece su Ley, la CNDH cuenta con personal de guardia para recibir y atender las quejas a cualquier hora de todos los días del año (art. 28).

En aplicación de los principios de actuación, enunciados anteriormente, el personal de la CNDH debe facilitar en todo momento la interposición de las quejas que las personas migrantes requieran presentar y, de ser necesario, suplir cualquier





deficiencia orientando y aconsejando a las personas migrantes sobre el contenido de la queja y sus derechos.

Es importante recordar el deber legal de dotar gratuitamente de intérpretes o traductores a las personas que no hablen castellano; a aquellas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas que así lo requieran o personas con discapacidad auditiva, se les proporcionará un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, o en su caso intérprete le lenguas de señas mexicanas (LCNDH, art. 29). Asimismo, si se considera que la queja no es competencia de la CNDH, el personal de la Institución debe orientar a la persona migrante para que acuda a la autoridad competente (LCNDH, art. 33).

La CNDH no es competente para conocer de los asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales y resoluciones jurisdiccionales (LCNDH, art. 7).

Dentro de la estructura interna de la CNDH, la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia (DOF 09-09-2016 Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se Reforman diversos Artículos del Reglamento Interno de la Co-



*misión Nacional de los Derechos Humanos*) es la unidad administrativa competente para la recepción de las quejas, la prestación de los servicios de atención al público, la orientación cuando se desprenda indudablemente que no se trata de violaciones a derechos humanos, el registro y turno inmediato de los escritos sobre presuntas violaciones a derechos humanos a las Visitadurías Generales que sean competentes para cada caso. Esta Dirección también es responsable de la asignación de los números de expedientes, de acuerdo con la calificación elaborada por las distintas Visitadurías y la administración de la base de datos para la presentación de informes periódicos al Presidente de la CNDH y a los miembros del Consejo Consultivo. Asimismo, realiza el despacho de correspondencia, la digitalización de la documentación de los expedientes y la organización del archivo general de quejas.

Para el buen desempeño de su actividad, el personal cuenta con el Manual de Organización y el de Procedimientos, documentos que se actualizan periódicamente y constituyen una guía procedimental clave a seguir para la buena prestación de la atención a las personas que acuden ante la CNDH.

Una vez admitida la queja se debe solicitar información a las entidades denunciadas para que emitan un informe sobre los actos y omisiones que se les atribuyen y se consideran violatorios de los derechos humanos. El plazo para la presentación de este informe es de 15 días naturales pero puede reducirse en situaciones de urgencia a criterio del personal de la CNDH (LCNDH, art. 34). A las entidades denunciadas se les debe señalar que la no presentación del informe implica que se tengan por ciertos los hechos materia de la misma y que el informe a presentar debe especificar:

- Antecedentes del hecho.
- Fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron.
- Elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

Con el objetivo de conseguir una solución rápida a la queja recibida, el personal de la CNDH debe intentar que las personas migrantes y la Administración responsable lleguen a una conciliación, siempre y cuando ésta no implique la vulneración de derechos humanos.

De existir conciliación o allanamiento del o de los responsables ante la queja se hará constar en el expediente que se cierre, el mismo que se reabrirá si pasados 90 días la Administración no cumple con el acuerdo y el denunciante lo informe a la CNDH (LCNDH, art. 36).



La conciliación es **improcedente en los casos de infracción grave de los derechos humanos** como: atentados a la vida, **tortura, desaparición forzada** y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto (arts. 88 y 119 del Reglamento de la CNDH)

De no llegarse a una conciliación y una vez practicados los acuerdos de trámite que se hayan considerado necesarios en cada caso, la CNDH, a través de su Visitador General, puede dictar:

- Acuerdo de no responsabilidad.
- Proyecto de Recomendación.

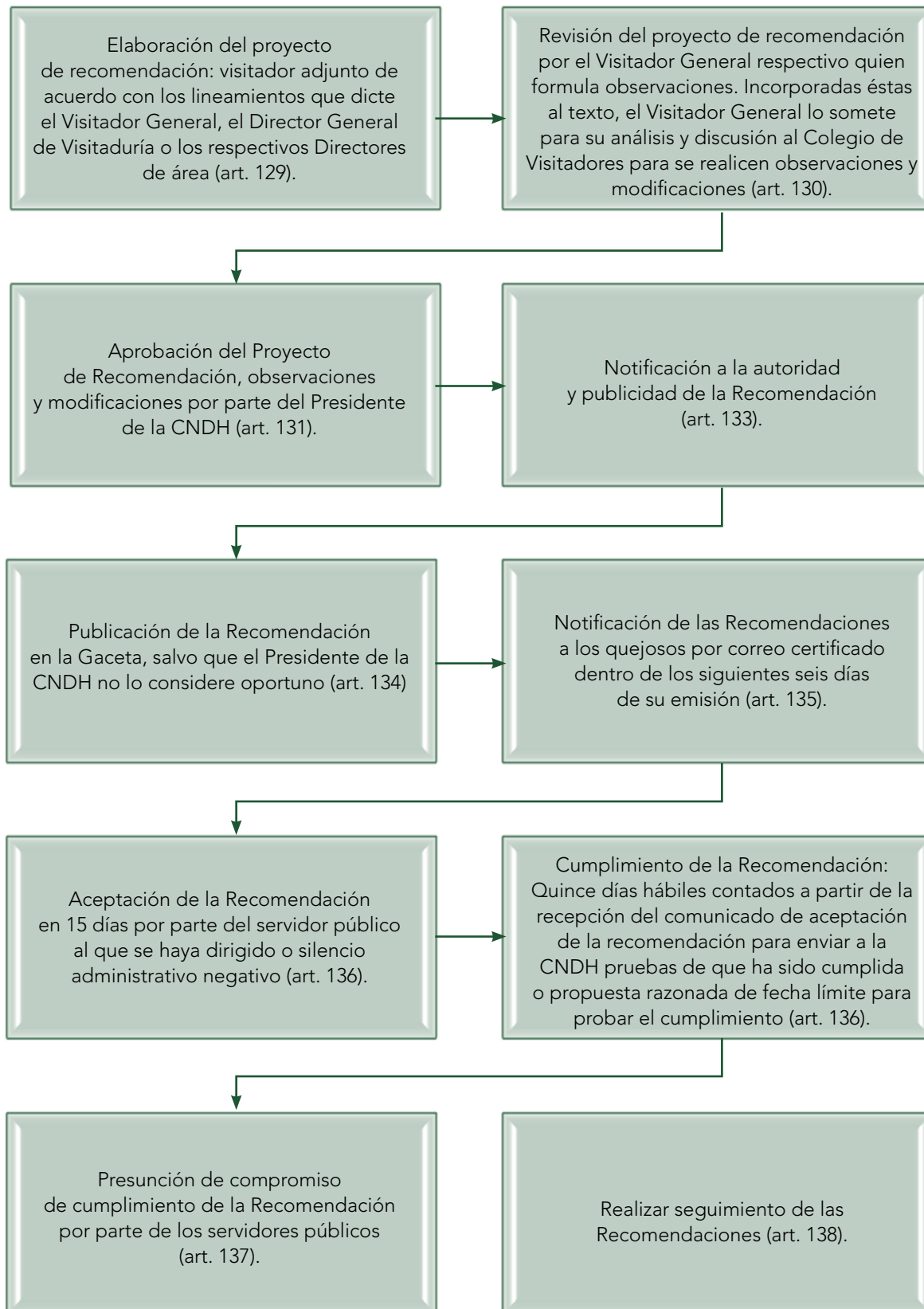
## b. Las Recomendaciones: procedimiento y tipos de Recomendaciones

### • Elementos de las Recomendaciones

El contenido de las recomendaciones que surgen de las quejas debe integrar: 1. Descripción de los hechos. 2. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos. 3. Descripción de la situación jurídica y del contexto de los hechos. 4. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos. 5. Recomendaciones específicas: las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos e instruya el procedimiento para sancionar a los responsables (RICNDH, art. 132,). El procedimiento de adopción de estas Recomendaciones es el siguiente:

### • Recomendaciones Generales

La CNDH, con la finalidad de promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, puede emitir este tipo de Recomendaciones que están reguladas en el artículo 140 del Reglamento de la CNDH. Su procedimiento de elaboración es similar al señalado para las Recomendaciones particulares y se fundamentarán los estudios



“(…) Las recomendaciones de la CNDH son, en muchas ocasiones, el único registro público sobre las investigaciones de abusos cometidos por militares y, como tales, constituyen un instrumento fundamental para resaltar los patrones de violaciones a los derechos humanos”.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 25. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf)

realizados por la CNDH, a través de las Visitadurías Generales. Con el acuerdo del Presidente de la CNDH, para su emisión se ponen en conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

El contenido de las Recomendaciones Generales estructura:

- Antecedentes.
- Situación y fundamentación jurídica.
- Observaciones.
- Recomendaciones.

Este tipo de Recomendaciones no requiere de aceptación de las autoridades a quienes van dirigidas y se publican en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación. Por otra parte, la verificación del cumplimiento de estas Recomendaciones se efectúa mediante estudios generales.

### c. El seguimiento a las Recomendaciones

Cada Visitaduría General realiza el correspondiente seguimiento de las Recomendaciones emitidas en su ámbito de competencia. Por otra parte, con el Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se modifican y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 14 de mayo de 2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de mayo de 2012, se crea la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones. En este sentido, el 9 de septiembre de 2016 fue publicado en el *DOF* el Acuerdo del CC de la CNDH mediante el cual se reformaron diversos artículos del RICNDH para fortalecer las capacidades exis-





tentes, además de renovar la organización y forma de operación para atender los requerimientos, compromisos y obligaciones institucionales de la Comisión Nacional. Dentro de las principales reformas destacó la reconversión a Área Sustantiva de la Dirección General de Asuntos Jurídicos al asumir las atribuciones de proponer proyectos normativos relevantes en materia de derechos humanos, el seguimiento de recomendaciones, y la verificación del cumplimiento de las mismas, funciones que venía realizando la entonces Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones.

Así, de conformidad con el Art. 33 del RICNDH, la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos tendrá como atribuciones:

- I. Solicitar y requerir información y documentación a las diversas autoridades federales y locales, así como realizar todas las acciones y gestiones necesarias, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional.
- II. Recibir la información y documentación referida en la fracción anterior, evaluando y determinado el estado de cumplimiento de las recomendaciones.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos cuenta con una modalidad informática denominada "Sistema de Análisis de los Procesos Relacionados al Seguimiento de las Recomendaciones", Mecanismo que está encaminado a consolidarse, como un sistema de seguimiento en línea, en el que se articulen todas las áreas y Visitadurías, para el monitoreo de las Recomendaciones y que permitirá generar reportes de cumplimiento o incumplimiento por parte de las autoridades a las Recomendaciones particulares de la CNDH (conforme se puede ver en el Informe Anual de la CNDH de 2015).

El documento de "Cédula Recomendación en Seguimiento", que es generado por el Sistema, contiene información de seguimiento de cada Recomendación, tanto por punto recomendatorio como por cumplimiento por autoridad. Además, en el Sistema de Seguimiento, la información está organizada a partir de un catálogo de vinculación de los hechos violatorios con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. A la par, en el Sistema se clasifica el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades y conforme a tres criterios (véase la ilustración de la página siguiente).

Actualmente se realizan actividades de seguimiento de las Recomendaciones particulares, si bien no es una obligación legal, es adecuado realizar un balance del cumplimiento de las Recomendaciones generales.





#### d. Medidas cautelares

Conforme a los artículos 40 de la LCNDH y 116, 117 y 118 del Reglamento Interno de la CNDH, los Visitadores Generales pueden solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes en cada caso, que se tomen todas las medidas cautelares (de conservación o restitutorias) necesarias para evitar:

- La consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas.
- La producción de daños de difícil reparación a los afectados.

En el caso de la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes, la Quinta Visitaduría General solicita la adopción de estas medidas cuando descubre que existen riesgos de menoscabo de los derechos humanos de personas migrantes, principalmente durante las visitas que se realizan a las Estaciones Migratorias o mediante los escritos de queja, ya sea porque el propio quejoso así lo solicita, o porque personal de la CNDH detecta la necesidad de implementarlas. Por ejemplo, se han emitido medidas cautelares dirigidas al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, en caso de niñas, niños o adolescentes en contexto de migración no acompañados; cuando se ha ordenado la deportación o retorno asistido sin que exista fundamento legal para ello. Desde el 16 de noviembre de 2014, se han dictado 70 medidas cautelares a favor de personas en contexto de migración.



## MEJORES PRÁCTICAS

### MEDIDAS CAUTELARES EN EL MARCO DE LA CARAVANA MIGRANTE

En abril de 2015, la CNDH solicitó a la Comisión Nacional de Seguridad y al Instituto Nacional de Migración de la SEGOB, a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca y a la Presidencia Municipal de Ixtepec, de esa entidad federativa, que adoptaran medidas cautelares para proteger y preservar los derechos humanos de las personas que participaban en la caravana migrante, así como de defensores y activistas. La solicitud buscó que se resguardaran los derechos humanos de quienes participaban de esa actividad, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Migración y cumpliendo con las obligaciones que impone a todas las autoridades el artículo 1 de la CPEUM. Además, se solicitó que se adoptaran las medidas necesarias para respetar y salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes que participaban de la caravana.

## e. Actividades de capacitación y difusión de derechos

La CNDH, a través de Dirección General de Migrantes de la Quinta Visitaduría, realiza actividades de capacitación permanente en temas relacionados con el respeto a los derechos humanos de las personas en contextos de migración que están dirigidas al personal del sector público de los tres niveles de gobierno. Esa formación se enfoca en quienes se consideran actores clave en el tema migratorio, como el personal del Instituto Nacional de Migración. Las capacitaciones son presenciales y también por medio de videoconferencias, a fin de alcanzar la mayor cobertura posible en todo el territorio nacional.

De igual forma, están dirigidas a policías municipales y estatales, así como a la policía federal. Según la CNDH, esas instituciones están relacionadas muchas veces con detenciones arbitrarias a personas en contextos de migración por su situación migratoria irregular, así como con actos de abuso de autoridad.

Muchas de estas actividades se realizan con organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Dirección Jurídica y de Derechos Humanos del Instituto Nacional de Migración.



Entre los diversos temas impartidos en materia migratoria, por parte del personal de la Quinta Visitaduría General, se subraya el curso de "Derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana" dirigido de manera particular al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a los servidores públicos especializados en la atención a la infancia. Otro curso destacado ha sido el "Derecho a la salud de las personas en la migración", dirigido al personal del sector salud tanto a nivel estatal como federal.

Por otra parte, la CNDH trabaja con organizaciones de la sociedad civil y con el sector educativo para promover y sensibilizar desde la formación académica, la tolerancia, la inclusión y el respeto a los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad humana.

## f. Estudios e informes

Desde la CNDH se realizan diversas investigaciones y estudios relacionadas con el tema migratorio y los derechos humanos. En esa línea, se publicó el *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes* de 2009 y el *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México* de 2011. Los datos e información contenidos en estos documentos son de gran valor para visibilizar la situación de vulnerabilidad de este grupo. Para su elaboración se desplegó un proceso de investigación arduo por parte del personal de la Quinta Visitaduría General, con entrevistas, visitas, cientos de solicitudes de información a las autoridades de los tres niveles de gobierno, etc. Asimismo, cumpliendo con su labor de difusión y promoción de los derechos de las personas migrantes, desde la Quinta Visitaduría la CNDH ha publicado:

- "Reflexiones en el camino del migrante" del Presbítero Flor María Rigoni (2008).
- "Niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos en la frontera sur de México", en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (2009).
- "Acoso, políticas antiinmigrantes en Estados Unidos" (2009).
- "Políticas letales, muros mortales", en colaboración con American Civil Liberties Union (2009).
- "Niñez Migrante", en colaboración con el UNICEF (2009).

- “Reflexiones en el Camino” (2014).
- “Derechos de las mujeres migrantes: una guía para su protección” (2014).

### g. Relaciones de colaboración y coordinación con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

Debido a la naturaleza misma de los movimientos migratorios, es clave que éstos sean tratados de manera conjunta y coordinada entre la CNDH y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a fin de garantizar una respuesta pronta y oportuna ante posibles violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes. En ese sentido, a finales del 2015 se presentó una propuesta de Protocolo de Actuación para Organismos Defensores de Derechos Humanos Estatales (OPDH) aún pendiente de aprobación, con el objetivo de establecer los mecanismos de comunicación y colaboración entre la CNDH y las diversas Comisiones Estatales de Derechos Humanos en el país.

Ese protocolo será de aplicación específica para lugares donde geográficamente el personal de la CNDH tiene mayor dificultad para llegar de manera inmediata.



## h. Actividades de acompañamiento a personas migrantes mexicanas en EUA y cuando regresan de ahí a México

La CNDH debe mantener y mantiene alianzas permanentes con las organizaciones civiles defensoras de derechos de personas migrantes de origen latino en Estados Unidos, así como seguimiento personalizado a los Consulados Mexicanos en dicho país, a través de sus diversas oficinas foráneas y centrales.

### “EL PLAN ES TENER UN PLAN”

En ese marco, a través de su Quinta Visitaduría General, se creó en 2011 una campaña de promoción con la Fundación Appleseed para promover los derechos de las personas migrantes mexicanas en Estados Unidos, tanto cuando son repatriados como cuando viven en ese país. La campaña se denomina “El Plan es Tener un Plan”.

### “CONTIGO A CASA”

Se ha desarrollado un sistema de acompañamiento para las personas mexicanas que viajan desde Estados Unidos a visitar a sus familiares en México durante las temporadas vacacionales. El programa se denomina “Contigo a Casa” y su finalidad es brindar compañía y asesoría a esta población que durante su viaje puede sufrir presuntas violaciones a sus derechos humanos o que ha sido objeto de extorsión y abuso por parte de diversas autoridades municipales, estatales o federales. Este programa que se encuentra vigente durante todo el año, cobra relevancia en los periodos vacacionales de Semana Santa, verano e invierno. En aplicación de “Contigo a Casa” se realiza un acompañamiento por parte del personal de la CNDH a las personas migrantes y sus familiares, desde las garitas de ingreso al país, hasta en las centrales camioneras y aeropuertos internacionales de todo el territorio.

### CARAVANAS DE PERSONAS MIGRANTES

Dentro de las actividades relevantes también está el acompañamiento especial a las caravanas de automóviles y camionetas de migrantes mexicanos o mexicoamericanos y sus familias provenientes de EUA desde cuando ingresan al país hasta que llegan a su destino.



## 7.2. FUNCIONES ESPECÍFICAS ESTABLECIDAS EN LA LEY DE MIGRACIÓN

Además de las funciones y atribuciones generales de la CNDH, la LM le otorga a la Institución competencias expresas para la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. Ante las cuales el personal de la CNDH debe prestar especial atención:

- Personas en estaciones migratorias
- Niños, niñas y adolescentes no acompañados

### a. Atención a personas alojadas en las estaciones migratorias

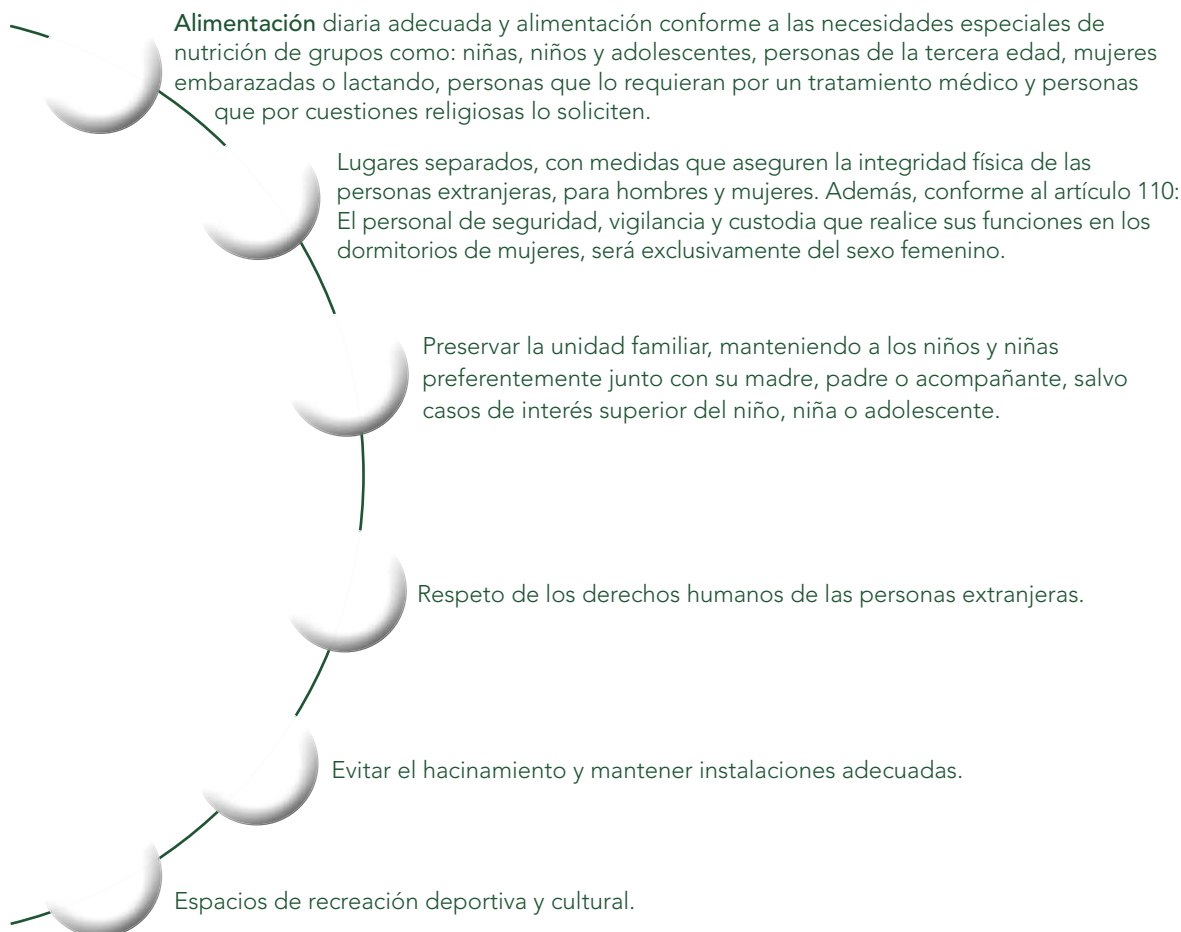
En relación a la situación de las personas en las estaciones migratorias, el personal de la CNDH tiene una importante función en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales de las estaciones migratorias y las estancias provisionales del Instituto de Migración. El cumplimiento de esta función, por mandato legal, debe ser facilitado por el Instituto de Migración (LM, art. 107, último párrafo). En las verificaciones a las estaciones migratorias el personal de la Institución debe tener en cuenta que está prohibido habilitar como estaciones migratorias “los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias” (LM, at. 106) y que, según el artículo 107 de la LM, estas estaciones deben cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

En este ámbito de actuaciones los/as visitantes/as adjuntos/as de CNDH, adscritos a la Quinta Visitaduría General visitan con regularidad las estaciones migratorias y las estancias provisionales.

Las estaciones migratorias que tienen un mayor número de personas migrantes alojadas son visitadas tres veces a la semana. Entre ellas las estaciones migratorias de: Iztapalapa, Ciudad de México, Acayucan, Veracruz y la Estación Migratoria Siglo XXI, en Tapachula, Chiapas. En estas estaciones se concentra más del 80% de las personas migrantes que no acreditan su estancia migratoria regular en México. Generalmente en las estaciones migratorias de Tapachula, Chiapas, Acayucan y Veracruz son concentradas personas migrantes de otras instancias federales para ser repatriadas o retornadas.

- Es un requisito para ingresar en esas instalaciones acreditarse como personal de la CNDH, debido a que el acceso a éstas es restringido. Se puede





acreditar la autorización del ingreso a través de un oficio firmado por un Director General, Director de Área autorizado o un Coordinador de oficina foránea y con las credenciales de Visitador Adjunto.

- A fin de facilitar su identificación por parte de las personas migrantes, durante las visitas el personal de la CNDH debe portar el chaleco institucional e ingresar a los diversos pabellones de dichas instalaciones verificando la situación y condiciones, tanto de los pabellones de hombres adultos, mujeres, y niños y adolescentes, grupos en situación de vulnerabilidad y de familias.
- Cuando se hacen visitas a los pabellones de mujeres, niños y adolescentes, familias y grupos en situación de vulnerabilidad acuden visitadoras adjuntas y/o especialistas en la atención a estos grupos de personas. Igualmente, del personal de la CNDH debe contar con los medios para comunicarse con las personas migrantes que no hablen castellano.

“En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos





graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren” (LM, art. 113).

- En cada pabellón el personal de la CNDH tiene la obligación de acreditarse con las personas migrantes alojadas y comunicarles, en un lenguaje que comprendan:
  1. qué es la CNDH.
  2. qué es una violación a los derechos humanos.
  3. cómo pueden levantar una queja.
  4. la posibilidad de obtener ayuda en el procedimiento administrativo, mientras se esclarece su situación jurídica migratoria y/o su repatriación a su país de origen.
- Del mismo modo, durante estas visitas se revisan las condiciones físicas y de ocupación poblacional de las instalaciones.
- El personal de la CNDH debe llevar consigo materiales didácticos con información relevante para la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, en castellano e inglés, como: trípticos, posters, cartillas. Asimismo, proporcionar a las personas migrantes los datos de contacto de las oficinas de la CNDH a nivel regional y nacional.

Al finalizar la visita el personal de la CNDH se reúne con el Director o Subdirector de dicha estación o estancia para resolver los distintos temas que surjan de éstas y también para dar seguimiento a visitas anteriores. Además, el personal de la CNDH debe obtener un listado de las personas migrantes presentadas en cada institución y revisar casos especiales que necesitan de atención particular. El personal de la CNDH tiene el deber de detectar situaciones donde los extranjeros se encuentren en situaciones de evidente vulnerabilidad y no hayan sido constatadas por la autoridad migratoria.

En este ámbito, para mejor protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional, es importante recordar que la situación migratoria de una persona no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así, éste, deberá garantizar el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria, (arts. 66 a 76 de la LM). En el caso de los refugiados que se hallen ilegalmente en el país de refugio, los Estados no impon-

drán sanciones por causa de su entrada o presencia ilegales a los refugiados, que llegando del territorio donde su vida estuviera amenazada, se encuentren sin auto-rización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada (art. 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).<sup>19</sup>

*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes  
François Crépeau, A/HRC/20/24, abril de 2012*

“La privación de libertad por motivos relacionados con la migración nunca debe ser obligatoria ni automática. De conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, debe imponerse como medida de último recurso, únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva. Los gobiernos están obligados a establecer en su legislación nacional una presunción en favor de la libertad, considerar primero medidas alternativas no privativas de la libertad, evaluar cada caso y elegir la medida menos rigurosa o restrictiva.” (párr. 68, III. Conclusiones y Recomendaciones, [www.acnur.org.mx](http://www.acnur.org.mx)).

## **b. La atención de la niñez no acompañada como grupo en situación de vulnerabilidad**

Otra función específica establecida para la CNDH en la LM se encuentra en el artículo 112 y se refiere a la situación y derechos de los niños, niñas o adolescentes migrantes no acompañados, quienes deben ser trasladados de manera inmediata al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a los DIF estatales o de la Ciudad de México y no a estaciones migratorias mientras se informa al Consulado de su país de origen.

En casos excepcionales, a la par que se tramita el traslado de los niños, niñas y adolescentes no acompañados a las instituciones antes señaladas, en las estaciones migratorias el Instituto de Migración debe instalarlos en un espacio específico y distinto al alojamiento de personas adultas. Este guarecimiento excepcional debe hacerse en condiciones que garanticen el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia. Es una obligación legal del Instituto dar aviso inmediato a la CNDH, a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda para que “coadyuven en la garantía y protección de sus derechos” (LM, art. 112, Fracción I, Párrafo 2o.).

<sup>19</sup> <http://www.acnur.org>



Por otra parte, en el mismo artículo (Fracción IV, párrafo 2o.) se establece que un representante de la CNDH puede estar presente en las entrevistas que el Instituto de Migración realice a los niños, niñas y adolescentes no acompañados para garantizar sus derechos.

De igual manera, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en el Capítulo Décimo Noveno, trata de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y se refiere expresamente a las medidas especiales de protección que todas las autoridades tienen el deber de adoptar para garantizar sus derechos.

El principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia deben considerarse durante todo el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes (arts. 89 y 90). En ese contexto, en la Ley se establece que "Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior" (art. 97).

La LGDNNA recoge también la prohibición de "devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes" (art. 96).

En los casos de niñez y adolescencia migrante no acompañada el personal de la CNDH debe estar atento a que:

- Sean trasladados al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o sistemas estatales competentes.
- Únicamente en los casos muy excepcionales, que en las estaciones migratorias sean alojados en un espacio específico, distinto al de las personas adultas.
- Estar presente en las entrevistas que realice el personal del Instituto de Migración y vigilar que en éstas se respeten los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Que se cumpla el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes y los principios y derechos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ley de Migración, de la CPEUM y de los instrumentos internacionales.



RECOMENDACIONES DE LA CNDH 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, EMITIDAS DENTRO DE LA RECOMENDACIÓN 22/2015

A usted, Procuradora General de la República	
Primera	Gire sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que se proceda a la reparación del daño ocasionado a V2 y V3 que incluya la indemnización y la atención psicológica necesaria, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento. Esta medida deberá tomarse con las precauciones debidas que salvaguarden la seguridad y no afectación de las circunstancias de vulnerabilidad de V2 y V3.
Segunda	Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se extienda una disculpa pública institucional adecuada a V2 y V3 en que se reconozca la responsabilidad institucional con motivo de la violación a sus derechos humanos como víctimas indirectas, así como de la niña V1. Esta medida deberá tomarse con las precauciones debidas que salvaguarden la seguridad y no afectación de las circunstancias de vulnerabilidad de V2 y V3.
Tercera	Instruir a quien corresponda para que se imparta a los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos en el Estado de Chihuahua un curso de capacitación obligatorio sobre los derechos de los NNA en migración no acompañados y su deber especial de protección, en el que se logre concientizar la situación especial en la que se encuentran; asimismo, se establezcan estrategias para que los cursos de capacitación sean extensivos a todos los integrantes de esa dependencia y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
Cuarta	Se elabore un protocolo de actuación con base en los estándares de protección especial de derechos humanos para NNA en migración no acompañados, así como los deberes establecidos en la "Opinión Consultiva OC-21/14 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 19 de agosto de 2014, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
Quinta	Participe debidamente en las investigaciones derivadas de la denuncia que con motivo de los hechos presente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Procuraduría General de la República, por ser AR1 servidora pública federal y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.
Sexta	Instruya a quien corresponda para que se aporten todos los elementos necesarios en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie con motivo de la denuncia que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, contra AR1, involucrada en los hechos de la presente recomendación, al que debe agregarse copia de la presente recomendación y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

Séptima	Participe ampliamente con este organismo constitucional autónomo, en el seguimiento e inscripción de V2 y V3 en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley General de Víctimas, y se remitan las constancias que acrediten su cumplimiento.
<b>A usted, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua</b>	
Primera	Instruir a quien corresponda para que se imparta a los elementos de la Procuraduría Auxiliar de Asistencia Jurídica y Social del Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua un curso de capacitación obligatorio sobre los derechos de los NNA en migración no acompañados y su deber especial de protección, en el que se logre concientizar la situación especial en la que se encuentran; asimismo, se establezcan estrategias para que los cursos de capacitación sean extensivos a todos los integrantes de esa dependencia y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
Segunda	Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se extienda una disculpa pública institucional adecuada a V2 y V3 en que se reconozca la responsabilidad institucional con motivo de la violación a sus derechos humanos como víctimas indirectas, así como de la niña V1. Esta medida deberá tomarse con las precauciones debidas que salvaguarden la seguridad y no afectación de las circunstancias de vulnerabilidad de V1 y V2.
Tercera	Se elabore un protocolo de actuación con base en los estándares de protección especial de derechos humanos para NNA en migración no acompañados, así como los deberes establecidos en la "Opinión Consultiva OC-21/14 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 19 de agosto de 2014, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.
Cuarta	Instruya a quien corresponda para que se aporten todos los elementos necesarios en los procedimientos administrativos de investigación que se inicien con motivo de la denuncia que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en el DIF Estatal de esa entidad federativa, contra AR2, autoridad involucrada en los hechos de la presente recomendación, así como para que se investigue la posible responsabilidad respecto de la omisión en la supervisión y vigilancia que debe existir en los albergues con los que ha firmado convenios el DIF Estatal y del cumplimiento de las responsabilidades que tienen los directores, encargados, representantes legales, socios, titulares o responsables legales de los mismos por sí o por conducto del personal a su cargo, para garantizar la integridad física, psicológica y jurídica de los residentes mientras éstos permanezcan bajo su resguardo, al que debe agregarse copia de la presente recomendación y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

■ ■ ■ ■ ■ Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
■ ■ ■ ■ ■ Universidad de Alcalá (Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica)

Quinta	Se elabore un protocolo, se realice un programa y se imparta un curso de capacitación que fortalezcan el deber de prevención y amplíen la esfera de protección de las instituciones de gobierno del estado de Chihuahua que brinden alojamiento a NNA en estado de vulnerabilidad que tienen bajo su cuidado y protección, incluyendo al Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua, dirigidos tanto a personal de la citada institución como a cualquier persona que labore en los centros con los que tenga convenios para brindar alojamiento
--------	---