



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia en México: debilidad institucional para atender a las niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados y separados en la frontera sur. Análisis del estado de Tabasco.

Tesis presentada por

Carlos Alberto Santiago Hernández

para obtener el grado de

**MAESTRO EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN
INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2022

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Eduardo Elías Gutiérrez López

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. Aída Lilia Silva Hernández, lectora
2. Dra. Juan Antonio Del Monte Madrigal, lector

Dedicatorias:

A quienes migran para bien...

A las y los docentes investigadores convencidos de su misión, que continúan dudando y descubriendo nuevas rutas del saber y enseñar; que inspiran y mueven pensamientos para forjar estructuras distintas en los procesos en los que intervienen, con la finalidad de cumplir con el ideal de crear mejores sociedades

A las y los servidores públicos que se distinguen por realizar su trabajo sin importar las etiquetas o estigmas que su misión les confiera; a los que son distintos de lo que hay y justo lo que debieran

A las madres y padres de todos los estudiantes, quienes muchas veces son el origen de todo y destinatarios de nada

A mis padres, que son origen y destino de todo

A mis hijos, conciencia ampliada de mi generación, emoción indescriptible de mi esperanzada perpetuidad y preocupación constante de mi labor actual en sociedad

A la familia ampliada que no requiere documento para obtener una condición de estancia; a quienes el paso del tiempo les confiere residencia permanente en nuestros corazones

Agradecimientos:

A **El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)**, por abrir sus puertas a todas las expresiones; por hacernos cada vez más conscientes de lo que implica migrar y enseñarnos el grado de responsabilidad que tenemos en el tema migratorio

A la **Dra. María Inés Barrios de la O**, Coordinadora de la Especialidad y Maestría en Estudios de Migración Internacional, por su valioso apoyo a lo largo del sendero académico que emprendimos bajo su supervisión

A la **Dra. Aída Lilia Silva Hernández** y al **Dr. Juan Antonio del Monte Madrigal**. Sus invaluable aportaciones contribuyeron al enriquecimiento de la visión de este trabajo

Al **Dr. Eduardo Elías Gutiérrez López**, Director de tesis, por invertir su tiempo en esta idea y guiarme a darle forma

A todas las personas quienes de una u otra manera intervinieron y aportaron a esta investigación

Gracias

**Los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia en México:
debilidad institucional para atender a las niñas, niños y adolescentes
acompañados, no acompañados y separados en la frontera sur.
Análisis del estado de Tabasco.**

Resumen: La migración, como otros tantos temas que atañen a grupos en condición de vulnerabilidad no tiene temporalidad como fenómeno social; su complejidad puede estar determinada en función del momento histórico en el que se desarrollan las grandes crisis migratorias y la zona geográfica que abarcan, pero el movimiento de personas en búsqueda de satisfactores (sean por las causas que sean), implica la puesta en marcha de un engranaje social, político y económico que impacta diversas áreas, dando pie a políticas públicas encaminadas a atender todos los rubros en los que se manifiesta, entre los que se encuentra la protección de las niñas, niños y adolescentes, ya sea que viajen acompañados o no. La finalidad de esta investigación, fue analizar el proceso que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tabasco realiza para atender a la niñez migrante, derivada de la responsabilidad que le fue conferida a partir de la reforma de la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2020; ello con el objetivo de identificar una ruta para el fortalecimiento de estos procesos, que permita una atención eficiente, acorde a la intención planteada en la reforma.

Palabras clave: Migración, políticas públicas, niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados.

Abstract: Migration, like so many other issues that concern groups in vulnerable conditions, does not have temporality as a social phenomenon; its complexity may be determined based on the historical moment in which the great migratory crises develop and the geographical area they cover, but the movement of people in search of satisfiers (for whatever reasons), implies the implementation of a social, political and economic gear that impacts various areas, giving rise to public policies aimed at addressing all areas in which it manifests itself, among which is the protection of children and adolescents, whether they travel accompanied or No. The purpose of this research was to analyze the process that the System for the Comprehensive Development of the Family of Tabasco carries out to care for migrant children, derived from the responsibility that was conferred upon it from the reform of the Migration Law and the Law on Refugees, Complementary Protection and

Political Asylum, published in the Official Gazette of the Federation on November 11, 2020; this with the objective of identifying a route for the strengthening of these processes, which allows an efficient attention, as the intention proposed in the reform would have estimated.

Keywords: Migration, public policies, accompanied and unaccompanied children and adolescents

ÍNDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo 1. Contexto de la migración en Tabasco.	7
1.1. Ubicación geográfica.	7
1.2. Extranjeros presentados ante la autoridad migratoria.	13
Capítulo 2. Marco conceptual.	17
2.1. Transversalidad.	17
2.2. Grupos en condición de vulnerabilidad.	19
Capítulo 3. La atención de Niñas, Niños y Adolescentes acompañados, no acompañados y separados, en materia migratoria.	26
3.1. Procedimiento Administrativo Migratorio.	26
Capítulo 4. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco.	40
4.1. Antecedentes del Sistema DIF en Tabasco.	40
4.2. Actualidad del Sistema DIF en Tabasco.	47
Capítulo 5. Análisis de la información y resultados.	57
5.1. Análisis e interpretación de los datos.	57
Conclusiones y Recomendaciones.	67
Conclusiones.	67
Recomendaciones.	70
Bibliografía.	76
ANEXOS.	92

- A. Recomendación número 15/2022**, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en fecha 31 de enero de 2022, *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez, y a la seguridad jurídica, en agravio de diversas personas en contexto de migración internacional alojadas en la oficina de representación del instituto nacional de migración, en Villahermosa, Tabasco.* **i**
- B. Recomendación número 111/2022**, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en fecha 31 de mayo de 2022, *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de qv, adolescente de nacionalidad guatemalteca en contexto de migración alojado en la estación migratoria del instituto nacional de migración en Puebla, Puebla.* **xlii**

	Página
Índice de mapas	
Mapa 1. Ubicación geográfica del estado de Tabasco.	8
Mapa 2. Fallecimientos de personas migrantes según Estados 2014-2019.	12
Mapa 3. Fallecimientos de migrantes por accidentes o violencia 2014-2019.	13
Índice de cuadros	
Cuadro 1. Municipios con mayor número de homicidios de migrantes 2014-2019.	12
Índice de gráficas	
Gráfica 1. Extranjeros presentados ante la autoridad migratoria en México, 2018-julio 2022.	14
Gráfica 2. Porcentaje de extranjeros adultos y menores presentados ante la autoridad migratoria en México, 2018-julio 2022.	15
Gráfica 3. Adultos y menores presentados ante la autoridad migratoria en Tabasco, 2018-julio de 2022.	16
Índice de flujogramas	
Flujograma 1. De la puesta a disposición y notificaciones previas en el PAM.	31
Flujograma 2. De las actuaciones iniciales del PAM.	32
Flujograma 3. Del otorgamiento de la condición de estancia.	33
Flujograma 4. De la canalización al Sistema DIF	33
Flujograma 5. De la resolución del PAM y su ejecución.	34
Índice de organigramas	
Organigrama 1. DIF Tabasco	49

Introducción

En el contexto en el que mayormente ocurren los procesos migratorios en la actualidad, parece ser, como lo señala Luciana Gandini (2020, p. 53), que la migración no es una opción más dentro de otras estrategias de vida o supervivencia, sino que es la única que queda para gran parte de esta población. Ante ello, y dadas las circunstancias que imperan en algunos países, como en el caso de Guatemala, Haití, Honduras, El Salvador, Cuba y Venezuela, asediados por pobreza y violencia (Hernández, 2021, p. 121), es claro pensar que la migración continuará como un fenómeno social sostenido que es necesario atender en todas sus vertientes.

Mario Krieger (2013, p. 113) señala que es necesario que los sistemas de formulación de políticas migratorias cuenten con capacidades para prever, identificar y definir problemas, así como para gestar e implementar políticas eficaces. En ese mismo orden de ideas y de acuerdo con Castles (2006, p. 44), una política migratoria falla, en parte, por los conflictos entre intereses sociales opuestos y, en parte, por la forma en que funciona el proceso de formulación de políticas.

De conformidad con la legislación migratoria mexicana, las acciones de control migratorio, implican la identificación de extranjeros en situación irregular y su posterior traslado a las estaciones migratorias o estancias provisionales, lugar en el que se determina su presentación y alojamiento, además de dar inicio al Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM), con la finalidad de resolver la procedencia de su retorno asistido, deportación o, en su caso, la salida del lugar donde se encuentren alojados en virtud de favorecerle alguna de las hipótesis para su regularización y otorgamiento de una condición de estancia en México (H. Congreso de la Unión, 2021 y 2021-1).

A partir de la reforma a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 11 de noviembre de 2020, en vigor desde el 11 de enero de 2021, para el caso de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA),

acompañados, no acompañados o separados, la responsabilidad de su alojamiento, mientras el Procedimiento Administrativo Migratorio se resuelva, quedó a cargo de los sistemas de asistencia social nacional, estatales y municipales, ante la prohibición de su permanencia en una estación migratoria o estancia provisional del Instituto Nacional de Migración.

El actual trabajo se centrará en el análisis del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el estado de Tabasco, para conocer si cuenta con la estructura adecuada para atender la responsabilidad institucional que le fue conferida a partir de la publicación del Reglamento de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2015, y en especial desde la reforma a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 11 de noviembre de 2020, en vigor desde el 11 de enero de 2021. La implementación de la política aquí abordada, parece enfrentarse a varios inconvenientes de orden institucional y de coordinación, que el inicio de su vigencia ya está demostrando.

Ejemplo de estas inconsistencias en el cumplimiento de la responsabilidad a cargo del Sistema DIF Tabasco, es la solicitud de medidas cautelares emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el 13 de marzo de 2021, para proteger a personas migrantes hacinadas en autobuses y oficinas del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM) en Tabasco, en razón de que durante las visitas de supervisión realizadas el 23 y 24 de febrero del mismo año, personal de dicha Comisión Nacional advirtió la presencia de 75 personas en dicho inmueble, entre ellas NNA con sus padres e incluso personas menores de edad no acompañadas, los cuales entre el 4 y el 10 de marzo, habían aumentado a 140. Afirma la CNDH que solicitó al representante del INM canalizar a las familias y a la niñez migrante que viajaba sin el cuidado de un adulto al Sistema DIF correspondiente y, al respecto, se demostró que la representación del INM había realizado las notificaciones de canalización correspondientes a los Sistemas DIF nacional y estatal, pero el alojamiento en albergues resultó imposible en la inmediatez en razón de la falta de espacios manifestada por tales sistemas (CNDH, 2021). Esta solicitud fue dirigida al Instituto Nacional de Migración, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Nacional,

Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Coordinación General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco, así como a la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de Tabasco.

Sobre este mismo hecho, la CNDH, emitió la Recomendación número 15/2022 en fecha 31 de enero de 2022, denominada *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez, y a la seguridad jurídica, en agravio de diversas personas en contexto de migración internacional alojadas en la oficina de representación del instituto nacional de migración, en Villahermosa, Tabasco* (CNDH, 2022). En esta se destaca la falta de espacios en los albergues a cargo del DIF estatal y la habilitación de un centro provisional por parte del Gobierno del estado de Tabasco, donde se alojaron a los extranjeros para intentar mitigar la carencia de estructuras, que aun así, parece resultar insuficiente para garantizar la integralidad de acciones requeridas para la atención de las personas migrantes.

A manera de referencia, se reconoce que esto no es privativo de Tabasco, ya que la problemática se encuentra presente en mayor o menor medida en todas las entidades de la República. Tal es el caso de la recomendación número 111/2022, *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de qv, adolescente de nacionalidad guatemalteca en contexto de migración alojado en la estación migratoria del instituto nacional de migración en Puebla, Puebla*, en la que se señala al Instituto nacional de Migración de mantener alojado a un menor originario de Guatemala por espacio de cinco días en el estacionamiento de la Estación Migratoria de Puebla, Puebla, a pesar de contar con las medidas de protección otorgadas por parte de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Puebla, y al mismo tiempo, reprochan al Sistema DIF de esa entidad el no haber dado seguimiento a las medidas de protección que se dictaron, ni haber

brindado representación en suplencia y la coadyuvancia dentro de las diligencias realizadas (CNDH, 2022-1).

Bajo este contexto, toma relevancia la afirmación de Krieger (2021), quien manifiesta que es necesario avanzar hacia la transversalidad, es decir, hacia una verdadera coordinación interinstitucional, ya que es imposible pensar en una política migratoria solamente por imposición, pues se requiere de un diálogo que dé certeza y efectividad a su implementación, así, la articulación entre organismos formuladores y ejecutores de las políticas migratorias es un buen principio de gestión pública.

No se cuestiona la buena fe de la reforma en materia de atención a la infancia migrante que aquí se analiza, ya que seguramente su intención busca una protección cada vez más especial a este grupo compuesto por las niñas, niños y adolescentes acompañados o no acompañados, acorde con la interpretación que deviene de diversos instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño que fija estándares del trato a las personas menores de 18 años de edad y se refiere a una variedad de asuntos, incluyendo derechos a la salud, educación, familia, un nivel adecuado de vida, y otros, así como la prohibición de la discriminación establecida en el artículo 2 que instruye que cualesquiera beneficios que un Estado otorgue a los menores que sean sus nacionales, debe otorgarlos a todos los menores, incluyendo refugiados y otros migrantes (OIM, 2009, p. 70).

La investigación planteada fue guiada por la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los mecanismos de transversalidad que pueden implementar las instituciones encargadas de la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes para garantizar el cumplimiento de las reformas realizadas a la legislación mexicana en favor de la niñez migrante en el estado de Tabasco?

Bajo esta interrogante como premisa, se tiene que, la hipótesis en torno a la problemática visualizada es la siguiente:

- En Tabasco, existe una inadecuada aplicación de las políticas públicas por parte del Sistema DIF estatal, en la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados y separados, ocasionada principalmente por las siguientes causas: a) carencia de estructuras, b) inadecuados perfiles del personal a cargo del alojamiento y resolución de las determinaciones del interés superior de la niñez y, c) falta de capacitación en materia migratoria.

En correspondencia directa con los planteamientos enunciados, se persigue la consecución del siguiente objetivo: Determinar los mecanismos de transversalidad que deben ser implementados en el estado de Tabasco en las instituciones encargadas de la atención de niñas, niños y adolescentes para garantizar el cumplimiento de las reformas realizadas a la legislación mexicana a favor de la niñez migrante.

Adelantando, pertinentemente, un concepto básico de lo que debe entenderse por transversalidad, podemos decir que puede ser vista como una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las personas (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) sean parte integral de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas económicos y sociales, de manera que las personas, desde su diversidad, puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es conseguir la igualdad en el acceso de recursos y beneficios (COPREDEH, 2016, p. 24).

En la elaboración del actual trabajo, se emplearon herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas enfocadas directamente al análisis de los datos obtenidos de los sujetos y procesos que intervienen en el marco de la atención de la infancia migrante, apoyados en los métodos analítico e hipotético-deductivo. El método analítico permitió, analizar las características del fenómeno estudiado a partir de la información recabada, mientras que la metodología hipotética-deductiva, facilitó la formulación de posibles soluciones.

Se aplicaron las técnicas de observación, encuesta y entrevista. La observación se centró en los procesos al interior del Sistema DIF del estado de Tabasco, con la finalidad de apreciar, registrar y analizar las actividades que se llevan a cabo respecto de la infancia migrante y sus núcleos familiares, lo que se complementó con entrevistas estructuradas y no estructuradas a los actores de los procesos administrativos que tienen a su cargo la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados y separados, tales como elementos del INM y servidores públicos del Sistema DIF Tabasco. De igual forma, se realizó un recorrido por el punto de internación El Ceibo, ubicado en la ciudad de Tenosique, Tabasco para apreciar el flujo de migrantes en ese puerto fronterizo y en la ruta de Tenosique a El Ceibo, el cual se encuentra en el ejido Sueños de oro del municipio de Tenosique.

Las encuestas se aplicaron a los núcleos familiares alojados en los albergues a cargo del Sistema DIF Tabasco, con la finalidad de recabar su percepción sobre las capacidades de los espacios donde permanecen los extranjeros y la agilización de sus procesos migratorios que, de acuerdo a la reforma aludida, dependen en buena medida de la actuación de las Procuradurías de protección dependientes de los Sistemas DIF, quienes deben pronunciarse sobre lo que mejor convenga a los menores, conforme al interés superior de la niñez.

El tema que da origen a este trabajo no se podría considerar agotado, pues la puesta en marcha de una reforma conlleva el análisis en el tiempo de sus efectos positivos y negativos, de sus fortalezas y debilidades, de los procesos nuevos y los vicios que persisten. La investigación, por tanto es pertinente desde el punto de vista social e institucional, pues busca profundizar en los alcances de la reforma, en la delimitación de las responsabilidades que corresponden a cada institución, y en los eslabones mediante los cuales se unen las actividades de los entes involucrados, para concluir en propuestas de ejecución efectiva de políticas públicas migratorias que consigan una adecuada atención de la población migrante, en especial las niñas, niños y adolescentes, con lo que se conseguiría que la migración, sea cada vez más regular, segura y ordenada.

Capítulo 1

Contexto de la migración en Tabasco

1.1. Ubicación geográfica.

La frontera sur de México tiene una extensión de 1,149 kilómetros, de los cuales 956 corresponden a la línea divisoria con Guatemala en colindancia con los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. La frontera con Belice en el estado de Quintana Roo mide 193 kilómetros y en el estado de Campeche 14 kilómetros; la mayor parte de la frontera sur se ubica en el área continental, salvo 85.2 kilómetros que corresponden al límite marítimo con Belice en la Bahía de Chetumal (Senado de la República, 2014).

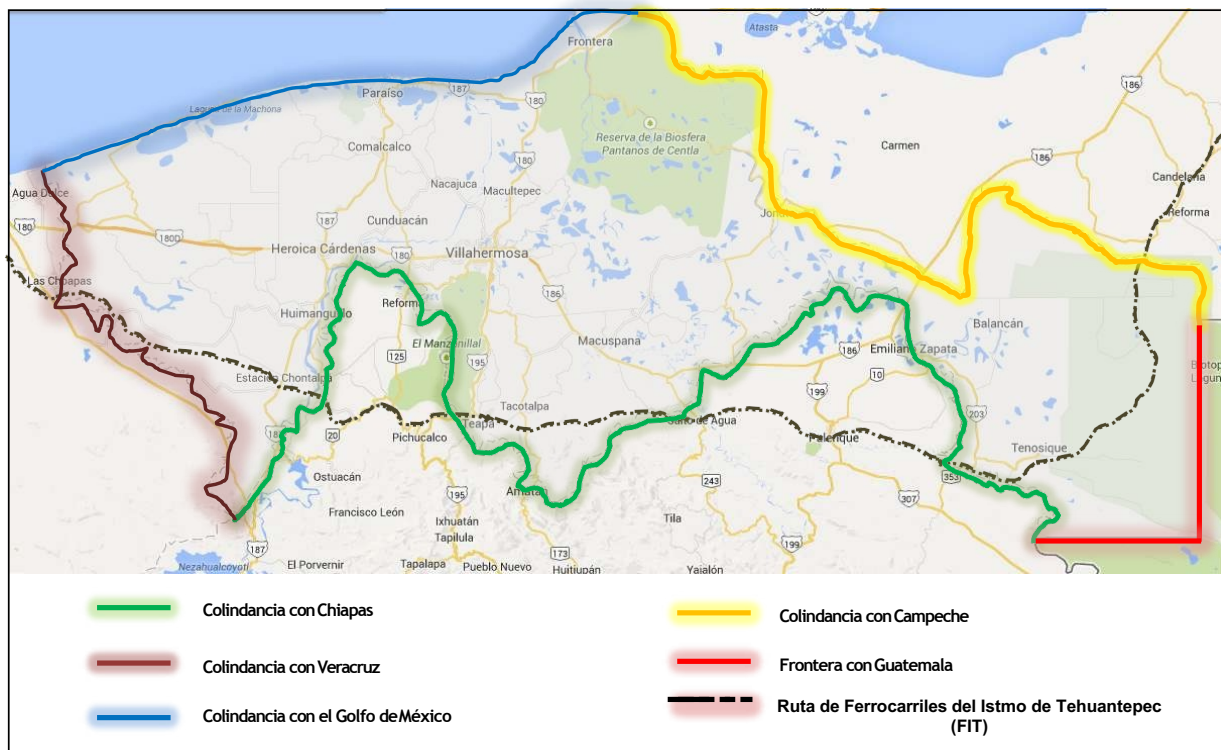
En Tabasco, a través de dos de sus municipios, Balancán y Tenosique, se extiende una línea fronteriza de aproximadamente 118 kilómetros con el Departamento de El Petén, Guatemala. Forma parte de la Sub Región Los Ríos, denominada así por la gran cantidad de ríos que cruzan por el territorio que la componen, entre ellos el río Usumacinta, el más caudaloso del país (Gobierno del Estado de Tabasco, 2020).

La entidad colinda con los estados de Chiapas, Campeche y Veracruz, los dos primeros desde donde recibe migración extranjera, principalmente de Chiapas que tiene una amplia zona fronteriza con Guatemala y en el cual el ingreso y concentración de extranjeros es muy alta. De acuerdo con Andrés Fábregas, la región donde se encuentra asentada la entidad, ha resultado desde principios de la década de 1980 un lugar atractivo, a partir del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo que generó enormes expectativas de desarrollo (Fábregas, 2013, p. 9).

Hacia la zona norte, es limitado por el Golfo de México, en donde se asientan los puertos de Frontera en Centla, Sánchez Magallanes en Cárdenas y Dos Bocas en Paraíso,

éste último lugar donde actualmente se construye uno de los proyectos insignia del Gobierno de México: La refinería Olmeca.

Mapa 1. Ubicación geográfica del estado de Tabasco.



Fuente: Elaboración propia

El tren Ferrocarriles del Istmo de Tehuantepec (FIT), inicia su recorrido en el estado de Yucatán, bajo en nombre de Chiapas-Mayab atravesando por Campeche, Tabasco y Chiapas (con diversas salidas y entradas en estos dos estados) para terminar en Coatzacoalcos, Veracruz, en donde se conecta a otros sistemas ferroviarios como Ferrosur y Ferrromex que continúan su travesía por el país hasta la frontera norte en donde de igual forma son interconectados con las estructuras de los ferrocarriles de Estados Unidos. Solamente el recorrido por los estados de Chiapas y Veracruz, incluye más de 300 kilómetros (Proyectos México, 2021).

Este tren, al igual que los demás sistemas ferroviarios empleados por los migrantes ha recibido por parte de los extranjeros el nombre coloquial de “La Bestia”, en razón del estruendo de su sonido y debido a los accidentes sufridos, que dejaron diversas muertes y amputaciones en el intento por subirse al tren, que por muchos años fue elegido como una opción de viaje por los migrantes para disminuir la probabilidad de toparse con las autoridades (WOLA, 2014, p. 19).

Actualmente el tramo que se interna en Tabasco y Chiapas se encuentra casi inhabilitado por la construcción del Tren Maya (Secretaría de Turismo, 2022), por lo que solamente funciona desde Villa Estación Chontalpa en Huimanguillo, Tabasco hacia Coatzacoalcos, Veracruz, limitándose en extrema medida el empleo de este medio de transporte para los migrantes.

El estado de Tabasco, cuenta con tres puntos de internación formales: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Villahermosa (aéreo); puerto de Dos Bocas, Paraíso (marítimo) y El Ceibo, Tenosique (terrestre). El Ceibo, es un paso fronterizo de carretera en la frontera entre Tabasco, México y Petén, Guatemala, a 50 kilómetros de la ciudad de Tenosique, y fue considerado en sus inicios, un paso fronterizo modelo (WOLA, 2014, p. 27). De conformidad con lo observado en la visita realizada a este punto de internación, las instalaciones son custodiadas por elementos del Instituto Nacional de Migración (INM) y Servicio de Administración Tributaria (SAT), ahora a cargo de la Guardia Nacional, además de contener en sus instalaciones módulos del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y una sucursal de BANJERCITO.

En ese punto se aprecia un alto flujo de extranjeros que ingresan de manera formal a través del filtro localizado al final de un largo pasillo enrejado que conduce a los límites con Guatemala. Muchos de ellos son de nacionalidad guatemalteca y concurren a las oficinas del Instituto Nacional de Migración para realizar el trámite de obtención de la Tarjeta de Visitante Regional (TVR), condición de estancia que les permite ingresar a

México por un periodo máximo de 7 días continuos y que a partir del acuerdo publicado en el periódico oficial de la Federación el 24 de abril de 2019, puede ser otorgada a las personas originarias de Belice, Guatemala, El Salvador y Honduras, ampliándose también las entidades en las que pueden incursionar, siendo no solamente los estados fronterizos de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, sino ahora también Yucatán. Tan solo en el año 2021, se expidieron en El Ceibo 4,305 Tarjetas de Visitante Regional y en el 2022 hasta el mes de julio se llevaban entregadas 3,028 (SEGOB, 2022 y SEGOB, 2022-1).

Algunos otros extranjeros, acompañados de apoderados de empresas mexicanas ya sea asentadas en Tabasco o Campeche, acuden a realizar el trámite para la obtención de la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) que también es expedida en este punto. En este rubro, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Extranjeros, reportó que en El Ceibo, fueron otorgadas 74 tarjetas de esta condición migratoria en el año 2021 y en el año 2022 hasta el mes de julio, se han entregado 268 (SEGOB, 2022 y SEGOB, 2022-1).

En El Ceibo, también se observó un nutrido flujo de extranjeros de nacionalidad distinta a la centroamericana (mayormente europeos) que se dirige en ambas direcciones a través de la frontera en viajes turísticos, ya sea iniciando en Guatemala para recorrer la ruta maya que, del lado de Guatemala, inicia en Tikal y termina en Palenque, Chiapas o realizar el recorrido en forma inversa, dada la cercanía de El Ceibo con la ciudad de Palenque, Chiapas, a menos de tres horas de distancia.

Desde el lado guatemalteco, diariamente arriban nacionales de aquel país para realizar compras de insumos (abarrotes, refacciones, medicinas, etcétera), ya que les favorece el cambio de divisas, pues el Quetzal (moneda de Guatemala), se encuentra desde hace varios años en promedio de 2.5 pesos mexicanos (Banxico, 2022). De México a Guatemala, existe de la misma forma, constante paso de mexicanos llegados para realizar compras de mercancía expendida en un gran complejo comercial que se encuentra a escasos metros ya adentro de territorio guatemalteco, conocido simplemente como “El

Ceibo”, que consiste en una zona libre donde se ofertan diversos productos (ropa, calzado, artículos de viaje, enseres), en su mayoría imitaciones de marcas reconocidas que son traídas desde China, de acuerdo a información proporcionada por los mismos vendedores.

Se aprecia así, un alto sentido de vecindad entre ambos lados de la frontera y un fuerte arraigo comercial que las instalaciones del puerto fronterizo El Ceibo y la malla perimetral que la conforma no puede detener, pues paralelamente al paso formal, existen caminos sobre la falda del cerro cercano que ayudan a eludir tanto los controles migratorios como los fiscales, por donde transitan migrantes de centroamérica hacia México, así como las mercancías provenientes del comercio de Guatemala para evitar el pago de los impuestos ante las autoridades mexicanas.

La zona donde se encuentra ubicado Tabasco, es considerada de riesgo para el tránsito de migrantes. Las entidades mexicanas de mayor peligro para este grupo vulnerable en relación al número de fallecimientos, son Tamaulipas con 189 y Coahuila con 103, entidades que sumaron un total de 292 decesos en el periodo de 2014 al mes de julio de 2019, de acuerdo al estudio denominado *“Morir en el camino: fallecimientos de personas migrantes en México*. Este mismo estudio, señala que a Tamaulipas y Coahuila, le continúan Chiapas con 77 y Veracruz con 62 fallecimientos, seguidos de **Tabasco con 41**, Sonora con 24, Oaxaca 23 y Baja California con 21. Así, las ocho entidades mencionadas constituyeron 82%, es decir 540 fallecimientos del total registrado en el país. Como se aprecia, Tabasco en el periodo del estudio, se colocó en el quinto lugar de los Estados con mayores muertes de migrantes. La tabla siguiente muestra los municipios con altos números de eventos en donde en el conteo municipal, **Huimanguillo** y **Jalapa**, se colocan en el lugar 10 y 11, respectivamente por debajo de Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Güemez en Tamaulipas, Piedras Negras, Acuña, Jiménez y Guerrero en Coahuila, además de Soyaló en Chiapas.

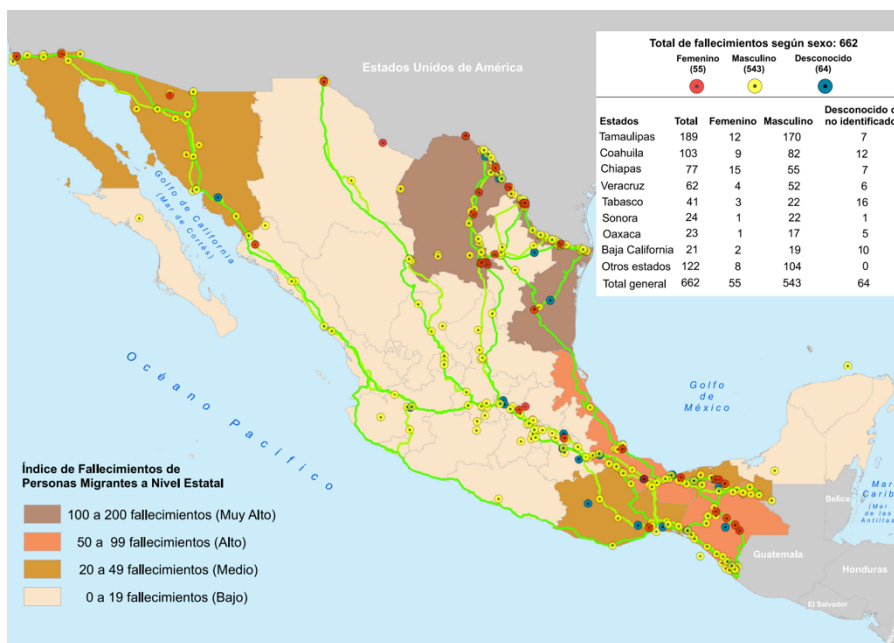
Cuadro 1. Municipios con mayor número de homicidios de migrantes 2014-2019

Estado	Municipio	Número de fallecimientos
TAMAULIPAS	Nuevo Laredo	83
	Reynosa	55
	Matamoros	13
	Güémez	9
COAHUILA	Piedras Negras	35
	Acuña	13
	Jiménez	11
	Guerrero	8
CHIAPAS	Soyaló	24
TABASCO	Huimanguillo	12
	Jalapa	9
VERACRUZ	Veracruz	10
	Coatzacoalcos	9
	Tres Valles	8
BAJA CALIFORNIA	Tijuana	8

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

La ruta migratoria del Golfo de México, se considera entonces la más peligrosa, pues tan solo en Tamaulipas, Veracruz y **Tabasco** fallecieron 4 de cada 10 personas migrantes.

Mapa 2. Fallecimientos de personas migrantes según Estados 2014-2019

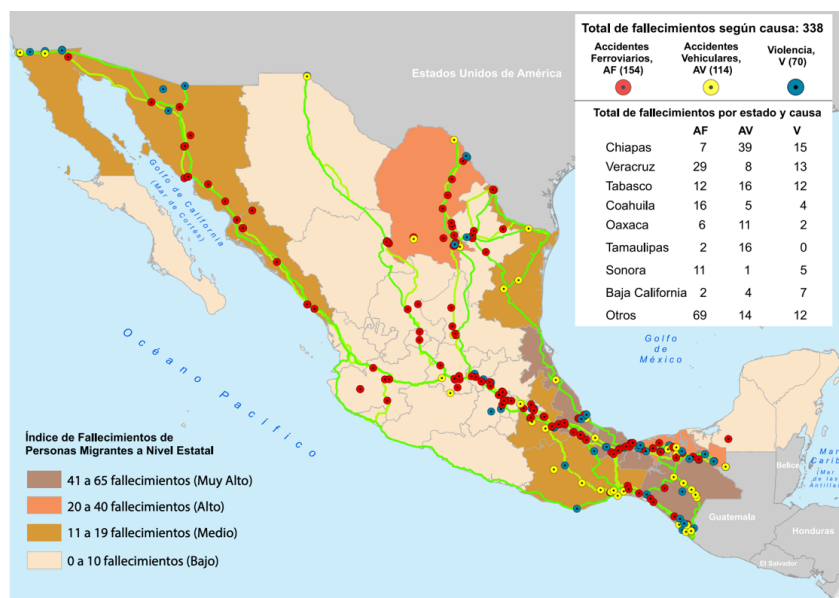


Fuente: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

En ese mismo sentido, los estados más riesgosos para la vida de las personas migrantes, debido a los medios de transporte que utilizan, son Chiapas con 39, **Tabasco con 16**, Tamaulipas 16 y Veracruz con 8 decesos, seguidos de Oaxaca con 11 y, en menor medida, Coahuila con 5, Baja California con 4 y San Luis Potosí con 4 registros.

Ahora bien, dentro de las causas de muerte con empleo de violencia, entre cuyos tipos se contemplan heridas producidas por arma de fuego, lesiones por arma blanca y homicidios, se detectó que son perpetrados principalmente en el sur del país, destacando Chiapas con 15, Veracruz con 13 y **Tabasco en tercer lugar** con 12 muertes violentas de migrantes (SEGOB, 2020-1, pp. 15-23).

Mapa 3. Fallecimientos de migrantes por accidentes o violencia 2014-2019



Fuente: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

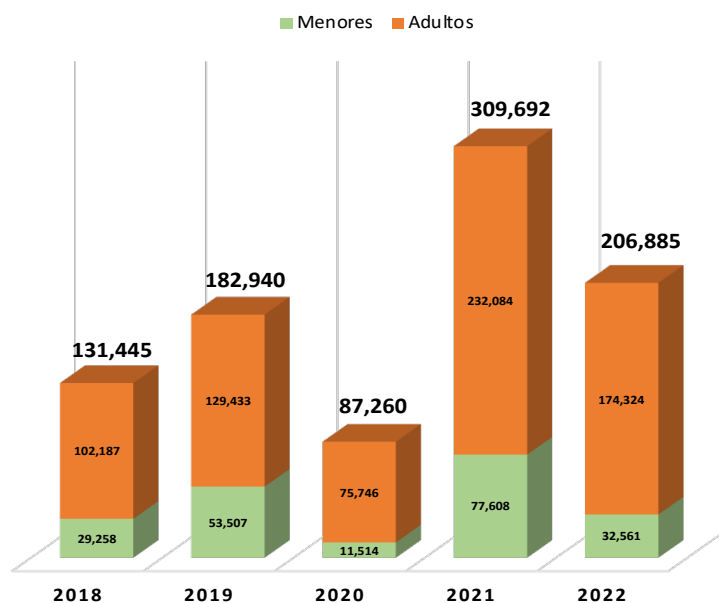
1.2. Extranjeros presentados ante la autoridad migratoria.

La estadística de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, reportó que durante el año 2018, de una captación total de

131,445 extranjeros presentados ante las estaciones migratorias, 29,258 correspondieron a menores, de los cuales, 19,808 viajaban acompañados y 9,450 lo hicieron no acompañados (SEGOB, 2018). Por su parte, en el año 2019, se presentaron ante la autoridad migratoria 182,940 extranjeros, siendo 53,507 menores (40,265 acompañados y 13,242 no acompañados) (SEGOB, 2019). Para el año 2020, a pesar de la pandemia que obligó al cierre de fronteras en diversas regiones, entre ellas Centroamérica, la cifra de extranjeros presentados fue de 87,260, de los que 11,514 correspondieron a menores, 6,810 acompañados y 4,704 no acompañados (SEGOB, 2020). En el 2021, resultaron 309,692 extranjeros presentados, siendo 77,608 menores de edad.

Para el 2022, contabilizando hasta el mes de julio, la cifra de extranjeros puestos a disposición ante la autoridad migratoria fue de 206,885, de los cuales 32,561 fueron menores de 18 años, que fueron canalizados a los albergues de los distintos Sistemas DIF junto a 23,620 adultos, familiares o acompañantes de los menores, para hacer un total de 56,181 personas alojadas a cargo de la asistencia social nacional, estatal o municipal, fuera de estaciones migratorias o estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración.

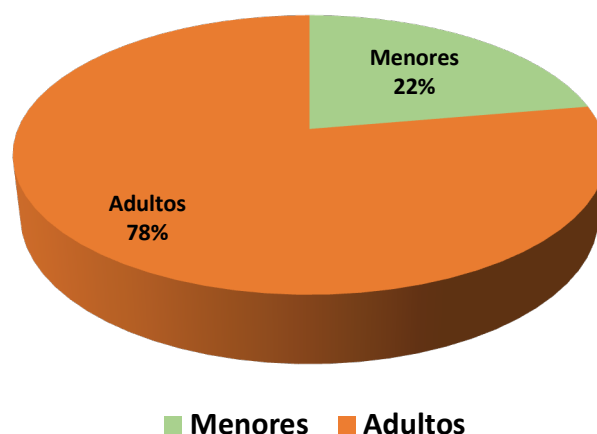
Gráfica 1. Extranjeros presentados ante la autoridad migratoria en México, 2018-julio 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de personas.

De 918,222 extranjeros presentados en casi un lustro, ante una autoridad migratoria a nivel nacional, por presumir una condición irregular, 713,774 resultaron adultos y 204,448 correspondieron a menores.

Gráfica 2. Porcentaje de extranjeros adultos y menores presentados ante la autoridad migratoria en México, 2018-julio 2022.

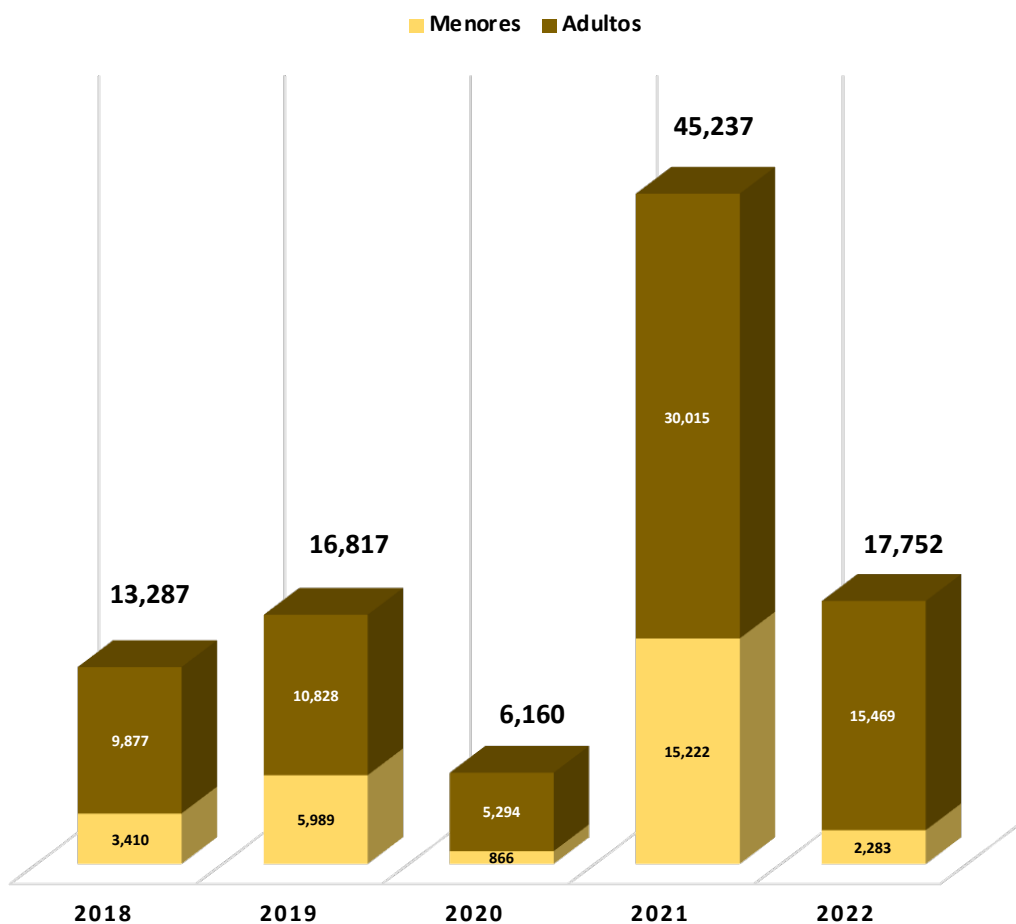


Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de personas.

En lo que respecta a **Tabasco**, en el 2018, se registró un estimado de 13,287 extranjeros, siendo 3,410 menores. 2019 registró 16,817 en general y 5,989 menores. 2020 arroja la cantidad de 6,160 extranjeros presentados, de los que 866 correspondieron a menores de 18 años. Para el 2021, año de la entrada en vigor de la reforma sobre niñez migrante, se presentaron ante la autoridad migratoria 45,237 extranjeros de un total nacional de 309,692, colocándose la entidad como segundo lugar en ese rubro, después de Chiapas, que reportó 76,333. Del cúmulo de extranjeros identificados en Tabasco en ese año, 15,222 se trató de menores (SEGOB, 2022).

En el 2022, hasta el mes de julio, **Tabasco** contabilizaba 17,752 extranjeros puestos a disposición de la autoridad migratoria, de los cuales 2,283 son menores.

Gráfica 3. Adultos y menores presentados ante la autoridad migratoria en Tabasco, 2018-julio 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de personas

A las cantidades antes referidas, solo por mencionarlo, hay que estimar agregar a los adultos que acompañaban a algunos menores, lo cual redondearía la cifra de personas en contexto de migración cuyo alojamiento debió quedar a cargo de los Sistemas DIF.

Capítulo 2

Marco conceptual

En el presente capítulo se abordan algunos conceptos que se consideran clave para enmarcar el tema de análisis. Es pertinente aquí realizar un acercamiento mayor a los términos de transversalidad y grupos en condición de vulnerabilidad, entre los que se encuentran las niñas, niños y adolescentes, con el fin de precisarlos y profundizar en la importancia que tienen para el objeto de esta investigación.

2.1. Transversalidad.

La Real Academia Española, señala que el vocablo *transversalidad*, proviene del latín medieval *transversalis* y a su vez, del latín *transversus*. Lo define desde varias perspectivas, en la siguiente forma:

1. adj. Que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro.
2. adj. Que se aparta o desvía de la dirección principal o recta.
3. adj. Que se cruza en dirección perpendicular con aquello de que se trata.
4. adj. Dicho de un pariente: colateral.
5. adj. Que atañe a distintos ámbitos o disciplinas en lugar de a un problema concreto. *Estudio transversal*.
6. Adj. *Psicol.* Dicho de un método de análisis: Que estudia la estructura de un problema en un momento dado (Real Academia Española, 2022).

Por su parte, el Diccionario Etimológico Castellano, coincide en que el adjetivo *transversal*, proviene del latín medieval *transversalis*, vocablo que aparece por primera vez en la obra del escolástico Rudolf Von Liebeg en los siglos XII al XIV, y es empleado con el sentido de “lo que se desvía de la normal línea recta” o bien “lo que cruza en dirección perpendicular a aquello que se está considerando” (Diccionario Etimológico Castellano, 2022).

En un ejercicio de construcción a partir de las definiciones expuestas, la transversalidad, atañe pues a todo aquello que atravieza el objeto u objetos en cuestión, tal como una línea que cruza tocando cada una de las partes que se encuentran sin unir.

Es considerada como “un método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito cuando los objetivos son complejos, traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales funcionales o sectorizadas”. Se estima que la transversalidad permite agregar valor a las políticas públicas y alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia; con oportunidad y pertinencia (DOF, 2013).

Abraham Magdenzo, estima que el término de transversalidad surge de una situación de crisis en el que el clima de convivencia social está permeado de incertidumbres, donde para unos, no es tan claro cómo es deseable convivir, ni qué valores han de regir nuestras vidas, ni qué formas de convivencia permiten conquistar lo deseado, mientras que para otros, los patrones de convivencia están claros y precisos, ya que vienen de la tradición y, por tanto, se trata de que la sociedad los asuma sin vacilaciones. Estima que la coexistencia de estas incertidumbres y de estas certezas, configuran un esquema de diversidad cultural, que podría ser similar a una crisis moral (Magdenzo, 2002, pp. 1-2).

Es aquí, con esta crisis creada, a decir del autor, donde surge un objetivo transversal, que implica buscar consensos sociales, es decir, transversalizar, sobre todo los derechos humanos, y debe, necesariamente, ser el resultado de las deliberaciones y opiniones de todos los actores para que cada uno realice su aporte al respecto y entregue su visión del mundo y de sociedad.

Siguiendo a Juan Carlos Flores Cornejo, el ejercicio de la transversalidad, fortalece los valores democráticos, por medio de la práctica, conceptualización, entendimiento de los valores, la problematización del conocimiento y la realidad para, consecuentemente, aplicar ese conocimiento a la solución de los problemas, pues permiten el desarrollo integral del

ser humano, además de que se vuelve transdisciplinaria en la medida en que rebasa el ámbito de las disciplinas, cayendo finalmente en la axiología (Flores, 2015, 81-92).

La transversalidad, es trascendental en nuestro tema de estudio. Para garantizar la eficiencia en la implementación de la política pública abordada, es necesario que los procesos institucionales que derivan de ello se adopten y ejecuten con una visión transversal, de actuación, evaluación crítica y evolución constante, hasta convertirse en un solo proceso en el que converjan otros más con un mismo fin, amalgamados de tal forma que no exista divergencia entre normas, ni celo entre operadores; un proceso en el que los valores derivados de los derechos humanos se encuentren por encima de las instituciones y sean faro que guíe su actuación. Esta transversalidad debe ser la suma de todas las experiencias, facultades, actitudes, conocimientos, mecanismos y recursos con los que cuenten los entes que inciden en la aplicación. Esta transversalidad además, requiere atender las características, por muy diversas que sean, de los usuarios finales a los que se dirige la política pública, para anexar a la vez al proceder, la observancia de otros términos como igualdad, equidad, paridad, género, entre otros, que garanticen la inclusión en todas las formas posibles.

Es oportuno encontrar un esquema que se erija en modelo para que toda política pública actúe de esa manera: con transversalidad.

2.2. Grupos en condición de vulnerabilidad.

El artículo 5° de la ley General de Desarrollo Social, define que estos grupos son: "aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar" (DOF, 2004).

De acuerdo a Diana Lara Espinosa, se puede precisar que: la vulnerabilidad se origina a partir de la reunión de ciertos factores internos y externos que, en conjunto,

disminuyen o anulan la capacidad para enfrentarse a una situación determinada que ocasiona daño, y a sus consecuencias (Lara, 2015).

En la misma postura, otros autores han señalado que la vulnerabilidad no habla de debilidades, sino de empoderamiento y de igualdad. Los grupos identificados como vulnerables (mujer, niños y adolescentes, personas con capacidades diversas, poblaciones tradicionales, indígenas, afrodescendientes y LGBTTI) están integrados por personas, perfectamente identificables en su individualidad, que se encuentran en una situación de desigualdad material respecto de la mayoría dominante (legisladores, gobernantes, jueces, etcétera). Se habla entonces de *minorías* en sentido no numérico, las cuales mantienen una posición de desigualdad, por razón de alguna o algunas características que los identifica como integrantes del grupo, por lo que sufren, de manera especial ataques a sus derechos humanos (Beltrão et al. 2014, p. 16).

Fabio Macioce propone dos sentidos para abordar el concepto de *vulnerabilidad*. En un primer sentido, se encuentra la vulnerabilidad que depende, en gran medida, de formas sistémicas de violencia o de opresión dirigidas a determinados individuos. En este caso, la opresión, o en otras palabras, la implantación y perpetuación de un sistema que produce marginación, discriminación, asimetría de poder y exclusión, es un elemento crucial para la identificación del grupo como vulnerable. En otro sentido, se puede hablar de grupo vulnerable cuando esa vulnerabilidad depende de un *posicionamiento* similar de varios individuos dentro de un contexto específico, de tal forma que condiciona sus posibilidades de acción y afecta a sus capacidades de protegerse y de gestionar las consecuencias de tales riesgos (Macioce, 2022, pp. 252-255).

En el caso de la comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó la existencia de violaciones a derechos humanos, en razón de que el desplazamiento sufrido por la adquisición de sus tierras ocasionó un grave deterioro de la vida que tenían antes del hecho, teniendo que asentarse a los costados de una carretera. Derivado de ello, la Corte estimó, entre otras, la violación al

artículo 4 de la Convención Americana sobre derechos humanos, ya que una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas, compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan, debiendo adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria (CIDH, 2022).

La experiencia de este caso toma relevancia, entre otras cosas, cuando la Corte asume que el derecho a la vida no se agota con el hecho de preservar, *per se*, la vida de las personas, sino que esa vida debe ser en condiciones de dignidad; para nuestro trabajo es de especial interés esta resolución ya que mandata que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los que se encuentra México, deben garantizar este derecho, sobre todo cuando se trate de personas en situación de vulnerabilidad.

La condición de vulnerable le es reconocida a varios conjuntos de personas, pero para efectos del trabajo que aquí se expone, la particularidad de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes, cobra especial interés. Aída Díaz-Tendero Bollain, refiere que desde hace muchos años, los niños son protagonistas directos e indirectos de los procesos migratorios ya que son varios los escenarios en los que se advierte su presencia, además de que existen muchas situaciones que afectan sus derechos, condición e integridad.

Para la autora citada, es claro que la niñez migrante se encuentra en una situación de vulnerabilidad y riesgo superior a la de otros grupos de migrantes, no solo por su edad, sino porque son sujetos de acciones perversas del crimen organizado que los atrapa en sus redes de tratantes, además de que debido al desconocimiento de sus derechos, provocada por su edad, muchos han sido explotados laboralmente en diversos trabajos. Este grado de vulnerabilidad se ve acrecentado pues además de exponerse a los peligros propios de la travesía, son separados de los núcleos familiares cuando son detenidos por las autoridades

de los países receptores, lo que les ocasiona una desintegración familiar altamente perjudicial (Díaz, 2020, pp. 165-167).

Las niñas, niños y adolescentes son por sí mismos vulnerables y lo son aun más cuando viajan en contexto de migración, forzada o no, acompañados o no. Es necesario además, reconocer que esta misma lasitud afecta a los adultos que conforman los núcleos familiares que los acompañan, ya que además de ser migrantes, se encuentran en una clara desventaja e indefensión que los hace priorizar la vida e integridad de los menores con los que viajan, por encima de sus propias vidas, lo que también los hace vulnerables, pudiendo ser objeto de chantajes, extorsiones y demás acciones lesivas con tal de evitar algún daño hacia las niñas, niños y adolescentes.

Para Pavez-Soto et al. (2020), una familia, en contexto de migración mantiene condiciones de vulnerabilidad dados los escenarios de pobreza, racismo y condiciones estructurales propias del país de recepción que dificultan su integración. Estas autoras, estiman también que la ausencia de redes de contención y articulación social, dificulta su inclusión en el país, situación que es relevante ya que define la estructura que rodea a las niñas y niños migrantes y sus grupos familiares (Pavez-Soto et al., 2020, p. 12).

Hablando de niñas, niños y adolescentes migrantes, es conveniente distinguir además, que de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Migración, las categorías de acompañados y no acompañados se encuentran definidas, al señalar que para los efectos de la Ley citada, se entenderá por:

XIX. Niña, niño o adolescente migrante: cualquier persona migrante, nacional o extranjera, menor de dieciocho años de edad. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista

la duda de si se trata de una persona mayor o menor a doce años, se presumirá que es niña o niño;

XX. Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que no se encuentra acompañada por la persona adulta que ejerce la patria potestad, que la tenga bajo su guarda y custodia, por su tutor o persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente por costumbre;

XXI. Niña, niño o adolescente migrante acompañado: cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que se encuentra acompañada por la persona adulta que ejerce la patria potestad, la tenga bajo su guarda y custodia o por su tutor;

La reforma de 2020, en materia de infancia migrante, acuñó un término nuevo, a saber:

XXII. Niña, niño o adolescente migrante separado: cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que se encuentra acompañada de una persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentra habitualmente por costumbre y no en virtud de ley;

Estas categorías, pueden originar grados de vulnerabilidad distintos, con alta probabilidad de agudizar la fragilidad de la persona, para lo cual es conveniente tener presente que un menor de edad acompañado puede tener y tiene, necesidades distintas de uno que viaje sin compañía, sin que se pueda afirmar que esa vulnerabilidad dependa únicamente de la categoría en la que se sitúe, pues puede viajar en compañía de un familiar que se encuentre victimizándolo o, caso contrario, podría haber ingresado al país sin la compañía de nadie, pero tener control sobre su realidad y plan de vida.

En esta parte, cobra importancia el concepto de *agencia*, la cual podría ser definida en una primera aproximación de acuerdo con Allison James y Adrián James, en su libro

Key concepts in Child- hood Studies citado en Pavez-Soto y Sepúlveda (2019), como la capacidad de los individuos de actuar independientemente. Este concepto ha sido explorado por variados autores, que sitúan a la *agencia*, desde una reacción automática del individuo que se repite sin que el propio individuo tenga consciencia de su poder transformador hasta la capacidad reconocida para actuar y decidir los medios para lograr el objetivo planteado para la vida.

Por lo que respecta a la niñez, existen diversas construcciones teóricas que intentan situar a las niñas y niños en diversos planos, pero para efectos del presente trabajo, consideraremos, siguiendo a Pavez-Soto y Sepúlveda (2019), que el poder de reconstrucción de la realidad no es ejercido sólo por los adultos como agentes dominantes, sino que los niños y las niñas son también capaces de recrear el mundo bajo una perspectiva propia, aunque sin embargo, se desenvuelven dentro de parámetros distintos a los del mundo adulto, porque están situados en una posición de inferioridad respecto al poder.

La noción de *agencia* que se ha expuesto, nos lleva a reconocer que aun con diferencias de edades, las niñas, niños y adolescentes, acompañados, no acompañados o separados, son conscientes para tomar decisiones que involucran, aun por incipiente que pueda ser, un plan de vida y desarrollo dignos, por lo que requieren ser escuchados, entendidos y ayudados a explicarse en función de esa realidad que construyen para sí y de la cual, desde un contexto adultocéntrico no son comprendidos, sobre todo por los operadores de los procesos encargados de su atención.

Reconocer y atender a las vulnerabilidades, no se trata de crear etiquetas, que como lo señala Fabio Macioce, contrariamente a lo deseado, funcionen como un poderoso mecanismo de marginación y segregación que al mismo tiempo refuercen los estereotipos que describen a las personas consideradas vulnerables como incapaces, y conllevan en consecuencia a la creación de mecanismos paternalistas (Macioce, 2022, p. 250).

Para el proceso de atención, objeto de esta investigación, es de suma importancia reconocer la condición de vulnerabilidad de los grupos que serán receptores de la actuación de los Sistemas DIF, en particular del perteneciente al estado de Tabasco, con la intención de tener claras las características que colocan a los menores y familias en circunstancias de desigualdad ante otros sujetos y, mantener así, un equilibrio en el actuar, para acompañar en una integración eficaz al esquema que mejor convenga a la niña, niño o adolescente y en su caso, a sus núcleos familiares, pero siempre en función del interés superior de la infancia, con un sentido de alerta para entender esas necesidades sin imponer las opciones que un sistema proteccionista pudiera inferir a partir de una realidad que no es la de ellos.

Capítulo 3

La atención de Niñas, Niños y Adolescentes migrantes acompañados, no acompañados y separados, en materia migratoria

3.1. Procedimiento Administrativo Migratorio.

En lo que se refiere a las acciones de control migratorio, la Ley de Migración y su Reglamento, establecen tres tipos: control migratorio (artículos 81 al 91), verificación migratoria (artículos 92 al 96) y revisión migratoria (artículos 97 y 98). Estas acciones, culminan en la puesta a disposición de los extranjeros que hayan sido sorprendidos en el país con una condición migratoria irregular.

Al respecto, el artículo 3, fracción XXXIII de la misma Ley, indica que por situación migratoria, debe entenderse a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. De esta forma, se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas.

El procedimiento antes de la reforma de 2020, señalaba que una vez puestos a disposición los extranjeros ante la autoridad migratoria, ésta debía dictar un acuerdo de presentación, el cual consiste en la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante el cual se acuerda el alojamiento temporal (en estaciones migratorias o estancias provisionales), de un extranjero adulto que no acredite su situación migratoria, para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (artículo 99 de la Ley de Migración). Previo a la reforma, esta presentación podía dictarse por igual tratándose de adultos como de niñas, niños y adolescentes.

Actualmente, el párrafo segundo del numeral 6 de la Ley de Migración (H. Congreso de la Unión, 2021), señala que:

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes se garantizarán, de manera adicional a lo establecido en el párrafo anterior, los derechos y principios establecidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, incluyendo el de la no privación de la libertad por motivos migratorios.

En materia de control migratorio y tratándose de niñas, niños y adolescentes, la misma ley determina en sus artículos 95, tercer párrafo, 98, segundo párrafo, 99, párrafos tercero y cuarto, 112, párrafos primero al cuarto, lo siguiente:

Artículo 95. “...”

“...”

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

Artículo 98. “...”

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

Artículo 99. “...”

“...”

En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 112. *Cuando alguna niña, niño o adolescente sea puesta a disposición del Instituto, quedará bajo su total responsabilidad en tanto procede la notificación inmediata a la*

Procuraduría de Protección y la canalización al Sistema DIF correspondiente, y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. Por lo que respecta a la seguridad y cuidado de niñas, niños y adolescentes, el Instituto deberá ponerles de inmediato a disposición del Sistema Nacional DIF o su equivalente en las diferentes entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y notificar del caso a la Procuraduría de Protección, para proceder a su gestión conforme a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

De manera cautelar, el Instituto reconocerá a toda niña, niño y adolescente migrante la condición de Visitante por Razones Humanitarias, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

El Instituto emitirá un acta de canalización de la niña, niño o adolescente en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF correspondiente;

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Migración, (H. Congreso de la Unión, 2021-1), indica en sus artículos 175 y 176 lo siguiente:

***Artículo 175.** En términos del artículo 112, fracción I, de la Ley, el Instituto canalizará de inmediato a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados a la instancia correspondiente. Mientras tanto, el Instituto adoptará las medidas que resulten necesarias para proteger su integridad física y psicológica, atendiendo al interés superior de las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados.*

***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 Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM), contemplado en el título sexto de la Ley de Migración, a partir del artículo 77, es, de acuerdo a una definición abordada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aquel procedimiento que se lleva ante una autoridad administrativa migratoria, en el que se resolverá la situación migratoria de un extranjero en territorio mexicano, es decir se decidirá si debe abandonar el país, si puede quedarse y en qué condiciones podrá permanecer (CNDH, 2020-1).

Este Procedimiento, de conformidad con el artículo 77, se rige por las disposiciones contenidas en la Ley de Migración, su Reglamento, así como en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Mandata además que durante su sustanciación se deben respetar plenamente los derechos humanos de los migrantes.

En el mes de enero de 2021, el Instituto Nacional de Migración, con el consenso del Sistema DIF nacional, emitió la Guía para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes a disposición del Instituto Nacional de Migración, la cual fue actualizada en julio de 2022, en razón de que el 16 de febrero del mismo año, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia dentro del Amparo en Revisión 7/2020, mediante la cual determinó que el INM, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, debería emitir un programa que adopte una perspectiva grupal o colectiva sobre las niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana, integrantes de los flujos masivos que han ingresado a territorio nacional desde el año 2018.

Este programa debía tener como propósito la creación de mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información de oficio tras la llegada de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración al lugar, puesto o puerta de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niñez y la adolescencia (SEGOB, 2022-2).

En la guía se recoge el sentido de los dispositivos legales que impiden el alojamiento de menores acompañados, no acompañados y separados, así como sus núcleos familiares en estaciones migratorias o estancias provisionales a cargo del Instituto Nacional de Migración, estructurando el camino a seguir y su inmediata observancia para el caso de detectar niñas, niños y adolescentes irregulares.

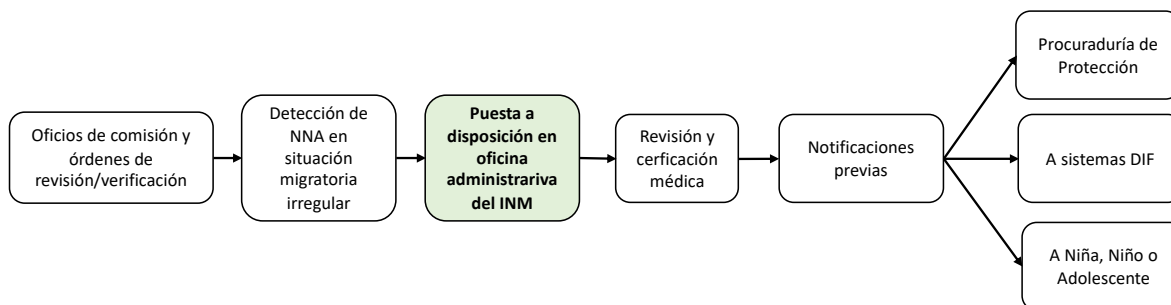
De esta manera el PAM se adapta a las reformas y surge un Procedimiento Administrativo Migratorio especial para niñas, niños y adolescentes que abarca a los núcleos familiares de adultos que en su caso, viajen con ellos.

A continuación se aprecian los flujogramas principales de las actuaciones que se incluyen en este Procedimiento especial. El primero se refiere a la puesta a disposición, una vez que la niña, niño o adolescente acompañado, no acompañado o separado es detectado en alguna de las acciones de control migratorio efectuada. Mediante esta parte del proceso, el Agente Federal de Migración a cargo de la actividad, debe contar previamente con un oficio de comisión y una orden de verificación que le permite realizar funciones en lugar y tiempo determinado; una vez detectada la persona, debe inmediatamente trasladarle a una oficina administrativa, denominada de canalización de NNA, en donde se procederá a su revisión y certificación médica y realizará las notificaciones de urgencia a los siguientes sujetos: Procuraduría de protección que corresponda (en el caso de Tabasco, interactúan las Procuradurías Federal, Estatal o municipales de Centro y Tenosique), Sistema DIF (de igual forma tienen competencia los tres sistemas de los diferentes órdenes de gobierno) y, a la niña, niño o adolescente.

La notificación a las Procuradurías es con la finalidad de que esa institución inicie su procedimiento para determinar las medidas que corresponda en atención al interés superior de la niñez; la propia para el Sistema DIF es en específico para el área que coordina los Centros Asistenciales, ante la cual se gestiona el espacio físico en el que deberá quedar alojado tanto la niña, niño o adolescente y los adultos que lo acompañen.

En cuanto hace a la notificación a los menores de edad, ello se realiza en concordancia con el derecho de toda persona a ser informada respecto del estado que guarda el procedimiento al que se encuentra siendo sometido, momento en el cual además se le explica el alcance de cada una de las diligencias realizadas y aquellas que habrán de efectuarse.

Flujograma 1: De la puesta a disposición y notificaciones previas en el PAM



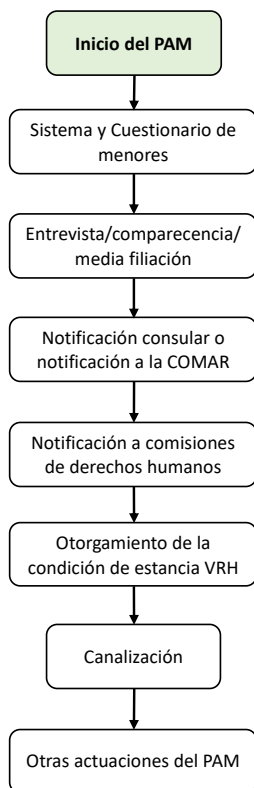
Fuente: Esquema y datos de la Guía para la Atención de NNA-INM.

Se procede entonces al inicio del Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM), así como al registro en el sistema interinstitucional electrónico antes denominado Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM) ya que actualmente el Instituto Nacional de Migración trabaja en un sistema especial que llevará por nombre Sistema de Información y Registro de Niñas, Niños y Adolescentes y Adultos acompañantes (SIRENNA). Seguidamente se realiza la entrevista a los menores de edad y de ser el caso, a sus acompañantes, continuando con la notificación consular, en el supuesto en el que el extranjero no desee solicitar refugio; para los casos en que sí se haga uso de ese derecho, se efectúa la notificación a la Comisión Mexicana para Ayuda a Refugiados (COMAR), en ambos casos se notifica a las comisiones de Derechos Humanos.

En este momento se otorga formalmente una condición de visitante por razones humanitarias con una vigencia de 30 días, plazo dentro del cual se estima arribar a la resolución del Procedimiento. Esta figura novedosa es incluida a partir de la reforma de 2020. El proceso, estima recibir la designación del espacio en el cual quedará alojado el menor de edad y en su caso, los acompañantes adultos y proceder a su canalización con el traslado físico hacia el lugar asignado por el Sistema DIF. Aquí, la guía señala que para el caso de que en un término razonable (mismo que en una nota al pie acota a 24 horas), el Sistema DIF no defina el lugar de estancia o envía alguna negativa, la autoridad migratoria a través del área jurídica de la Oficina de Representación que corresponda, deberá solicitar

la intervención al Ministerio Público para que emita las medidas urgentes de protección de conformidad con la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

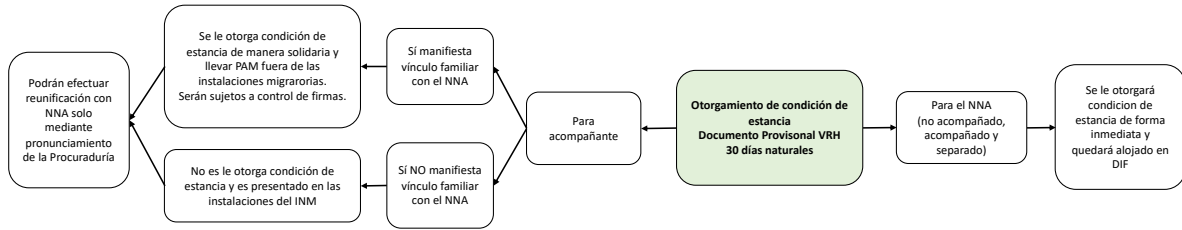
Flujograma 2. De las actuaciones iniciales del PAM



Fuente: Esquema y datos de la Guía para la Atención de NNA-INM.

El otorgamiento de la condición de estancia, como nueva modalidad, contempla una serie de pasos a fin de cuidar que ésta se otorgue no solamente a la niña, niño o adolescente, sino a los adultos que lo acompañen en función de los vínculos que se manifiesten. En estos casos, se les otorga una condición de estancia de manera solidaria y los adultos podrán llevar también su Procedimiento Administrativo Migratorio fuera de las instalaciones migratorias, siendo sujeto a un control de firmas conforme la propia autoridad lo establezca, el que por lo regular es cada quince días. Sin embargo, en el supuesto de que el adulto que acompaña a la niña, niño o adolescente no tuviere con ellos ninguna relación de vínculo familiar no se le otorga ninguna condición de estancia y se determina su puesta a disposición de la Estación Migratoria o Estancia Provisional que corresponda.

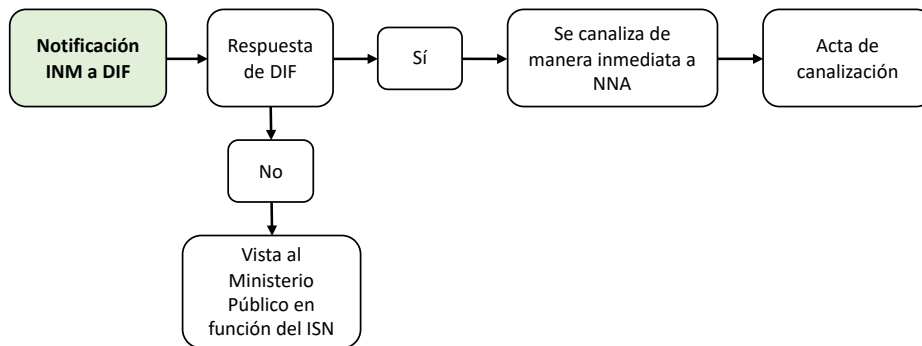
Flujograma 3. Del otorgamiento de la condición de estancia



Fuente: Esquema y datos de la Guía para la Atención de NNA-INM.

En la siguiente figura, se esquematiza el proceso de notificación y canalización ante el Sistema DIF.

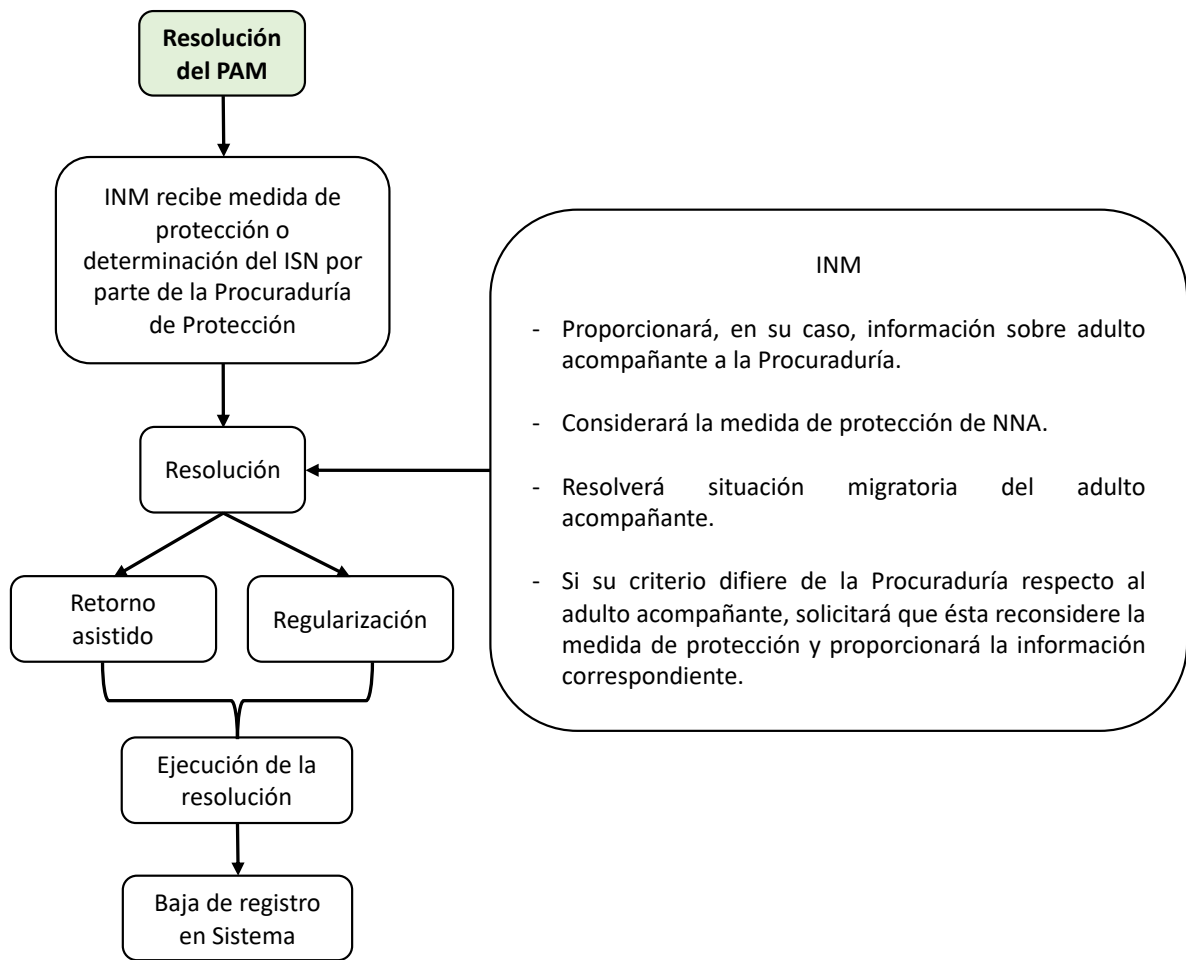
Flujograma 4. De la canalización al Sistema DIF



Fuente: Esquema y datos de la Guía para la Atención de NNA-INM.

La forma de la resolución del Procedimiento Administrativo Migratorio, se encuentra totalmente supeditada al sentido de la respuesta que otorgue la Procuraduría de protección en cuanto a medida de protección o determinación del interés superior de la niñez, la cual puede ser una de varias opciones: reunificación familiar con alguna persona con quien mantenga vínculo y se encuentre en el país, regularización por encontrarse en alguno de los supuestos previstos por la legislación migratoria, inicio del trámite de refugio o retorno a su país de origen. La determinación del DIF puede aceptar otras variables, siempre otorgando prioridad al interés de la niña, niño o adolescente.

Flugrama 5: De la resolución del PAM y su ejecución.



Fuente: Esquema y datos de la Guía para la Atención de NNA-INM.

La Guía contempla también las acciones que se estiman pertinentes para atender lo que denomina *afluencia masiva de migrantes*, a lo que comúnmente, sobre todo los medios de comunicación, han denominado *caravanas*, las cuales se han multiplicado en tamaño y nacionalidades desde 2018 a la fecha.

Al respecto, el documento señala que tan pronto se tenga conocimiento de la presencia de niñas, niños y adolescentes migrantes ingresando al país en afluencias masivas, se deberá informar inmediatamente a las Procuradurías de Protección y Sistemas DIF que correspondan con la finalidad de proceder conjuntamente a coordinar las acciones

que, en el ámbito de las competencias de estas instancias, se habrán de desarrollar para la atención de los menores de edad y sus acompañantes.

Al Instituto Nacional de Migración le corresponde realizar el primer contacto con esta población e identificar de manera preliminar a las personas acompañantes adultas y otras personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, lo que deberá efectuar con personal certificado en el tema.

Las Procuradurías de Protección, mediante una evaluación inicial, procederán a identificar las necesidades y grado de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes al mismo tiempo que determinará si los acompañantes adultos corresponden a la categoría que la Ley de Migración permite respecto de los menores separados, es decir, si los adultos son personas que a pesar de no tener vínculo legal con el menor, lo tienen bajo su cuidado de manera habitual por costumbre; en ambos casos las Procuradurías de Protección deberán dictaminar las medidas de protección que se estimen pertinentes.

Por su parte, los Sistemas DIF procederán al alojamiento o designación de los sitios donde se alojarán las niñas, niños y adolescentes y sus acompañantes, para lo cual deberán considerar las características de vulnerabilidad o necesidades especiales de protección; también brindarán asistencia social en los lugares donde se presenten los flujos masivos y en los espacios donde hayan sido canalizados.

La Guía, indica que las acciones antes descritas son de carácter oficioso y deberá considerarse en todo momento que las personas extranjeras que se atienden son potenciales solicitantes de la condición de refugiado, por lo que, además se señala como obligación, la de establecer inmediata coordinación con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Señala así mismo, que las medidas para la atención de la afluencia masiva de migrantes, son de carácter complementario ya sea previas o paralelas al Procedimiento Administrativo Migratorio.

Ahora bien, la reforma de la que deriva el Procedimiento Administrativo Migratorio que se analiza y, por tanto, el mismo Procedimiento, se consideran alineados con El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Tal documento define una serie de principios rectores, transversales e interdependientes, que dan claridad a sus estrategias, entre los cuales se encuentra el principio descrito en su inciso h), denominado *Perspectiva infantil*, que mandata promover las obligaciones jurídicas internacionales vigentes en relación con los derechos del niño, y defiende el principio del interés superior del niño en todo momento, como consideración primordial en cualquier situación que afecte a los menores en el contexto de la migración internacional, incluidos los menores no acompañados y separados (ONU, 2018, p. 6).

En ese mismo sentido, son relevantes los objetivos 7, 13 y 21 de los que se desprenden líneas específicas de acción en relación directa con la atención de menores, mismas que a continuación se detallan:

Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración. En éste se establece el compromiso de responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos, de conformidad con las obligaciones en virtud del derecho internacional, además de defender en todo momento el interés superior de la niñez como consideración primordial en las situaciones que afectan a menores, y aplicar un enfoque con perspectiva de género al abordar la vulnerabilidad, incluso al responder a las corrientes migratorias mixtas (ONU, 2018, p. 16).

En el inciso e), se crea la obligación de tener en cuenta a los menores migrantes en los sistemas nacionales de protección infantil estableciendo procedimientos sólidos para la protección de los menores migrantes en los correspondientes procesos y decisiones legislativos, administrativos y judiciales, y en todos los programas y políticas de migración que afecten a menores, incluidas las políticas y servicios de protección consular, así como

los marcos de cooperación transfronteriza, a fin de que el interés superior de la infancia se integre debidamente y se interprete y aplique de manera coherente en la coordinación y cooperación con las autoridades de protección infantil.

De igual manera, el inciso f), establece el compromiso de proteger a los menores no acompañados y separados en todas las etapas de la migración mediante el establecimiento de procedimientos especiales para identificarlos, derivarlos y prestarles cuidados y reunirlos a las familias, así como darles acceso a los servicios de atención sanitaria, incluida la salud mental, la educación, la asistencia jurídica y el derecho a ser escuchado en los procesos administrativos y judiciales, incluso designando cuanto antes a un tutor legal competente e imparcial, como medio esencial para hacer frente a su particular vulnerabilidad y discriminación; protegerlos de todas las formas de violencia y facilitar el acceso a soluciones sostenibles que tengan en cuenta su interés superior (ONU, 2018, p. 17).

Objetivo 13: Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas. De vital importancia para el tema que nos ocupa en el actual trabajo resulta este objetivo, a través del cual, los Estados que se adhieren, crean la obligación de garantizar que cualquier detención en el contexto de la migración internacional cumpla las garantías procesales, no sea arbitraria, se base en la ley, la necesidad, la proporcionalidad y la evaluación individual, esté a cargo de funcionarios autorizados y dure lo menos posible, independientemente de que se produzca en el momento de la entrada, en tránsito o en el proceso de regreso, y del tipo de lugar donde ocurra. Emana también el compromiso a dar prioridad a las alternativas no privativas de libertad acordes con el derecho internacional, y a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos respecto de cualquier detención de los migrantes, utilizando la detención únicamente como último recurso.

Para cumplir este compromiso, las partes acordaron recurrir a diversas acciones, siendo de importancia para el tema planteado, las descritas en los incisos a) y h):

a) Utilizar los mecanismos de derechos humanos que existan y sean pertinentes para mejorar la vigilancia independiente de la detención de migrantes, velando por que esta medida se aplique solo como último recurso y no entrañe violaciones de los derechos humanos, y porque los Estados promuevan, implementen y amplíen las alternativas a la detención, favoreciendo las medidas no privativas de libertad y las modalidades de atención comunitaria, especialmente en el caso de las familias y los menores.

h) Proteger y respetar en todo momento los derechos y el interés superior del niño, independientemente de su estatus migratorio, asegurando la disponibilidad y accesibilidad de diversas alternativas viables a la detención en contextos no privativos de libertad, en especial las modalidades de atención comunitaria, que garanticen el acceso a la educación y la atención sanitaria y respeten el derecho del menor a la vida familiar y la unidad de la familia, y procurando poner fin a la práctica de la detención de menores en el contexto de la migración internacional (ONU, 2018, p. 23).

Objetivo 21: Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible. Este objetivo plantea el compromiso a facilitar el regreso en condiciones de seguridad y dignidad y cooperar al respecto, y a garantizar el debido proceso, la evaluación individual y vías de recurso efectivas, respetando la prohibición de la expulsión colectiva y la devolución de los migrantes cuando corran un riesgo verdadero y previsible de morir o sufrir torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, u otros daños irreparables, de conformidad con las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Se crea además la obligación a velar porque los nacionales de cada país sean debidamente recibidos y readmitidos, respetando plenamente el derecho de las personas a regresar a su país y la obligación de los Estados de readmitir a sus propios nacionales y también a crear condiciones propicias para la seguridad física, el empoderamiento económico, la inclusión y la cohesión social en las comunidades, a fin de que la reintegración de los migrantes, tras regresar a su país de origen, sea sostenible.

Para el cumplimiento de ello, se recurrirán a una serie de acciones, de entre las cuales, destacan para el tema, las siguientes:

g) Velar porque los procesos de regreso y readmisión de menores se lleven a cabo únicamente cuando se haya determinado el interés superior del niño y tengan en cuenta el derecho a la vida familiar y la unidad de la familia, y porque, durante todo el proceso de regreso, el menor esté acompañado de uno de sus progenitores, un tutor legal o un funcionario especializado a fin de que, cuando los menores regresen al país de origen, se hayan tomado las disposiciones necesarias para recibirlos, atenderlos y reintegrarlos adecuadamente (ONU, 2018, p. 33).

Por su parte, el Pacto Mundial sobre refugiados, al referirse a la atención de las necesidades y apoyo a las comunidades, como ámbitos que requieren apoyo, en el apartado denominado *Niños, adolescentes y jóvenes*, indica que los niños representan más de la mitad de los refugiados del mundo, por lo que, en lo conducente, dicho pacto, determina que se apoyará la organización de actividades de fomento de la capacidad para que las autoridades competentes determinen y evalúen el interés superior de los niños, de modo que las decisiones que adopten respecto de los niños refugiados estén fundamentadas, y para que realicen labores de localización de familiares y otros procedimientos, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la infancia (ONU, 2018-1, p. 17).

El Procedimiento Administrativo Migratorio para menores descrito en este capítulo, como toda figura procesal nueva, se encuentra en construcción y perfeccionamiento; depende de todos los actores que intervienen el conseguir que sea ágil, eficiente y efectivo para el fin por el que fue creado, pero representa un avance en la manera en el que se atiende a la población migrante, en especial a las niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados y separados, así como a los adultos que viajen con ellos.

Capítulo 4

El sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco.

4.1. Antecedentes del Sistema DIF en Tabasco.

El Sistema DIF Tabasco, tiene su antecedente histórico en el Instituto de Protección a la Infancia del estado de Tabasco, que fue creado por decreto de ley número 1367 publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 21 de junio de 1975, por el entonces Gobernador Mario Trujillo García (Gobierno del estado de Tabasco, 2022).

El decreto reconocía a la niñez como *“el elemento promisorio más sensible de nuestra organización social y el renuevo y continuidad histórica”* y justificaba la creación del Instituto bajo la responsabilidad del Estado de cuidar por el bienestar de la colectividad, por lo que se debía auspiciar a las instituciones necesarias para fortalecer el núcleo familiar, extender los sistemas de protección y cuidar por todos los medios el acceso de los niños al desarrollo nacional, sobre todo considerando el gran dinamismo demográfico del país.

La Ley publicada mediante ese decreto, constaba de veintiocho artículos base y dos transitorios. Dividida en un apartado de Disposiciones Generales (del artículo 1 al 5) y adicionada con seis capítulos (I. Del Patrimonio; II. Del Gobierno del Instituto; III. De los Comités Municipiales; IV. De las Dependencias del Instituto; V. De las Dependencias Auxiliares del Instituto; VI. De las Relaciones de trabajo).

De conformidad con el artículo 7, los órganos de Dirección y administración, eran El Patronato, la Presidencia del Patronato que lo sería también del Instituto y, La Dirección General. En cuanto al Patronato, el numeral 8, lo señalaba como máxima autoridad del Instituto y se integraría por un Presidente (en masculino), que sería designado por el Gobernador del Estado, y cinco vocales, cuyos nombramientos recaían en el Secretario de Asuntos Jurídicos y Sociales, el Director General de Educación Pública, el Jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública, el Secretario de Finanzas y un Representante de la

iniciativa privada organizada. Además, el Secretario de Finanzas fungiría como asesor contable.

Disponía también que en cada uno de los municipios del Estado, se harían extensivos los servicios del Instituto, para lo cual se crearon Comités Municipales, integrados por El Presidente Municipal, El Secretario del Ayuntamiento, El Tesorero, más el número de vocales y personal técnico y administrativo que las necesidades del servicio requirieran (artículos 15 y 16).

El Instituto creado, contaría con las siguientes dependencias:

1. Centros de Desarrollo de la Comunidad.
2. Centros familiares.
3. Jardines de niños.
4. Centros de Desarrollo Infantil.
5. Centros Infantiles Rurales.
6. Centro de Rehabilitación y Educación Especial.
7. Casas Hogares.
8. Asilo para ancianos.
9. Casa de la Mujer Tabasqueña.

También sería integrado por los departamentos:

- a) Administrativo;
- b) De Nutrición;
- c) De Desarrollo de la Comunidad;
- d) De Procuraduría de la Defensa del Menor;
- e) De Trabajo Social;
- f) De Promotoras voluntarias;
- g) De Actividades recreativas;
- h) De Actividades deportivas;
- i) De Actividades cívico-culturales;

Sin menoscabo de otras que surgieran necesarias para el cumplimiento de los objetivos, además de que establecía como dependencias auxiliares a los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado, Hospitales infantiles, Hospitales Generales, Federales y del Estado, y a la Dirección General de Educación Pública.

El 9 de Julio de 1977, se publica el decreto número 1642 durante la administración del Gobernador Leandro Rovirosa Wade. A través de éste se emitió la Ley que crea el organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco, al que se dotó de nuevos objetivos y además absorbe funciones y programas del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia del estado de Tabasco (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-1).

El considerando tercero de este decreto, señala que la transformación hacia este nuevo Sistema de atención, obedece a la publicación del 10 de enero de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, en la que se abrogan los decretos que instauraron el Instituto Mexicano para la Infancia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y se crea el Organismo Público descentralizado denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

La Ley expedida mediante este decreto en Tabasco, consta de veinte artículos base y tres transitorios. Designa al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que entre otras cosas tendría a su cargo, promover el bienestar social en el Estado, fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica, además de investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas.

Al igual que el instituto que le precedió, el Sistema DIF Tabasco, funcionaría con un Patronato, que sería la máxima autoridad del Sistema y se integraría por un Presidente designado por el Ejecutivo Estatal y con los vocales que serían: por el Gobierno del Estado,

los titulares de las Secretarías de Asuntos Jurídicos y Sociales y Finanzas, éste último también fungiría como Tesorero; de la Dirección de Educación Pública en el Estado, del Jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública, el Coordinador del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del estado de Tabasco, un Representante de cada las Dependencias Federales denominadas Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Secretaría de Agricultura y Obras Públicas, dos Representantes de Instituciones Privadas dedicadas a la Asistencia Social y por el Director General del Sistema que sería el Secretario Ejecutivo y concurriría con voz pero sin voto.

El cuerpo de esta Ley no describe la integración del Sistema ni especifica las Dependencias y Departamentos que lo componen, pero de hecho, continúa su funcionamiento con la estructura de su antecesor.

El 06 de julio de 1983, a través del decreto 0039, fue emitida una nueva Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Tabasco, bajo el mandato del Gobernador Enrique González Pedrero, que deroga la Ley anterior. La nueva Ley, cuenta con treinta y nueve artículos base y tres transitorios. Destaca aquí la coordinación más efectiva que se busca desde el que es señalado como su primer objetivo (artículo 2, Fracción 1): Promover el bienestar social, prestando servicios médicos y de asistencia social en coordinación con las instituciones del Estado; y bajo las normas que dicte la coordinación general de la Salud y Seguridad Social en el Estado, El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y las del propio Estado. Es claro que esta visión apuesta por la integralidad de los servicios y reconoce la necesidad de hacer frente a las tareas con todas las herramientas de las que se disponga, sin importar si son de la Federación, de la entidad o de cualquiera de los municipios (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-2).

Entre otras novedades, el artículo 18 señala la manera en que ha de integrarse la Procuraduría, a través de un mecanismo que respeta la participación de los Comités Municipales, pero al mismo tiempo fortalece la gestión desde la capital, pues determina la existencia de un Procurador, que residirá en las oficinas centrales del sistema y de dieciséis

delegados, uno por cada entidad municipal, con residencia en las cabeceras municipales que habrían de ser designados por el Director General del Sistema estatal a propuesta de la Presidencia de cada Comité Municipal. Se aprecia, sin embargo, un sistema encaminado prioritariamente a la atención de los menores infractores, pues todas las funciones atribuidas a la Procuraduría se encuentran dirigidas a la vigilancia de menores infractores y a la intervención que se requiriera en los procesos, entre ellas la supervisión para evitar que fueran internados en lugares designados para la reclusión de adultos, por lo que debía interactuar constantemente con el Centro Educativo Tutelar de menores infractores para conocer además, de las medidas establecidas para su reeducación y vigilar que dichas medidas se cumplieran eficazmente (artículo 19).

El Decreto 0439, expide el 25 de diciembre de 1985, la Ley de Salud. El dispositivo 130, señala que son actividades básicas de Asistencia Social, las siguientes:

- I. La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;

VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencia socio-económicas; y

IX. La prestación de servicios funerarios.

Por su parte, el artículo 134, estipulaba que el Gobierno del Estado contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos, en coordinación con el Organismo Federal encargado de la asistencia social, la promoción de ésta en el ámbito estatal, la prestación de los servicios en este campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-3).

La Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social del 27 de diciembre de 1986, publicada en Decreto 0516, viene a complementar los dispositivos de la Ley de Salud, ya que en el Capítulo Segundo, denominado *El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Tabasco*, dispone en el artículo 15 que el Organismo al que se refiere el numeral 134 de la Ley de Salud, se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco, el cual será el organismo rector de asistencia social y tendrá como objetivos la promoción de la Asistencia Social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas y privadas, así como la realización de las demás acciones que estableciera esa misma Ley u otras disposiciones que fueren aplicables.

La Ley en comento, establecía también en el artículo 34, que los municipios del Estado de Tabasco que contaran con capacidades de recursos humanos, materiales y financieros debían crear Organismos Públicos Paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominarían Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyos objetivos y funciones serían las mismas que las del Organismo estatal. De la literalidad de esta norma, no se crea totalmente la obligación a todos los municipios, sino que se reserva a aquellos con capacidades para su puesta en marcha, sobre todo si las necesidades de asistencia social eran requeridas en la demarcación territorial del municipio. (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-4)

El 8 de febrero de 1995, siendo gobernador Manuel Gurría Ordóñez, se aprueba una nueva Ley de Salud del estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado bajo el suplemento 5470 (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-5). La Asistencia Social no se allega de grandes cambios, pues en el Título Noveno de la Ley, denominado Asistencia Social, Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos, se transcriben las mismas actividades básicas de asistencia social referidos en la anterior Ley de Salud y, en el artículo 132, patentiza la existencia de un organismo encargado de la asistencia social en los siguientes términos:

“Artículo 132. El gobierno del Estado, contará con un organismo que se denominará sistema para el desarrollo integral de la familia en el Estado de Tabasco que tendrá entre sus objetivos, en coordinación con el organismo federal encargado de la asistencia social, la promoción de ésta en el ámbito estatal, la prestación de servicios de campo y la realización de las demás acciones que en la materia llevan a cabo las instituciones públicas en el Estado.”

Esta Ley, a diferencia de su antecesora, no contiene ninguna mención a la responsabilidad particular de los municipios en el rubro de Asistencia Social, ni mandata la creación de organismos municipales equivalentes, solamente los dispositivos 133 y 134 exhortan al Gobierno del Estado y a los Municipios a promover la creación de establecimientos en los que se dé atención a personas con padecimientos mentales, a niños desprotegidos y ancianos desamparados, además de distribuir raciones alimenticias en aquellas zonas de agudo retraso socioeconómico o en las que se padezcan desastres originados por sequía, inundaciones, terremotos y otros fenómenos naturales o contingencias con efectos similares.

El 16 de junio de 1999, a través del Decreto 200, se publican en el Periódico Oficial del estado de Tabasco, una serie de reformas a diversos artículos de la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social, en las que de manera especial, destaca la referente al artículo 15. En esta reforma, llevada a cabo bajo el gobierno de Roberto Madrazo Pintado, se patentiza que el órgano de asistencia social que en ese entonces era referido en el artículo 132 de la Ley Estatal de Salud, se denomina Sistema para el Desarrollo Integral de la

Familia del Estado de Tabasco, el cual sería el órgano rector de la asistencia social, cambiando su característica administrativa de un órgano descentralizado a uno de naturaleza desconcentrada.

El numeral 34 de la misma Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social, retoma la obligación de los municipios en materia de asistencia social y a semejanza de su homóloga de 1986, establece que los municipios que cuenten con capacidad de recursos humanos, materiales y financieros y que sus necesidades en el campo de asistencia social lo requieran, crearán órganos desconcentrados (no habla ya de Organismos Públicos Paramunicipales), que se denominarán Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyos objetivos y funciones serían los mismos que los del órgano estatal. (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-6)

El 13 de agosto de 2013, se publica el Decreto 029 con el Gobernador Arturo Núñez Jiménez, que atiende a reformas del Sistema Estatal de Asistencia Social. La naturaleza organizacional cambia nuevamente de un órgano desconcentrado a uno descentralizado.

Cobra especial relevancia el hecho de que en el artículo 4, que se refiere a los beneficiarios de los servicios de asistencia social, se incluye por primera vez a grupos relacionados con la migración, en especial a los menores en estado de abandono, desnutrición o sujetos a maltrato o abuso, y *menores migrantes no acompañados* (fracción I), así como a *migrantes y desplazados en situación vulnerable* (fracción XIII) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-7).

4.2. Actualidad del Sistema DIF en Tabasco.

La Ley General de Salud vigente en el estado de Tabasco, establece en el artículo 217 que el Gobierno del Estado, a través del Sistema Integral de la Familia (DIF Tabasco), desarrollará y operará los programas de asistencia social, públicos y privados, canalizando a

esta Institución del Sector los recursos presupuestales y apoyo técnico necesario (H. Congreso del estado de Tabasco, 2022).

Por su parte, la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social de la entidad, a pesar de haber sufrido otras reformas en los años 2015, 2017, 2018 y 2019, mantiene en el artículo 15 la denominación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco (DIF Tabasco), como el organismo al que se refiere la Ley de Salud, en este caso el numeral 217, como el rector de la asistencia social con igual naturaleza descentralizada que deviene desde la reforma del año 2013 (H. Congreso del estado de Tabasco, 2022-1).

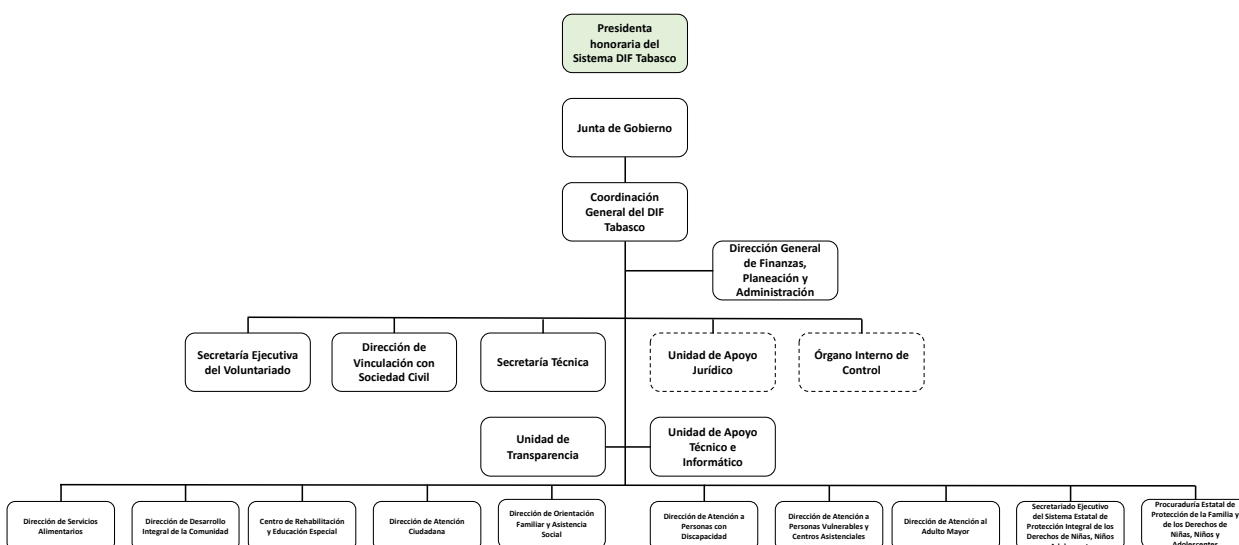
De acuerdo con las disposiciones de los numerales 20 al 21 de la misma Ley, el organismo contará con dos órganos superiores: Junta de Gobierno y Coordinación General, con los que se organizará para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen. La Junta de Gobierno será la máxima autoridad del Organismo y será presidida por el Gobernador del Estado o por quien éste designe. Se integrará además por los Titulares de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático; de Educación; de Cultura; de Administración e Innovación Gubernamental y de la Coordinación General Ejecutiva de la Gubernatura. De la misma forma podrá ser invitado a las sesiones de la Junta de Gobierno para temas específicos, el Fiscal General del Estado, quien podrá tener voz pero no contará con voto.

Destaca también, que a decir del dispositivo 21 Bis, para fortalecer la autonomía del Organismo, la esposa o esposo de el o la Titular del Ejecutivo Estatal no se considerará servidora o servidor público y no recibirá honorario, salario o compensación económica alguna, por lo que estará desvinculado o desvinculada legal, presupuestal y administrativamente de las acciones que realicen las autoridades sobre la operación interna y la administración patrimonial del Organismo.

De conformidad con el Reglamento Interior de dicho Sistema (artículo 8), cuenta con una estructura orgánica en la que destacan la Coordinación General, Secretaría Técnica, Dirección de Centros Asistenciales y la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-8).

El siguiente organigrama ilustra su organización:

Organigrama 1: DIF Tabasco.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema DIF Tabasco
(Gobierno del Estado de Tabasco, 2022-9)

En cuanto a centros asistenciales, el Sistema DIF, reporta los siguientes:

Centros de Atención Infantil (CAI). Tienen como objetivo los servicios de cuidado infantil y buscan beneficiar a población vulnerable, con un servicio eficiente y de calidad patente en la formación del capital humano y la infraestructura adecuada que garantice la seguridad de la población atendida. Están enfocados en proporcionar servicio educativo y de guardería a menores de 4 meses a 5 años once meses, o hasta que concluyan su educación preescolar (DIF Tabasco, 2022).

Cuenta con los siguientes Centros:

1. Marina Cortázar Viuda de Escobar
2. Eva Sámano de López Mateos
3. Josefina Vicens
4. José María Pino Suárez
5. Estefanía Castañeda Núñez
6. Julieta Campos de González Pedrero

Centro de Atención al Adolescente Tabasqueño (CAAT). Se enfoca en la atención de niñas, niños y adolescentes a partir de los 8 años de edad, brindando servicios de atención psicológica tanto a los menores de edad como a sus familias; terapias individuales, grupales, de pareja y familia; pláticas para promocionar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, buen trato, prevención del embarazo infantil y adolescente, prevención de adicciones, prevención del trabajo infantil; asesorías, capacitación de los DIF municipales; talleres y charlas para jóvenes emprendedores; talleres formativos, artísticos, deportivos y culturales; servicio de gimnasio mixto (DIF Tabasco, 2022-1).

Albergues.

1. Albergue temporal. Brinda protección temporal a las niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos, en situación de abandono, conflicto, daño o peligro, relacionado con algún problema legal o familiar sin problemas de calle o farmacodependencia.
2. Albergue para familiares de enfermos. Proporciona alojamiento y alimentación a personas que se encuentran con algún familiar internado en alguno de los hospitales públicos de la Ciudad. Atiende a personas de escasos recursos económicos residentes de municipios, comunidades y/o estados circunvecinos.
3. Albergue para Niñas, Niños y Adolescentes solicitantes de Asilo, No Acompañados o Separados. Brinda atención integral con el propósito de

encaminarlos a una vida independiente, adecuado y segura conforme a los objetivos planteados en su respectivo plan de vida. Está dirigido a extranjeros que se encuentran en territorio mexicano y tienen intención de permanecer en el país; deben tener entre 11 y 17 años, 11 meses de edad, ser autosuficientes sin padecimientos psiquiátricos severos y que hayan iniciado el procedimiento de solicitud de asilo. Este albergue también es conocido como “albergue colibrí” (DIF Tabasco, 2022-2).

Centro de Atención Integral a Niños y Adolescentes (CAINA). Brinda asistencia social a niñas, niños y adolescentes de 10 años a 17 años 11 meses y 29 días de edad, que se encuentren en condiciones de calle, en riesgo de ser víctimas de explotación y violencia, procurando su reintegración familiar o vida independiente de manera digna y significativa (DIF Tabasco, 2022-3).

Casa del Árbol. Este centro brinda atención integral a las personas adultas mayores en estado de vulnerabilidad que requieran de asistencia social, proporcionándoles un hogar digno, a decir del Sistema DIF Tabasco, con calidad y calidez. La persona que desee ingresar al Centro Asistencial deberá contar con una edad igual o mayor a 60 años; expresar libre y voluntariamente el deseo de ingresar al Centro; presentar solicitud escrita que exprese la situación que motive su ingreso, y en caso de que la persona adulto mayor no sepa leer o escribir, recibirá asistencia para tal efecto por el área de trabajo social (DIF Tabasco, 2022-4).

Centro Gerontológico. Brinda servicios a personas adultas mayores para conservar y/o mejorar su funcionalidad y satisfacer sus necesidades básicas en un enfoque preventivo, así como la atención de sus familiares y/o cuidadores, entendidos como elementos fundamentales para lograr un envejecimiento exitoso, además de intervenir socialmente para que su entorno familiar le sea favorable (DIF Tabasco, 2022-5).

Centro de Atención a la Mujer (CAM). En éste se ofrece protección física, psicológica y jurídica a mujeres e hijos menores receptores de violencia familiar, cuya integridad física se encuentre en riesgo (DIF Tabasco, 2022-6).

Centro de Asistencia Social (CAS). De acuerdo a datos proporcionados por los servidores públicos del DIF entrevistados, fue creado a finales del año 2021, cuenta con una capacidad de 150 personas alojadas en grupos familiares.

Módulo DIF Tenosique. Se encuentra a cargo del Sistema DIF estatal con intervención de la Procuraduría municipal de Tenosique; tiene capacidad de 15 personas para núcleos familiares o menores no acompañados.

De igual forma, el Sistema DIF Tabasco cuenta con otros servicios, como son: Centro de Recursos para la Atención Integral al Espectro de Autismo (CRIAT); Centros de Desarrollo de Habilidades para la Vida (Centros VIDHA); Centro de Rehabilitación y Educación Especial (CREE); Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR); Subdirección de Atención Integral a Personas con Discapacidad Auditiva (SAIPDA); Dirección de Orientación y Asistencia Social (DOFYAS) (DIF Tabasco, 2022-7).

La Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, por su parte, tiene acotadas sus funciones en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco, a partir del artículo 114, determinándola como la encargada de llevar a cabo una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Entre sus atribuciones, se cuentan con la de procurar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la Ley General, la Constitución de Tabasco, y las demás disposiciones que le sean aplicables. Señala además que la protección integral debe abarcar por lo menos la atención médica y psicológica, seguimiento de actividades académicas y

entorno social y cultural del menor, así como la inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia.

También destaca la asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las que correspondan al Ministerio Público. Será la responsable además, de coordinar la ejecución y seguimiento de las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada.

Especial mención para la investigación que aquí se plantea, tiene la facultad de la Procuraduría de solicitar al Ministerio Público la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes, quien deberá decretarlas a más tardar, durante las siguientes 3 horas a la recepción de la solicitud, dando aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente. Dentro de las medidas urgentes de protección especial, independientemente de las contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentran las siguientes:

- a) El Ingreso de una niña, niño o adolescente a un centro de asistencia social; y
- b) La atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema de Salud.

Con independencia de la solicitud que pueda realizar al Ministerio Público, la fracción VII del artículo 115, faculta a la Procuraduría para ordenar, fundada y motivadamente, bajo su más estricta responsabilidad, la aplicación de las medidas urgentes de protección señaladas anteriormente, cuando exista riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños o adolescentes, dando aviso de inmediato de la medida adoptada al Ministerio Público y a la autoridad jurisdiccional competente.

Esto mantiene concordancia con lo establecido en la Guía para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes a disposición del Instituto Nacional de Migración, que ordena dar vista al Ministerio Público para el caso de que el Sistema DIF no se pronuncie en el término de 24 horas sobre el alojamiento de las niñas, niños y adolescentes, o, su respuesta haya sido negativa.

Se considera relevante la facultad de la Procuraduría en este rubro, ya que cuando el Sistema DIF se encuentre en estos supuestos de incumplimiento, podría la Procuraduría de protección adoptar las determinaciones a las que se ha hecho referencia en párrafos precedentes y ordenar bajo su más estricta responsabilidad el alojamiento de la niña, niño o adolescente en un centro de asistencia social.

En materia presupuestal del Sistema DIF Tabasco, el presupuesto de egresos del año 2019, le asignó la cantidad de 1,019,995,778 (mil diecinueve millones, novecientos noventa y cinco mil, setecientos setenta y ocho pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-10, p. 41), mientras que el propio Sistema reportó en ese mismo año, haber ejercido la cantidad de 1,040,116,707 (mil cuarenta millones, ciento dieciséis mil, setecientos siete pesos), lo que significa una ampliación de 20,120,929 (veinte millones, ciento veinte mil, novecientos veintinueve pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-11).

En el año 2020, le fue asignado un presupuesto de 1,020,562,596 (mil veinte millones, quinientos sesenta y dos mil, quinientos noventa y seis pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-12, pp. 1996-2000), siendo ejercidos solamente 1,019,303,654 (mil diecinueve millones, trescientos tres mil, seiscientos cincuenta y cuatro pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-13).

Para el 2021, el presupuesto del Sistema se asignó por un monto de 1,016,848,485 (mil dieciséis millones, ochocientos cuarenta y ocho mil, cuatrocientos ochenta y cinco pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-14, p. 68); se ejercieron 1,008,863,868 (mil ocho millones, ochocientos sesenta y tres mil, ochocientos sesenta y ocho pesos) (DIF

Tabasco, 2022-15, pp. 44-50). En este mismo año, se celebró un Convenio de Coordinación para la transferencia de recursos federales con carácter de subsidios para el fortalecimiento de las acciones institucionales en materia de infancia migrante, centros de asistencia social, establecimientos asistenciales y lugares habilitados, que operan los sistemas DIF estatales. Mediante este convenio, el Sistema DIF Nacional, se comprometió a transferir al Sistema DIF Tabasco, la cantidad de 13,567,500 (Trece millones quinientos sesenta y siete mil quinientos pesos), la cual se otorgaría de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria (DOF, 2021).

En el 2022, la asignación para el Sistema, es de 1,084,509,663 (mil ochenta y cuatro millones, quinientos nueve mil pesos, seiscientos sesenta y tres pesos) (Gobierno del estado de Tabasco, 2022-14, p. 73); el reporte del Sistema DIF del 01 de enero al 31 de marzo de 2022, señala que se habían ejercido 282,401,349.47 (doscientos ochenta y dos millones, cuatrocientos un mil, trescientos cuarenta y nueve pesos con cuarenta y siete centavos) quedando un restante de 802,108,313.53 (ochocientos dos millones, ciento ocho mil, trescientos trece pesos con cincuenta y tres centavos) (DIF Tabasco, 2022-9).

Recapitulando, el Sistema para el Desarrollo Integral de la familia en Tabasco, es un organismo público descentralizado que cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios, encargado de coordinar el Sistema Estatal de Asistencia Social Pública y Privada.

En relación a las personas en contexto de movilidad humana, la intervención del DIF, se regula principalmente por la Ley de Migración en el Título tercero, cuyo capítulo III, denominado *De las autoridades auxiliares en materia migratoria*, específicamente en el artículo 29, en el cual se señalan las atribuciones que le corresponden al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al de la Ciudad de México, que entre otras consisten en proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes que requieran servicios para su protección.

Cobra especial interés lo contemplado en sus fracciones II y IV del numeral citado, que indican la obligación de los Sistemas DIF para otorgar facilidades de estancia, garantizando el principio de unidad familiar, así como coadyuvar con el Instituto Nacional de Migración para la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores enfrenten situaciones de mayor vulnerabilidad.

Capítulo 5

Análisis de la información y resultados

5.1. Análisis e interpretación de los datos.

a. Encuestas.

Se realizaron 200 encuestas entre extranjeros con situación irregular migratoria, que fueron canalizados a diversos albergues o centros asistenciales a cargo de los sistemas DIF nacional y estatal en Tabasco en el periodo comprendido del 10 de enero al 20 de marzo de 2021. 60 de esas encuestas se llevaron a cabo en adolescentes no acompañados y 140 en población adulta acompañantes de niñas, niños y adolescentes. Las nacionalidades en que se enfocaron tales encuestas fueron Honduras, Guatemala, El Salvador y Venezuela, como principales países de flujos migratorios detectados en Tabasco.

La encuesta consistió en siete reactivos de opción restringida (bueno, regular, malo), y tres de opción abierta. En las encuestas de evaluación realizadas a los usuarios de la política pública, es decir, a aquellas personas a quienes se dirige la instrumentación, correlativamente a las preguntas formuladas se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Cómo califica las instalaciones del albergue donde se encuentra alojado?

El 100 % de los encuestados señalaron que malas.

2. ¿Cómo califica la atención del personal del albergue donde se encuentra alojado?

El 80 % de los encuestados señalaron que la atención es mala y el 20% regular.

3. ¿Cómo califica la higiene de las instalaciones del albergue donde se encuentra alojado?

El 70 % de los encuestados señalaron que regular y el 30% restante señalaron que es mala.

4. ¿Cómo califica los alimentos que le son proporcionados en el albergue donde se encuentra alojado?

El 60 % de los encuestados señalaron que los alimentos son malos; 25 regular y 15% bueno.

5. ¿Cómo califica el servicio médico del albergue donde se encuentra alojado?

El 100 % de los encuestados señalaron que el servicio es malo.

6. ¿Cómo califica el tiempo de atención que le han dado las autoridades a su proceso migratorio?

El 100 % de los encuestados señalaron que es malo.

7. ¿Cómo califica la seguridad de las instalaciones del albergue donde se encuentra alojado?

El 75 % de los encuestados señalaron que la seguridad es mala; 25% que es regular.

8. ¿Realiza actividades de esparcimiento en el albergue donde se encuentra alojado?

El 80 % de los encuestados señaló que no tienen espacios ni actividades de esparcimiento; el resto señaló que son limitadas las actividades lúdicas.

9. ¿Cuenta con un espacio digno donde dormir?

El 60 % de los encuestados señaló que no consideran digno y acorde a sus necesidades el espacio donde duermen; 30% dijo estar conforme y 10% señaló que no le importa.

10. ¿Considera mejor estar en un albergue o en una estación migratoria?

El 60 % de los encuestados señaló que es mejor estar en un albergue, sobre todo si es de puertas abiertas; un 20% refirió que prefiere la atención de una estación migratoria y 20% restante admitió que no distingue la diferencia.

En la mayoría de los casos, en pláticas no estructuradas al momento de realizar las encuestas, comentaron que por lo que respecta al Instituto Nacional de Migración, hay ausencia de asesorías sobre sus Procedimientos Migratorios ya que el personal no llega a

los albergues con la suficiente periodicidad y existe un retardo en las resoluciones, sobre todo aquellas que dependen de los trámites de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a cuyos elementos no habían visto en ningún momento desde su ingreso al albergue. En cuanto a los espacios físicos donde se encuentran alojados, se aprecia una marcada inconformidad, sobre todo en el Centro de Asistencia Social, ya que solamente cuentan con colchonetas que se colocan en el suelo sin que exista divisiones ni mejores condiciones para las niñas, niños y adolescentes o para algún adulto que los acompañe y requiera de alguna atención especial. Señalan de la misma forma que el personal que atiende el Centro de Atención Social no responde a sus preguntas ni los canaliza con alguna persona que pueda darle soluciones a todos sus requerimientos.

Del análisis de la información, se determina que los extranjeros que fueron alojados en algún albergue realizaron una comparación respecto de las estaciones migratorias y estancias provisionales en las que habían sido alojados en experiencias de viaje previas a la reforma. De esta comparación se destaca que un porcentaje prefiere estar en una instalación del Instituto Nacional de Migración, mientras se resuelve su procedimiento; coincidentemente este grupo de personas pertenecía a extranjeros solicitantes de refugio con la intención de quedarse a radicar en México, es decir, que no tienen urgencia de continuar viajando a otro país, pues han cumplido con su objetivo que es arribar a suelo mexicano y establecerse para desarrollarse en su plan de vida.

Por su parte, aquellos que indicaron su preferencia por los albergues corresponde en su gran mayoría a los extranjeros que refirieron su intención de proseguir su tránsito por México y tener como destino Estados Unidos. Esta distinción es importante pues el hecho de ser canalizados implica para estos la posibilidad de libertad de movimiento que no tendrían al encontrarse en una Estación Migratoria o Estancia Provisional a cargo del Instituto Nacional de Migración.

Alguno extranjeros señalaron que era su cuarta ocasión alojados en un albergue a cargo del Sistema DIF en Tabasco, y que de todos los albergues se han externado

voluntariamente pues su objetivo no es regularizarse para vivir en México sino seguir su camino hacia Norteamérica. Tal es el caso de una familia de venezolanos compuesta por seis personas, ambos padres y cuatro hijos de 12, 10, 8 y 3 años de edad, quienes compartieron que llevaban tres meses viajando desde Venezuela y que después de entrar por la frontera de Ciudad Hidalgo en Chiapas, viajaron hacia Veracruz en un autobús de pasajeros que pasó por un puesto de control en los límites de Tabasco y Veracruz, lugar donde fueron detectados para posteriormente ser canalizados al albergue del DIF estatal de donde pidieron su salida voluntaria tan solo una hora y media después de haber llegado; con el documento que le habían extendido por razones humanitarias por treinta días, viajaron evadiendo los puntos de control migratorio de Tabasco aprovechando que en la ciudad no les detuvieron por portar tal documento, y llegaron a una ciudad de Veracruz, de donde los regresaron a Villahermosa y los canalizaron nuevamente al albergue del DIF e igualmente solicitaron su externación al día siguiente de ser alojados; el hecho se repitió en dos ocasiones más, la tercera vez fueron detectados en Puebla y nuevamente enviados a Villahermosa y la siguiente en Coahuila, desde donde los trasladaron a Tabasco en avión y una vez más fueron canalizados al albergue del Sistema DIF; al momento del diálogo con esta familia, llevaban dos días en el Centro de Asistencia Social (CAS) y refirieron que permanecerían dos días más mientras descansaban y esperaban recibir un dinero de familiares que viven en Estados Unidos, y una vez hecho esto, solicitarían su salida voluntaria a las autoridades del albergue.

Historias como ésta, prevalecían en mayor o menor medida entre los encuestados.

b. Entrevistas.

Con la finalidad de analizar el avance en la implementación, dentro del periodo comprendido entre el 20 de marzo de 2021 y 15 de julio de 2022, se realizaron 20 entrevistas, 8 de ellas a servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, 8 a personal del Sistema DIF Tabasco y 4 a personal de la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Los cuestionamientos se relacionaron con la perspectiva institucional respecto de la responsabilidad que le fue conferida a los sistemas DIF a partir de la reforma a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Guía de entrevista para servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.

1. ¿Cuál es su perspectiva de la reforma migratoria en relación a la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes y sus núcleos familiares?
2. ¿Cuál considera el cambio más importante en el Procedimiento Administrativo Migratorio?
3. ¿La reforma implica alguna complicación para el Instituto Nacional de Migración?
4. ¿Cómo ha solventado el Instituto Nacional de Migración esa complicación?
5. ¿La reforma implica alguna ventaja para el Instituto Nacional de Migración?
6. ¿Cómo ha aprovechado esa ventaja el Instituto Nacional de Migración?
7. ¿Cuál es su percepción respecto del actuar del Sistema DIF del estado de Tabasco, en relación a la reforma comentada?
8. ¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad que encuentra en el actuar del Sistema DIF del estado de Tabasco?
9. ¿Existe algún área de oportunidad para el Instituto Nacional de Migración en la que se deba fortalecer la actuación de esa Institución?
10. ¿Cómo ha repercutido la reforma en los extranjeros que atiende diariamente?

Guía de entrevista para personal del Sistema DIF Tabasco.

1. ¿Conoce la reforma migratoria en relación a la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes y sus núcleos familiares?
2. ¿Cuál es su perspectiva de la reforma migratoria en relación a la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes y sus núcleos familiares?
3. ¿Cuáles son las actividades extraordinarias que esto ha implicado para Usted?

4. ¿Considera que el Sistema DIF Tabasco se encuentra preparado para asumir las responsabilidades que le corresponden en el tema?
5. ¿Con cuántos albergues cuenta el Sistema DIF actualmente?
6. ¿Hasta ahora, con la puesta en marcha del nuevo procedimiento de atención, cómo ha sido su experiencia?
7. ¿Qué actitud ha tomado el Instituto Nacional de Migración al respecto?
8. ¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad que encuentra en el actuar del Sistema DIF del estado de Tabasco?
9. ¿Existe algún área de oportunidad para el Instituto Nacional de Migración en la que se deba fortalecer la actuación de esa Institución?
10. ¿Cuál ha sido la actitud de los extranjeros que atiende diariamente?

Guía de entrevista para personal de Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

1. ¿Conoce la reforma migratoria en relación a la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes y sus núcleos familiares?
2. ¿Cuál es su perspectiva de la reforma migratoria en relación a la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes y sus núcleos familiares?
3. ¿Cuáles son las actividades extraordinarias que esto ha implicado para Usted?
4. ¿Considera que la Procuraduría, dependiente del Sistema DIF Tabasco se encuentra preparada para asumir las responsabilidades que le corresponden en el tema?
5. ¿Es suficiente el personal con el que cuenta?
6. ¿Hasta ahora, con la puesta en marcha del nuevo procedimiento de atención, cómo ha sido su experiencia?
7. ¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad que encuentra en el actuar de la Procuraduría?
8. ¿Existe algún área de oportunidad para el Instituto Nacional de Migración en la que se deba fortalecer la actuación de esa Institución?

9. ¿Cuál ha sido la reacción de los extranjeros que atiende diariamente?
10. ¿Cuáles son los principales retos para la dependencia en la que labora?

La constante en los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, fue que sienten haber perdido el control que se ejercía sobre los flujos migratorios y han percibido que se está empleando a los menores para incrementar el tráfico de extranjeros ante lo endeble del nuevo procedimiento migratorio para niñas, niños y adolescentes. De igual forma, señalaron percibir que el flujo de extranjeros muestra un incremento considerable de extranjeros viajando en familia en razón de que se han dado cuenta que no serán sujetos a restricciones en Estaciones migratorias, sino que serán canalizados a un albergue de puertas abiertas de donde casi inmediatamente podrán solicitar su salida sin que las autoridades del albergue se lo impidan. Esto ha originado también el aumento de Procedimientos abandonados que implica una carga extra de trabajo para todas las dependencias involucradas, sin que se llegue a una resolución que verdaderamente consiga una migración regular, pues los extranjeros abandonan los albergues y en consecuencia también los procedimientos que hubieren iniciado, ya que la mayoría solamente quiere seguir avanzando hacia Estados Unidos.

Refirieron además que en la actualidad hay dificultad para retornar a extranjeros de algunas nacionalidades como Cuba, Haití, Venezuela, Nicaragua y extracontinentales, sobre todo provenientes de África en razón de que los procesos no son tan ágiles por la negativa de sus países a aceptarlos de regreso con prontitud; esto es una característica que se ha presentado a partir del año 2020 y que atribuyen a los flujos masivos de estas nacionalidades y a las circunstancias políticas de las naciones de origen.

Sin embargo, coinciden en que el hecho de que los menores y sus acompañantes sean canalizados en albergues a cargo de los sistemas DIF representa para los entrevistados del Instituto Nacional de Migración, menos responsabilidad en el cuidado de los extranjeros. Un factor importante es que señalan un excesivo retardo en la canalización de los menores de edad y sus acompañantes ante el argumento de los sistemas DIF de no contar con espacios.

Por lo que se refiere al personal del Sistema DIF nacional, consideran la necesidad de mayor capacitación en el tema y la constante continúa siendo la falta de una estructura adecuada, lo que es similar en los integrantes de los Centros Asistenciales del DIF estatal en Tabasco. La mayoría refirió no conocer completamente la reforma ni la importancia del papel que juega el Sistema DIF, además de que se limitan a atender mecánicamente a los extranjeros y comentaron que algunos de sus compañeros animan a los extranjeros a salirse del albergue con la finalidad de que disminuya el número de alojados y tengan menos problemas al interior, ya que se han presentado algunos hechos de violencia como motines y disputas entre los extranjeros, en ocasiones provocadas por la exigencia de mejores espacios y en otras por la concentración de más de doscientos extranjeros que aumenta la tensión e irritabilidad entre la población alojada ante la falta de áreas de esparcimiento y mayores recursos humanos y materiales. Indicaron también que los alrededores del albergue de familias o Centro de Asistencia Social (CAS) se encuentra con maleza, lo que propicia la proliferación de moscos y otras especies de insectos y los servicios de fumigación no son tan periódicos como deberían ser.

Por lo que hace al Centro de Asistencia Social, de las entrevistas a su personal, se determinó que tiene una plantilla de 25 personas (3 abogados, 2 médicos, 1 enfermero, 4 trabajadores sociales, 1 administrador, 2 auxiliares, 12 denominados promotores de la salud); la tercera parte del personal es de nuevo ingreso y los restantes pertenecían a diferentes áreas del Sistema DIF y Gobierno estatal y desconocen la forma en que deben atender a la población migrante, además de no contar con capacitaciones al respecto.

Los servidores públicos de la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes entrevistados, señalaron que consideran inadecuado depender de la misma área del DIF que los Centros Asistenciales, ya que por momentos se sienten como juez y parte en el procedimiento, y aunque reconocen que es su obligación pugnar por una canalización eficiente, reciben indicación de sus superiores de no presionar a la Dirección de Centros Asistenciales. Refieren una negativa para ajustarse a la Guía para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes a disposición del

Instituto Nacional de Migración, ya que no la aceptan ni siquiera como referencia orientadora al provenir de instituciones distintas a la que se encuentran adscritos. Todos coinciden en que la reforma analizada de la que deriva su responsabilidad en materia migratoria, no fue adecuada en su pronta vigencia.

Del examen de la información, se aprecia un alto grado de molestia en todos los actores del actual procedimiento de atención a niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados y separados. Tal molestia deriva de varias circunstancias:

- a. Se sienten excluidos en la implementación de la reforma, ya que manifiestan tener mejores ideas para lograr el objetivo buscado con la modificación a las normas.
- b. Consideran que la reforma planteada debió tener una *vacatio legis* que considerara la adaptación de los recursos humanos, materiales y legales, lo que hubiera permitido fortalecer las estructuras con las que contaban los operadores y ajustar el marco normativo secundario.
- c. No se han aplicado estrategias de integración entre los operadores de las diferentes instituciones, ya que unos y otros estiman que se encuentran realizando alguna función que no les corresponde y que su contrario ha dejado de realizar.
- d. Estiman que los instrumentos jurídicos con los que cuentan no son suficientes para evitar problemas en su actuación. Consideran que están actuando diariamente atendiendo contingentemente cada situación sin un protocolo efectivo.

En cuanto a la estructura física de los albergues, la información recabada lleva a determinar que no se encuentran habilitadas como espacios que abonen para una estancia,

pues el mismo personal refiere inconvenientes para lograr una separación adecuada que ayude, principalmente a lo siguiente:

1. Prevenir conductas lascivas de algunos alojados.
2. Atender a personas con requerimientos especiales.
3. Evitar enfermedades infecto contagiosas.
4. Realizar actividades de esparcimiento al aire libre.
5. Efectuar actividades recreativas y de fomento a la educación.

Esta circunstancias físicas, se corroboraron con la observación realizada al momento de efectuar las encuestas y entrevistas, en la que se pudo apreciar que el área común de alojamiento del Centro de Asistencia Social (CAS), ha sido habilitado en un espacio techado de aproximadamente diez mil metros cuadrados en los que no existen camas o literas ni divisiones que produzcan áreas de privacidad. Cuenta con un área aladaña en el otro extremo, en donde hay algunos espacios cerrados que se emplean como oficinas, en dos de ellos se ha habilitado temporalmente el alojamiento de algunos extranjeros por situaciones de salud pero tampoco cuentan con camas.

Conclusiones y Recomendaciones

I. Conclusiones.

La suma de los factores señalados al momento de analizar las encuestas, entrevistas y la observación realizada en los lugares visitados, tales como inadecuadas instalaciones, poca eficiencia en la atención de los operadores, retardo en la resolución de los procesos, repercuten directamente en los procedimientos migratorios y en la intención en esta materia de contribuir a una migración regular, segura y ordenada, detonando en las siguientes manifestaciones:

1. La población extranjera no espera la resolución de su procedimiento y, aunque existiera una posibilidad de regularizarse, no se actualiza ya que se abandona el seguimiento del trámite.
2. El abandono del procedimiento impide que los extranjeros, entre ellos niñas, niños y adolescentes obtengan una condición de estancia regular en el país.
3. La falta de condición de estancia para permanecer en el país, ocasiona que los extranjeros continúen en situación irregular y que el ciclo de su identificación, puesta a disposición de la autoridad migratoria, canalización a un albergue y externación voluntaria, se repita en cada entidad por donde avancen, colocándose así en un estado de indefensión.
4. El ciclo continuo antes descrito, lleva a familias a padecer innumerables traslados de una entidad a otra, e incluso, a ser retornados al interior del país hacia los Estados del sur ante la imposibilidad de sus retornos a las naciones de origen.

Durante el alojamiento también se presentan inconvenientes que se traducen en hechos de violencia al interior, provocados por la carencia de servicios más ágiles y la ausencia de privacidad que acrecenta el fastidio en un ambiente que, además, pudiera ser más salubre.

Estas consecuencias atañen a los espacios físicos destinados al alojamiento de los migrantes, a los procesos particulares del propio Sistema DIF, así como al personal encargado de todas estas interacciones, tanto al interior como al exterior, en su relación diaria con las demás dependencias, principalmente con el Instituto Nacional de Migración, originando poca o nula coordinación, que además, propicia la no asimilación de experiencias previas que les permitan mejorar los procesos de atención en general.

Con circunstancias como las abordadas, estamos en aptitud de expresar que efectivamente existe una inadecuada aplicación de las políticas públicas por parte del Sistema DIF estatal, en la atención de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados y separados, ocasionada principalmente por las siguientes causas: a) carencia de estructuras, b) inadecuados perfiles del personal a cargo del alojamiento y resolución de las determinaciones del interés superior de la niñez y, c) falta de capacitación en materia migratoria.

Pero la investigación arroja efectos colaterales en todo el procedimiento que actualmente se sigue para la atención de la niñas, niños y adolescentes, así como de sus adultos acompañantes, efectos que derivan de esa interacción entre dependencias:

1. **Ausencia de sensibilidad y disponibilidad** de los operadores para entender y atender las necesidades de la población migrante.
2. **Poca participación para establecer lazos de coordinación** entre los actores que intervienen en la implementación. La preocupación por cumplir lo que unilateralmente les corresponde y trasladar el “problema” lo más inmediatamente posible a otra institución, no favorece el entendimiento y la coordinación.
3. **Inexistencia de mecanismos de transversalidad** que al implementarse garanticen el cumplimiento de las reformas realizadas a la legislación mexicana en favor de la niñez migrante en el estado de Tabasco.

La mayoría de la población migrante que viaja acompañada de niñas, niños y adolescentes no desea permanecer en México y emplea el territorio solamente para acceder hacia Estados Unidos de América, lo cual, aunque ha sido una constante en los flujos migratorios, estos últimos años ha ido en crecimiento de acuerdo a la experiencia de los operadores del Sistema y a la propia estadística que nos indica un aumento considerable en la identificación de extranjeros en el país y en especial en Tabasco.

Esta circunstancia que matiza a la migración actual, es de vital importancia asimilarla, para entender también que el proceso debe agilizarse ante una población migrante ávida de avanzar y no estacionarse en una red de albergues a la que además considera poco eficiente.

Esta característica además, es útil en la planeación de la atención que los operadores visualicen, ya que les dotará de estrategias para interactuar con los extranjeros y al mismo tiempo agilizar el otorgamiento de los servicios básicos de alojamiento, pues no es lo mismo pensar en una población de larga estancia a una que solamente va de paso; esta perspectiva facilita el entendimiento en las partes que interactúan.

El Sistema DIF Tabasco, con el presupuesto que le fue otorgado para el 2022, habrá invertido, en los últimos cuatro años, más de cuatro mil millones de pesos (aproximadamente un poco más de mil millones de pesos cada ejercicio fiscal), en la prestación de todos sus servicios, sin que tuviere, como lo ha tenido a partir del 2021, la responsabilidad de la atención de la población migrante. Se estima necesario ampliar este presupuesto para los próximos ejercicios fiscales, pues de acuerdo a la estadística sobre flujos migratorios, un tercio de la población que se identifica en Tabasco, corresponde a niñas, niños y adolescentes o a núcleos familiares viajando con ellos.

La Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se encuentra dentro de la estructura de los Sistemas DIF, por lo cual

su objetivo primordial de defensa de los intereses de las niñas, niños y adolescentes se ve comprometido para no contraponerse a las necesidades del propio Sistema que, a través de su Dirección de Centros Asistenciales, administra los albergues estatales.

Esto se considera así, ya que la negativa de espacios por parte del Sistema DIF tendría como consecuencia que la Procuraduría diera vista al Ministerio Público o, que bajo su responsabilidad, ordenara el alojamiento de los menores de edad y sus familias en un albergue sin esperar la opinión del Sistema DIF, ante la urgencia de la vulnerabilidad que se manifiesta; sin embargo, la Coordinación del DIF es a la vez el órgano Superior Jerárquico de la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, por lo que se evita ir en contra de lo dispuesto por el propio Sistema DIF quien continúa argumentando falta de espacios y poco éxito en la gestión en albergues privados o de otra entidad.

Esta disyuntiva que seguramente no es exclusiva de Tabasco, debe ser evitada y se hace necesario pugnar por Procuradurías de protección independientes con autonomía y recursos propios para cumplir con su mandato, elegibles entre ciudadanas y ciudadanos con amplia solvencia moral y experiencia en la materia que no obedezcan a intereses de poderes ejecutivos nacional, estatales o municipales, pero que tengan poder de gestión y actuación que les lleve a preservar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

II. Recomendaciones.

Con el análisis previo, se considera estar en posibilidad de realizar las siguientes recomendaciones:

Al Congreso de la Unión,

- Establecer un programa de revisión de la Legislación Migratoria para adecuar las normas secundarias que inciden en la Reforma migratoria de 2020 respecto de la

atención a niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados y separados, así como los adultos con los que viajen.

- Realizar reformas encaminadas a lograr la independencia de las Procuradurías nacional, estatales y municipales de los Sistemas DIF y fijar un método de selección de sus titulares, que priorice la elegibilidad entre personas de probada solvencia moral, con amplio conocimiento y experiencia en la materia.
- Expedir un protocolo de atención de Niñas, Niños y Adolescentes acompañados, no acompañados y separados, así como de los adultos que los acompañen, que sustituya a la Guía para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes a disposición del Instituto Nacional de Migración. Debe ser de observancia general y con mecanismos precisos de interacción entre las instituciones de los tres órdenes de gobierno involucradas, para garantizar su aplicación sin reticencias. La Guía del Instituto sin duda fue un parteaguas que mostró un camino para la aplicación del nuevo procedimiento y se convirtió en orientadora para algunas instituciones, pero su aplicación es cuestionada por áreas que consideran no le es aplicable en razón de que es expedida por instancia ajena a sus funciones. Se considera que debe ser fortalecida en un documento de nivel superior en el que se incluyan los procesos de las otras Instituciones que convergen en la práctica.

A la Secretaría de Gobernación,

- Realizar una revisión de los procesos migratorios de todas las áreas de dicha materia que dependan jerárquicamente de la Secretaría, en especial la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) e Instituto Nacional de Migración (INM), con la finalidad de evaluar, ajustar y modernizar sus esquemas a la realidad actual de los flujos migratorios, la cual exige procesos ágiles y efectivos, distintos a la burocracia engorrosa que, ante la tardanza de las resoluciones, incita a los extranjeros a abandonar sus trámites y deambular por el país en situación migratoria irregular. La

tardanza en los trámites ha sido factor también de la organización de flujos masivos denominados *caravanas*, algunas de las cuales han tenido sucesos violentos, que han sido documentadas públicamente.

- Dotar a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), de mayores recursos humanos y técnicos para fortalecer las áreas de atención de la población a la que va dirigido su actuar, en especial niñas, niños y adolescentes migrantes. Esto conseguirá el avance en las resoluciones de las solicitudes de refugio.

- Establecer foros y talleres efectivos que propicien la interacción positiva de los operadores del procedimiento de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes, con el objeto de encontrar denominadores comunes y lograr el entendimiento de las funciones que corresponden a cada área. Estos foros serían un espacio de encuentro en el que fluirán las experiencias y surgirán nuevas ideas para el eficiente desempeño.

Al Instituto Nacional de Migración,

- Establecer un programa de asesorías continuas en los albergues del Sistema DIF Tabasco, mediante el cual se mantenga permanentemente informado a los extranjeros, en especial a las niñas, niños y adolescentes, sobre el avance de su Procedimiento Administrativo Migratorio.

- Mantener comunicación constante con las autoridades del Sistema DIF Tabasco, a fin de detectar y resolver con prontitud, en la medida de lo posible, los casos que ameriten especial atención de acuerdo al grado de vulnerabilidad que los extranjeros presenten.

Al H. Congreso del estado de Tabasco,
Al Gobierno de Tabasco,

- Gestionar el otorgamiento de mayores recursos presupuestales para el Sistema DIF Tabasco, que coadyuven a aumentar y mejorar la infraestructura inmobiliaria, así como los recursos materiales y humanos, que fortalezcan la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes, y los adultos que los acompañen.
- Proponer reformas encaminadas a lograr la independencia de la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y fijar un método de selección de su titular que priorice la elegibilidad entre personas de probada solvencia moral, con amplio conocimiento y experiencia en la materia.

Al Sistema DIF Tabasco,

- Habilitar espacios para el alojamiento de las niñas, niños y adolescentes migrantes, y de sus acompañantes, suficientes y adecuados para atender los flujos migratorios que se presenten en Tabasco.
- Instruir a la Dirección de Centros Asistenciales, dependiente del Sistema para que agilice las canalizaciones de las niñas, niños y adolescentes migrantes, y de sus acompañantes.
- Delimitar en los albergues, áreas de esparcimiento al aire libre, así como para actividades lúdicas y de biblioteca.
- Establecer un programa de actividades recreativas para las personas que se encuentren alojadas, con personal propio o mediante convenios y apoyos de otras áreas de gobierno o particulares.

A la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema DIF Tabasco,

- Actuar conforme a sus atribuciones en función del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y pugnar por una ágil canalización, tomando las determinaciones urgentes que sean necesarias para garantizar el respeto de sus derechos, en particular a un alojamiento digno a cargo de un Centro Asistencial.

Al Instituto Nacional de Migración,

Al Sistema DIF Tabasco,

A la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema DIF Tabasco,

- Llevar a cabo capacitaciones conjuntas en los diferentes temas que atañen a la reforma sobre la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y los adultos que los acompañen, con la intención de que se promueva la interacción positiva entre los operadores y el intercambio de experiencias. Se considera que esta estrategia ayudará a la creación de una identidad común que a la vez propiciará la resolución ágil de los casos y, por tanto, la aplicación efectiva de la reforma.
- Seleccionar perfiles para quienes serán los operadores del procedimiento en cada una de sus áreas, de conformidad con criterios coincidentes y relativos al área de conocimiento, necesidad funcional de la actuación, vocación de servicio, entre otros. Se estima que la elección de los perfiles contribuirá a:
 - Mejorar la aplicación de la normatividad.
 - Fortalecer la atención de los usuarios.
 - Dinamizar las relaciones interinstitucionales.
 - Optimizar el procedimiento.

Se considera que con estas propuestas se construyen mecanismos de transversalidad que, de observarse por las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones, garantizarían el cumplimiento de las reformas realizadas a la legislación mexicana en favor de las niñas, niños y adolescentes migrantes en el estado de Tabasco.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, Revista del *CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas. Consultado el 06 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/UbODjFB>
- Arango J. (2003). *La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra*. Consultado el 26 de julio de 2021. <https://cutt.ly/sQtkimX>
- Alvira, F. (2004). *La encuesta: una perspectiva general metodológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Banxico. (2022). Sistema de información económica. Tipos de cambio para revalorización de Balance del Banco de México. Consultado el 31 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/SVbuGI7>
- Behar, D. (2008). *Metodología de la investigación*. Colombia: Editorial Shalom.
- Beltrão, J; Monteiro, J; Gómez, F; Pajares, E; Paredes, F y Zúñiga, Y. (2014). Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Guía de prácticas. Consultado el 07 de septiembre de 2022. <https://cutt.ly/5VnzjbG<>
- Carrillo, J. (2016). *Metodología de la investigación jurídica*. México: Editorial Flores.
- Castles, Stephen (2006). *Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias*. En Portes, A. y DeWind, J. (2006). *Repensando las migraciones, nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Miguel A. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas e Instituto Nacional de Migración. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/mkBri4p>

Chacón, D. (2019). La enseñanza transversal de los derechos humanos. *Alegatos*, 32 (99). Consultado el 03 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/4JE0RBy>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2020). *Derechos Humanos*. Consultado el 26 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/TQtldCL>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2020-1). Procedimiento Administrativo Migratorio. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/GVmOPJ4>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2021). *CNDH emite medidas cautelares para proteger a personas migrantes hacinadas en autobuses y oficinas del INM en Tabasco*. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/czHIQ0v>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022). *Recomendación no. 15 /2022 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez, y a la seguridad jurídica, en agravio de diversas personas en contexto de migración internacional alojadas en la oficina de representación del instituto nacional de migración, en Villahermosa, Tabasco*. Consultado el 02 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/pJ0hwMs>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022-1). *Recomendación no. 111/2022 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de qv, adolescente de nacionalidad guatemalteca en contexto de migración alojado en la estación migratoria del instituto nacional de migración en puebla, puebla*. Consultado el 02 de junio de 2022. <https://cutt.ly/UJ0za24>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022-2). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Consultado el 12 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/UVnbcnY>

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). (2016). *Manual para la transversalización del enfoque de Derechos Humanos con equidad*. Consultado el 03 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/4JE9UZI>

Conteras, O. (2021). *Contexto y sujetos de la investigación*. Maestría en Migración Internacional. COLEF. Consultado el 02 de julio de 2021. <https://cutt.ly/WxMJNZ7>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2022). Comunidad indígena Yakye Vs. Paraguay. Consultado el 07 de septiembre de 2022. <https://cutt.ly/IVnvUDd>

Corbetta, P. (2003). *Social Research. Theory, Methods and Techniques*. Londres: Sage Publications. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/SvZZMTQ>

Cruz-Rubio, C. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias (tesis doctoral)*. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid) Universidad Complutense de Madrid, España. Consultado el 07 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/XbODbbg>

Cruz R. (2019). *Aspectos metodológicos y conceptuales del estudio del fenómeno migratorio*. COLEF, Especialidad en Migración Internacional. <https://vimeo.com/394664337>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2004). Ley General de Desarrollo Social. Consultado el 26 de julio de 2021. <https://cutt.ly/4QtIDad>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2011). *DECRETO por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo*. Consultado el 26 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/pQtj7fl>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*. (2013). Consultado el 26 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/kQtlWXO>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2016). *Acuerdo por el que se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/4bGR3d5>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2020). *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de la Infancia Migrante*. Consultado el 06 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/llFpQE8>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2021). *CONVENIO de Coordinación para la transferencia de recursos federales con carácter de subsidios para el fortalecimiento de las acciones institucionales en materia de infancia migrante, centros de asistencia social, establecimientos asistenciales y lugares habilitados, que operan los sistemas DIF estatales, en términos de la Ley de Asistencia Social, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y la ejecución del Proyecto aprobado en el Municipio de Tenosique, que*

celebran el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/gVIXw4d>

Díaz, A. (2020). Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe. Universidad Autónoma de México. Consultado el 12 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/JVnn4nS>

Diccionario Etimológico Castellano. (2022). Etimología de Transversal. Consultado el 7 de agosto de 2022. <http://etimologias.dechile.net/?transversal>

Fábregas, A. (2013). The Mexico-Guatemala, Guatemala-Mexico Border: 1983-2013. *Frontera Norte*, Vol. 26, Número especial 3, pp. 7-35. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/pVnuMfh>

Flores, J. (2015). Humanismo y transversalidad. *Revista nuevo humanismo*. Vol. 3(2), Julio-Diciembre, 2015. Consultado el 07 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/8Vnw5KV>

Gandini, L. (2020). Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria, *REMHU, Revista Interdisciplinar da Movilidades Humanas*, 28 (60). Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/IIaa86c>

García, B. (2009). Manual de métodos de investigación para las ciencias sociales. México: UNAM-Facultad de Psicología-El Manual Moderno. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/RvB6cMX>

Gobierno de España. (2015). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. *Guía*

práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas.
Consultado el 16 de noviembre de 2021. <https://cutt.ly/9T6c0Ga>

Gobierno del estado de Tabasco. (2020). Regiones de Tabasco. Consultado el 20 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/eVvzDeu>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 1367 por el que se expide la Ley del Instituto de Protección a la Infancia del Estado de Tabasco.* Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/zVUIbxW>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-1). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 1642 por el que se expide la Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco.* Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/rVUApvf>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-2). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 0039 por el que se expide la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Tabasco.* Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/WVU12Ud>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-3). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 0439 por el que se aprueba la Ley de Salud del estado de Tabasco.* Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/RVU3Rek>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-4). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 0516 por el que se expide la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social.* Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/BVUMnJR>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-5). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 0752 por el que se aprueba la Ley de Salud del estado de Tabasco*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/AVUMpnP>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-6). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 200 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/FVUMIBh>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-7). Periódico Oficial del estado de Tabasco. *Decreto 029 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/OVUMCJe>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-8). *Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/mVIprgg>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-9). *Sistema para el Desarrollo*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/MVIdx56>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-10). *Presupuesto General de Egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2019*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/cVIYc3t>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-11). *Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Tabasco). Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/rVIUu0t>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-12). *Presupuesto General de Egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2020*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/nVIIMO4>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-13). *Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Tabasco). Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/DVIOzIY>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-14). *Presupuesto General de Egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2021*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/VVIPytU>

Gobierno del estado de Tabasco. (2022-15). *Presupuesto General de Egresos del estado de Tabasco para el ejercicio fiscal 2022*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/JVIDBMB>

Gobierno Vasco. (2019). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Consultado el 10 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/tT6qC23>

H. Congreso de la Unión (2021). Cámara de Diputados. *Ley de Migración*. Consultado el 12 de marzo de 2021. <https://cutt.ly/uldQBpt>

H. Congreso de la Unión (2021-1). Cámara de Diputados. *Reglamento de la Ley de Migración*. Consultado el 12 de marzo de 2021. <https://cutt.ly/LIFkw50>

H. Congreso de la Unión (2021-2). Cámara de Diputados. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/6kBvHjv>

- H. Congreso de la Unión (2021-3). Cámara de Diputados. *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/nkBv7K9>
- H. Congreso de la Unión. (2021-4). Cámara de Diputados. *Ley General de Salud*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/obGTgfQ>
- H. Congreso de la Unión. (2021-5). Cámara de Diputados. *Ley de asistencia social*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/VbGTIUg>
- H. Congreso del estado de Tabasco. (2022). *Ley de Salud*. Consultado el 28 de julio de 2022. <https://cutt.ly/xVIueOF>
- H. Congreso del estado de Tabasco. (2022-1). *Ley del Sistema de Asistencia Social*. Consultado el 28 de julio de 2022. <https://cutt.ly/8VIubEz>
- H. Congreso del estado de Tabasco. (2022-1). *Ley del Sistema de Asistencia Social*. Consultado el 28 de julio de 2022. <https://cutt.ly/8VIubEz>
- Hernández, H. (2021). Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados. Notas de Población N° 113, julio-diciembre de 2021. Consultado el 30 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/BVz89tN>
- Jiménez, J. (2011). *Métodos estadísticos*. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/8vNtGnO>
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/RvNoQI2>

- Krieger, M. (2013). *La importancia de la coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria*. Buenos Aires: OIM. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/gID4eHj>
- Krieger, M. (2021). *Tipologías e importancia de las instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de políticas migratorias*. Videoconferencia en Maestría en Migración Internacional. Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/zlD4I3f>
- Lara R. (2015). *Grupos en situación de vulnerabilidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consultado el 26 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/cQtlBuK>
- Macioce, F. (2022). El valor y la importancia política de los grupos vulnerables. *Revista de Estudios Políticos*. 195, enero/marzo. Consultado el 12 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/LVnSUKh>
- Magdenzo, A. (2002). Los derechos humanos. Un objetivo transversal del currículum. Consultado el 7 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/UVnwCT8>
- Miguélez, M. (2005). El método etnográfico de investigación. *Dialógica*, 1(1). Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/rc7uspf>
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). (2014). *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Consultado el 20 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/8VvHZz8>
- Organización Internacional de las Migraciones (2019). *Glosary on Migration*. Consultado el 26 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/hQtlL2>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2009). *Aspectos básicos para la gestión migratoria*. México: Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de Migración. Consultado el 12 de marzo de 2021. <https://cutt.ly/HIFuYzN>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/zzpwT43>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018-1). *Pacto Mundial sobre Refugiados*. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/VzpwFT7>

Organización de las Naciones Unidas (2020). Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Consultado el 06 de febrero de 2021. <https://cutt.ly/dkBbzbe>

Ortiz, J. (2007). La autopoiesis del sistema jurídico como la imposibilidad del diálogo hermenéutico. *Revista del Posgrado de en Derecho de la UNAM*, 3 (4). Consultado el 03 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/7JT6RR4>

Pavez-Soto, I y Sepúlveda, N. (2019). Concepto de Agencia en los estudios de la infancia. Una revisión teórica. *Sociedades e infancia*. 3, 2019: 193-210. Consultado el 12 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/MVnNaj2>

Pavez-Soto, I; Galaz, C; Poblete-Godoy, D; Acuña, V. y Sepúlveda, N. (2020). Horizontes de la intervención social con infancia migrante en Chile. Consultado el 12 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/XVnIDch>

- Proyectos México (2021). Comunicación ferroviaria denominada vía corta del istmo de Tehuantepec. Consultado el 20 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/LVvGwzK>
- Peters, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Caracas. Consultado el 06 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/UbODjFB>
- Pino, J. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Revista humanismo y sociedad*. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/tT6pC1x>
- Quivy, R. y Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigación en Ciencias Sociales*. México: Limusa. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/EzHxVXg>
- Ramos, J. (2021). *Marco conceptual: gobernanza y políticas de migración*. Maestría en Migración Internacional. COLEF. Consultado el 07 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/EbODEW6>
- Real Academia Española. (2022). Concepto de transversal. Consultado el 07 de agosto de 2022. <https://dle.rae.es/transversal>
- Rosas, H. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*. Núm. (30). Consultado el 11 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/RbDzazn>
- Salgado, N. (2002). *Motivaciones de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos*. Consultado el 24 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/QYqw3IS>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2018). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018*. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/gzHuP0q>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2019). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/bzHuLrK>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2020*. Consultado el 22 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/ZzHuZ4O>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020-1). Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de personas. *Estudios sobre movilidad y migración internacional. Morir en el Camino: fallecimientos de personas migrantes en México*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/aVvXcqY>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2022). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021*. Consultado el 05 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/2JYgaxA>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2022-1). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/dVbaGsA>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2021-2). Guía para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes a disposición del Instituto Nacional de Migración. CDMX: INM.

Secretaría de Turismo (2022). FONATUR. El tren maya que nos une. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/OVvKwjv>

Senado de la República. (2018). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de infancia migrante*. Consultado el 05 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/KJYyhuS>

- Senado de la República. (2014). Comisión de Asuntos Fronterizos Sur. *Programa de Trabajo*. Consultado el 18 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/ZVc5i6F>
- Senado de la República. (2018-1). *Senado extiende mecanismos de protección a la niñez migrante*. Consultado el 05 de mayo de 2022. <https://cutt.ly/0JYiImx>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022). *Centros de Asistencia Social*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/WVIlE2e>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-1). *Centros de Atención al Adolescente Tabasqueño*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/zVIzn73>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-2). *Albergues*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/0VlBm6N>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-3). *Centro de Atención Integral a Niños y Adolescentes*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/XVInoqv>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-4). *Casa del Árbol*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/qVImqAx>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-5). *Centro Gerontológico*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/sVIQay4>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-6). *Centro de Atención a la Mujer (CAM)*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/CVIQCNQ>

- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-7). *Centros Asistenciales*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/nVIEkWA>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-8). *Cuenta Pública 2021*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/LVIA0Vw>
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tabasco (DIF Tabasco). (2022-9). *Informe Analítico de la Deuda Pública y otros pasivos del 01 de enero al 31 de marzo de 2022*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/CVIFD31>
- Sosa, J. (2021). *Análisis de las capacidades institucionales*. Maestría en Migración Internacional. COLEF. Consultado el 11 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/tbSB8IW>
- Tribunal Superior de Justicia del estado de Tabasco (TSJ). (2022). *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco*. Consultado el 22 de agosto de 2022. <https://cutt.ly/RVIFtdM>
- Vela, F. (2001). *Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa*. En Tarres, M. (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Colegio de México, Flacso. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/pc7q865>
- Velasco, L. (2021). *Planteamiento del problema y pregunta de investigación*. Maestría en Migración Internacional. COLEF. Consultado el 12 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/TzHvqDH>
- Velasco, L. (2021-1). *Métodos cualitativos*. Maestría en Migración Internacional. COLEF. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/Pc3m0ZF>

Zolniski, C. (2011). *Técnicas, Desafíos y Ética en el Método Etnográfico*. Maestría de Estudios Culturales. COLEF. Consultado el 20 de octubre de 2021. <https://cutt.ly/ac7wf5N>

Anexos

A. Recomendación número 15/2022, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en fecha 31 de enero de 2022, *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez, y a la seguridad jurídica, en agravio de diversas personas en contexto de migración internacional alojadas en la oficina de representación del instituto nacional de migración, en Villahermosa, Tabasco.*

RECOMENDACIÓN No. 15 /2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL TRATO DIGNO, A LA SALUD, AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN AGRAVIO DE DIVERSAS PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL ALOJADAS EN LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN VILLAHERMOSA, TABASCO.

Ciudad de México a 31 de enero de 2022

DR. FRANCISCO GARDUÑO YAÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento 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 segundo, 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 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2021/1930/Q**, y sus acumulados **CNDH/5/2021/2004/Q**, **CNDH/5/2021/2247/Q**, **CNDH/5/2021/2614/Q**, **CNDH/5/2021/2689/Q**, **CNDH/5/2021/2690/Q**, **CNDH/5/2021/2691/Q**, **CNDH/5/2021/2692/Q**, **CNDH/5/2021/2693/Q**, **CNDH/5/2021/2694/Q**, **CNDH/5/2021/2695/Q**, **CNDH/5/2021/2711/Q**, **CNDH/5/2021/2904/Q**, **CNDH/5/2021/2915/Q**, **CNDH/5/2021/2916/Q** y **CNDH/5/2021/4137/Q**, en relación con el caso de personas en contexto de migración internacional, alojadas en las instalaciones de la Oficina de la Representación del INM en Tabasco, así como en autobuses de pasajeros utilizados para ese fin, estacionados en el citado lugar.



2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, y 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. 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, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

DENOMINACION	CLAVES
Quejoso/Victima	QV
Victima	V
Autoridad Responsable	AR
Niñas, Niños y Adolescentes	NNA

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones y normatividad se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificados como sigue:



NOMBRE	ACRÓNIMO
Instituto Nacional de Migración	INM
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
NOMBRE	ACRÓNIMO
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8-11-2012.	Normas para el funcionamiento
Protocolo de actuación para las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM frente al COVID-19.	Protocolo INM COVID-19

I. HECHOS.

5. El 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12 de marzo de 2021, personal de este Organismo Nacional realizó diversas visitas a las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, con el objetivo de verificar el cumplimiento y respeto a los derechos



humanos de las personas en contexto de movilidad humana que se encontraban alojadas en ese lugar.

6. Durante el desarrollo de las referidas diligencias, se advirtió que en ese sitio se encontraban QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, entre los cuales había 21 NNA y 25 adultos que los acompañaban, además, que las condiciones de las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, no eran las adecuadas, y que en las inmediaciones de esas instalaciones se encontraban estacionados 3 autobuses de pasajeros que eran utilizados por el INM, en donde también había personas en contexto de movilidad humana entre ellas NNA y familiares adultos.

7. Con motivo de tales hechos se inició el expediente de queja CNDH/5/2021/1930/Q y sus acumulados, por lo que, a fin de investigar las violaciones a derechos humanos, esta Comisión Nacional, solicitó información al INM y al Sistema DIF Estatal y Nacional, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones y análisis de las pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

8. Formularios de quejas de QV1 y QV2 de fecha 23 de febrero de 2021, quienes se inconformaron por las condiciones en las que se encontraban alojados en compañía de V1, V2, V3, y V4, en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, y en las que se dio fe de la situación de hacinamiento y falta de higiene en la cual se encontraban los extranjeros en contexto de movilidad.

9. Actas circunstanciadas, de fecha 24 de febrero de 2021, a las que se adjuntaron los formularios de quejas de QV3 y QV4 en que manifestaron que, junto con V5, V6, V7, V8 y V9, se encontraban en malas condiciones dentro de las instalaciones de la Oficina de



Representación del INM en Tabasco, lo cual también se hizo constar por parte de personal de este Organismo Nacional.

10. Actas circunstanciadas de 4 de marzo de 2021, en las que obran los formularios de queja de QV5 y QV6, quienes refirieron que, al estar con V10, V11, V12, V13, V14, V15, y V16, en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, llevaban tres días sin que se les informara su situación migratoria, además, de que no contaban con suficiente espacio para dormir, ni tampoco se les había canalizado al albergue del DIF, lo cual también se certificó por visitantes adjuntos de la CNDH.

11. Formularios de queja de 10 de marzo del 2021, suscritos por QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14 y QV15, quienes manifestaron que, en compañía de V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25 y V26 se encontraban en las instalaciones de la Oficina de la Representación del INM en Tabasco, así como en autobuses de pasajeros utilizados por ese Instituto, en donde pasaban frío, de igual manera, los niños se desesperaban debido a que no podían bajar del autobús, día y noche permanecían sentados, sin tener ningún medio de esparcimiento, no podían asearse ya que no había regaderas, asimismo, no se les proporcionó cubre bocas, ni gel antibacterial, ni información sobre su situación migratoria; y los sanitarios de los autobuses se encontraban sin el aseo adecuado.

12. Actas circunstanciadas del 10 y 11 de marzo de 2021, elaboradas por personal de este Organismo Nacional, con las que se certificó las condiciones en las que se encontraba las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, así como los autobuses utilizados para su estancia.

13. Formato de queja de 12 de marzo de 2021, signado por QV16, quien refirió que al encontrarse junto con V27, desde el 5 de marzo de 2021, permanecían en la Oficina de la Representación del INM en Tabasco, sin que se les informara sobre su situación jurídica migratoria y en condiciones no adecuadas.



14. Oficio V5/8410 de 13 de marzo 2021, por el cual esta Comisión Nacional, solicitó al INM, al DIF Nacional y al Estatal, la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se solucionara la problemática que se presentaba por el alojamiento de personas extranjeras en la Oficina de la Representación del INM en Tabasco del 23 de febrero al 13 de marzo de 2021, y en los autobuses utilizados para alojarlos.

15. Escrito de queja de 14 de marzo de 2021, interpuesta por QV17, quien manifestó que, desde el 6 de marzo de 2021, estaba en las instalaciones de la Representación del INM en Tabasco, y que el lugar era insalubre, asimismo no existían las condiciones para guardar la sana distancia, ni tampoco había medidas para prevenir el contagio de la COVID-19.

16. Oficio UAJ/034/2021 recibido en esta Comisión Nacional el 16 de marzo de 2021, suscrito por la Titular de la Unidad de Apoyo Jurídico del DIF Tabasco, mediante el cual informó la aceptación de las medidas cautelares emitidas por este Organismo Nacional, e indicó que los NNA y adultos que los acompañaban, fueron albergados a partir del 12 de marzo de 2021, en las instalaciones del Plantel 01 del Colegio de Bachilleres del Estado de Tabasco.

17. Oficio CG/0372/2021 recibido el 24 de marzo de 2021 en este Organismo Nacional, suscrito por la Coordinadora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF del Estado de Tabasco, a través del cual rindió un informe, manifestando que los Centros de Asistencia Social (CAS) en Tabasco, se encontraban al máximo de su capacidad, motivo por el cual no podía recibir de manera inmediata, a los NNA y familia que los acompañaban.

18. Oficio INM/OSCJ/DDH/606/2021 recibido el 14 de abril del 2021, suscrito por la Directora de Derechos Humanos del INM, quien informó entre otras cosas, que la Oficina de Representación Local en Villahermosa, Tabasco, hizo del conocimiento que no cuentan con un espacio de alojamiento, que sus instalaciones son oficinas de carácter administrativo para realizar el trámite de notificación para la canalización a los sistemas



DIF de los tres órdenes de gobierno, y adjuntó la lista de las personas que fueron puestas a disposición de esa oficina administrativa en espera de ser canalizados a un centro de asistencia social, correspondiente a los meses de febrero y marzo de 2021.

19. Oficio SG/SAFMyDH/0093/2021, recibido en esta Comisión Nacional el 8 de abril de 2021, mediante el cual el Encargado de Despacho de la Subsecretaría de Asuntos Fronterizos, Migrantes, y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno de Tabasco, indicó que el 12 de marzo del 2021, esa Secretaría auxilio al DIF Tabasco para habilitar de manera inmediata que los NNA y sus acompañantes, estuvieran en las instalaciones del plantel 01 del Colegio de Bachilleres de Tabasco (COBATAB). Además, que el 18 de marzo del mismo mes y año, logró que las personas extranjeras pudieran también ser alojadas en la Casa de Retiro de la Diócesis de Tabasco, trasladando a los extranjeros en contexto de movilidad humana a ese lugar.

20. Formulario de queja de 29 de abril de 2021, firmado por QV18, quien indicó que, desde el 26 de abril de ese año, fue alojada junto con V28 en las instalaciones de la Oficina de Representación Local del INM en Tabasco, y que por las noches las ingresaban a los autobuses, asimismo, refirió que no habían sido canalizadas inmediatamente a las instalaciones del sistema DIF.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

21. El 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12 de marzo de 2021, personal de este Organismo Nacional efectuó diversas visitas a las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, con el objetivo de verificar el cumplimiento y respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana que se encontraban alojadas en ese lugar, además en las inmediaciones de esas instalaciones se encontraban estacionados 3 autobuses de pasajeros que eran utilizados para alojar a varias personas en contexto de movilidad humana entre ellas NNA y familiares adultos.



22. El 13 de marzo 2021, esta Comisión Nacional, solicitó al INM, al DIF Nacional y al DIF Estatal, la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se solucionara la problemática que se presentaba por el alojamiento de personas extranjeras en la Oficina de la Representación del INM en Tabasco y en los autobuses utilizados para alojarlos.

23. En atención a lo anterior, tanto el DIF Nacional como el DIF Estatal, en su momento brindaron respuesta a las medidas cautelares emitidas por este Organismo Nacional. En tanto que el INM, no rindió respuesta alguna relativa al requerimiento de las medidas cautelares antes citadas.

24. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación, no se tiene constancia alguna de que se hubiese iniciado procedimiento de investigación administrativa en el Órgano Interno de Control en el INM, en relación con los hechos materia de esta Recomendación.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

25. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, resulta oportuno aclarar que este Organismo Nacional, no se opone a las revisiones migratorias propias del INM, y reconoce las atribuciones que la normatividad le otorga para verificar la estancia regular de migrantes extranjeros en territorio nacional; sin embargo, se resalta la necesidad de que el INM cumpla con sus atribuciones con absoluto respeto a los derechos humanos de todas las personas en contexto de migración internacional en México.

26. Esta Comisión Nacional, considera necesario hacer patente que durante la investigación del caso materia de esta Recomendación, existió falta de colaboración por parte del INM, ya que omitieron atender en su totalidad las solicitudes de información que este Organismo Nacional le dirigió, mismas que fueron recibidas en ese Instituto los días 10 de junio y 3 de noviembre de 2021, mediante los oficios 1413 y 2774 respectivamente, asimismo, no se dio respuesta sobre las medidas cautelares emitidas el 13 de marzo de 2021 por este Organismo Nacional, ni se rindió información relacionada con el alojamiento de NNA y sus acompañantes en autobuses de pasajeros



habilitados por ese Instituto.

27. La omisión de brindar información de manera completa y veraz, en relación con el presente caso, a pesar de las solicitudes realizadas, denota un claro desinterés hacia la labor investigadora que realiza esta CNDH, la cual, además, resulta obstaculizada con motivo de la inobservancia de las obligaciones establecidas en los artículos 1° párrafo tercero de la Constitución Federal; 67 primer párrafo y 69 acápito primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en que se prevé que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como rendir a este Organismo Nacional, los informes que les sean requeridos, a la vez que se actualizó la hipótesis normativa establecida en el artículo 70 del mismo ordenamiento legal, en que se establece que las autoridades y servidores públicos serán responsables administrativamente por las omisiones en que incurran durante o con motivo del trámite de quejas e inconformidades ante este Organismo Nacional, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

28. Lo anterior, constituye, además una violación a lo dispuesto en el artículo 7° fracción VII, en relación con el 63, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en que se precisa que los servidores públicos, en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión observarán los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, asimismo, que deberán atender los requerimientos de autoridades en materia de derechos humanos.

29. De conformidad con lo establecido en el artículo 38 párrafo segundo de la Ley de esta Comisión Nacional, la omisión de la autoridad señalada como responsable de atender la solicitud de información que le sea formulada, además de la responsabilidad respectiva, tiene como consecuencia en relación con la queja que *“se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario”*.

30. Precisado lo anterior, del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2021/1930/Q, y sus acumulados en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que se vulneró el derecho al trato digno, a la salud, al interés superior de la



niñez y a la seguridad jurídica, en agravio de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28 personas en contexto de migración internacional entre los que se encontraban NNA, quienes estuvieron alojadas del 2 de febrero al 12 de marzo y, del 26 al 29 de abril del 2021, en un espacio habilitado en la Oficina Local de Representación del INM en Tabasco, así como en autobuses destinados para tal fin.

A. Derecho al trato digno.

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

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

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

34. Este derecho se refiere a la posibilidad que tiene toda persona de hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico. Implica un derecho para el titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de abstenerse de realizar conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los



tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes que coloquen a la persona en esta condición de no hacer efectivos sus derechos, teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar.

35. Aunado a lo anterior, cabe señalar que las Normas para el funcionamiento, establecen en su artículo 24, fracción XIV, que es un derecho de las personas en contexto de migración alojadas en las Estaciones Migratorias, recibir durante su estancia un espacio digno, tres alimentos al día y enseres básicos de aseo personal.

36. Por lo tanto, las personas extranjeras aseguradas y alojadas en esos lugares con motivo de su situación migratoria, tienen derecho a que se les brinde un trato digno durante el tiempo que permanezcan en esos sitios, de igual forma, el INM tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias a efecto de garantizarles un alojamiento en condiciones adecuadas a sus necesidades.

37. Así, de conformidad con el artículo 1° párrafos segundo, tercero y quinto, de la CPEUM, que reconocen los principios pro persona y de progresividad en materia de derechos humanos, así como el derecho a la dignidad humana, las personas alojadas en las estaciones migratorias y en los lugares habilitados para ese fin, tienen derecho a que se respeten los estándares nacionales e internacionales relacionados con el trato digno que se les debe brindar a personas en contexto de migración internacional.

38. Los artículos 107 y 109, fracción VIII, de la Ley de Migración refieren que toda persona que ingrese a una estación migratoria, tiene derecho a que se le garantice el respeto de los derechos humanos, así como a recibir un espacio digno, y que esas instalaciones deben cumplir con requisitos mínimos, tales como: prestar asistencia médica, psicológica, y jurídica; atender los requerimientos alimentarios de los alojados; mantener en lugares separados a hombres y mujeres, preservando el principio de unidad familiar; mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento; contar con espacios de recreación deportiva y cultural; y permitir las visitas de representantes consulares y demás personas que cumplan con los requisitos exigidos por la Ley.

39. Por lo tanto, es indispensable que el INM, se asegure que las características de los inmuebles y/o muebles habilitados para alojar extranjeros en contexto de migración



cumplan con las anteriores especificaciones, a efecto de garantizar en todo momento su derecho humano al trato digno, situación que en el presente caso no aconteció, tal y como a continuación se analizará:

A.1. Situación de vulnerabilidad y contexto de migración internacional ante la pandemia de COVID-19.

40. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes ha sido materia de pronunciamientos de esta Comisión Nacional como: en el *“Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México”*, en el que se estableció que *“el aumento de la pobreza, la disparidad de salarios, el desempleo, los diferenciales en expectativas de vida y la brecha educativa, que es cada vez mayor, están directamente relacionados con la migración, ya que muchas personas quedan marginadas de la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales. De manera que un sinnúmero de personas migrantes ha sufrido violaciones a sus derechos más esenciales antes de partir de su lugar de origen y, en muchas ocasiones, sin estas violaciones las que precisamente inciden en su decisión de migrar”*.¹

41. Lo anterior, aunado a un limitado acceso a los derechos sociales y económicos en sus países de origen, también personas migrantes en diversos casos son víctimas de violaciones a sus derechos humanos en los países de destino o tránsito, como es el caso de México. Su carácter de personas en situación migratoria no documentada los expone a un sinnúmero de violaciones a sus derechos humanos, ya sea delincuencia organizada o por acciones u omisiones de algunas personas servidoras públicas.²

42. En la Recomendación 47/2017³ se abordó dicha cuestión, considerando que: *“La vulnerabilidad surge de factores físicos, sociales, económicos y ambientales que varían considerablemente en el transcurso del tiempo. Algunos factores de vulnerabilidad de los migrantes tienen que ver, por ejemplo, con la discriminación o la marginalidad socioeconómica, con su escasa información sobre las amenazas medioambientales en las regiones donde se asientan o su falta de acceso al apoyo institucional en caso de*

¹ CNDH. Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, página 5.

² CNDH. Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, página 6.

³ CNDH, párr.67.



desastres, entre otros”.

43. Es reconocido a nivel internacional la extrema situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración, ya que ésta se considera de naturaleza estructural y se ha visto agravada en los últimos años por el endurecimiento de las políticas migratorias que los Estados han optado, al enfocarse en la protección de la seguridad nacional más que en los derechos humanos de las personas migrantes.⁴

44. La vulnerabilidad de las personas migrantes está construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la movilidad y por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio.⁵

45. La CrIDH, en el “Caso Vélez Loo vs Panamá”⁶ sostuvo que *“los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad, pues son los más expuestos a violaciones potenciales o reales en sus derechos y sufren a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso (...) a los recursos públicos administrativos por el Estado, (con relación con los nacionales o residentes) las violaciones de derechos humanos en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad, debido (...) a la existencia de factores culturales que justifican estos hechos a la falta de accesos a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorio un efectivo acceso a la justicia”.*

46. Ante lo expuesto, esta Comisión Nacional considera que el INM se encuentra obligado a conducirse con sensibilidad y flexibilidad respetando el principio pro persona, establecido en el artículo primero, párrafo tercero de la CPEUM, que señala: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*, de modo que, el cumplimiento de las atribuciones legales en materia migratoria deberán ajustarse, durante la crisis por la

⁴ CNDH. Recomendación 47/20217, par. 39; 14/2018, párr.42.

⁵ “Migrantes en México, Vulnerabilidad y Riesgos”. Organización Internacional de las Migraciones, 2016, p.3.

⁶ Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr.98.



COVID-19, a las necesidades más estrictas que garanticen la protección a la salud, e incluso la vida de las personas, en este caso particular, de las que se encuentren en contexto de movilidad.

47. Como este Organismo Nacional señaló en la Recomendación 34/2020⁷, el inicio de la crisis sanitaria internacional provocada por la COVID-19, ha hecho que las personas migrantes enfrenten nuevos obstáculos, carencias y medidas restrictivas a sus derechos humanos, tales como el cierre de fronteras, que en muchos casos les significó un obstáculo para regresar a sus países de origen debido a que los medios de transporte empezaban a ser suspendidos o incluso, la negativa de sus propios países a recibirlos, circunstancias que incrementaron su situación de vulnerabilidad.

48. En los grupos que conforman las personas migrantes, con frecuencia se advierte la concurrencia simultánea de elementos de vulnerabilidad; es decir, fragilidades que se actualizan en las severas condiciones de movilidad a las que se ven expuestos, así como ser objeto de discriminación por su origen extranjero; entre otras vulneraciones, no menos relevantes, se ha documentado que mientras realizan su viaje, se deteriora su estado de salud, lo que muchas veces se debe al cansancio extremo que les provocan largas jornadas de trayecto sin descanso y en condiciones precarias; poca o nula alimentación por falta de recursos, exposición a los elementos climáticos sin la debida protección, supresión en su sistema inmunológico, derivado del alto nivel de estrés que les es producido por los peligros confrontados y la incertidumbre de lograr sus objetivos.⁸

49. Al respecto, el 4 de marzo de 2020, el INM emitió el Protocolo INM COVID-19, mediante el cual implementó las “*Medidas Preventivas Nuevo Coronavirus (COVID-19) en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*”⁹ en la que destaca que en el caso de personas con síntomas sospechosos o confirmado de COVID-19, se deberá acondicionar áreas de aislamiento, entre otras.

50. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, los días 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12

⁷ CNDH. Recomendación 34/2020, párr.66.

⁸ Ibidem. Párr 41.

⁹ INM, Medidas Preventivas Nuevo Coronavirus (COVID-19) en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGCVM/0439/2020, Ciudad de México, INM, 04 de marzo de 2020.



de marzo del 2021, al acudir personal de este Organismo Nacional a las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, se advirtió que se habían habilitado dichas instalaciones, así como diversos autobuses para alojar a personas extranjeras en contexto de migración, entre las cuáles se encontraban NNA, quienes no contaban con cubre bocas, ni se les proporcionaba gel antibacterial, aunado a que se encontraban en condiciones de hacinamiento.

51. Asimismo, en las fechas referidas en el punto anterior, se constató que no se podía guardar una sana distancia, debido a que el espacio era muy reducido, motivo por el cual esta Comisión Nacional, a efecto de evitar el contagio de la COVID-19, entre la población migrante y personal del mismo Instituto, emitió medidas cautelares dirigidas entre otras autoridades al INM, derivado de las condiciones indignas de estancia y alojamiento, que se certificaron por parte del personal de esta Comisión Nacional, ya que al encontrarse las personas migrantes en esa situación, presentaban un mayor riesgo de contagio debido al estado de vulnerabilidad y hacinamiento en que se encontraban.

52. El INM en respuesta a la solicitud de informe realizada por esta Comisión Nacional, informó que no contaba con un espacio en las instalaciones administrativas de la Oficina de Representación Local en Villahermosa, Tabasco, para el alojamiento de extranjeros, no obstante, indicó que se creó la “*Oficina Administrativa de Canalización*”, lugar en el cual permanecerían los NNA y sus acompañantes, mientras fueran canalizados al albergue correspondiente, adjuntando un listado de 828 personas, que estuvieron en la *Oficina de Canalización* del INM en Villahermosa, Tabasco, del 2 de febrero al 24 de marzo de 2021, así como para combatir la pandemia por la COVID-19, a los NNA y las personas adultas que los acompañaban, se les proporcionó gel antibacterial, cubre bocas y kit de aseo.

53. Sin embargo, en el informe referido en el punto anterior, de 14 de abril del 2021, no se señaló ninguna manifestación sobre las medidas cautelares notificadas por este Organismo Nacional, ni tampoco se hizo referencia a la habilitación de autobuses de pasajeros para el alojamiento de extranjeros, circunstancia que fue corroborada por personal de este Organismo Nacional.



54. A pesar de lo anterior, con base en la información recabada y derivado de las visitas realizadas por personal de esta CNDH, así como los testimonios de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, se constató que del 2 de febrero al 12 de marzo y del 26 al 29 de abril del 2021, en las instalaciones de la Oficina de Canalización del INM en Villahermosa, y en 3 autobuses habilitados para su alojamiento, se presentó hacinamiento, no se guardó la sana distancia, aunado a las condiciones de poca higiene en las que permanecían los extranjeros, debido a que el lugar era demasiado reducido, para las personas que ahí se encontraban, no podían lavarse las manos constantemente, no había gel antibacterial, muy pocas personas contaban con cubrebocas, otros con cubrebocas de varios días de uso, que traían consigo desde antes de su estadía en ese sitio, aunado a que no había regaderas en esos lugares habilitados para el alojamiento de las personas extranjeras.

55. Por tanto, se observó que ese Instituto no adoptó las medidas necesarias a efecto de garantizar a las personas agraviadas en el presente asunto, un alojamiento en condiciones dignas, idóneas y adecuadas a sus necesidades, lo que también propició que corrieran un mayor riesgo de contagio en el contexto de la crisis sanitaria por la COVID-19.

56. En los hechos que nos ocupan, se advirtió que el 13 de marzo de 2021, fecha en que este Organismo Nacional, emitió las medidas cautelares al INM, al DIF Estatal y DIF Nacional, que QV2, QV4, QV5, QV6, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17 y QV18, presentaron sus quejas por las condiciones de hacinamiento en que se encontraban en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, y en tres autobuses usados para su estadía, asimismo, imperaba la falta de medidas sanitarias para prevenir la COVID-19, y la falta de higiene de esos lugares, así como que no se les proporcionó un lugar para bañarse, e inclusive se detectó la presencia de diversos NNA, circunstancias que quedaron acreditadas en las visitas efectuadas por personal de esta Comisión Nacional, los días 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12 de marzo de 2021.

57. Derivado de las actuaciones realizadas por esta Comisión Nacional, el DIF Tabasco, aceptó las medidas cautelares que le fueron solicitadas, por lo que, en colaboración con



la Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco, el 12 de marzo de 2021, habilitó las instalaciones del plantel número 01 del Colegio de Bachilleres de Tabasco, en Villahermosa, Tabasco, para que fueran enviadas a ese lugar las personas en contexto de migración.

58. Así, se tiene documentado que desde el 2 de febrero al 12 de marzo y entre el 26 y el 29 de abril del 2021, los NNA y las personas adultas que los acompañaban, se encontraban en los autobuses y en la Oficina de Representación del INM en Tabasco, en condiciones no apropiadas para el alojamiento de extranjeros en contexto de migración internacional, debido al hacinamiento detectado, ya que los días 23 y 24 de febrero de 2021, se ubicaron a 54 personas de las cuales había 20 NNA acompañados y 16 no acompañados, cifra que fue aumentando y al 26 de febrero del mismo año ascendió a 75 personas extranjeras alojadas en esas instalaciones, asimismo, durante todo ese tiempo, estuvieron en condiciones de higiene insalubres, y no se adoptaron medidas de prevención para evitar el contagio de la COVID-19.

59. Cabe mencionar, que las medidas cautelares que formuló este Organismo Nacional, en el caso concreto, requerían no solo de acciones inmediatas, sino también de aquellas duraderas para erradicar el hacinamiento, la falta de medidas de prevención para la COVID 19, así como las condiciones de falta de higiene para las personas extranjeras aseguradas y garantizar su protección integral, entre las cuáles se encontraban NNA acompañados y no acompañados, enviándolos de inmediato a un Centro de Asistencia Social (CAS), y mientras se realizaran estas acciones, se les brindara un alojamiento digno, en los lugares en los que se encontraban los agraviados alojados del 23 de febrero al 13 de marzo de 2021, en beneficio de sus derechos humanos.

60. En este contexto, AR1 y AR2, no realizaron las acciones suficientes para solucionar el hacinamiento detectado en la Oficina de Representación del INM en Tabasco, denominada posteriormente *Oficina Administrativa de Canalización*, debido a que del 23 de febrero al 13 de marzo de 2021, solo habilitaron un espacio de aproximadamente 20 metros cuadrados dentro de esas instalaciones y utilizaron a tres autobuses para alojar a todas las personas en contexto de migración, circunstancia que fue constatada en las visitas que realizó el personal de este Organismo Nacional los días 23 y 24 de febrero, 4, 10 y 11 de marzo de 2021, diligencias en las que se dio fe del alojamiento de las



siguientes personas:

Oficina de Representación del INM en Tabasco:

Fecha de visita	Mujeres Adultas	Hombres Adultos	Niñas Acompañadas	Niños Acompañados	Adolescentes No Acompañados	Total
23-02-2021	8	5	6	5	10	34
24-02-2021	8	5	6	5	10	34
04-03-2021	7	10	8	8	17	50
10-03-2021	20	12	10	20	4	66
11-03-2021	14	10	5	16	2	47

Autobuses usados por el INM en Tabasco para el alojamiento de extranjeros:

Fecha de visita	Mujeres Adultas	Hombres Adultos	Niñas Acompañadas	Niños Acompañados	Adolescentes No Acompañados	Total
23-02-2021	3	2	5	4	6	20
24-02-2021	3	2	5	4	6	20
04-03-2021	21	30	10	12	17	90
10-03-2021	11	13	8	12	8	52
11-03-2021	10	11	4	22	1	48

61. Por lo anterior, se puede observar, que la Oficina de Representación del INM y los propios autobuses, no son lugares adecuados, y dignos para que permanezcan las personas en contexto de migración, debido a que estas oficinas no cuentan con los requerimientos mínimos para el alojamiento de personas, como son dormitorios, comedor, baños con regaderas, y consultorio médico, por lo que estas instalaciones de ninguna manera cuentan con los requisitos exigidos por la normatividad aplicable.

62. Por lo anterior, esta Comisión Nacional, acreditó que la sobrepoblación que se presentó del 23 de febrero al 12 de marzo de 2021 en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Villahermosa, Tabasco (Oficina de Canalización), recinto no autorizado para esos fines y la falta de higiene en los autobuses aparcados a un costado de esas instalaciones en esas mismas fechas, no aptos para el alojamiento de extranjeros, trasgredió los artículos 106 y 107, fracción VI de la Ley de Migración, que en términos generales establecen la obligación del INM de mantener sus instalaciones adecuadas para un alojamiento digno, evitando el hacinamiento y las condiciones



insalubres, ya que esos lugares habilitados se encontraban superados en su capacidad física, lo que además, trajo como consecuencia que las personas en contexto de movilidad no contaran con un espacio digno para bañarse, y descansar adecuadamente.

63. Al respecto, este Organismo Nacional, ha establecido que el aseguramiento de las personas en contexto de migración puede desencadenar trastornos graves de la personalidad, ya que, al estar alojados los sujetos se encuentran limitados, no funcionan de manera cotidiana, no realizan las actividades que hacían regularmente, por lo que no pueden cubrir sus necesidades como son: una vivienda adecuada, condiciones de vida laborables sanas y seguras, entre otras; por lo que su funcionamiento social se encuentra limitado y aunado a las alteraciones psicológicas previas de su propio aseguramiento, presentando sufrimientos mentales importantes, que pueden llevarlos a externar actos que atenten contra su propia integridad física y/o la de otras personas.¹⁰

64. Bajo ese escenario es pertinente aclarar, que el INM se encuentra facultado para proporcionar la atención psicológica que requieran las personas en contexto de migración internacional, las cuáles se encuentren alojadas en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales, según lo prevé el artículo 24, fracción III, de las Normas para el funcionamiento; lo cual en el presente caso, pudo ser de gran utilidad a efecto de brindarles el apoyo necesario e impedir con esto que, el estado emocional de las ahora víctimas se deteriorara, al encontrarse en condiciones de hacinamiento e incertidumbre en oficinas administrativas que no son espacios adecuados para su alojamiento, de igual forma, tampoco se detectó que dicho apoyo psicológico se diera a las personas que se encontraban en los autobuses, sin poder salir y tener un sano esparcimiento, aspecto que de haberse implementado, pudo evitar que alguna de las personas en ese sitio entraran procesos de estrés, ansiedad, enfado y/o preocupación.

65. Sin embargo, no se advirtió que el INM haya llevado a cabo los actos necesarios para prever el que se habilitaran espacios adecuados para los extranjeros en contexto de migración, y con ello, evitar que se vulnerara el derecho humano al trato digno, ya que no tuvieron una estadía adecuada, circunstancia que en mayor medida obedeció a la falta de acciones para evitar que las personas extranjeras estuvieran alojadas en

¹⁰ Recomendación 69/2020, párrafo 112.



instalaciones administrativas del INM, así como en los autobuses habilitados para ello, en las que como quedó demostrado, no contaban con condiciones higiénicas adecuadas, así como los implementos para combatir el contagio de la COVID-19.

66. En ese sentido, se advierte que AR1, Representante del INM en el Estado de Tabasco, y AR2 Titular de la Oficina de Canalización del INM en Villahermosa, Tabasco, al ser los encargados de la vigilancia, protección y respeto de los derechos humanos de las personas agraviadas QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, las cuáles estuvieron alojadas entre el 2 de febrero al 12 de marzo, así como del 26 al 29 de abril del 2021, en un espacio provisional en la oficina local de la Representación del INM en Tabasco, así como en 3 autobuses de pasajeros, incumplieron con lo establecido en los artículos 67, 106 primer párrafo, 107, fracción I y VI, 109, fracciones VII, VIII y XII, de la Ley de Migración; 226, fracción XIV, 231, fracciones I y II del Reglamento de la Ley de Migración, y 24, fracción XIV y 48 de las Normas para el funcionamiento, que en términos generales disponen el deber de las autoridades migratorias, de emprender las acciones pertinentes para evitar el hacinamiento y que, durante su estancia los extranjeros deberán recibir un espacio digno.

B. Derecho humano a la protección a la salud.

67. Esta CNDH ha señalado que la protección a la salud es un derecho humano vital e indispensable para el ejercicio de otros derechos, que debe ser entendido como la posibilidad de las personas a disfrutar de una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar su más alto nivel.¹¹

68. El artículo 4o. de la CPEUM, en su párrafo cuarto, reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El Estado mexicano al ser parte del Pacto

¹¹ CNDH. Recomendaciones 49/2020, párr. 22; 23/2020, párr. 36; 80/2019, párr. 30.



Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se obliga a reconocer el derecho a la salud en su sistema político y ordenamiento jurídico nacional.

69. Los artículos 25, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; establecen que los Estados garantizaran a todas las personas, el disfrute más alto posible de salud física y mental.

70. El artículo 1° de la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobada el 11 de mayo de 2000, señala que: *“...la salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.”*

71. La CrIDH ha señalado respecto al derecho a la protección a la salud que cuando la atención médica así lo requiera, su supervisión debe ser periódica y sistemática, focalizada a prevenir el agravamiento de la enfermedad, en lugar de tratarlos únicamente de forma sintomática, siendo que *“...la falta y/o deficiencia en la provisión de dicha atención médica, o un tratamiento médico negligente o deficiente, no es acorde con la obligación de proteger el derecho a la vida de las personas privadas de libertad...”*¹²

72. La SCJN¹³ ha expuesto que entre los elementos que comprenden el derecho a la salud, se encuentra el disfrute de los servicios de salud en todas sus formas y niveles, y para garantizarlos el Estado debe brindarlos con calidad, entendiendo esta como la exigencia de que sean apropiados médica y científicamente.

¹² “Caso Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala” Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de febrero de 2019, párr. 189

¹³ Primera Sala, Jurisprudencia. “Derecho a la Salud. Su protección en el artículo 271, segundo párrafo, de la Ley General de Salud.” Semanario Judicial de la Federación, abril de 2009, registro 167530.



73. Los artículos 109, fracción VIII, de la Ley de Migración y 226, fracción III de su Reglamento establecen que todas las personas migrantes alojadas en un recinto migratorio tienen el derecho a recibir atención médica y psicológica al ingreso y durante su estancia en esos recintos.

74. Como ya se expuso en el apartado anterior, el INM está obligado a proporcionar la atención médica a las personas migrantes que se encuentren en sus instalaciones, tal y como lo prevé el Capítulo V *“De la atención médica y psicológica”* de las Normas para el Funcionamiento.

75. Las mismas Normas para el funcionamiento en su artículo 24, fracción III, establece que dentro de los derechos que asisten a las personas migrantes durante su permanencia en un recinto migratorio se encuentra el recibir atención médica y psicológica cuando así lo requieran. En este contexto del derecho a la salud, se inscriben los hechos que dan motivo a esta Recomendación y que se precisan como sigue:

- **Falta de medidas adoptadas por el INM, en relación con la pandemia por “COVID-19”.**

76. En el caso de la COVID-19, la OMS ha señalado que cualquier persona puede ser portadora del virus SARS-CoV-2, sin embargo, existen personas que se encuentran en mayor riesgo de contagiarse,¹⁴ dado que tienen una capacidad clínica disminuida para protegerse o hacer frente a la enfermedad, lo que pone en peligro su vida e integridad, como lo son; mayores de 60 años; receptoras de trasplante de órganos sólidos; personas con obesidad mórbida, diabetes, enfermedad renal crónica en tratamiento de diálisis o enfermedad hepática; personas con VIH; personas con cánceres que reciban

¹⁴ OMS. *COVID-19: grupos vulnerables y de alto riesgo*, OMS, 2020. Disponible en: <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information>; Public Health, *Guidance. Guidance on shielding and protecting people who are clinically extremely vulnerable from COVID-19*, England government, 2020. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-shielding-and-protecting-extremely-vulnerable-persons-from-covid-19/guidance-on-shielding-and-protecting-extremely-vulnerable-persons-from-covid-19>, y Secretaría de Salud, *ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias...*, cit.



quimioterapia o inmunoterapia;¹⁵ personas con afecciones respiratorias;¹⁶ personas con enfermedades raras que aumentan significativamente el riesgo de infecciones (SCID, células falciformes homocigóticas, etc.); personas en terapias de inmunosupresión; mujeres embarazadas con enfermedades cardíacas importantes, congénitas o adquiridas, entre otras.¹⁷

77. En ese sentido ante la pandemia por la COVID-19 que afecta a todos los países en el mundo, existen grupos que presentan un riesgo mayor ante dicha enfermedad, circunstancia que se agrava si no se conservan las medidas sanitarias que fueron establecidas en su momento por la OMS, como son el aseo continuo de manos y la sana distancia, aspectos que de no llevarse a cabo, podrían ocasionar contagios masivos, los cuales son susceptibles de realizarse en lugares en donde las personas se encuentran alojadas, como en las Estaciones Migratorias.

78. En el presente caso, de acuerdo a la información obtenida los días 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12 de marzo del 2021, al acudir personal de este Organismo Público a las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, se advirtió que se habían habilitado dichas instalaciones, así como diversos autobuses, para alojar a personas extranjeras en contexto de migración, entre las cuáles se encontraban NNA, quienes no contaban con cubre bocas, ni se les proporcionaba gel antibacterial, hacinamiento y falta de dispensadores de gel, circunstancia que impide que se respeten las medidas preventivas como guardar una sana distancia y uso frecuente de desinfectante, circunstancia que fue además corroborada con los testimonios de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17 y QV18, quienes además señalaron diversas violaciones a sus derechos humanos, entre ellas, que no existían medidas preventivas para evitar contagios de Covid-19.

79. Lo anterior, evidencia que las personas extranjeras en contexto de migración en donde también había NNA y familiares adultos, que estuvieron alojadas del 2 de febrero

¹⁵ Particularmente en cáncer de pulmón, de sangre o de médula ósea, como leucemia, linfoma o mieloma, cáncer que puede afectar el sistema inmunitario; personas que han recibido trasplantes de médula ósea o células madre en los últimos 6 meses.

¹⁶ Incluida toda fibrosis quística, asma y enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) graves.

¹⁷ Recomendación 34/2020, párr.90.



al 12 de marzo y entre el 26 y el 29 de abril del 2021, en las instalaciones de la Oficina de Canalización del INM en Villahermosa, así como en 3 autobuses habilitados para su alojamiento, presentaron riesgo de contraer Covid-19, en el contexto de la crisis sanitaria internacional, al existir condiciones propicias para la afectación de la salud, no solo de ese grupo en condición de vulnerabilidad, sino de las propias personas que laboran en esos recintos, así como de los visitantes, toda vez que, como se ha señalado con antelación, se constató la falta de sana distancia, sin insumos básicos de bioseguridad para la prevención de la citada enfermedad, vulnerando así el derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 4° de la Constitución Federal.

C. Principio del Interés superior de la niñez.

80. El interés superior de la niñez (ISN) es uno de los principios rectores que conforma los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en contexto de migración; por ello, toda la autoridad que tenga contacto con ellos debe considerarlos como prioritarios al momento de tomar decisiones que los involucren, pues redundará en una adecuada asistencia y protección integral.¹⁸

81. El artículo 4°, párrafo nueve, de la CPEUM establece que *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez... Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”*, y todas aquellas acciones de cualquier naturaleza que se implementen para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.¹⁹

82. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3.1, reconoce que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño.”*

83. En su Observación General 14 el Comité sobre los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas explica que el interés superior de la niñez debe ser considerado y aplicado como un derecho sustantivo, como un principio jurídico interpretativo

¹⁸ CNDH. Recomendación 02/2022, p.33.

¹⁹ CNDH. Recomendación 139/2021, p.28.



fundamental y como una norma de procedimiento. Por tanto, las autoridades de cualquier Estado están vinculadas al interés superior del niño en las mencionadas acepciones.

84. La falta de atención sobre el principio del interés superior de la niñez constituye una constante preocupación para este Organismo Nacional, por lo que ha emitido diversas Recomendaciones como la 36/2020, 50/2020, 69/2020, 37/2019, 39/2019, 40/20219, 77/2019 y 80/2021, entre otras, en las cuales se ha observado el incumplimiento al principio del interés superior de la niñez en casos de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración.

85. Así, cualquier omisión que cometen las autoridades en otorgar de manera adecuada y suficiente la atención que requieren las personas migrantes, especialmente aquéllas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad como las niñas, niños y adolescentes, puede repercutir de manera directa en el goce y ejercicio de otros derechos humanos.

86. De conformidad con el artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración, el INM tiene la obligación de canalizar de forma inmediata a la niñez migrante al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente para su alojamiento, en tanto se resuelve su situación migratoria.

87. Además, el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ordena que: *“En ningún momento las niñas, niños y adolescentes (...) serán privados de la libertad en estaciones migratorias o cualquier otro recinto migratorio”*.

88. No pasó inadvertido para este Organismo Nacional, que en las visitas realizada por personal de la CNDH los días 23 y 24 de febrero, 4, 10 y 11 de marzo de 2021, se observó la presencia de QV1, QV9, QV14, QV18, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V12, V13, V15, V16, V17, V19, V20, V22, V23, V25, y V26, dando un total de 21 NNA, para un espacio con capacidad de alojamiento de aproximadamente 10 personas y, a pregunta expresa, señalaron que en ningún momento personal del INM les brindó cubre bocas, gel antibacterial o alguna orientación o plática sobre la sana distancia, y mucho menos fueron aislados, situación que personal de esta Comisión Nacional hizo del conocimiento



de AR1 y AR2, quienes refirieron que se proporcionarían los insumos necesarios para la prevención de la COVID-19, no obstante se les hizo saber que era necesario su traslado inmediato, ya que pudieran verse afectados tanto en su salud, como psicológicamente.

89. Para esta CNDH, la actuación de AR1 y AR2 se apartó del principio de máxima protección e inmediatez en favor de la niñez migrante, ya que se omitió efectuar las acciones tendentes a brindar atención integral a los menores QV1, QV9, QV14, y QV18, así como a, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V12, V13, V15, V16, V17, V19, V20, V22, V23, V25, y V26, al no haberles canalizado a un Centro de Asistencia Social (CAS) o albergues del DIF de manera inmediata, y en caso de que los CAS, se encontraran al máximo de su capacidad como informó el DIF Estatal, no se les proporcionó un lugar de alojamiento adecuado, tal y como se documentó con las visitas de este Organismo Nacional, los días 23 y 24 de febrero y 4, 10, 11 y 12 de marzo de 2021, conculcando con ello además el principio de interés superior de la niñez, establecido en el artículo 4o, párrafo noveno de la Constitución Política, así como los artículos 3.1, 10.1, 22.1, 24, 25, 31.1 y 37 c) de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

D. Derecho a la Seguridad Jurídica.

90. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlo”*.²⁰

91. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el numeral 14 del Pacto

²⁰ Recomendación 50/2020, párr. 57.



Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

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

93. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la CPEUM y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida. Así la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para perseguir fines determinados, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

94. En ese sentido, es importante destacar que, si bien es cierto que el ejercicio del control migratorio en México constituye una tarea fundamental para el Estado Mexicano dispuesta en el artículo 20 de la Ley de Migración, también lo es que su realización implica necesariamente el respeto absoluto del orden jurídico para contribuir a la preservación del orden público.

95. En el presente caso, las mismas evidencias y consideraciones que sirvieron de base para acreditar la violación al derecho humano al trato digno de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, deben ser reproducidas como el soporte que permite acreditar la violación a su derecho a la seguridad jurídica.

96. Por lo anterior, QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23,



V24, V25, V26, V27 y V28, personas en contexto de migración que estuvieron alojadas en las instalaciones de la Oficina de Representación del INM en Tabasco, y en los autobuses habilitados para su estadía, del 2 de febrero al 12 de marzo y del 26 al 29 de abril del 2021, fueron vulnerados por AR1 y AR2, ya que omitieron llevar a cabo los actos necesarios para hacer que se vigilara y respetara, para que las personas en contexto de migración estuvieran alojadas en un espacio digno, con condiciones mínimas de higiene y sin hacinamiento, transgrediendo con ello lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de Migración; violación que quedó acreditada plenamente, ya que inclusive, al advertirse las condiciones en las que se encontraban las personas alojadas en esos lugares, este Organismo Nacional, el día 13 de marzo de 2021, se vio en la necesidad de solicitar medidas cautelares.

97. No hay duda para esta Comisión Nacional que AR1 y AR2 mantuvieron de forma reiterada las condiciones indignas y de falta de higiene en los lugares en los que se encontraban los NNA y las personas adultas que los acompañaban, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

98. Asimismo, resultó evidente que AR1 y AR2, vulneraron los derechos humanos de las personas en contexto de migración alojadas en los lugares señalados, al permitir que permanecieran por varios días en hacinamiento, sin las medidas de prevención para la COVID-19, en el caso de los que se encontraban en los autobuses, impidiéndoles bajar y salir de éstos a respirar aire fresco, ya que dichos vehículos tenían mal olor y condiciones insalubres. De lo cual se dio fe a través del trabajo de los visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional que realizaron las visitas del caso, evidenciando que AR1 y AR2 omitieron realizar las acciones tendentes a solucionar dicha problemática, incumpliendo con ello lo dispuesto en los artículos 107, fracción VI de la Ley de Migración y el 48 de las Normas para el funcionamiento.



E. Responsabilidad.

E.1. Responsabilidad de Personas Servidoras Públicas.

99. Conforme a lo expuesto en este documento, AR1 y AR2 vulneraron el derecho al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez, y a la seguridad jurídica de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, debido a que permitieron que dichas personas permanecieran en hacinamiento, obligándolos a estar en lugares que no contaban con las características mínimas para el alojamiento de personas extranjeras en contexto de movilidad.

100. Por otro lado, se advirtió la falta de higiene, así como de información sobre su situación jurídica, y en condiciones indignas, al no tener un espacio suficiente donde poder pernoctar y mantener una sana distancia como medida de seguridad para afrontar la contingencia de salud contra la patología COVID-19 y evitar al máximo contagios masivos entre la población migrante alojada, relacionándose a su vez dicha deficiencia con la inobservancia del artículo 106 de la Ley de Migración, por lo que se tendrán que realizar las acciones pertinentes para erradicar dichas prácticas que han sido materia de observaciones por parte de esta Comisión Nacional, agregando a su vez la falta de cumplimiento al Protocolo INM COVID-19.

101. Asimismo, existe responsabilidad por parte de AR1 y AR2, al contravenir los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2, párrafo segundo, 6, 67, 109, fracciones VIII y XII de la Ley de Migración; 223, 225, párrafo primero, 226, fracción XIV, de su Reglamento; 1º, párrafo segundo, 24, fracción XIV de las *“Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”*, normativa la cuál ordena que la autoridad migratoria debe garantizar una estancia digna y de respeto a los derechos humanos de las personas que se encuentran en contexto de migración, lo que implica



proporcionar condiciones adecuadas para permitirles hacer frente a sus requerimientos básicos durante el tiempo que dure su estadía.

102. Asimismo, AR1 y AR2 transgredieron, además, el principio de interés superior de la niñez, establecido en el artículo 4o, párrafo noveno de la Constitución Política, así como los artículos 3.1, 10.1, 22.1, 24, 25, 31.1 y 37 c) de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al no proporcionar a la niñez migrante, un trato digno y de respeto a sus derechos humanos, debido a las condiciones de hacinamiento y falta de higiene en las cuales se encontraban.

103. Por lo anterior, se acreditó que AR1 y AR2, incumplieron con las obligaciones previstas en el artículo 49, fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dispone que los servidores públicos deben *“Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16²¹ de esta Ley.”*

104. Este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1 y AR2, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado que todas las y los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

²¹ Artículo 16. Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. El código de ética a que se refiere el párrafo anterior deberá hacerse del conocimiento de los Servidores Públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.



E.2. Responsabilidad institucional

105. Conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Federal, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

106. Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman del sistema universal de las Naciones Unidas.

107. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

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



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

110. Por lo tanto, en el presente caso se considera que existe responsabilidad institucional por parte del personal del INM, encargado de cumplir y hacer cumplir el que se respetara en todo momento los derechos humanos de las personas migrantes, ya que, al haberse vulnerado el derecho al trato digno, a la salud, al interés superior de la niñez y a la seguridad jurídica, de las personas en conteso de migración agraviadas en el presente asunto, se incurrió en responsabilidad institucional.

F. Reparación integral del daño.

111. El deber de reparar las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, deriva de diversos ordenamientos y criterios doctrinales y jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales. En primer lugar, el artículo 1o. constitucional establece en su párrafo tercero: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”*.

112. De conformidad con los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los Principios y Directrices 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 y en su caso, sancionar a los responsables.

113. En el sistema jurídico mexicano, para lograr la reparación del daño emanado de la responsabilidad profesional e institucional, si bien se considera el planteamiento de la reclamación respectiva ante el órgano jurisdiccional competente, en el sistema no



jurisdiccional de protección a los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º, 108 y 109 de la CPEUM, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, existe la posibilidad de que, al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública, se formule una Recomendación a la dependencia pública, la que incluya *“las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales [...] la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado”*.

114. Como lo ha indicado la CrIDH, la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida”*.²² En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.²³

115. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de Rehabilitación.

116. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II, 62 y 63 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

117. En el presente caso, el INM debe realizar las acciones necesarias para localizar a

²² “Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

²³ “Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.



QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, hecho lo anterior, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de conformidad con la Ley General de Víctimas, se les deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que se les proporcione la atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

118. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para la víctima, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario e incluir la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

b) Medidas de Compensación.

119. Esta medida consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*.²⁴

120. La compensación debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, así como, por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos señalados en la presente Recomendación, de conformidad con lo indicado en la fracción III del

²⁴ Caso Bulacio Vs. Argentina, *Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Párrafo 90.



artículo 27 y del 64 de la Ley General de Víctimas.

121. Para tal efecto, una vez que sean localizados los agraviados, el INM deberá solicitar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas la asesoría técnica-jurídica para la elaboración del dictamen de reparación del daño integral de QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, y una vez que se emita el dictamen correspondiente, el INM conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos procederá a la reparación integral por los daños causados, que incluya una compensación justa y suficiente, en términos de lo previsto en los artículos 89 y 93 fracción II de la Ley General de Víctimas, ello con el objeto de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

122. De igual manera, una vez ubicados QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les deberá otorgar atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a su edad y necesidades específicas, así como proveerles los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible, con su consentimiento, lo anterior con objeto de dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

c) Medidas de Satisfacción.

123. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73 de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras



públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

124. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la queja que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control de ese Instituto, en contra de las personas servidoras públicas responsables referidas en la presente Recomendación.

125. Por lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberá informar las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de no repetición

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

127. Para tal efecto, las autoridades del INM deberán supervisar durante el periodo de tres meses, que se garantice la protección de la salud, proporcionando los insumos necesarios para la prevención del Sars-CoV-2, de las personas en contexto de movilidad internacional alojadas provisionalmente en las instalaciones a cargo del INM en Tabasco, denominadas por ese Instituto "*Oficinas de Canalización*", así como a las personas que ingresan, transitan y trabajan en los mismos, a efecto de llevar a cabo el estricto cumplimiento de las medidas que establece el Protocolo INM-COVID-19, una vez hecho lo anterior se deberá remitir a este Organismo Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento al punto recomendatorio cuarto.

128. El INM en el plazo de un mese deberá emitir una circular a fin de reiterar a las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del INM en el Estado



Tabasco, que por ningún motivo las personas migrantes aseguradas puedan ser alojadas en autobuses o vehículos mientras se resuelva su situación jurídica migratoria, toda vez que su alojamiento deberá realizarse conforme a lo previsto en la Ley de Migración, su Reglamento, así como en las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración; una vez hecho lo anterior, se deberá remitir a este Organismo Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento al punto recomendatorio quinto.

129. Finalmente, el INM en el plazo de tres meses, deberá diseñar e impartir al personal adscrito a la Oficina de Representación del INM en Tabasco, un curso de capacitación sobre los derechos de las personas en contexto de migración, particularmente de las acciones que deben llevar a cabo para proteger la salud e integridad física y psicológica de las personas extranjeras, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 de las Normas para el Funcionamiento, así como al interés superior de la niñez. De igual forma, deberá estar disponible de manera electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; hecho lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento al punto sexto recomendatorio.

130. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Realizar las acciones necesarias para localizar a QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, y una vez ubicados, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, procederá a la reparación integral por los daños causados, que incluya una compensación justa y suficiente, en términos de la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas; y se envíen a este Organismo Nacional las



constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Una vez ubicados QV1, QV2, QV3, QV4, QV5, QV6, QV7, QV8, QV9, QV10, QV11, QV12, QV13, QV14, QV15, QV16, QV17, y QV18, así como, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27 y V28, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les otorgue atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a su edad y necesidades específicas, así como proveerles los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible, con su consentimiento, hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se inicie ante el Órgano Interno de Control correspondiente, contra de AR1 y AR2, por los actos y omisiones precisados en los hechos, así como en las observaciones y análisis de las pruebas de la presente Recomendación y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En el plazo de tres meses, las autoridades del INM deberán supervisar que se garantice la protección de la salud, proporcionando los insumos necesarios para la prevención del Sars-CoV-2, de las personas en contexto de movilidad internacional alojadas provisionalmente en las instalaciones a cargo del INM en Tabasco, denominadas por ese Instituto "*Oficinas de Canalización*", así como a las personas que ingresan, transitan y trabajan en los mismos, a efecto de llevar a cabo el estricto cumplimiento de las medidas que establece el Protocolo INM-COVID-19, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.



QUINTA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular a fin de reiterar a las personas servidoras públicas de la Oficina de Representación del INM en el Estado Tabasco, que por ningún motivo las personas migrantes aseguradas puedan ser alojadas en autobuses o vehículos mientras se resuelva su situación jurídica migratoria, toda vez que su alojamiento deberá realizarse conforme a lo previsto en la Ley de Migración, su Reglamento, así como en las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración; hecho lo cual se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe e imparta un curso integral dirigido a las personas servidoras públicas adscritas a la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tabasco, sobre los derechos de las personas en contexto de migración, particularmente de las acciones que deben llevar a cabo para proteger la salud e integridad física y psicológica de las personas extranjeras, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 de las Normas para el Funcionamiento, así como sobre el interés superior de la niñez. De igual forma, deberá estar disponible de manera electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad; debiendo enviar las constancias de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

SÉPTIMA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

131. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1°, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes



para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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

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

134. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

B. Recomendación número 111/2022, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en fecha 31 de mayo de 2022, *sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de qv, adolescente de nacionalidad guatemalteca en contexto de migración alojado en la estación migratoria del instituto nacional de migración en Puebla, Puebla.*



RECOMENDACIÓN No. 111/2022

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, EN AGRAVIO DE QV, ADOLESCENTE DE NACIONALIDAD GUATEMALTECA EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN ALOJADO EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN PUEBLA, PUEBLA.

Ciudad de México, 31 de mayo de 2022

**DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

**C.P. DELFINA LEONOR VARGAS GALLEGOS
DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE
LA FAMILIA ESTATAL DE PUEBLA**

Distinguidos señora Directora y señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento 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 segundo, 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 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2022/1561/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de QV, persona adolescente en contexto de migración de nacionalidad guatemalteca alojado en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, Puebla.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso

a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

CLAVE	SIGNIFICADO
QV	Quejoso/víctima
AR	Autoridad Responsable
SP	Persona Servidora Pública
NNACM no acompañados	Niñas, niños, adolescentes en contexto de migración no acompañados
NNACM	Niñas, niños, adolescentes en contexto de migración
NNA	Niñas, niños, adolescentes
EAM	Expediente Administrativo Migratorio

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas dependencias, instancias de gobierno y normatividad, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, los cuales podrán ser identificados como sigue:

NOMBRE	ACRÓNIMO
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Organismo Nacional/CNDH/ Comisión Nacional
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

NOMBRE	ACRÓNIMO
Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, Puebla.	Estación migratoria
Instituto Nacional de Migración	INM
Centro de Asistencia Social “Casa del Adolescente Migrante”	Casa del Adolescente Migrante
Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Puebla	Procuraduría de Protección
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Puebla	DIF Puebla
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley de Derechos de NNA
Protocolo para Juzgar casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Protocolo para juzgar personas migrantes

I. HECHOS.

5. El 14 de enero de 2022, QV, adolescente en contexto de migración no acompañado de nacionalidad guatemalteca, presentó queja ante este Organismo Nacional, ocasión en la que manifestó que un día antes, en compañía de un grupo de adolescentes extranjeros fue asegurado por personal del INM, posteriormente se le trasladó a la Estación migratoria en Puebla, Puebla y donde estuvo alojado en malas condiciones en el estacionamiento de ese recinto.

6. Con motivo de los citados hechos se inició el expediente de queja CNDH/5/2022/1561/Q, y a fin de investigar las violaciones a derechos humanos, esta Comisión Nacional solicitó información al INM y al DIF Puebla, cuya valoración

lógica-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

7. Acta circunstanciada de 17 de enero de 2022, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que hizo constar que, durante la visita realizada a la Estación migratoria, se entrevistó a QV, a la que se adjuntó formulario de queja de 14 de enero de 2022, suscrito por el adolescente QV, a través del cual narró hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, además se constató que el citado adolescente convivía con mujeres, hombres y otros NNA, en un espacio que previamente fue un estacionamiento, sin ventilación, sin baños, entre otras cosas.

8. Oficio INM/OSCJ/DDH/0500/2022 recibido en esta Comisión Nacional vía correo electrónico el 28 de marzo de 2022, mediante el cual SP1 remitió copia de diversa documentación de la que destaca la siguiente:

8.1. Oficios INM/DAJ/305/2022 de 15 de marzo de 2021, mediante el cual AR1 rindió un informe relacionado con los hechos motivo de queja de QV.

8.2. Copia simple del EAM instaurado a QV en el que constan las diligencias siguientes:

8.2.1. Oficio INM/ORP/SCYV/44/2022 de 13 de enero de 2022, a través del cual se puso a disposición de la Subdirección de la Estación Migratoria a QV y otros adolescentes extranjeros.

8.2.2. Oficio INM/ORP/SEM/0032/2022 de 13 de enero de 2022, mediante el cual AR1 notificó a AR2 la puesta a disposición de QV para que la Procuraduría de Protección le brindara representación jurídica, emisión de medidas de protección, seguimiento y en su caso alojamiento en los centros de asistencia del DIF Puebla conforme a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento.

8.2.3. Acuerdo de inicio de 14 de enero de 2022, a través del cual AR1 determinó iniciar el EAM a efecto de resolver la situación jurídica migratoria de QV por no haber acreditado su regular estancia en el país.

8.2.4. Resolución de retorno asistido de 18 de enero de 2022, mediante el cual AR1 determinó sujetar a QV al beneficio de retorno asistido a su país de origen.

8.2.5. Notificación de resolución de 18 de enero de 2022, a través de la cual se hizo del conocimiento de QV que sería sujeto al beneficio de retorno asistido a su país de origen.

9. Oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./165/2022 recibido en este Organismo Nacional el 28 de marzo de 2022, suscrito por AR2, a través del cual informó que el INM no realizó la canalización de QV a la Casa del Adolescente Migrante designada en su momento, al cual adjuntó como soporte de su informe las constancias siguientes:

9.1. Memorándum D.A.M.S. 065/2022 de 14 de enero de 2022, mediante el cual SP2 informó a AR2 que QV y otros NNACM no acompañados serían recibidos en la Casa del Adolescente Migrante, previa prueba PCR¹ que se practique a los NNA extranjeros, a efecto de cumplir con el protocolo establecido por la Dirección de Asistencia Médico Social del DIF Puebla y dependiendo del resultado canalizar a diversa área según las necesidades de salud de cada adolescente.

9.2. Oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./28/2022 de 14 de enero de 2022, a través del cual SP3 hizo del conocimiento de AR1 el contenido del memorándum D.A.M.S. 065/2022 de misma fecha.

9.3. Oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./28/2022 de 14 de enero de 2022, mediante el cual AR2 remite a AR1 el Plan de Restitución de Derechos de QV, entre otros NNACM no acompañados, elaborado con base al Diagnóstico de Derechos Humanos Vulnerados, Entrevista de Trabajo Social y Entrevista

¹ Siglas en inglés de “Reacción en Cadena Polimerasa”.

Psicológica Individual, en que intervino un grupo interdisciplinario conformado por psicóloga y trabajadora social del DIF Puebla.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

10. El 13 de enero de 2022, QV fue presentado en la Subdirección de la Estación migratoria en Puebla, Puebla, con motivo de lo anterior se inició el EAM en el que consta que QV viajaba solo.

11. El mismo día, AR1 notificó a AR2 que QV viajaba solo y se encontraban a disposición de ese Instituto, solicitando su canalización a un Centro de Asistencia, así como para que se le brindara representación jurídica, emisión de medidas de protección, seguimiento y en su caso alojamiento en los centros de asistencia del DIF Puebla conforme a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento.

12. El 14 de enero de 2022, SP3 notificó a AR1 que QV y otros NNACM no acompañados serían recibidos en la Casa del Adolescente Migrante, previa prueba PCR que les fuera practicada con resultado negativo. Por otra parte, el mismo día, AR2 remitió a AR1 el Plan de Restitución de Derechos de QV, en el cual se estableció como plan de restitución su retorno asistido y acogimiento residencial durante su estancia en México.

13. El 18 de enero de 2022, AR1 resolvió el EAM de QV, determinando que fuera retornado a su país de origen, circunstancia que le fue notificada al adolescente el mismo día.

14. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación no se cuenta con evidencias que permitan establecer que se haya iniciado algún procedimiento administrativo de investigación relacionado con los hechos materia de queja.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

15. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2022/1561/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico

jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN y de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de QV, adolescente en contexto de migración, en atención a las siguientes consideraciones.

16. A continuación, se analizará la situación de vulnerabilidad múltiple en la que se encuentran expuestas las NNACM no acompañados y el procedimiento de atención cuando están a disposición del INM.

A. Vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes en contexto de migración no acompañados.

17. El Comité de los Derechos del Niño² define a *“niños no acompañados (llamados también menores no acompañados) como aquéllos que se encuentran separados de ambos padres y otros parientes, y que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o por costumbre incumbe esa responsabilidad”*.

18. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe de 2015 denominado *“Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*³ reveló que a lo largo de los años ha podido corroborar la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra la niñez migrante, derivado de condiciones como la edad y el género, por lo que son víctimas de múltiples formas de discriminación y de violaciones a sus derechos humanos.

19. La Organización Internacional para las Migraciones y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercado Común del Sur, señalaron que *“Si bien los niños y niñas tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos,*

² Observación General 6 (2005) *“Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”*, 1° de septiembre de 2005, pág. 7.

³ 31 de diciembre de 2015, párr.25-27.

se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Por ello, requieren de derechos concretos que reconozcan sus necesidades de protección especial.”⁴

20. El Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados en su Manual “*Guía Metodológica y de Recopilación de Estándares Internacionales en Materia de los Derechos Humanos de Personas Refugiadas y Migrantes*” señaló que “*Los Estados deben, en cumplimiento de sus compromisos internacionales, priorizar las medidas que pretendan al cuidado de la niña o del niño con miras a su protección integral, cuando se ve involucrado en procedimientos migratorios. En determinadas circunstancias, como por ejemplo cuando () la niña o el niño se encuentra no acompañado o separado de su familia y no existe la posibilidad de otorgar una medida basada en un entorno familiar o comunitario de forma tal que es necesario acogerlo en un centro, es posible que los Estados recurran a medidas tales como el alojamiento o albergue de la niña o del niño, ya sea por un período breve o durante el tiempo que sea necesario para resolver la situación migratoria.*”⁵

21. Por su parte el artículo 3, fracción XX, de la Ley de Migración establece que se entenderá por “*Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: cualquier persona migrante menor de dieciocho años de edad que no se encuentra acompañada por la persona adulta que ejerce la patria potestad, que la tenga bajo su guarda y custodia, por su tutor o persona adulta bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente por costumbre*”.

22. Las NNACM no acompañado constituyen un grupo de población en situación de vulnerabilidad, ya que salen de su lugar de origen dejando atrás sus lazos familiares, su comunidad, su patrimonio y todo lo que conocen, forzados a transitar por el país en donde además de desconocer en ocasiones el idioma puesto que hablan alguna lengua indígena, son discriminados, criminalizados, o son sujeto fácil para los grupos de delincuencia organizada.⁶

23. Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos de las NNA, ya que estos se

⁴ OIM y IPPDH, “*Derechos Humanos de la Niñez Migrante*”, 2016, Buenos Aires, Argentina, pág. 8 y 12.

⁵ ACNUR y Consejo de la Judicatura Federal, diciembre 2017, página 315, párrafo 173

⁶ CNDH, “*Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*”, octubre 2016, pág. 135.

encuentran en una situación de vulnerabilidad, al estar de manera irregular en el país y por el hecho de viajar no acompañados, circunstancia que restringe el ejercicio de sus derechos, puesto que no pueden transitar de manera segura por territorio nacional, aunado al hecho de que con la finalidad de no ser detenidos procuran ser invisibles ante las autoridades mexicanas, sin recibir la protección a la que tienen derecho.⁷

A.1. Procedimiento de atención para NNACM que se encuentran a disposición del INM, establecido en la legislación mexicana.

24. El artículo 111 del Reglamento de la Ley de Derechos de NNA⁸, dispone 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”*.

25. El 11 de noviembre de 2020, se publicaron reformas en materia de niñez migrante a diversos artículos⁹ de la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, las cuales entraron en vigor el 11 de enero de 2021, con esas reformas se vio una armonización entre las leyes migratorias y de protección internacional con la Ley de Derechos de NNA y solidificaron la prohibición de detener a la niñez migrante en estancias provisionales o estaciones migratorias.

26. En específico, los artículos 6, párrafo segundo, 11 párrafo segundo, y 99, párrafo tercero y cuarto, de la Ley de Migración establecen que el Estado Mexicano garantizará el derecho a la no privación de la libertad por motivos migratorios; asimismo que, en ningún caso, el INM presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello, además de que la presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

⁷ Ibidem. Página 126.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015.

⁹ Artículos 3, 6, 20, 11, 29, 52, 68, 71, 73, 74, 79, 99, 95, 98, 107, 109, 112 y 120 de la Ley de Migración y Artículos 6, 9, 20, 23 y 41 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

27. A partir de la reforma de 11 de noviembre de 2020, en el artículo 112 de la Ley de Migración, se estableció el procedimiento que se debe seguir cuando alguna niña, niño o adolescente sea puesta a disposición del INM. Además, señala que quedará bajo su total responsabilidad en tanto procede la notificación inmediata a la Procuraduría de Protección y la canalización al Sistema DIF correspondiente, y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos.

28. Del diverso citado, se desprende que previo al inicio del procedimiento administrativo migratorio, el INM deberá: 1) poner a la NNACM de inmediato a disposición del Sistema Nacional DIF o su equivalente en las diferentes entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, 2) notificar del caso a la Procuraduría de Protección, para proceder a su gestión conforme a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 3) informar en lenguaje claro y conforme a su edad y madurez a la niña, niño o adolescente de las implicaciones de la canalización al Sistema DIF, la notificación de su caso a la Procuraduría de Protección, del proceso administrativo migratorio, de sus derechos y del proceso de retorno a su país.

29. Por otra parte, la Procuraduría Federal de Protección de NNA y las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa son las responsables de brindar la protección integral de las NNA; en ese sentido, el artículo 123 de la Ley de Derechos de NNA, señala que, para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán, entre otras cosas, determinar en cada caso los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados; elaborar, bajo el principio del interés superior de la niñez, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección; dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.

30. De lo anterior se desprende que tanto el INM como la Procuraduría de Protección eran las encargadas de brindar una adecuada protección integral a los derechos de QV desde el momento en que lo tuvieron a su disposición; sin embargo como se analizara en los siguientes apartados, no se realizó su traslado de manera

oportuna a un Centro de Asistencia Social¹⁰; además, no obstante que se emitieron las medidas de protección, no se dio seguimiento a las mismas, vulnerándose en su perjuicio los derechos a la seguridad jurídica y a los principios del Interés Superior de la Niñez.

B. Derecho a la seguridad jurídica

31. El artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (Principio pro persona)”*.

32. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

33. Además el derecho a la seguridad jurídica, comprende el principio de legalidad, establece que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso.¹¹

34. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad están considerados también en los artículos 8 y 10 la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 y 25 de la Convención

¹⁰ De acuerdo con lo establecido por el artículo 4, fracción V, de la Ley de Derechos, El Centro de Asistencia Social es el establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones.

¹¹ CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr.26; 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr.29; 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párr. 73; 68/2017 de 11 de diciembre de 2017, párr. 140; 59/2017, párr. 218; 40/2017 de 15 de septiembre de 2017, párr. 37; 46/2017 de 31 de agosto de 2017, párr. 88, entre otras.

Americana sobre Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 16, 11, 22, 66 y 67 de la Ley de Migración.

35. La CrIDH¹², ha sostenido que *“Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas y/o niños que se encuentren junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados, (...) para cautelar los fines de un proceso migratorio, ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar en un país, en el hecho de que la niña y/o niño se encuentre solo o separado de su familia, toda vez que deben disponer alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.”*

36. El artículo 82 de la Ley de Derechos de NNA previene que las Niñas, Niños y Adolescentes gozan de los derechos y garantías de seguridad jurídica y debido proceso establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

37. La SCJN en el Protocolo para juzgar personas migrantes¹³, consideró que la detención como inmigrante tiene una repercusión negativa en la salud física y mental de los niños y en su desarrollo, aunque estén detenidos por un breve periodo de tiempo.

38. En el presente caso se observó que QV, adolescente en contexto de migración no acompañado, fue asegurado el 13 de enero de 2022 por personal del INM en Palmar de Bravo, Puebla, puesto a disposición de la Oficina de Representación del INM y alojado en el área de estacionamiento de la Estación migratoria en la ciudad de Puebla, donde QV permaneció cinco días, hasta que se resolvió que fuera retornado a su país de origen Guatemala; sitio que como se advirtió en la diligencia efectuada por personal de este Organismo Nacional el 14 de enero de 2022, no era el adecuado para su estancia digna.

¹² “Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 360.

¹³ SCJN, “Protocolo para Juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional”, mayo 2021, pág. 185.

B.1. Instituto Nacional de Migración

a) Omisión en el traslado a Centro de Asistencia Social e indebido alojamiento de QV en la Estación migratoria.

39. De las constancias que integran el expediente de queja se puede advertir que, desde el 13 de enero de 2022, AR1 notificó a AR2 que QV viajaba solo y se encontraban a disposición del INM, por lo que requería que fuera canalizado a un centro asistencial donde se le proporcionara la atención adecuada en tanto se resolvía su situación migratoria; además, de que conforme a sus facultades, se les otorgara representación jurídica, y se dictaran las medidas de protección y restitución de derechos correspondientes.

40. A consecuencia de la presentación y puesta a disposición de QV en la Estación migratoria, el 14 de enero de 2022, AR1 inició el EAM dentro del cual acordó que dicho adolescente fuera asistido por una oficial de protección a la infancia e hizo constar que se había ordenado notificar mediante oficio a la Procuraduría de Protección. Ese día, AR1 también dictó acuerdo para otorgar a QV la condición de visitante por razones humanitarias por treinta días naturales.

41. El 14 de enero de 2022 mediante oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./28/2022 SP3 notificó a AR1 el memorándum D.A.M.S. 065/2022 a través del cual SP2 señaló que QV y otros nueve NNACM no acompañados debían ser trasladados a la Casa del Adolescente Migrante como medida de protección, previa prueba PCR que les fuera practicada con resultado negativo.

42. Ahora bien, en los siguientes cuatro días AR1 no realizaría el traslado de QV a la Casa del Adolescente Migrante ni remitiría el resultado de la prueba PCR solicitada por la Procuraduría de Protección, según informó a este Organismo Nacional AR2 a través del oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./165/2022 de 9 de marzo de 2022, de cuyo contenido se advierte “...*la Estancia Provisional Migratoria del Instituto Nacional de Migración de la Oficina de Representación en Puebla no realizó la canalización del adolescente en cita [QV] al centro de asistencia social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que se había designado en su momento...(...)...mediante memorándum D.A.M.S./065/2022 de fecha 14 de enero de 2022, el área de Asistencia Médico Social informó que recibiría al adolescente*”

[QV] *en el centro de asistencia social denominado Casa del Adolescente Migrante...*”.

43. De lo anterior, se puede advertir que, no obstante que la Procuraduría de Protección le indicó AR1 que trasladara a QV a la Casa del Adolescente Migrante en Puebla, Puebla, AR1 fue omiso en ejecutar dicha determinación y por el contrario durante cinco días mantuvo a QV alojado en el estacionamiento de la Estación migratoria -lugar que no era adecuado para que recibieran atención y protección integral- dado que no hay ventilación adecuada, ni baños, teniendo que pedir permiso a un guardia para que puedan salir a los sanitarios ubicados en otra área, hasta que el 18 de enero de 2022 resolvió sujetar al adolescente al beneficio de retorno asistido a Guatemala.

44. Así entonces, AR1 incumplió con lo señalado por el artículo 99 párrafo tercero de la Ley de Migración, así como 111 del Reglamento de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece que *“En ningún caso y en ningún momento, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello, o en cualquier otro centro de detención migratoria”*, toda vez que a pesar de que SP3 le informó el Centro de Asistencia Social en el que QV sería recibido, AR1 no realizó acción alguna a efecto de que el adolescente fuera trasladado con prontitud a dicho lugar, por lo que con su omisión contribuyó a que permaneciera detenido en la Estación migratoria, cuando su obligación era salvaguardar los derechos de los NNACM no acompañados.

45. Este Organismo Nacional tiene como objetivo esencial salvaguardar los derechos de las personas en contexto de migración, en especial de los NNACM, por lo que a la luz de la máxima protección de derechos humanos y tomando en consideración el Principio del Interés Superior de la Niñez reitera¹⁴ que, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, los NNACM por ninguna circunstancia serán privados de su libertad en recintos migratorios, en términos de lo dispuesto en los artículos 6 párrafo segundo, 11 acápite segundo y 112 fracción I de la Ley de Migración en relación con el diverso

¹⁴ CNDH. Informe sobre la *“Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de Protección Internacional”*, de octubre de 2016, párr. 260, pág. 107.

175 de su Reglamento y 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

b) Determinación de la situación jurídica migratoria de QV.

46. El 14 de enero de 2022 AR2 notificó a AR1 el plan de restitución de derechos y la medida de protección especial emitidas en favor de QV, en las que determinó su ingreso y permanencia en la Casa del Adolescente Migrante en la ciudad de Puebla y, una vez que se obtuviera la acreditación consular fuera retornado de forma asistida a su país.

47. El 14 de enero de 2022 el Consulado General de Guatemala en Oaxaca, remitió a AR1 la acreditación de QV y el 18 de ese mes y año, esa autoridad determinó que QV fuera sujeto al beneficio de retorno asistido.

48. Cabe destacar que en el resultando número 7 de la resolución de retorno asistido de 18 de enero de 2022, AR1 estableció que QV había quedado alojado físicamente *“en la instalación idónea de acuerdo a su edad de manera temporal de parte de la Procuraduría de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Estatal DIF de Puebla”*, sin embargo, del oficio P.P.D.N.N.A./D.D.I.F./165/2022 de 9 de marzo de 2022, suscrito por AR2 se advierte que informó a este Organismo Nacional que el INM *“no realizó la canalización del adolescente en cita [QV] al centro de asistencia social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que se había designado en su momento...”*.

49. En ese sentido, resulta contradictoria la información que AR1 hizo constar en la resolución de retorno asistido de 18 de enero de 2022 del EAM de QV, vulnerando con ello los principios de legalidad y profesionalismo, que deben de observar todos los servidores públicos y que se encuentran establecidos en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

B.2. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla.

a) Omisión en brindar representación en suplencia y coadyuvancia a QV en el EAM.

50. Durante el desahogo de diversas actuaciones que se realizaron dentro del EAM, entre ellos, el Acuerdo de pruebas y alegatos, la resolución de retorno asistido y la notificación de dicha resolución a QV, no se advierte que hubiese sido asistido por servidores públicos de la Procuraduría de Protección, tal y como lo mandatan los artículos 5° fracción XXVI y XXVIII y 100 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, en relación con los diversos 2° fracciones XVI y 7° fracción VI y VII de la Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla que prevén que la Procuraduría de Protección prestará asesoría o representación en suplencia¹⁵ e intervendrá oficiosamente con la representación coadyuvante¹⁶ en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados NNA. Lo anterior no obstante que previo a esas diligencias la autoridad migratoria le notificó a AR2, respecto del inicio del multicitado EAM.

51. Esta Comisión Nacional en el Informe niñez¹⁷ concluyó que: *“se considera necesario que las NNACMNA [niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados] o aquellos separados de sus familias, independientemente de que cuenten con la representación en coadyuvancia (jurídica) que establece la LGDNNA [Ley de Derechos de NNA], se les debe nombrar un tutor, quien será el encargado de asistirlos durante el procedimiento administrativo o jurisdiccional respectivo y vele porque sus necesidades básicas se atiendan; asimismo, el tutor deberá apoyar a la NNACM [no acompañados] en la toma de decisiones, siempre escuchando su opinión.”*

¹⁵ Artículo 2° fracción XVIII.- Representación en Suplencia: A la representación de niñas, niños o adolescentes a cargo de la Procuraduría de Protección, según su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Fiscalía General.

¹⁶ Artículo 2° fracción XVI de Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla. Representación Coadyuvante: Al acompañamiento de niñas, niños o adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, realizado de oficio por la Procuraduría de Protección según su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Fiscalía General.

¹⁷ CNDH, *“Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes...op. cit, párrafo 176.*

52. A pesar de lo anterior AR2 fue omiso en nombrar un representante en coadyuvancia a QV, que lo representara dentro del EAM iniciado por AR1, al igual que omitió nombrarle un tutor que los asistiera en dicho procedimiento administrativo y velara porque sus necesidades básicas fueran atendidas.

b) Omisión en brindar asistencia y protección integral a QV en la Estación migratoria.

53. Como ya quedó evidenciando, el 13 de enero de 2022, AR1 notificó a AR2 que QV estaba a disposición de INM en la Estación migratoria; al día siguiente AR2 le informó a AR1 que como medida de protección se determinó que QV fuera trasladado a la Casa del Adolescente Migrante.

54. Si bien AR2 emitió Plan de Restitución de Derechos en el que estableció que QV fuera trasladado e ingresado a la Casa del Adolescente Migrante, QV permaneció cinco días en la Estación migratoria sin que personal de la Procuraduría de Protección diera seguimiento a las medidas de protección establecidas en dicho Plan; omisión que constituye incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 122 fracción I y 123 fracción VI de la Ley de Derechos de NNA, que en términos generales señalan que se debe de procurar la protección integral de las NNA a través del seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados, toda vez que en la documentación que remitió AR2 a este Organismo Nacional únicamente consta la Entrevista Psicológica, Entrevista de Trabajo Social y Diagnóstico de Derechos Vulnerados realizada a QV el 14 de enero de 2022 para la elaboración de su Plan de Restitución de Derechos.

55. Al respecto, el DIF Nacional y la UNICEF¹⁸ señalaron que el plan de restitución de derechos debe contener la descripción de la información obtenida, el análisis de la misma y el diagnóstico del grado de peligro para la integridad física y emocional de la niña, niño o adolescente, la identificación de cada derecho vulnerado, así como el razonamiento que el equipo multidisciplinario hubiese realizado para definir la medida de protección, la determinación de las medidas, la precisión de quien las va

¹⁸ DIF Nacional y UNICEF, "Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", agosto 2016, Página 57.

a realizar y el razonamiento sobre el apego al interés superior de la niñez, situación que en el presente caso no ocurrió, toda vez que AR2 se limitó a realizar un cuadro en el que especificó el nombre de la víctima, los artículos de la Ley de Derechos de NNA, Ley de Migración y su Reglamento y Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla relacionados con la acción que de forma general se llevaría a cabo, sin hacer un análisis de la información de la víctima con la finalidad de determinar cada medida de protección y el seguimiento de las mismas en un corto plazo, para la debida restitución de los derechos de QV.

56. Al respecto, en la Guía Práctica para la Protección, Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁹, que si bien no es un documento obligatorio sirve de apoyo de las Procuradurías de Protección, se establece el procedimiento que deben seguir tales dependencias sobre la restitución de derechos de los NNA, de conformidad con el artículo 123 fracción VI de la Ley de Derechos de NNA, el cual no fue seguido por AR2, quien en el caso particular, debió verificar si las medidas de protección que dictó a favor de QV se estaban llevando a cabo en tiempo y forma, si estaban siendo efectivas o era necesario hacerles ajustes y agregar medidas de protección (acciones) al Plan de Restitución de Derechos.

57. Por todo lo anterior AR2 dentro del ámbito de su competencia, fue omiso en brindar atención y protección integral a QV durante el procedimiento administrativo migratorio al que fue sujeto, transgrediendo su derecho a la seguridad jurídica establecido en los artículos 1º, párrafo segundo, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 10 la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 6, 11, 22, 66 y 67 de la Ley de Migración.

C. Principio del Interés Superior de la Niñez.

58. De conformidad con el artículo 4º párrafo nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando*

¹⁹ DIF Nacional y UNICEF, “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, agosto 2016, Página 67.

de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” y todas aquellas acciones de cualquier naturaleza que se implementen para proteger los derechos de NNA.

59. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3º, prevé que *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

60. Lo anterior lo reitera la CrIDH en el *“Caso Forneron e hija vs Argentina”* al señalar que *“para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir “medidas especiales de protección”.*²⁰

61. En la Opinión Consultiva OC-21/14 se afirma que: *“el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.”*²¹

²⁰ Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 49.

²¹ CrIDH *“Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”*, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

62. En esta misma tesitura la Primera Sala de la SCJN²² mediante criterio orientador, ha definido al interés superior *“como principio jurídico protector”*, cuya función es *“constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores”*, por lo que *“implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la protección integral”*.

63. Por lo que el interés superior de la niñez *“...constituye un imperativo constitucional que va más allá de la simple obligación de propiciar, ya que se le exige al Estado cumplir con el interés superior del menor y garantizar plenamente sus derechos...”*²³

64. Dicho principio esta Comisión Nacional también lo analizó en el *“Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”*, dado a conocer a la opinión pública en octubre de 2016 y que fue enviado a distintas autoridades, entre ellas, al INM y a la Procuraduría de Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Puebla. Se señaló que debe ser la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la que emita *“los lineamientos a seguir para la determinación del interés superior de la niñez, los cuales serán las bases a considerar por las Procuraduría de Protección, quienes son las instancias competentes para, en cada caso en concreto, resuelvan sobre el interés superior de la niñez, a través de entrevistas y estudios aplicados por especialistas en la niñez en contexto de migración, de diversas disciplinas, entre ellas, psicología, trabajo social, pedagogía, entre otras, evitando así la revictimización, y tomando en cuenta siempre la opinión de las niñas, niños y adolescentes, conclusión que deberán tomar en consideración las demás instancias relacionadas con la atención de niñas, niños y adolescentes*

²² Tesis Constitucional *“Interés Superior del Menor. Su función normativa como principio jurídico protector”*, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2012, registro 2000988.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *“Interés Superior de menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia.”* México 2015, pág. 77.

[en contexto de migración internacional no acompañados], (...) que por Ley tienen la responsabilidad de velar por su interés superior.]”

65. En el presente caso, AR1 omitió actuar bajo el principio del Interés Superior de la Niñez, toda vez que no realizó la canalización o traslado de QV a la Casa del Adolescente Migrante que designó la Procuraduría de Protección, por lo que QV tuvo que permanecer cinco días en el área de estacionamiento de la Estación migratoria, por tanto no se privilegió su interés superior, y además, se transgredió el artículo 111 del Reglamento de la Ley de Derechos de NNA, que decreta: *“En ningún momento las niñas, niños y adolescentes migrantes serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria.”*

66. Además, en atención al interés superior de los NNACM no acompañados, AR2 debió dar seguimiento de manera oportuna y articulada con las autoridades, en este caso con el INM, a las medidas de protección que emitió a favor de QV, hasta lograr que todos sus derechos estuvieran garantizados, tal y como lo señalan los artículos 122 fracción III y 123 fracción VI de la Ley de Derechos de NNA, en específico que fuera canalizado a un albergue a la brevedad posible y que tuviera representación en coadyuvancia y suplencia en su EAM.

67. Toda vez que tal y como lo establecen los artículos 2 y 89, párrafo cuarto de la Ley Derechos de NNA, el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial durante el procedimiento administrativo migratorio que involucre niñas, niños y adolescentes; y cuando se tome una decisión que los afecte se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

68. Por tanto, es posible concluir que AR1 y AR2 violentaron el principio del interés superior de la niñez en perjuicio de QV al no haber realizado ninguna acción tendente para priorizar su estancia de forma inmediata en un Centro de Asistencia Social, detectar sus necesidades y garantizar su representación en coadyuvancia y suplencia en el EAM; por lo que se incumplió lo previsto en los artículos 4°, párrafo nueve Constitucional; 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 y 89, párrafo cuarto de la Ley de derechos de NNA y 111 de su Reglamento.

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas.

69. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación la responsabilidad de AR1 se debió a que omitió canalizar o instruir el traslado de QV a la Casa del Adolescente Migrante designada para su estancia por la Procuraduría de Protección.

70. La responsabilidad de AR2 proviene de no haber brindaron asistencia y protección integral a QV durante su alojamiento en la Estación migratoria, limitándose a realizar un Plan de Restitución de Derechos sin que se diera seguimiento a las medidas de protección que se dictaron, ni haber brindado representación en suplencia y la coadyuvancia dentro de las diligencias realizadas en el EAM.

71. Este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1 y AR2 evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado que todos los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, en términos de lo dispuesto por el artículo 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

72. Con fundamento en los artículos 1º, 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 este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva queja administrativa disciplinaria ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración y en la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla, en contra de AR1 y AR2, respectivamente, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

E. Reparación integral del daño.

73. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 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, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

74. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y 1, 6, 22, 23, 59, 60, 62, 63 fracción III, 70, 71, 106 y 110 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, se deberá inscribir a QV en el Registro Nacional de Víctimas y Registro Estatal de Víctimas, a fin de que tenga acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas y de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a las citadas Comisiones.

75. Siendo aplicable al caso, lo previsto 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”, que consideran en su conjunto 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, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

76. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* de reparar que *“varían según la lesión producida”*.²⁴ En este sentido, dispone que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*.²⁵

77. En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de Rehabilitación.

78. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas y a sus familiares hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

79. En el presente caso, el INM y el DIF Puebla realizarán las acciones necesarias y humanamente posibles para localizar a QV; hecho lo anterior, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, respectivamente, se deberá proporcionar a QV la atención

²⁴ *“Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina”*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41

²⁵ *“Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala”*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

psicológica que requiera, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado, atendiendo a sus necesidades específicas.

80. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y de forma accesible para la víctima, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. El tratamiento psicológico debe ser provistos por el tiempo que sea necesario, ello con la finalidad de dar cumplimiento a los puntos recomendatorios segundos.

b) Medidas de Compensación.

81. Las medidas de compensación dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, así como 62 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*.²⁶

82. La compensación debe otorgarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta incluye los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos, como el daño moral, lucro cesante, la pérdida de oportunidades, los daños patrimoniales, tratamientos médicos o terapéuticos y demás gastos que hayan provenido de los hechos violatorios de derechos humanos.

83. Para tal efecto, el INM deberá realizar las acciones y gestiones necesarias para la localización de QV, una vez ubicado, ese Instituto y el DIF Puebla en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y su homóloga en el estado de Puebla, deberán asegurar el cumplimiento en términos de la Ley General de Víctimas, y la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, la compensación

²⁶ Caso Bulacio Vs. Argentina, *Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Párrafo 90.

que deba recibir QV, en virtud de que personal del INM y del DIF Puebla vulneró en su agravio los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del Interés Superior de la Niñez, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a fin de que se proceda conforme a sus atribuciones, hecho lo cual, se deberán remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, ello con la finalidad de dar cumplimiento a los puntos primeros recomendatorios dirigidos a ambas autoridades.

c) Medidas de Satisfacción.

84. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, 70 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

85. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al INM y DIF Puebla colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de las denuncias administrativas que este Organismo Nacional presente en el Órgano Interno de Control en ese Instituto y ante la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla, en contra de las personas servidoras públicas responsables referidas en la presente Recomendación.

86. Por lo anterior, se deberá dar cumplimiento a los puntos recomendatorios terceros dirigidos a ambas autoridades, informando las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.

d) Medidas de no repetición

87. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas, y consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

88. Para tal efecto, es necesario que las autoridades del INM implementen en el plazo de tres meses después de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico respecto del procedimiento administrativo migratorio en lo referente a niñas, niños y adolescentes en contexto de migración, así como la relevancia del interés superior de la niñez y de la unidad familiar, a todo el personal de ese Instituto en Puebla, en particular a AR1, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. De igual forma, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

89. Asimismo, en el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el INM deberá emitir acuerdo para que se modifique y adicione el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios²⁷, con el objeto de que se armonice con las reformas realizadas, en materia de niñez migrante a la Ley de Migración y su Reglamento publicadas el 11 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, enviando las constancias que acrediten el cumplimiento del punto quinto recomendatorio.

90. Por su parte, el DIF Puebla, en el término de tres meses deberá realizar un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos; en específico sobre la relevancia del Interés Superior de la Niñez a todos los servidores públicos del DIF Puebla encargados de la atención a la niñez migrante, en particular a AR2, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. De igual forma, deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para que pueda ser consultado con facilidad, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio.

91. Además el DIF Puebla en un plazo de dos meses deberá expedir una circular en la que se instruya a sus servidores públicos encargados de la atención a la niñez migrante, que cuando las autoridades les notifiquen la puesta a disposición niñas, niños o adolescentes en contexto de migración tanto acompañados como no acompañados, se actúe conforme al procedimiento establecido en la Ley General

²⁷ Publicado en el DOF el 10 de agosto de 2016.

de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Migración y su Reglamento, Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla y Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, a efecto de garantizar de manera proactiva la protección a sus derechos humanos; hecho lo anterior, se supervise durante un periodo de seis meses el cumplimiento de esa y el resto de las medidas que se adopten, con el objeto de garantizar su no repetición, emitiendo reportes mensuales, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que se generen para acreditar el cumplimiento del punto quinto recomendatorio.

92. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos les formula a ustedes, señor Comisionado del INM y señora Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Puebla, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A Usted, señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración:

PRIMERA. En coordinación con el DIF Puebla y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se inscriba a QV en el Registro Nacional de Víctimas, y una vez que esta última emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en la presente Recomendación, se otorgue la reparación integral del daño causado a QV, que incluya la compensación justa, en términos de la Ley General de la materia, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con el DIF Puebla, se proporcione a QV la atención médica y psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con el Órgano Interno de Control en el INM en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo

Nacional presente en contra de AR1, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones en la presente Recomendación, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de tres meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad relacionados el procedimiento administrativo migratorio en lo referente a niñas, niños y adolescentes en contexto de migración, así como la relevancia del interés superior de la niñez y la unidad familiar, a todo el personal de ese INM en Puebla, en particular a AR1, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir un acuerdo para que se modifique y adicione el 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, con el objeto de que se armonice con las reformas realizadas en materia de niñez migrante a la Ley de Migración y su Reglamento publicadas el 11 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, y se remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A Usted, señora Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla:

PRIMERA. En coordinación con el INM y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se inscriba a QV en el Registro Nacional de Víctimas, y una vez que esta última emita el dictamen correspondiente conforme a las violaciones a derechos humanos descritas y acreditadas en la presente Recomendación, se otorgue la reparación integral del daño causado a QV, que incluya la compensación justa, en

términos de la Ley General de la materia, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con el INM, se proporcione a QV la atención médica y psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que este Organismo Nacional presente en contra de AR2, por las omisiones precisadas en las observaciones de la presente Recomendación, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Diseñar e impartir en el término de tres meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad sobre la relevancia del Interés Superior de la Niñez a todos los servidores públicos del DIF Puebla encargados de la atención a la niñez migrante, en particular a AR2, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo de dos meses deberá expedir una circular en la que se instruya a las personas servidoras públicas encargadas de la atención a la niñez migrante, que cuando las autoridades les notifiquen la puesta a disposición de niñas, niños o adolescentes en contexto de migración, tanto acompañados como no acompañados, se actúe conforme al procedimiento establecido en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Migración y su Reglamento, Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla y Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, a efecto de garantizar de manera proactiva la protección a sus derechos humanos; hecho lo anterior, se supervise durante un periodo de seis meses el cumplimiento de esa y el resto de las medidas que se adopten, con el objeto de garantizar su no repetición, emitiendo reportes mensuales,

y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

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

94. 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.

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

96. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, este Organismo Nacional

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.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

El autor es Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; Maestro en Dogmática Penal y Sistema Acusatorio, y Doctor en Derecho, por el Instituto Universitario Puebla, Campus Tabasco; Egresado de la Maestría en Estudios de Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: cashv1974@hotmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Santiago Hernández, Carlos (2022). “Los sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia en México: debilidad institucional para atender a las niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados y separados en la frontera sur. Análisis del estado de Tabasco”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México.