

RECOMENDACIÓN No. 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.

Ciudad de México, a 24 de octubre de 2017

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

Distinguído señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de prueba contenidos en el expediente número CNDH/5/2016/8354/Q, relacionado con las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez, por actos cometidos en agravio de 17 adolescentes detenidos en la Estación Migratoria en el Estado de Puebla.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 147 de su Reglamento Interno, y 68, fracción VI y 116, párrafos uno y dos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad

recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que ésta dicte las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. En la presente Recomendación, la referencia a dependencias, lugares, cargos, leyes y otros, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional
Instituto Nacional de Migración	INM
Estación Migratoria en el Estado de Puebla	Estación Migratoria
Niños, Niñas y Adolescentes	NNA
Niños, Niñas y Adolescentes en Contexto de Migración	NNA-Migración
Niños, Niñas y Adolescentes en Contexto de Migración No Acompañados	NNA-No Acompañados
Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional No acompañados en su Tránsito por México, y con Necesidad de Protección Internacional.	Informe sobre NNA
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CmIDH
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Ley General
<i>“Circular No. 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”</i> del INM.	Circular
Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios.	Protocolo
Manual de Operación para la Revisión Corporal del INM	Manual
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM

Empresa de Seguridad Privada	"Empresa"
Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Procuraduría-NNA
Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Estatal DIF de Puebla	DIF-Puebla

I. HECHOS

4. El 9 de noviembre de 2016, personal de este Organismo Nacional se constituyó en las instalaciones de la Estación Migratoria, a efecto de realizar una visita de verificación respecto a los derechos humanos de las personas en contexto de migración que se encontraban detenidas. En el lugar se encontró a 17 [REDACTED] [REDACTED] V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17, quienes al ser entrevistados declararon que al ingresar a la Estación Migratoria, los días 11, 13, 15, 29, 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, los guardias de seguridad privada de la "Empresa" los condujeron a una habitación para realizarles una revisión corporal donde les ordenaron [REDACTED], indicándoles que si no se [REDACTED] por su voluntad ellos [REDACTED], por lo que al sentirse [REDACTED] hicieron lo que les pidieron. Finalmente, los adolescentes detallaron que durante su revisión no estuvo presente algún servidor público del INM.

5. En atención a lo manifestado, el 10 de noviembre de 2016 este Organismo Nacional radicó el expediente CNDH/5/2016/8354/Q. Para documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información al INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

6. Acta Circunstanciada de 9 de noviembre de 2016, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hicieron constar los hechos de queja referidos por 17 adolescentes centroamericanos en contexto de migración.

7. Acta Circunstanciada de 9 de noviembre de 2016, elaborada por personal de este Organismo Nacional en la que se hizo constar la entrevista con un guardia de seguridad de la “*Empresa*”, quien confirmó los hechos de queja.

8. Oficio INM/DGJDHT/DDH/2497/2016 de 2 de diciembre de 2016, signado por el Director de Derechos Humanos del INM, a través del cual rindió su informe en torno a los hechos de queja, y al que anexó copia certificada de las siguientes documentales:

8.1. Minuta de reunión celebrada el 10 de noviembre de 2016, entre personal de la Delegación del INM en Puebla y representantes de la “*Empresa*”, en torno a las actividades de los elementos de seguridad al interior de la Estación Migratoria.

8.2. Oficio DFP-DEL/0981/2016 de 22 de noviembre de 2016, signado por el Subdirector de Asuntos Consulares Encargado del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Delegación del INM en Puebla, mediante el cual rindió su informe en torno a los hechos de queja y al que agregó:

8.2.1. Contrato CS/INM/060/2016 de 1 de marzo de 2016, relativo a la prestación del servicio de vigilancia de la Delegación Federal del INM en Puebla y la Estación Migratoria, celebrado entre el INM y la “*Empresa*”.

8.2.2. Oficio DFP-DEL/723/2015 de 14 de julio de 2015, signado por el Delegado Federal del INM en Puebla, derivado de la auditoría 5/2015, efectuada por personal del Órgano Interno de Control (OIC) en el INM, mediante el cual ordenó se ejecutaran diversas medidas relacionadas con la seguridad al interior de la Estación Migratoria.

8.2.3. Oficio DFP-EM/SEM/891 BIS/2015 de 17 de julio de 2015, signado por AR5, dirigido a los agentes Federales de Migración en turno de la Estación Migratoria, a través del cual se les instruyó ejecutar diversas medidas relacionadas con la seguridad al interior de la Estación Migratoria.

8.2.4. Oficio DFP-EM/SEM/896/2015 de 22 de julio de 2015, del INM, dirigido a AR5, derivado de la auditoría 5/2015, efectuada por personal del OIC en el INM, mediante el cual le ordenó se ejecutarán diversas medidas relacionadas con la seguridad al interior de la Estación Migratoria.

9. Oficio INM/DGJDHT/DDH/0191/2017 de 1 de febrero de 2017, signado por el Director de Derechos Humanos del INM, a través del cual remitió copia de los videos de la cámara de vigilancia del pasillo de ingreso al área de alojamiento de la Estación Migratoria, de los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, grabados en seis discos en formato DVD.

10. Acta Circunstanciada de 16 de marzo de 2017, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hizo constar el contenido de los 6 videos de la cámara de vigilancia del pasillo de ingreso al área de alojamiento de la Estación Migratoria, de los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, grabados en seis discos en formato DVD.

11. Oficio DFP/DAJ/262/2017 de 28 de junio de 2017, signado por AR1, mediante el cual remitió copia del documento que contiene las “*consignas*” [instrucciones] para los guardias de seguridad privada, elaborado el 15 de noviembre de 2016.

12. Oficio DFP/DAJ/280/2017 de 3 de julio de 2017, signado por AR1, mediante el cual rindió informe a este Organismo Nacional, y al que anexó copia de las siguientes documentales:

12.1. Oficio DFP-EM/SEM/1000/2016 de 12 de octubre de 2016, signado por AR1, mediante el cual le notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, el ingreso de V1 y V2 a la Estación Migratoria.

12.2. Oficio DFP-EM/SEM/1014/2016 de 14 de octubre de 2016, signado por AR1, mediante el cual le notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, el ingreso de V3, V4 y V5 a la Estación Migratoria.

12.3. Oficio DFP-EM/SEM/1020/2016 de 17 de octubre de 2016, signado por AR1, mediante el cual le notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, el ingreso de V6 a la Estación Migratoria.

12.4. Oficio DFP-EM/SEM/1057/2016 de 31 de octubre de 2016, signado por AR1, mediante el cual le notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, el ingreso de V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 a la Estación Migratoria.

12.5. Oficio DFP-EM/SEM/1020/2016 de 7 de noviembre de 2016, signado por AR1, mediante el cual le notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, el ingreso de V17 a la Estación Migratoria.

13. Oficio P.P.D.N.N.A.D.A.J.D.D.I.F./432/2017 de 27 de junio de 2017, de la Procuraduría-NNA, mediante el cual hizo del conocimiento de este Organismo Nacional que el INM informó al Sistema Estatal DIF el ingreso de los 17 agraviados a la Estación Migratoria, haciéndole hincapié en que, a fin de no vulnerar sus derechos fundamentales, cada uno de ellos sería alojado en estancia separada en la propia Estación, para garantizar la integridad de los mismos. Y puntualizó que en ningún momento le fue solicitado a esa Procuraduría el ingreso de los adolescentes en alguno de sus albergues.

14. Oficio DFP/DAJ/359/2017 de 15 de agosto de 2017, signado por AR1, mediante el cual remitió a este Organismo Nacional copia certificada de los expedientes administrativos migratorios EA1, EA2, EA3, EA4, EA5, EA6-A, EA6-B, EA7, EA8, EA9, EA10, EA11, EA12, EA13, EA14, EA15, EA16, EA17, relacionados a los [REDACTED] agraviados.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

15. Con motivo de diversos operativos de revisión, elementos del INM detuvieron a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, adolescentes

centroamericanos que no acreditaron su legal estancia en el país, los cuales fueron presentados ante la Estación Migratoria, y a quienes se les inició procedimiento administrativo migratorio (PAM), en el que se determinó, en todos los casos, su retorno asistido y, por tanto, su traslado a sus países de origen, en las siguientes fechas:

Víctima	Edad	Fecha de Ingreso	Fecha de Resolución	Fecha de Traslado
V1		11/10/2016	8/11/2016	22/11/2016
V2		11/10/2016	1/11/2016	11/11/2016
V3		13/10/2016	8/11/2016	22/11/2016
V4		13/10/2016	1/11/2016	11/11/2016
V5		13/10/2016	1/11/2016	11/11/2016
V6		15/10/2016	1/11/2016	11/11/2016
V7		29/10/2016	16/11/2016	22/11/2016
V8		29/10/2016	16/11/2016	22/11/2016
V9		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V10		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V11		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V12		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V13		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V14		30/10/2016	8/11/2016	15/11/2016
V15		30/10/2016	4/11/2016	10/11/2016
V16		30/10/2016	4/11/2016	10/11/2016
V17	Acompañado	1/11/2016	14/11/2016	16/11/2016

16. En el expediente de queja no obra constancia alguna que acredite que con motivo de los hechos de queja, acaecidos los días 11, 13, 15, 29 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, se haya iniciado algún procedimiento administrativo en contra de servidores público de la Estación Migratoria.

IV. OBSERVACIONES

17. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente recomendación, es importante señalar que tras ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño en septiembre del año 1990, en nuestro país se adoptaron

diversas medidas legislativas para proteger los derechos de todos los NNA, incluyendo a aquéllos que se encuentran en contexto de migración.

18. Los NNA-Migración se ubican en una situación de extrema vulnerabilidad, no solamente porque la sufren en sus países de origen, sino también porque la enfrentan en el camino que recorren en donde se encuentran a merced de los posibles abusos de diversos agentes estatales, así como del crimen organizado. Su tránsito en México como territorio de acogida o de paso, presenta las mismas amenazas que cualquier persona en situación migratoria irregular, sin embargo, su vulnerabilidad es mayor en tanto se encuentran en una etapa de desarrollo personal.¹

19. De acuerdo con lo señalado 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 Necesidad de Protección Internacional”*, publicado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en octubre de 2016, cada vez son mayores los flujos migratorios de NNA-No Acompañados²; tan solo en el año 2014, el INM aseguró a 9,090 adolescentes de entre 12 a 17 años de edad; en el 2015 las cifras casi se duplicaron a 17,911 asegurados; y de enero a julio de 2016 se documentaban 8,370 NNA-No Acompañados³.

20. Por su parte, la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM, reportó en su encuesta *“3.1.3 Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2016”*, que durante ese año, fueron presentados 40,114 NNA-Migración, de los cuales 22,495 redundaban entre los 12 a 17 años de edad. Asimismo, de la encuesta *“3.1.4 Eventos*

¹ Opinión Consultiva OC-21/14 *“Sobre los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Publicada el 19 de agosto de 2014, párr. 35

² Artículo 3, fracción XVIII, de la Ley de Migración. *“Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal”*.

³ Publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en octubre de 2016. Párr. 21

de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y entidad federativa, enero-diciembre de 2016”, se observa que en ese mismo rango de edad, 325 NNA-Migración fueron presentados en la Estación Migratoria, de los que 251 eran No Acompañados.

21. Asimismo, la citada Unidad de Política Migratoria sostuvo, que de enero a junio de 2017, han sido presentados al INM, 7,926 NNA-Migración, de los cuales 4,487 van de los 12 a 17 años de edad, y 60 en ese mismo rango de edad, fueron presentados en la Estación Migratoria, de los que 42 eran No Acompañados.

22. En México, atentos en la protección de los derechos de la infancia en contexto de migración internacional, se han adoptado medidas tendentes a garantizar el ejercicio y goce de sus derechos sin discriminación alguna y de forma integral.

23. Así las cosas, el 12 de febrero de 2010, se emitió la Circular INM/001/2010, cuyo objeto es instruir el procedimiento para la atención de NNA-No Acompañados que se encuentran alojados en una estación migratoria; en esta misma línea, el 4 de diciembre de 2014, se publicó la Ley General, en cuyo Capítulo Décimo Noveno se establecen los derechos de la niñez migrante, y su correspondiente Reglamento, así como la reforma a la Ley de Migración y su Reglamento.

24. Incluso, se asumió la Agenda para el Desarrollo Sostenible, resultado de la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada el 25 de septiembre de 2015, cuyo documento final, fue titulado *“Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, la cual en su objetivo 10.7, impone a México la obligación de *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*.

25. A pesar de ello, personal de la Delegación del INM en Puebla violentó los derechos humanos de 17 adolescentes migrantes centroamericanos.

26. Del análisis lógico jurídico que se realizó al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2016/8354/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos que permiten evidenciar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez, por actos cometidos en agravio de los diecisiete adolescentes víctimas, atribuibles a servidores públicos adscritos a la Estación Migratoria, en atención a las siguientes consideraciones.

DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

27. El derecho a la seguridad jurídica se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de la autoridad que pueda afectarlos.⁴

28. 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; 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.

29. 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

⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El Debido Proceso. Concepto General y Regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (117), septiembre – diciembre 2006, página 667, párr.29.

ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera de los particulares sea jurídicamente válida.

30. 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”*.⁵

31. En el caso de los NNA-Migración, existen garantías adaptadas a su peculiar situación de vulnerabilidad dentro del proceso migratorio destinadas a su protección, siendo obligación de los agentes del Estado asegurarse de que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a las mismas, y de esta manera favorecer el cumplimiento de un debido proceso.

32. Para ello, todas las decisiones, acciones y procesos que realicen las autoridades en materia de migración deben llevarse a cabo en apego a los cuatro principios rectores que señala la Convención sobre los Derechos del Niño: 1. A la no discriminación, 2. Al interés superior de la niñez, 3. Al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y 4. Al respeto a la opinión de la niñez en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación.⁶ Así como aquéllos establecidos enunciativamente en el artículo 13 de la Ley General⁷.

⁵ Opinión Consultiva OC-21/2014. *óp. cit.*, Párr. 113

⁶ *Ibíd.* Párr. 69.

⁷ “Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; II. Derecho de prioridad; III. Derecho a la identidad; IV. Derecho a vivir en familia; V. Derecho a la igualdad sustantiva; VI. Derecho a no ser discriminado; VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; VIII. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal; IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; XI. Derecho a la educación; XII. Derecho al descanso y al esparcimiento; XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información; XV. Derecho de participación; XVI. Derecho de asociación y reunión; XVII. Derecho a la intimidad; XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y XX. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y

33. La misma Ley, en su artículo 90, determina que: *“Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de [NNA-Migración] previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio de interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia”.*

34. Por su parte, el artículo 105 del Reglamento de la Ley General establece que: *“El [INM] en coordinación con la Procuraduría Federal [de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes], emitirá un protocolo para asegurar que los [PAM] que involucren a niñas, niños y adolescentes respeten los principios y derechos que establece la Ley y se privilegie el interés superior de la niñez”.*

35. En base a las consideraciones mencionadas, este Organismo Nacional advirtió durante la investigación del caso que nos ocupa, que el personal de la Estación Migratoria realizó acciones contrarias a los mencionados principios y normas, que violentaron el derecho a la seguridad jurídica de los agraviados y las cuales se detallan a continuación.

a) Omisión de canalizar de manera inmediata a las víctimas al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

36. El artículo 3, fracción XX, de la Ley de Migración define la *“presentación”* como *“la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”* en una estación o estancia migratoria.

comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.

37. La CmlDH, en su informe *“Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”*⁸, observó que: *“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”*.

38. 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, establece que privación de la libertad es *“cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.”*

39. En este mismo sentido, Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, interpreta como *privación de libertad*: *“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 [...] 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”*⁹.

⁸ OEA/Ser.L/V/II. Doc.48/13. Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2013, Párr. 411

⁹ CmlDH. Disposición General. Adoptada del 3 al 14 de marzo de 2008

40. Por su parte, la CrIDH en la citada Opinión Consultiva OC-21/2014 ha señalado que: *“la libertad es la regla mientras se resuelve la situación migratoria o se procede a la repatriación voluntaria y segura, y las medidas a disponerse no debieran concebirse en sí como alternativas a la detención, sino como medidas de aplicación prioritaria que deben tener como principal objetivo la protección integral de derechos, de acuerdo a una evaluación individualizada y atendiendo al interés superior”*.¹⁰

41. La Ley de Migración, en su artículo 112, fracción I, ordena que: *“El Instituto [INM] procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria”*. Por su parte, el Reglamento de la citada Ley, en su artículo 175, también señala que *“el Instituto canalizará de inmediato a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados a la instancia correspondiente”*.

42. Igualmente, el Reglamento de la Ley General, en su artículo 111 es tajante en señalar que *“En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria”*.

43. Esta Comisión Nacional en su Informe sobre los NNA-No Acompañados, también recalcó que: *“por ninguna circunstancia las niñas, niños y adolescentes acompañados o no, deberían permanecer en un recinto migratorio [...] no es el lugar adecuado para salvaguardar sus derechos humanos”*.¹¹

44. En el caso que nos ocupa, este Organismo Nacional advierte que AR1 privó de su libertad a los diecisiete adolescentes antes mencionados, al interior de la Estación

¹⁰ Opinión Consultiva OC-21/14, *óp.cit.* Párr. 163

¹¹ Informe sobre los NNA-No Acompañados, *óp. cit.* Párr. 263

Migratoria, al omitir canalizarlos ante el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) correspondiente.

45. El INM en su informe sostuvo que realizó las notificaciones correspondientes al DIF en el Estado de Puebla, respecto de la *“presentación y alojamiento”* de los 17 adolescentes agraviados en la Estación Migratoria.

46. Al entrar al estudio de los expedientes administrativos migratorios de V1, V2, V3, V4, V5, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, se advirtió que, en todos los casos, la autoridad migratoria ordenó en el Acuerdo de Inicio, que: *“De conformidad con el artículo 112 fracción I de la Ley de Migración y 174 del Reglamento de la Ley de Migración [Sic]. Si derivado de la valoración del interés superior de las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, se canalizará al sistema nacional para el desarrollo integral de la familia, o al sistema de DIF Estatal, con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria”*.

47. A pesar de ello, en los acuerdos de *“PRESENTACIÓN DE MENOR”* de los agraviados en mención, elaborados enseguida al acuerdo de inicio, se dispuso, en todos los casos, que: *“[...] se habilitan las instalaciones que ocupa la Delegación Federal de Puebla como estancia provisional, y alójese temporalmente al menor extranjero en comento en la Estación Migratoria de esta Delegación Federal con carácter de presentado”*.

48. En los expedientes administrativos EA1, EA2, EA3, EA4, EA5, EA7, EA8, EA9, EA10, EA11, EA12, EA13, EA14, EA15 y EA16 de los agraviados en mención, no se advierte documental o constancia que acredite la ejecución de acciones o diligencias tendentes a *“canalizar”* a los adolescentes citados a las instalaciones de alguna de las instituciones señaladas por el sistema nacional para el desarrollo integral de la familia, o al sistema DIF Estatal, para que éstas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley General, brinden a los NNA-No Acompañados la protección que prevé esa

misma Ley y demás disposiciones aplicables, siempre anteponiendo el principio del interés superior de la niñez.

49. Si bien, en los citados expedientes obra oficio dirigido a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla, signado por AR1, en los que se señaló: *“para informarle a Usted que ingresó a la Estación Migratoria de la Delegación Federal en Puebla, del Instituto Nacional de Migración, los menores de edad que a continuación se señalan [V1, V2, V3, V4, V5, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, respectivamente] [...] En razón de lo anterior me permito informárselo a fin de no vulnerar los Derechos Humanos de los menores extranjeros en comento, cabe hacer mención que dichos menores serán alojados en esta Estación Migratoria [...]”*; dicho documento en forma alguna tiene como objeto *“canalizar”* a los adolescentes migrantes al DIF Estatal de Puebla, pues es clara la redacción en el sentido de que le informaba su ingreso a la Estación Migratoria para *“no vulnerar los derechos humanos”* de los detenidos.

50. Para la Real Academia Española (RAE), una de las acepciones de la palabra *“canalizar”* es aquella que dice: *“Recoger [...] actividades [...] y orientarlas eficazmente”*. En ese sentido, el artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración ordena canalizar de manera inmediata a los NNA-No Acompañados al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México; igualmente, el artículo 111 del Reglamento de la Ley General establece que en ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria.

51. En ese sentido, AR1 debió ordenar que se dirigiera físicamente a los agraviados al DIF de la entidad, o haber solicitado al titular de dicha dependencia indicara el centro de asistencia pública o privada, albergue o institución diversa para cumplir con el objetivo final de tal exigencia, que es brindar a los NNA-No Acompañados las condiciones idóneas necesarias para su adecuado desarrollo, siendo atendidos por personal especializado, entre tanto se resolvía el procedimiento administrativo migratorio, con independencia de la respuesta que pudieran tener, la cual generaría justificación

suficiente para tomar otro tipo de medidas, en términos del artículo 176 del Reglamento de la Ley de Migración¹².

52. Por el contrario, sin previa justificación de la excepcionalidad de la medida, AR1 ordenó su inmediato ingreso a la Estación Migratoria y únicamente se limitó a informar dicha circunstancia a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla.

53. Ello se corrobora con el informe rendido por el Procurador de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Director de Asistencia Jurídica de Puebla, a través del cual comunicó a este Organismo Nacional que: *“el Instituto Nacional de Migración Delegación Regional Puebla, informó a este Sistema Estatal DIF el ingreso de los adolescentes referidos [...] haciendo hincapié en que a fin de no vulnerar sus derechos fundamentales, cada uno de ellos sería alojado en la Estación Migratoria de esta entidad federativa, en estancia separada y garantizando la integridad de los mismos. No omito mencionarle, que en ningún momento fue solicitado a esta Procuraduría, el ingreso de dichos adolescentes o alguno de ellos a los albergues de este Organismo”*; por ende, no le dio respuesta al INM.

54. La Asamblea General de las Naciones Unidas dispuso en los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre todos los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un

¹² **“Artículo 176.** Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal, otorgar a la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado las facilidades de estancia y los servicios de asistencia social que sean necesarios para su protección. El Instituto podrá alojar a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en otras instituciones públicas o privadas cuando existan circunstancias excepcionales que imposibiliten la canalización al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal. Se entenderá que existen circunstancias excepcionales, de manera enunciativa y no limitativa, cuando: **I.** No exista disponibilidad en las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, o **II.** La atención que requieran las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no pueda ser brindada en las instalaciones de las instituciones señaladas en la fracción anterior. Cuando el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal se vean imposibilitados para facilitar el alojamiento de las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, proporcionarán al Instituto la información necesaria sobre las instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada, para que se gestione su canalización mientras se resuelve su situación migratoria [...]”.

Tribunal, que: *“No se debe colocar a niños no nacionales en centros de detención o refugios para migrantes, sino en centros alternativos no privativos de libertad y de base comunitaria, en los que puedan recibir todos los servicios necesarios para su protección, como una nutrición adecuada, acceso a una educación de calidad y ocio, cuidados, atención médica física y psicológica y de seguridad”*.¹³

55. Por otra parte, esta Comisión Nacional observó que en el caso específico de V6, este adolescente fue presentado en un primer momento en la Delegación Local del INM en Cuautla, Morelos, donde el 14 de octubre de 2016, se radicó el expediente administrativo migratorio EA6-A, en el que se emitió el oficio INM/DFMOR/5529/2016 de la misma fecha, signado por el titular de la citada Delegación, dirigido al Procurador de la defensa del menor y la familia del Sistema DIF en el estado de Morelos, del que se lee: *“le solicito de la manera más atenta nos indique el Centro Asistencial Público o Privado en donde puede ser alojado para privilegiar su estancia, en tanto esta autoridad determina su situación jurídica en territorio nacional”*.

56. Sin embargo, no obra en el expediente acuse de recibo, ni se anexó impresión del correo electrónico, mediante el cual conste fue enviado el oficio en cita al DIF de Morelos, a pesar de que el artículo 3.6 del Protocolo, señala que: *“Todas las comunicaciones entre las autoridades deben realizarse mediante oficio, correo certificado o por medios de comunicación electrónica, siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos”*. De manera que no hay evidencia que corrobore que efectivamente dicha solicitud la hubiese recibido el DIF de Morelos para el ingreso de V6 a alguno de sus albergues, tal como lo exige la norma.

57. El mismo 14 de octubre de 2016, el Delegado Local del INM en Cuautla acordó el traslado de V6 a la Estación Migratoria. El 15 de octubre de 2016, AR1 dictó acuerdo de inicio similar al de los 15 agraviados ya mencionados, en el que, a pesar de instruir su canalización a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o al sistema de DIF Estatal, en el acuerdo de presentación también ordenó su

¹³ Directriz 21. Medidas específicas para los no nacionales, incluidos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas. Párr. 114

ingreso a la Estación Migratoria donde finalmente se le privó de la libertad, violentando también el derecho a la seguridad jurídica de V6.

58. Referente a V17, dicho [REDACTED] venía acompañado, sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley General y atendiendo a los principios del interés superior de la niñez y de la unidad familiar, AR1 debió solicitar al DIF de Puebla designar las instalaciones idóneas para canalizar a V17, junto con sus familiares, y en caso de respuesta negativa, asumir una solución alterna sin vulnerar su derecho humano a la seguridad jurídica como lo fue en su caso y en el de los otros 16 asegurados.

59. Resulta pertinente puntualizar que en la parte última de artículo 176 del Reglamento de la Ley de Migración, se indica que, si por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados son alojados en una estación migratoria, ésta debe ser por el menor tiempo posible, empero, además de que en los expedientes administrativos de todos los agraviados no había documento alguno debidamente fundado y motivado que señale la causa de excepción a que se refiere el artículo antes citado para alojarlos en la Estación Migratoria, en los casos de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 su estadía excedió de los 15 días que señala el artículo 111 de la Ley de Migración, al permanecer 29, 22, 27, 20, 20, 19, 16 y 16 días hábiles, respectivamente, sin que durante ese tiempo AR1 haya realizado acción o diligencia alguna para buscar un espacio distinto que cumpliera con los estándares para alojar a NNA.

60. En el Informe sobre los NNA-No Acompañados de referencia, esta Comisión Nacional señaló como primera propuesta al INM: *“Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que [NNA-Migración] que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes, por lo que sería conveniente que se exploren las alternativas o formas a fin de que previo a las diligencias de revisión migratoria se tenga ubicado el CAS [Centro de Asistencia Social] que recibiría a los [NNA-No Acompañados], para que*

en caso de que durante dichas diligencias se detenga a una [NNA-No Acompañados], sea alojado directamente en el CAS.”

61. Si bien el citado documento se hizo público y se dio a conocer a las autoridades destinatarias, entre ellas el INM el día 24 de octubre de 2016, próximo a las fechas en que sucedieron las detenciones de los adolescentes víctimas en esta Recomendación, ello de ninguna manera justifica su no canalización ante el Sistema DIF, pues, como ya se indicó, tanto el artículo 112 de la Ley de Migración, en relación con el 111 de su Reglamento, prohíben el alojamiento de NNA-Migración, viajen acompañados o no, en estaciones migratorias, por lo cual se insiste en la importancia de atender dicha propuesta, ya que en la medida que el INM realice las acciones conducentes para respetar los derechos humanos de los adolescentes alojados y requiera al Sistema Nacional DIF, como al DIF de la Entidad Federativa respectiva, en este caso, el de Puebla, designe y/o habilite instalaciones adecuadas para el alojamiento de los NNA-Migración, se cumplirá con la normatividad jurídica nacional y los estándares internacionales instituidos para la máxima protección de este grupo en situación de vulnerabilidad.

62. Es preciso señalar también que AR1 incumplió con lo dispuesto en los artículos 9.1 y 9.2 del Protocolo, los cuales exigen que la autoridad migratoria competente dé aviso inmediato del inicio del PAM a la Procuraduría de Protección, en un término no mayor a 24 horas contadas a partir de iniciado, *“con objeto de que ésta ejerza las atribuciones que la Ley General y su Reglamento le confieren para la representación jurídica, la emisión de las medidas de protección y restitución de derechos, así como el seguimiento y en su caso, el alojamiento de NNA en los centros de asistencia del Sistema Nacional DIF, los Sistemas de las Entidades o los Sistemas Municipales, previo convenio”*.

63. Del análisis de los expedientes administrativos de las 17 víctimas, se advierte que, en 7 casos, la notificación realizada a la Procuraduría-NNA excedió de las 24 horas señaladas en el párrafo que precede, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Víctima	Acuerdo de inicio del PAM	Fecha del oficio de notificación a la Procuraduría-NNA	Fecha del acuse de recibo	Tiempo aproximado transcurrido entre el acuerdo de inicio y la notificación a la Procuraduría-NNA
V3	13/10/2016	14/10/2016	17/10/2016	96 HORAS
V4	13/10/2016	14/10/2016	17/10/2016	96 HORAS
V5	13/10/2016	14/10/2016	17/10/2016	96 HORAS
V6	15/10/2016	17/10/2016	17/10/2016	48 HORAS
V7	29/10/2016	31/10/2016	31/10/2016	52 HORAS
V8	29/10/2016	31/10/2016	31/10/2016	52 HORAS
V17	1/11/2016	07/11/2016	08/11/2016	171 HORAS

64. Es evidente que en los casos mencionados se superó en exceso el tiempo de 24 horas indicado para la notificación a la Procuraduría; en este sentido es importante recalcar que la inmediatez y, por tanto, el cumplimiento del plazo señalado, atiende a la importante labor que tiene el personal de la Procuraduría-NNA en la identificación oportuna de los NNA-Migración que requieran medidas de protección urgentes o especiales, en términos de lo dispuesto en los artículos 121, 122 y 123 de la Ley General y 9.3, 9.4, 9.5 y 9.7 del Protocolo.

65. Además de las violaciones señaladas, con motivo de la privación de la libertad de las víctimas en la Estación Migratoria, también se observaron otras irregularidades que igualmente afectaron su derecho a la seguridad jurídica, tal como se evidencia en los incisos siguientes.

b) Omisión de acordar la ampliación del término de alojamiento de V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 en la Estación Migratoria, y su debida notificación a los agraviados.

66. El artículo 111 de la Ley de Migración y 14, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM¹⁴, disponen que se deberá resolver la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012.

su presentación. No obstante, prevé la posibilidad de que se exceda el citado plazo, cuando se actualicen alguno de los cinco supuestos señalados en el mismo artículo, siendo éstos: *“I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país”*, debiendo notificar al extranjero, por escrito, dicha situación.

67. Del análisis de los expedientes administrativos migratorios se advierte que V2, V4, V5, V6, V7 y V8, permanecieron en la Estación Migratoria por más de quince días hábiles, como se observa en el siguiente cuadro:

Víctima	Fecha de ingreso al INM	Fecha de traslado	Días hábiles de alojamiento
V2	11/10/2016	11/11/2016	22
V4	13/10/2016	11/11/2016	20
V5	13/10/2016	11/11/2016	20
V6	14/10/2016	11/11/2016	19
V7	29/10/2016	22/11/2016	16
V8	29/10/2016	22/11/2016	16

68. Del estudio de los expedientes EA2, EA4, EA5, EA6, EA7 y EA8, se advierte que AR1 omitió acordar la ampliación del término de alojamiento de V2, V4, V5, V6, V7 y V8 en la Estación Migratoria y, por ende, justificar en cuál de los cinco supuestos señalados en el artículo 111 de la Ley de Migración se fundó la permanencia de V2, V4, V5, V6, V7 y V8 en la Estación Migratoria por más de los 15 días que prevé la Ley.

69. AR1 no cumplió con los requisitos que deben tener todos los actos de autoridad que generan un menoscabo en los derechos de las personas, pues no fundó, ni motivó y mucho menos notificó el acto a la parte afectada para que ésta pudiera impugnarlos.

70. Consecuentemente, AR1 también es responsable de la privación de la libertad de las víctimas mencionadas, durante los días posteriores a la prescripción del plazo señalado, pues no había razón legal que justificara su permanencia en la Estación Migratoria.

c) Omisión del Oficial de Protección a la Infancia (OPI) de proteger los derechos de los NNA-No Acompañados.

71. La Circular INM/001/2010¹⁵, en sus artículos 3 y 4 concibe al OPI como el personal del INM capacitado *“para la atención especializada de los [NNA-No Acompañados], que son alojados en una estación migratoria o puestos a disposición de la autoridad migratoria”*, estableciendo, como una de sus principales encomiendas, la de *“orientar y proteger los derechos de los [NNA-No Acompañados], con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables”*.

72. El marco jurídico del OPI y sus atribuciones con respecto a los NNA-No Acompañados, está integrado por los preceptos legales siguientes: 71, 73, 112, fracción IV, de la Ley de Migración; 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176 y 177 de su Reglamento; 7, 8, 9, 10 y 11 de la citada Circular INM/001/2010; 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del INM, así como en los Capítulos I, II, III, IV y V, del Título Segundo del Protocolo.

73. En concordancia con lo dispuesto en el Capítulo I del último instrumento citado, la designación del OPI debe ser en el acuerdo de inicio del PAM, momento a partir del cual adquiere la obligación de proteger los derechos de los NNA-Migración.

¹⁵ Publicada el 12 de enero de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

74. En los expedientes administrativos migratorios de los 17 adolescentes agraviados, se advierte que el OPI se asignó a las personas adolescentes de la siguiente manera:

OPI	Víctimas cuya protección les fue asignada.
AR2	V1, V3, V7, V8, V17.
AR3	V2, V4, V5, V6, V9, V10, V11, V12, V13, V14.
AR4	V15, V16.

75. Bajo este contexto, en términos de la legislación indicada, AR2, AR3 y AR4 debieron proteger los derechos de las víctimas, a partir de su designación, sin embargo, del cúmulo de elementos de prueba que obran en el expediente de queja se advierte que no fue así.

76. Inmediatamente después del multicitado acuerdo de inicio AR1 dispuso en el acuerdo de presentación el ingreso de los 17 [REDACTED] a la Estación Migratoria, lo cual fue en contravención con lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento de la Ley General. A pesar de ello, AR2, AR3 y AR4 consintieron el acto, pues en su calidad de OPI firmaron el acuerdo mencionado, en cada uno de los 17 casos, respectivamente, sin realizar manifestación alguna en contra de dicha decisión, a la que estaban obligados, como enseguida se verá.

77. El artículo 8 de la Circular arriba señalada, indica que es obligación del OPI “*solicitar inmediatamente al Responsable de la Estación Migratoria que se canalice al [NNA-No Acompañados] a una institución especializada para su debida atención*”. Sin embargo, tampoco obra constancia en los expedientes administrativos migratorios, que acredite que AR2, AR3 y AR4 hubiesen realizado acción o diligencia alguna con el objeto de solicitar a AR1 que canalizara a los 17 [REDACTED] a las instalaciones del Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

78. El incumplimiento en que incurrieron AR2, AR3 y AR4 también las hace responsables, por omisión, de la privación de la libertad de los NNA-Migración citados,

al interior de la Estación Migratoria, prohibición que está dispuesta en el artículo 111 del Reglamento de la LDNNA.

79. Por otra parte, del análisis de los 17 expedientes administrativos migratorios, tampoco se advierte que AR2, AR3 y AR4 hayan realizado acción o diligencia tendente a requerirle a la autoridad migratoria justificara la ampliación del plazo de alojamiento de V2, V4, V5, V6, V7 y V8 en la Estación Migratoria, y su debida notificación a los mismos, para que pudieran hacer válido su derecho de audiencia, así como recurrir, en su caso, la resolución respectiva.

80. Lo anterior, a pesar de que el artículo 4 de la multicitada Circular indica que el OPI tiene *“la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de los [NNA-No Acompañados], con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables”*.

81. Consecuentemente, ante el incumplimiento de AR1, de canalizar de manera inmediata a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17 al Sistema DIF y al privarlos de su libertad en la Estación Migratoria, así como, por exceder, en algunos casos, el plazo de las 24 horas que señala la norma para notificar a la Procuraduría-NNA, sobre la presentación de NNA-Migración, y al omitir acordar la ampliación del plazo de alojamiento de V2, V4, V5, V6, V7 y V8 en la Estación Migratoria, y su debida notificación a los agraviados; así como por el hecho de que AR2, AR3 y AR4 trasgredieron los derechos de los hoy agraviados, esta Comisión Nacional determina que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, conculcaron en agravio de los 17 [REDACTED] mencionados su derecho a la seguridad jurídica reconocido en los artículos referidos 14, párrafo primero, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9.1 y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 37 inciso d) de la Convención sobre los Derechos del Niño y, 3 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DERECHO A LA PRIVACIDAD

82. El artículo 1º, párrafo tres, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”*. El diverso 4º, párrafo nueve, del mismo ordenamiento establece que: *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”*. Por su parte, el artículo 16, párrafo uno, también constitucional, garantiza el ámbito de la privacidad, al señalar que: *“Nadie puede ser molestado en su persona [...] sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

83. A nivel internacional, el derecho a la vida privada también está reconocido en diversos instrumentos jurídicos: artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 5.2, 11 y 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”; 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 3.2, 3.3, 16, 19.1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

84. La Real Academia Española define a la privacidad como el *“ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión”*. Al respecto, la CrIDH ha sostenido que *“el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública”*¹⁶, por lo tanto, está prohibida toda injerencia en la vida privada de las personas.

¹⁶ Caso “Atala Riffo y niñas vs. Chile”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Párr. 161

85. Para la misma CrIDH, el *“derecho a la vida privada abarca todas las esferas de la intimidad”*¹⁷, entendiendo a ésta, como *“una facultad subjetiva reconocida a favor de la persona física, de no permitir la intromisión de extraños, en lo que respecta al ámbito de su reserva individual, sin perjuicio de las limitaciones normativas que de manera expresa se establezcan o de costumbres y usos sociales prevalecientes en una época y lugares determinados”*¹⁸.

86. Al respecto, la SCJN ha señalado que *“el derecho protege una ‘esfera de privacidad’ del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal”*¹⁹. Este *“principio de autonomía de la persona [...] veda toda actuación estatal que procure la instrumentalización del individuo, es decir, que la convierta en un medio para fines ajenos a las elecciones sobre su propia vida, su cuerpo y el desarrollo pleno de su personalidad, dentro de los límites que impone la Convención”*²⁰.

87. Esta Comisión Nacional ha sostenido *“que el cuerpo de toda persona es constitutivo de su intimidad personal y que existe una estrecha vinculación entre la intimidad corporal y personal con el libre desarrollo de la personalidad”*²¹. Tocante a ello, la CrIDH también se ha pronunciado al respecto, al señalar que *“la vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo decide proyectarse hacia los demás”*²², siendo una *“condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad”*²³.

¹⁷ Ibídem. Párr. 156

¹⁸ Celis Quintal, Marcos Alejandro, *“La protección a la intimidad como derecho fundamental de los mexicanos”*, México, UNAM, 2016. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.74

¹⁹ Tesis constitucional: *“DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA”*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, noviembre de 2006, registro 2013140

²⁰ Caso *I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Párr. 150

²¹ Recomendación 21/2015, Párr. 30.

²² Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 119, y Caso *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica*, Párr. 143.

²³ Caso *I.V. Vs. Bolivia*. óp. cit. Párr. 152

88. En este contexto, el derecho a la privacidad salvaguarda la decisión de las personas sobre su intimidad y el desarrollo de su personalidad, que incluye, entre otras cosas, cómo manifestar su sexualidad, cuándo, dónde y ante quién exhibir su cuerpo.

89. Por ello, cuando un NNA exterioriza públicamente y contra su voluntad, las partes del cuerpo que generalmente no son descubiertas, en circunstancias no propicias y arbitrarias, se trasgreden su intimidad y por consiguiente se viola su derecho a la privacidad corporal, y el libre desarrollo de su personalidad, pues se anula su derecho a tomar libremente las decisiones respecto de su persona, ya que se le impone una conducta sobre la que pierde el control.

90. Por consiguiente, cualquier exhibición, injerencia o revisión total o parcial del cuerpo por un tercero debe ser consentida y encontrarse legalmente fundada, tratándose de NNA, toda forma que se aparte de estos mínimos será arbitraria y, por tanto, violatoria de los derechos humanos a la privacidad y por ende, a la intimidad.

91. Antes de abordar la violación al derecho a la privacidad cometida en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, es preciso señalar que fue a su ingreso a la Estación Migratoria cuando fueron violentados por la conducta de los servidores públicos adscritos a la misma, quienes evidentemente no estaban preparados para tratar con NNA-Migración ni darles el cuidado y la protección que requerían, tal como se evidenciará en los párrafos subsecuentes.

92. El 9 de noviembre de 2016, las víctimas declararon ante personal de este Organismo Nacional que a su ingreso a la Estación Migratoria, entre los días 11 de octubre y 1° de noviembre de 2016, los guardias de seguridad privada les ordenaron [REDACTED] con motivo de una revisión corporal, indicándoles que [REDACTED] por su voluntad, ellos se [REDACTED]. Asimismo, [REDACTED] extranjeros detallaron que durante su revisión no estuvo presente algún servidor público del INM.

93. El INM sostuvo en su informe del 2 de diciembre de 2016, en torno a los hechos de queja, que las revisiones corporales a los extranjeros en las Estaciones Migratorias se realizaron de conformidad con lo señalado en los artículos 10 y 33, fracción III, del Acuerdo por el que se expiden las normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales (Acuerdo), los cuales indican que los alojados serán sujetos de revisiones físicas.

94. Cabe señalar que, en ningún de los apartados del citado informe se negó que las revisiones corporales practicadas a los hoy agraviados se realizaran de la manera narrada, *limitándose a señalar que “los hechos materia de la queja [...] eran completamente desconocidos por el personal de este Instituto”*.

95. A pesar de lo señalado por el INM, esta Comisión Nacional considera que hay elementos de convicción en el expediente de queja, concluyentes para determinar que las revisiones a las que fueron sometidos los diecisiete adolescentes víctimas, se realizaron en las condiciones por ellos narradas, las cuales fueron intrusivas, arbitrarias e ilegales, con base en cuatro circunstancias: a) En agravio de adolescentes, b) Revisión ilegal; c) Revisión sin facultades; y d) INM incumplió su obligación de garante.

a) En agravio de adolescentes.

96. No obstante que los artículos 231 del Reglamento de la Ley de Migración; Segundo del Acuerdo por el que se reconoce al INM como instancia de Seguridad Nacional; 10, 33, fracción III, y 37 del Acuerdo, señala que al momento del ingreso de los extranjeros puestos a disposición de la Estación Migratoria, deberán ser revisados a efecto de *“evitar el ingreso indebido de sustancias, materiales u objetos no autorizados”*, y garantizar la seguridad e integridad de todas y cada una de las personas que se encuentren en esas instalaciones, las revisiones corporales deben ser respetuosas de los derechos humanos de las personas sujetas a las mismas, debiéndose llevar a cabo siempre y cuando tengan una causa legítima establecida en una norma que las justifique, se realice por una autoridad competente, en lugares donde exista privacidad y a través de procedimientos adecuados, en los que se tome en consideración la edad,

sexo y circunstancias personales que puedan ameritar un trato diferenciado, debiendo, en todo momento, ponderar que la actuación no implique un daño mayor que el que se obtendría de no realizarla.

97. En el caso que nos ocupa, esta Comisión Nacional advierte que el INM pasó por alto la edad de las víctimas, en primer lugar, porque todos eran adolescentes, y aun así, el trato que recibieron fue el mismo que un adulto, tal como se acredita con la declaración de uno de los agente de seguridad privada, quien ante este Organismo Nacional señaló: *"al llegar [REDACTED] [...] uno por uno se les ingresa a una habitación [...] donde se les 'pide' que [REDACTED] y se les 'pide' que hagan algunas [REDACTED] a fin de localizar droga o cualquier cosa prohibida"*.

98. Como se puede observar, dicho agente señaló que les *"pedía"* a los extranjeros a su ingreso [REDACTED]; por su parte, los agraviados hablaron de que se les *"ordenaba"* hacerlo. Si consideramos que se trataba de [REDACTED] cuya madurez emocional no era suficiente para rebelarse ante actos arbitrarios y que existía, en los hechos, una relación de supra a subordinación, pues al llegar a las instalaciones de la Estación Migratoria observaron que quienes les ordenaban [REDACTED] eran los que vigilaban el lugar y mantenían el orden en la misma, es posible sostener que los agraviados no tenían otra opción que asumir una actitud de obediencia, que además se veía impuesta ya que según lo narran las víctimas, eran amenazados en el sentido de que de no hacerlo, el elemento de seguridad privada que lo ordenaba lo [REDACTED] [REDACTED] imposibilitándolos a ejercer su derecho a la privacidad corporal, toda vez que su [REDACTED] les fue impuesta.

99. Este Organismo Nacional sostiene que ante la evidente afectación de algún derecho, si se trata de un NNA siempre debe prevalecer su interés superior para impedir su victimización con motivo de cualquier acto de autoridad; debe reprimirse toda conducta que pueda exponer su integridad personal, lo que en este caso no sucedió.

100. La decisión de realizar las revisiones en la manera en que se indica, se asumió, al parecer, porque aproximadamente un mes atrás alguien ingresó un objeto prohibido a la Estación Migratoria, como así lo declaró el supracitado agente de seguridad, quien dijo a personal de esta Comisión Nacional, que: *“lo anterior se realiza desde hace aproximadamente un mes, ya que uno de los migrantes que llegó aquella ocasión, sin precisar si era [REDACTED], traía [REDACTED]”*.

101. El actuar anterior hizo prevalecer una supuesta política de seguridad basada en la sospecha infundada de que cualquier persona migrante podía ingresar objetos prohibidos a la Estación Migratoria sobre el interés superior de la niñez, motivo por el cual realizaban dicha revisión en trasgresión de su derecho a la privacidad.

102. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que: *“La adopción del principio del interés superior del menor o la protección más amplia hacia éste, obliga a las autoridades del Estado Mexicano, al igual que en los casos de colisión en la aplicación de dos o más derechos humanos, a hacer un ejercicio de ponderación para buscar la armonización entre los valores en juego, pero sin omitir el respeto a los derechos de alguno de los interesados”*²⁴. Bajo este contexto, AR1 y AR5 debieron ponderar el interés superior del menor como una política garantista que privilegiara los derechos humanos, sin dejar de cuidar la seguridad del establecimiento, lo que en el caso que nos ocupa no sucedió.

103. Esta Comisión Nacional no pretende oponerse a las medidas que por motivos de seguridad se realizan a los extranjeros detenidos en las Estaciones Migratorias, pues esa es una facultad que le otorga la normatividad al INM, sin embargo, dichas

²⁴ Tesis constitucional: “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EN CASO DE COLISIÓN EN LA APLICACIÓN DE DOS O MÁS DERECHOS HUMANOS, LA ADOPCIÓN DE ESTE PRINCIPIO OBLIGA A LAS AUTORIDADES A HACER UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN PARA BUSCAR LA ARMONIZACIÓN ENTRE LOS VALORES EN JUEGO, PERO SIN OMITIR EL RESPETO A LOS DERECHOS DE ALGUNO DE LOS INTERESADOS, A FIN DE OTORGAR AL INFANTE TODO LO QUE SOLICITA, EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA Y SIN REQUISITO ALGUNO”. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2017, registro 2014896.

revisiones deben llevarse a cabo por el personal competente y en condiciones de respeto a la dignidad y a los derechos humanos. De ninguna manera este Organismo Nacional está de acuerdo en que los NNA-Migración sean objeto de revisiones arbitrarias, pues las mismas son contrarias a las medidas de cuidado y protección integral exigidas en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de los Niños, las cuales deben redundar en salvaguardarlos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, mientras el niño se encuentre bajo la tutela del Estado.

b) Revisión ilegal.

104. El INM creó una guía metodológica dirigida a su personal denominada *Manual de Operación para la Revisión Corporal* (en adelante Manual), la cual tiene como objetivo “describir las actividades necesarias para detectar, mediante la revisión corporal y registro preventivo; objetos, instrumentos o sustancias prohibidas que pudieran poner en riesgo la integridad física, psicológica y moral de las personas extranjeras en proceso de ser presentadas ante el INM, así como las que se encuentran alojadas en las estancias provisionales y estaciones migratorias, con estricto apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos”.

105. Para llevar a cabo dichas revisiones corporales, el Manual detalla una guía de cómo se tienen que efectuar, señalando los siguientes pasos para el personal del Instituto:

“1. Informar con claridad y amabilidad a la persona que fue presentada [...] que por razones de seguridad se le deberá efectuar una revisión corporal.

2. De contar con ello el servidor público deberá colocarse guantes y solicitar a la persona que entregue los objetos que porte en los bolsillos y se coloque de espalda a quien efectuará la revisión, con los brazos abiertos al máximo posible a la altura de los hombros, y con las palmas de las manos extendidas hacia abajo [...]

9. Iniciar la revisión por el dorso, palma y entre los dedos de la mano derecha de la persona.
10. Posteriormente se revisa el antebrazo en forma ascendente, desde la muñeca hasta el hombro derecho, poniendo especial atención en la parte anterior del codo. En caso de que el revisado porte alguna prenda de manga larga, palpar y estrujar firmemente sobre la ropa, cuidando en todo momento no ejercer una presión excesiva que pudiera lastimar al revisado.
11. Al llegar al hombro, continuar la revisión por la parte posterior de la cabeza a la altura de la nuca. Se deberán introducir los dedos medio e índice entre el cuello de la camisa, deslizándolos desde el centro de la nuca hacia la barbilla, de ida y vuelta.
12. Revisar la mitad de la cabeza, introduciendo la mano derecha en el cabello con los dedos entreabiertos, y sacudiéndolo (esto sobre todo si el revisado tiene cabello largo o abultado).
13. Concluida la revisión de la mitad derecha de la cabeza, se efectúa una revisión minuciosa del pabellón auricular, ya que es frecuente que se oculten objetos o sustancias en este.
14. A continuación se revisa la caja torácica. En caso de que la persona revisada sea de sexo femenino, se deberá palpar con cuidado la ropa interior (sostén), pues es frecuente que se oculten objetos o sustancias en este lugar (la revisión la deberá hacer una persona del mismo sexo).
15. Posteriormente se revisa la espalda, desde el hombro, bajando por el omóplato hasta la cintura.
16. Al llegar a la cintura, se introducen los dedos medios e índice en el pantalón, jalando de arriba abajo y de izquierda a derecha, separando la prenda del cuerpo [...] de tal manera que si oculta algún arma, objeto o sustancia, estas caigan por su propio peso.
17. Para finalizar la revisión por el flanco derecho de la persona, se desciende por la extremidad inferior desde la espalda baja hacia la cintura, zona genital, ingle, muslo, rodilla y pantorrilla.

18. Se deberá inspeccionar con cuidado la bastilla del pantalón o falda, así como los calcetines de la persona revisada, ya que es frecuente que se oculten objetos o sustancias en este lugar.

19. Concluida la revisión del flanco derecho de la persona, se procede a realizar la revisión ahora por el flanco izquierdo.”

106. Como se puede observar de lo descrito, la revisión corporal señalada y prevista en el citado Manual, se realiza sobre la ropa de la persona y en ningún momento de la misma se advierte que la persona sujeta a la revisión puede ser desnudada.

107. En el caso en concreto de los diecisiete [REDACTED] agraviados, las revisiones de las que fueron objeto no cumplieron con los estándares mencionados en el citado Manual, pues no hay elementos de convicción ofrecidos por la autoridad responsable en el sentido de que en cada caso se haya seguido, paso por paso, dicho procedimiento y, por el contrario, si hay pruebas suficientes para sostener que las revisiones a las que fueron sometidos, se realizaron de manera intrusiva y arbitraria, fuera de los estándares descritos en el citado Manual.

108. Para probar la ilegalidad de las revisiones en mención, en primer lugar se cuenta con el testimonio de las víctimas, rendido el 9 de noviembre de 2016, ante personal de este Organismo Nacional, ocasión en la que en conjunto refirieron: *“que a su ingreso a esas instalaciones en diferentes fechas, los guardias de seguridad privada que laboran en ese lugar los condujeron a una habitación desprovista de cámara de vigilancia y les llevaron a cabo una revisión corporal en la cual fueron obligados a [REDACTED] [REDACTED] y a realizar [REDACTED]”*

109. Se cuenta también con la entrevista que el mismo 9 de noviembre de 2016, dos visitadores adjuntos tuvieron con uno de los agentes de seguridad privada, lo que se corroboró pues vestía el uniforme de la “Empresa”, que en el momento de ocurridos los hechos prestaba sus servicios en las instalaciones de la Estación Migratoria, a quien se le cuestionó sobre el procedimiento que se implementa a la llegada de los extranjeros a la estación migratoria, respecto a lo cual admitió que: “[...] [REDACTED]”

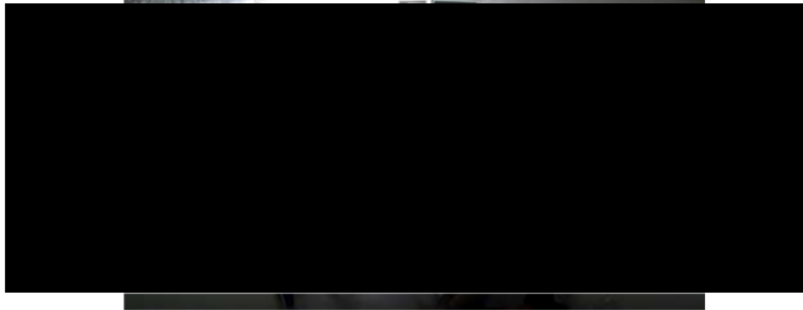
[REDACTED]

[REDACTED]

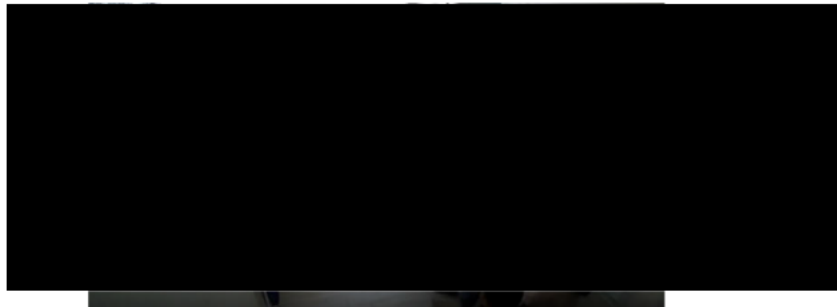
110. De igual manera, se encuentran agregados al expediente de queja los videos de las cámaras de vigilancia del pasillo de ingreso al área de alojamiento de la Estación Migratoria, de los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, que son precisamente aquéllos en los que las 17 víctimas ingresaron a dicha estación, en los cuales se observa que al arribo de las personas migrantes, el procedimiento de revisión es similar, advirtiendo el siguiente proceder:

- Las revisiones las realiza únicamente el personal de “*Empresa*” (guardias de seguridad privada).
- El guardia llama a la persona que ha de revisar y le pide que ingrese a una de las habitaciones que se observan en ese pasillo.
- El guardia cierra la puerta, desapareciendo ambos de la imagen de la cámara, permaneciendo en dicha habitación por un tiempo aproximado de dos y medio a tres minutos.
- Luego de lo anterior, el guardia realiza la misma maniobra con las personas restantes, que se encuentran formados para ingresar al cuarto.
- No se observa que algún servidor público del INM supervise la revisión.
- Incluso, en algunos de los casos se observa que las personas salen de la habitación sin playera o camisa y terminan de vestirse al exterior, tal como se evidencia en las siguientes imágenes que fueron tomadas del video remitido por el INM de fecha 29 de octubre de 2016, en la Estación Migratoria.

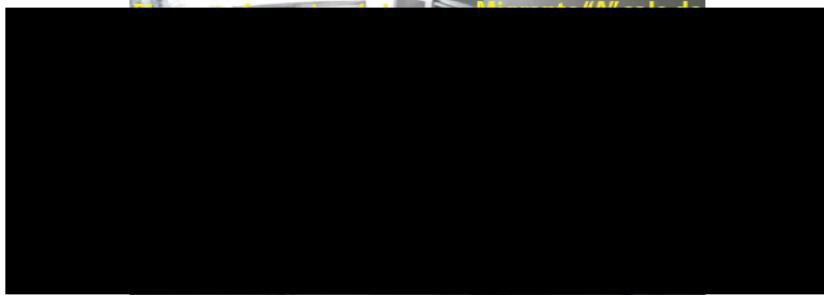
Toma 1. El elemento de la “*Empresa*” ingresa a un cubículo y tras de él, la persona migrante que será sometida a revisión.



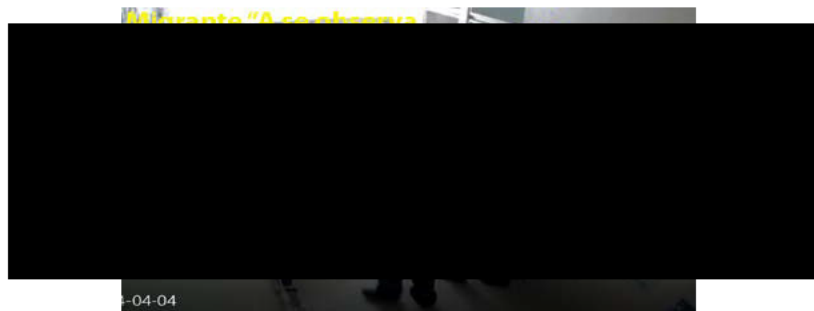
Toma 2. Migrante A, ingresa al cubículo completamente vestido, mientras otras personas extranjeras, se encuentran en fila esperando su turno para ser revisados.



Toma 3. Sale migrante A del cubículo, desnudo de la parte superior de su cuerpo, sin la playera ni sudadera con la que inicialmente ingresó al cubículo, mientras el migrante B ingresa al mismo cuarto de donde salió el migrante A, el resto espera su turno.



Toma 4. Se observa al migrante A, desnudo del torso, mientras se coloca su playera, con la que inicialmente ingresó al cubículo y su sudadera está en la mesa adjunta.



111. Concatenados los elementos de convicción antes reseñados, es posible establecer que en la Estación Migratoria las revisiones no se realizaron como lo precisa el Manual, transgrediendo lo establecido en el mismo y los derechos humanos de las personas que son objeto de esas revisiones, tal como fue el caso de los 17 [REDACTED] en contexto de migración a los que ilegalmente se les impuso la misma.

c) Revisión sin facultades.

112. La revisión corporal debe realizarse por una autoridad competente, correspondiéndole a los agentes de migración adscritos a la Estación Migratoria realizarlas, toda vez que según el *Manual*, son a los que se les capacita con estrategias de actuación basadas en el respeto a los derechos humanos.

113. No obstante lo anterior, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 33, fracción III, del multicitado Acuerdo, así como lo indicado en el *Manual*, en los que se indica que la revisión física se llevará a cabo por personal del Instituto o de seguridad de su mismo sexo.

114. Los textos anteriores no mencionan si la expresión "*personal de seguridad*" tiene que ver con los elementos de seguridad privada o el personal de migración encargado de la seguridad de la Estación Migratoria, pues existe un departamento de seguridad,

operación y custodia conformado por elementos adscritos al INM y tratándose de niños, niñas y adolescentes (NNANNA) está el OPI.

115. Si estamos ante una función exclusiva de los servidores públicos adscritos a INM, en los videos allegados a este Organismo Nacional no se advierte la presencia del personal de migración al momento de efectuarse las revisiones, por lo que él o los agentes que se encontraban de guardia en la Estación Migratoria los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, incumplieron con el ejercicio de la función de custodia, seguridad y vigilancia de los extranjeros agraviados, incluyendo AR2, AR3 y AR4 en su calidad de OPI responsable de atender las necesidades de los adolescentes agraviados.

116. Si, por el contrario, estamos ante una función que llevan a cabo elementos de seguridad privada, debe señalarse que para que pudieran haber realizado esta actividad debió establecerse como una obligación en el contrato de prestación de servicios respectivo. Sin embargo, en el *“ANEXO TÉCNICO PARA LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE VIGILANCIA DE LA DELEGACIÓN FEDERAL Y ESTACIÓN MIGRATORIA DEL [INM] EN PUEBLA DEL 01 DE MARZO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016”* en que se detallan las actividades y características del servicio a prestar, en el apartado de *“FUNCIONES”*, en los incisos D. y L. de dicho documento, únicamente se indica que es obligación de los elementos de la *“Empresa”* controlar la entrada y salida de las personas que ingresen a la Estación Migratoria, y se acota que dicha tarea se efectuará solicitando a los que ingresen una identificación, y llevar el control a través del Libro de Gobierno que les proporcione la Delegación. En ninguna de sus cláusulas señala que realizaran o participaran en revisiones corporales.

117. En suma, es de concluirse que no había justificación legal para que se le permitiera al personal de seguridad privada llevar a cabo este tipo de revisiones en agravio de los migrantes varones, incurriendo en otra irregularidad que corrobora que los hoy agraviados fueron sometidos a revisiones corporales ilegales y arbitrarias.

d) INM incumplió su obligación de garante.

118. El artículo 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos refiere que: *“Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”*.

119. Éste y otros instrumentos nacionales e internacionales obligan a todas las instituciones del Estado mexicano, a que cuando haya NNA involucrados, todas las acciones derivadas de las funciones atribuidas a sus servidores públicos, deberán estar encaminadas a preservar y proteger sus derechos.

120. Por lo que hace a la orden dada para que los elementos de seguridad privada llevaran a cabo las revisiones corporales [REDACTED] a los extranjeros para verificar que no trajeran consigo objetos prohibidos, el agente de seguridad respondió que fue *“el Jefe de Seguridad y Custodia de la estación migratoria”*. El INM en su informe negó que personal de la Estación Migratoria hubiese dado la orden.

121. Bajo esta premisa, aun cuando los elementos de seguridad privada hayan sido quienes tomaron la decisión de realizar las revisiones de la manera ya señalada, ello no exime de responsabilidad al personal de la Estación Migratoria.

122. La CrIDH se ha pronunciado en varios casos²⁵ en torno a actos cometidos por entes privados que han derivado en violaciones a derechos humanos, en los que ha resaltado la responsabilidad de los Estados de regular, supervisar y fiscalizar la actuación de éstos.

²⁵ Ver: CrIDH. Caso *“Ximenes Lopes vs Brasil”*. Sentencia de 4 de julio de 2016. Serie C. No. 149, párrafos. 89, 90, 95, 107 y 141; Caso *“Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párrafos: 178, 189 y 190; Caso *“Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador”*, párr. 119, y Caso *“Suárez Peralta Vs. Ecuador”*, párrafos. 144, 149 y 150.

123. Dicha postura, encuentra su fundamento en los *“Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”*²⁶, avalados por el Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, mediante los cuales se ha establecido que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos²⁷.

124. En este sentido, la CrIDH señaló, tal como lo reiteran dichos principios, que *“los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Para tal efecto los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar, mediante políticas adecuadas, los abusos que aquellas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”*²⁸.

²⁶ ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para *“proteger, respetar y remediar”*. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Presentado durante el 17º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf, y <http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>. El Consejo de Derechos Humanos avaló dichos principios y creó un comité para promover su implementación. Cfr. Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4, UN Doc. A/HRC/17/4, 6 de julio de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/74/PDF/G1114474.pdf?OpenElement>. Asimismo, Cfr. La Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos: Guía para la interpretación. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf. En similar sentido, la Organización de Estados Americanos en su resolución del 4 de junio de 2014 hace evidente la necesidad de continuar implementando instrumentos que sean jurídicamente vinculantes sobre las empresas y el “desarrollo de mecanismos que permitan el intercambio de buenas prácticas y experiencias en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial”. Cfr. Resolución AG/RES. 2840 (XLIV-O/14), sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Empresarial. Aprobada en la segunda sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2840_XLIV-O-14.pdf.

²⁷ Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, *supra*, Principios 1, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 22, 25.

²⁸ Corte IDH. “Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 224.

125. Esta Comisión Nacional ha venido observando que cada vez existen mayores referencias y quejas hacia instituciones privadas por actos violatorios de derechos humanos, por tanto, es necesario que las organizaciones empresariales asuman su corresponsabilidad en la protección y defensa de los derechos humanos fundamentales de todas las personas, en tanto que los organismos ejecutivos y legislativos del Estado mexicano llevan a cabo los cambios normativos que se requieran para investigar y, en su caso, sancionar tales conductas.

126. No obstante lo anterior, era deber del INM, especialmente de AR1 y AR5, evitar que los agraviados fueran violentados en su privacidad por los elementos de la “Empresa”, en términos de los citados Principios Rectores, como de lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo invocado, que señala: *“Es responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la Estación Migratoria, la custodia, seguridad y vigilancia de las personas extranjeras alojadas en las Estaciones Migratorias y en las Estancias Provisionales”*.

127. La falta de cumplimiento de dicha responsabilidad, también violentó lo dispuesto en los artículos 7 de la Ley General que señala: *“Las leyes federales y de las entidades federativas deberán garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes; así como prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos”*; 17, fracción I, en el que se establece que: *“Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que: I. Se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la oportunidad necesaria”*; y 76, párrafo dos, que dispone que: *“[NNA] no podrán ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada [...] que atenten contra su honra, imagen o reputación”*.

128. Corroborar lo anterior, lo sostenido por la CrIDH en la Opinión Consultiva OC-21/2014, en la que sostuvo que el Estado tiene la posición especial de garante *“con respecto a personas que se encuentran bajo su custodia o cuidado, a quienes debe de*

proveer, en tanto obligación positiva, las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y recibir un trato humano acorde con su dignidad personal, de conformidad con los artículos 4.1 y 5 de la Convención y I y XXV de la Declaración, lo que se aplica de forma peculiar o preferente a las niñas y a los niños migrantes, que requieren de las medidas de protección especial de acuerdo a los artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración”.²⁹

129. No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional el hecho de que el INM haya informado que: *“los hechos materia de la queja [...] eran completamente desconocidos por el personal de este Instituto hasta la fecha en que se realizó la visita correspondiente y fueron comunicados por personal de dicha Comisión”,* pues ello resulta especialmente grave, sobre todo cuando la violación al derecho a la privacidad de los agraviados sucedió, por lo menos, desde el 11 de octubre al 1 de noviembre de 2016, y si se toma en cuenta que la visita del personal de esta Comisión Nacional fue el 9 de noviembre de 2016, resulta altamente factible que durante esos 28 días la autoridad responsable de la protección de los [REDACTED] agraviados no se enteró de lo que les acontecía, siendo además probable que hayan existido más varones violentados en su intimidad, incluyendo NNA-Migración y adultos.

130. De este modo, AR1 y AR5 omitieron dar cumplimiento con su obligación de garantizar la custodia, seguridad y vigilancia de las personas extranjeras alojadas en la Estación Migratoria, incluyendo a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17.

131. Además, la citada omisión contravino la instrucción que ya había girado un año atrás el OIC en el INM, a través de la auditoria 05/2015, de 14 de julio de 2015, en la que sostuvo la obligación de:

“I. Verificar que la Seguridad de la Estación Migratoria se apegue al artículo 9 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las

²⁹ Opinión Consultiva OC-21/2014, óp. cit. Párr. 172

Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración [...]”; y

“II. Verificar que el personal de la empresa de seguridad privada [...] se limite a realizar funciones que tiene expresamente descritas, de acuerdo al contrato número [...] denominado “Contrato para la Prestación del Servicio de Vigilancia en las instalaciones de la Delegación Federal en el Estado de Puebla”.

132. Antecedente que permite a este Organismo Nacional sostener que AR1 y AR5 incumplieron con su obligación de supervisar y garantizar la custodia, seguridad y vigilancia de las personas extranjeras alojadas en la Estación Migratoria, lo que la autoridad competente deberá tomar en consideración al momento de determinar la responsabilidad administrativa conducente.

133. En este sentido, tanto AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y demás agentes de migración que se encontraban de guardia en la Estación Migratoria, los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016 son responsable por omisión respecto de la violación al derecho a la privacidad de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y demás extranjeros que fueron desnudados durante la revisión física a la que se les sometió, pues dichos servidores públicos en su calidad de garantes debieron impedir que los agraviados fueran afectados por la exhibición, intromisión, revisión ilegal y arbitraria de sus cuerpos, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1º y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1º, 5.2, 11.2 y 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”; 2, 3.2, 3.3, 16, 19.1, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 2, 3, fracción I, 4 y 22 de la Ley de Migración; 1 y 231 de su Reglamento; 76 de la Ley General; 2, 3, fracciones IV y V, 9 al 12, 21, 50 y 51 del multicitado Acuerdo; 1, 5, 7 y 11 del Acuerdo por el que se Delegan Atribuciones para Autorizar Trámites Migratorios y Ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración.

INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ

134. El artículo 4º, párrafo nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que todas las decisiones que se tomen en relación con los NNA estén sustentadas en la consideración primordial de su interés superior, lo cual 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.

135. El artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que las autoridades del Estado tienen el deber no sólo de respetar los derechos humanos de las personas, sino de tomar las medidas de cualquier naturaleza que resulten necesarias para salvaguardar sus derechos atendiendo a sus necesidades particulares o a su tipo de vulnerabilidad.

136. En el artículo 19 de ese mismo instrumento internacional reconoce el derecho a las medidas de protección que deriven de su condición de niños, niñas y adolescentes, atribuyendo dicha tarea a su familia, la sociedad y el Estado.

137. Al respecto, la CrIDH ha sido enfática en señalar que *“el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad [...] La obligación de proteger el interés superior de los niños y niñas durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados puede implicar, inter alia, lo siguiente: i) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades [...]”*³⁰

138. En ese mismo sentido, el principio II de la Declaración de los Derechos del Niño establece que la ley garantizará que el niño goce de protección especial *“para que*

³⁰ Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Párr. 201

pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad”, atendiendo al interés superior del niño.

139. La “*Observación General número 14*” del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas³¹, en sus párrafos 6 y 7 explica la tridimensionalidad del concepto del interés superior del menor, 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.

140. Como un derecho, el interés superior del niño exige que “*sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general.*”³²

141. Respecto a su segunda acepción, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica en una tesis de jurisprudencia constitucional que se trata de “*un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que ser aplicada a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor*”.³³ Esta Comisión Nacional en su Recomendación General 21, señaló que: “[...] *el interés superior de la niñez como principio rector debe guiar todas las leyes, políticas públicas y actuación de los servidores públicos, por lo que en su diseño y ejecución se deben contemplar todas aquellas situaciones que involucren a las niñas y los niños y deben ser concebidas y mirando en todo por su*

³¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo1), p. 6.

³² *Ibidem*, p. 6, inciso a.

³³ “*INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL*”, Semanario Judicial de la Federación, Registro. 2006011

*bienestar y mejor protección, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad a las que están expuestos”.*³⁴

142. Como norma de procedimiento, implica que *“siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales. Además la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho.”*³⁵

143. En el caso de NNA-Migración, particularmente de aquéllos que viajan no acompañados o separados, la aplicación de este principio exige *“una evaluación clara y a fondo sobre su identidad; esto es su nacionalidad, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, crianza, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección”.*

144. Asimismo, *“se debe tomar en cuenta diversas circunstancias como la edad, si están acompañados de sus padres, las experiencias que han vivido, el grado de madurez y educación”.*³⁶

145. El mismo artículo 169 del Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, establece que para todas las decisiones relativas al tratamiento de niñas, niños o adolescentes por parte de la autoridad migratoria, debe prevalecer el interés superior de la niñez.

146. Al tener en consideración el contenido normativo del principio en estudio, así como las conductas activas y omisas desplegadas por las autoridades AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 durante el tiempo que los multicitados adolescentes estuvieron bajo su

³⁴ Recomendación General 21, Párr. 54

³⁵ Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño, p.6, inciso c.

³⁶ SCJN, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes sujetas de protección internacional, México, 2013, pág. 55

responsabilidad, es posible señalar que desatendieron su deber de valorar el interés superior de los agraviados, en las tres acepciones mencionadas, como derecho sustantivo, como norma de procedimiento y como principio jurídico interpretativo, lo cual impactó en la violación de sus derechos a la seguridad jurídica y a la privacidad.

147. La falta de cumplimiento de sus funciones permitió que las víctimas fueran sujetas a medidas ilegales, intrusivas, arbitrarias y abusivas en su perjuicio, sin que se considerara las posibles repercusiones en las mismas, pues al obligarlos a desnudarse, se antepuso a su bienestar físico y emocional la idea de la posible comisión de un ilícito; se dio prioridad, a la seguridad de la Estación Migratoria sobre su derecho al interés superior.

148. En todo caso, las autoridades debieron prever medidas no intrusivas a los derechos humanos de los NNA, ni de cualquiera de los extranjeros afectados, ya que no se debe pasar por alto que con base en el dicho de uno de los agentes de seguridad, estas revisiones se asumieron aproximadamente un mes atrás y, además, se efectuaron a toda aquella persona en contexto de migración, del sexo [REDACTED] que ingresaba a la Estación Migratoria, por lo que al margen de las 17 víctimas reconocidas pudieron haber sido un número mayor de personas agraviadas, incluyendo, NNA y adultos.

149. Como principio, el interés superior de la niñez tampoco fue cumplido por AR1 y AR5, de haberlo hecho, desde el 2015, cuando el OIC instruyó a la Estación Migratoria verificar que se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo y se limitara a los elementos de seguridad privada a realizar las actividades descritas en su contrato, hubieran determinado como regla al interior de la Estación, que las revisiones corporales de todos los NNA fueran realizadas por el personal del INM capacitado para ello, de esta manera se hubiera evitado un perjuicio en los derechos de los adolescentes agraviados, incluidos el de seguridad jurídica y privacidad.

150. Finalmente, el interés superior de la niñez como norma de procedimiento tampoco se garantizó, ya que desde el momento en que se determinó el ingreso de los 17

adolescentes a la Estación Migratoria, no se notificó a la Procuraduría-NNA y DIF-Puebla el ingreso de V3, V4, V5, V6, V7, V8 y V17 dentro del plazo que indica la Ley, y tampoco se acordó la ampliación del alojamiento de V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8 en esa estación, y finalmente por las revisiones corporales arbitrarias e ilegales de las que fueron objeto los 17 adolescentes víctimas.

151. Esta Comisión Nacional no pasa por alto el hecho de que el *Manual* deja sin protección a los adolescentes, ya que señala que únicamente los menores de 12 años serán revisados por los OPIS, sin embargo, los mayores de 12 y menores de 18 años también se encuentran en una situación de vulnerabilidad, por lo que si la citada normatividad persiste dará pie a que se cometan violaciones a derechos humanos, como las que quedaron evidenciadas a lo largo de la presente Recomendación.

152. Bajo esta perspectiva, las autoridades responsables pasaron por alto el interés superior de los NNA, como derecho, principio y norma de procedimiento, en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17, transgrediendo lo dispuesto en los artículos: 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 19.1 y 37, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 2, 11, 74, 112, fracción VI, de la Ley de Migración; 169, 171, 172, 173, 175, 176, 180, fracción IV, último párrafo, y 230 de su Reglamento; 2, 3, 6, 18, 76, 77, 83, 89, 90, 91, 92 y 94 de la Ley General; 2.2. y 6.2.2 del Protocolo, 47 tercer párrafo de Acuerdo y demás aplicables, señalados en el presente documento; en los que, en general, se indica que en todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen las autoridades, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez.

V. RESPONSABILIDAD.

153. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1 es responsable de omitir canalizar de manera inmediata a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17 al Sistema DIF y privarlos de su libertad en la Estación Migratoria; exceder, en el caso de V3, V4, V5, V6, V7, V8 y V17, el plazo

de las 24 horas que señala la norma para notificar a la Procuraduría-NNA, sobre su presentación al INM, así como por no acordar la ampliación del alojamiento de V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, y su debida notificación a los agraviados, actos que vulneraron la seguridad jurídica de los agraviados.

154. Por su parte, AR2, AR3 y AR4 son responsables por omitir proteger los derechos de las diecisiete víctimas, al no solicitar a AR1 que éstos fueran trasladados al Sistema DIF para su alojamiento; asimismo, por omisión, también son responsables de la privación de su libertad en la Estación Migratoria; así como por no requerir a AR1 que acordara la ampliación del plazo del alojamiento de V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 y les notificara el mismo; igualmente, son responsables por no proteger a los 17 adolescentes contra actos como los que fueron objeto al sufrir revisiones intrusivas y arbitrarias, violatorias de su privacidad.

155. De la misma forma, AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y él o los agentes de migración que se encontraban de guardia en la Estación Migratoria, los días 11, 13, 15, 29 y 30 de octubre y 1 de noviembre de 2016, son responsables de incumplir con el ejercicio de la función de custodia, seguridad y vigilancia de los extranjeros agraviados, toda vez que derivado de ello, todos los adolescentes agraviados fueron objeto de revisiones ilegales y violatorias a su derecho humano a la privacidad.

156. Finalmente, atendiendo a los hechos aquí señalados AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 son responsables de violentar el interés superior de la niñez, en sus tres concepciones, como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental, y como norma de procedimiento, en agravio de las diecisiete víctimas.

157. En conclusión, esta Comisión Nacional considera que existen evidencias suficientes para concluir que los citados servidores públicos incumplieron con sus obligaciones de actuar con legalidad, honradez, lealtad, y eficiencia como servidores públicos, previstas en el artículo 8, fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente al momento de los hechos, que prevén la obligación que tienen de *“cumplir con el servicio que le sea*

encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia de dicho servicio, o [...] implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público”.

158. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, promueva queja administrativa disciplinaria ante el OIC en el INM, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, y demás servidores públicos que, en su caso hayan participado en las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de diecisiete adolescentes citados en el cuerpo del presente documento, en cuya investigación se deberán tomar en cuenta las evidencias y argumentación referidas en la presente Recomendación, con el objeto de aplicar efectivamente las sanciones administrativas que la ley prevé.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

159. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño, derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, empero, el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevé la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública deberá incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

160. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 6, fracción VI, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 62, 64, fracciones I, II y VII, 73 fracción V, 74, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción II, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas; 10, inciso b) y 38 a 41 (compensación a víctimas de violación a derechos humanos cometidas por autoridades federales) y demás aplicables del *“Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”*, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, por las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, privacidad e interés superior de la niñez en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17, se les deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a fin de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, para ello, este Organismo Nacional remitirá la presente Recomendación a la citada Comisión.

161. En los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

162. En el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos enunció que: *“[...] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”*, además precisó que *“[...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos*

*del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos*³⁷.

163. A efecto de dar cumplimiento a la Recomendación y calificar el mismo, respecto a cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que la autoridad se comprometa y cumpla con las obligaciones en la materia, establecidas en la Ley General de Víctimas. Para ello, a continuación, se puntualiza la manera en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

164. A fin de reparar el daño que se establece en el punto primero recomendatorio, es necesario que el INM realice las acciones necesarias y humanamente posibles para localizar a los 17 adolescentes víctimas y otorgarles la reparación integral que corresponda, en términos de la Ley General de Víctimas. Esta medida deberá tomarse con las precauciones debidas que salvaguarden la seguridad y no afectación de las circunstancias de vulnerabilidad de cada uno de los [REDACTED] agraviados.

165. Se tendrá por cumplida, cuando se envíe a este Organismo Nacional la documentación que acredite las diligencias efectivas, realizadas por ese INM, tendentes a la búsqueda y localización de los 17 [REDACTED] agraviados, y una vez localizados, en colaboración con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les realicen los estudios que estime pertinentes para determinar los daños materiales y morales sufridos por las víctimas con motivo de los hechos evidenciados en la presente Recomendación, los cuales también deberán ser remitidos a este Organismo Nacional.

166. Por lo que hace al cumplimiento del punto segundo recomendatorio, se deberá inscribir a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16 y V17 en el Registro Nacional de Víctimas, a fin de tener acceso a los beneficios señalados en la Ley General de Víctimas, dicha recomendación se tendrá por cumplida una vez que se envíe a esta Comisión Nacional la constancia del Registro Nacional de Víctimas, en el que conste que los [REDACTED] fueron inscritos.

³⁷ Caso “Espinoza González vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Párr. 300 y 301

167. Respecto al punto tercero recomendatorio, relacionado con la colaboración en la queja que presentará esta Comisión Nacional ante el OIC en el INM, deberá informarse a este Organismo las acciones que efectivamente realice ese INM, atendiendo los requerimientos de esa instancia, de forma oportuna y completa.

168. Con respecto al cuarto punto, se tendrá por cumplido cuando el INM emita una circular en la que se le instruya al personal de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, evitar que los NNA-Migración, acompañados o no, sean ingresados en los recintos migratorios.

169. La misma circular deberá instar al personal del INM, para que los oficios que envíe a las instituciones del Sistema DIF, Nacional, Estatal o Municipal y a las Procuradurías de Protección, contengan la solicitud expresa para que éstas designen, a la brevedad, el lugar al que podrán ser canalizados los NNA-Migración que hayan sido detenidos, el cual deberá notificarse, invariablemente, dentro de las 24 horas siguientes a la fecha del Acuerdo de Inicio del PAM, y pidiéndole a la autoridad que le responda en un tiempo similar.

170. Para tener por cumplida este punto recomendatorio se deberá hacer llegar a este Organismo Nacional, copia de la citada Circular, con el comprobante de haberse notificado y hecho del conocimiento del personal directivo de cada uno de los recintos migratorios del país; así como durante un periodo de seis meses, se deberá enviar a esta Comisión una copia del nuevo formato de los oficios que cada una de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales dirija al Sistema DIF, Nacional, Estatal, o Municipal y a Procuradurías de Protección, los cuales deberán atender los requisitos señalados.

171. Referente al quinto punto recomendatorio, debe tenerse en consideración que el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que: *“si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se*

comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos [...] las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

172. Asimismo, el artículo 18 de la Ley General, establece que *“todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio.”*

173. Para cumplir este punto, la autoridad migratoria deberá emitir una circular en la que se disponga que, en caso de que excepcionalmente se tuviera la necesidad de ingresar a un NNA-Migración a una Estación Migratoria o Estancia Provisional, las revisiones de los niños, niñas y adolescentes migrantes, deberán invariablemente quedar a cargo de un OPI, quien, previamente deberá explicarle cómo llevará a cabo la revisión y el motivo de la misma, la realizará sobre sus ropas puestas, siguiendo paso por paso el procedimiento descrito en el Manual, siempre anteponiendo el interés superior de la niñez y sus derechos humanos, debiendo hacer llegar a este Organismo Nacional, copia de la citada Circular, con el comprobante de haberse notificado y hecho del conocimiento del personal directivo y todos aquéllos que tengan el nombramiento de OPI en los recintos migratorios del país, informando a esta Comisión Nacional sobre su implementación, durante un periodo de seis meses.

174. Asimismo, respecto al cumplimiento del punto sexto recomendatorio, el INM deberá diseñar e impartir a los servidores públicos encargados de resolver la situación jurídica de los NNA-Migración y a los Oficiales de Protección a la Infancia un curso sobre la relevancia del interés superior de la niñez, con el objeto de evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento; dicha recomendación se tendrá por cumplida cuando se acredite que el curso fue impartido, se envíen los listados de los asistentes al mismo y se suba el curso a la página “Web” del INM, para que cualquier servidor público del Instituto pueda acceder a éste.

175. Con la finalidad de que los Sistemas DIF, Nacional, Estatal y Municipal, así como las Procuradurías de Protección a los derechos de NNA, Federal y Estatales, coadyuven con el INM en la debida protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, en los términos que establece la Ley General y la presente Recomendación, deberá enviarse copia de la misma a dichos organismos.

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

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se realicen las acciones necesarias para localizar a las víctimas, y se les repare el daño ocasionado en términos de la Ley General de Víctimas, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron los servidores públicos del INM, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Inscribir a los diecisiete adolescentes agraviados en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que tengan Asistencia y Reparación Integral, de conformidad con la Ley General de Víctimas y se remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda, para que se adopten las medidas necesarias, a fin de que se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la queja que este Organismo Nacional formule ante OIC en el INM, para que, en el ámbito de su competencia, se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad que en derecho corresponda contra los servidores públicos cuya conducta motivó este pronunciamiento, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se emita una circular en la que se le instruya al personal adscrito a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales del INM, evitar que los NNA-Migración sean alojados en sus instalaciones y a su vez, se garantice su canalización y traslado de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes, informando de su aplicación en un periodo de seis meses, debiendo enviar a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se emita una circular en la que se disponga que, en caso de que excepcionalmente se tuviera la necesidad de ingresar a un NNA-Migración a una Estación Migratoria o Estancia Provisional, las revisiones de los niños, niñas y adolescentes migrantes, deberán invariablemente quedar a cargo de un OPI, quien deberá actuar con respeto a su interés superior y a sus derechos humanos, informando de su aplicación en periodo de seis meses, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se diseñe e imparta a todos los servidores públicos adscritos a la Estación Migratoria, un curso sobre la relevancia del interés superior de la niñez y la normatividad aplicable, con el objeto de evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento; hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

176. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1°, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

177. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

178. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

179. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia a efecto de que explique el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ