



**Informe Especial.**  
**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**



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

INFORME ESPECIAL.  
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



2018

Primera edición: noviembre, 2018.

© **Comisión Nacional de  
los Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de interiores y formación: Irene Vazquez del Mercado

Diseño de forros: Flavio López Alcocer

Área emisora: 5VG

Impreso en México

# Contenido

ACRÓNIMOS Y SIGLAS	7
I. PRESENTACIÓN	11
II. METODOLOGÍA	15
III. ANTECEDENTES	19
A. Contexto (triángulo norte de Centroamérica)	22
B. Facultades de las autoridades involucradas	32
C. Interés Superior de la Niñez	55
D. Tutor para niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional, no acompañados o separados de su familia	71
E. Oficial de Protección a la Infancia	76
IV. HECHOS	87
A. Problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México	87
B. Detención de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en estaciones migratorias	92

C. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados con necesidades de protección internacional	109
D. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en condiciones de vulnerabilidad	122
E. Medidas de protección especial y restitución de derechos	126
F. Retorno asistido	134
V. OBSERVACIONES	143
VI. ACCIONES	149
A. Expedientes de queja	149
B. Conciliaciones	149
C. Recomendaciones	150
D. Medidas cautelares	155
E. Entrevistas	156
VII. CONCLUSIONES	159
VIII. PROPUESTAS	161
IX. ANEXOS	167
X. FUENTES DE INFORMACIÓN	217

## Acrónimos y siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CAMEF	Centro de Atención a Menores Fronterizos.
CAS	Centro de Asistencia Social.
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño.
CmIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CrIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
C-001/2010	Circular Núm. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.
DGRDNNA	Dirección General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación.</i>
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos.
EOSNDIF	Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
GPPRDNNA	Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
HRW	Human Rights Watch.
INM	Instituto Nacional de Migración.

INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.
ISN	Interés Superior de la Niñez.
LGBTTTIQ	Lesbiana, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual, intersexual y queer.
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
LM	Ley de Migración.
LSRPCYAP	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
MOOSNPINNA	Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes.
NNACMNA	Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración Internacional No Acompañados.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OG-6 (2005)	Observación General Núm. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.
OG-14 (2013)	Observación General Núm. 14 (2013) Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OPI	Oficial de Protección a la Infancia.
OC-21/14	Opinión Consultiva 21/2014 Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de Protección Internacional.
OSC	Organismos de la Sociedad Civil.
PPFNNA	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN	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.

RCR	Reconocimiento de la Condición de Refugiado.
RLGDNNA	Reglamento de la Ley General de los Derecho de Niñas, Niños y Adolescentes.
RLM	Reglamento de la Ley de Migración.
RLSRYPC	Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.
SS	Secretaría de Salud.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
STyPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
TNAC	Triángulo Norte de América Central.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UPM	Unidad de Política Migratoria.

## I. PRESENTACIÓN

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 6, fracciones I, II, III; 15 fracciones VII y VIII, 24, fracción IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública el actual documento 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”.

2. Este documento tiene por objeto coadyuvar en la elaboración de un diagnóstico sobre la situación actual de NNACMNA como sujetos de derechos, en el entendido que hacer visible su situación es el primer paso para brindarles una atención integral.

3. A casi 27 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre 1989) y a 26 años de que nuestro país la ratificara (21 de septiembre de 1990), la CNDH llama a reconocer la obligación de las instituciones de los Estados nacionales de asegurar a los NNACMNA, cuidados y asistencia especiales, fundamentales para su protección, desarrollo y supervivencia.

4. Escuchamos, cada vez más, noticias, comentarios, reportes de agencias nacionales o internacionales, de organizaciones sociales y gubernamentales de que niñas, niños y adolescentes que se encuentran obligados a cruzar fronteras ante la violencia que viven en sus lugares de origen, o la falta de oportunidades en materia de educación, salud, vivienda, alimentación, incluso el resquebrajamiento de la unidad familiar; niñas, niños y adolescentes que deben enfrentar el viaje sin sus padres o no acompañados de personas responsables de su cuidado.

5. El presente “Informe Especial. 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”, analiza no solo el contexto de las movilidades internacionales de NNACMNA, solicitantes de refugio y protección complementaria, sino que aborda sus derechos en México, estudia la pertinencia de la figura del OPI como garante del interés superior de la infancia y caracteriza su situación a partir de las quejas recibidas por este Organismo Nacional.

6. En este informe la CNDH sistematiza la información brindada por las autoridades sobre los programas gubernamentales dirigidos a NNACMNA en tránsito por México, así como a la infancia solicitante de la condición de refugiado en nuestro país implementados del año 2010 a agosto de 2016 tanto a nivel federal como estatal.

7. Con este informe se busca dar a conocer y sensibilizar a la sociedad mexicana y a la opinión pública la realidad apremiante que enfrentan los NNACMNA en su tránsito por nuestro país, exigir a las instituciones del Estado que cumplan su obligación en su protección integral y formular propuestas para asegurar que omisiones, como las expuestas en el mismo, no se vuelvan a repetir.

8. Para efectos del presente documento, se consideran las siguientes nociones:

- **Centro de Asistencia Social:** La LGDNNA menciona que 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 las instituciones públicas, privadas y asociaciones.<sup>1</sup>
- **Migrante:** La LM<sup>2</sup> entiende como migrante al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.<sup>3</sup>
- **Niña, niño y adolescente:** Todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.<sup>4</sup> En México, la LGDNNA, defi-

<sup>1</sup> Artículo 4o., fracción V, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

<sup>3</sup> Artículo 3o., fracción XVII, de la Ley de Migración.

<sup>4</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2o. del Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, artículo 1o.

ne a niñas y niños como las personas menores de 12 años de edad, mientras que las y los adolescentes son aquellas personas que tienen entre 12 y 18 años cumplidos.<sup>5</sup>

- **Niñas, niños y adolescentes no acompañados/as:** De acuerdo con la OG-6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, son niños/as no acompañados/as las y los menores de edad que están separados de ambos padres y/o la persona que tenga la tutela, y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o por costumbre, incumbe esa responsabilidad. Por su parte, la Ley de Migración entiende por niña, niño o adolescente migrante no acompañado a toda persona nacional o exo tranjera menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal.<sup>6</sup>
- **Niñas, niños y adolescentes separados/as:** De acuerdo con la OC-21/14 son aquellos niños/as que están separados de ambos progenitores y otros parientes y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.
- **Protección complementaria:** La LSRPCYAP crea esta figura como la protección que la SEGOB otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado y consiste en no devolver a la persona al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>7</sup> Cabe precisar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y en concordancia con lo dispuesto en el numeral 52, fracción IX, de la Ley de Migración, el INM otorgará la condición de estancia de residente permanente a este grupo de población por tiempo indefinido.
- **Refugiado/a:** Persona que está fuera de su país de origen y tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.<sup>8</sup> La definición ampliada incluye a personas que huyen de su país a causa de disturbios civiles, guerra o violaciones masivas a los derechos humanos.<sup>9</sup> Por su parte, el Comité de los Derechos del Ni-

<sup>5</sup> Artículo 5o. de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>6</sup> Artículo 3o., fracción XVIII, de la Ley de Migración.

<sup>7</sup> Artículo 2o., de la Ley de Migración; artículo 3o., fracción XXI, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

<sup>8</sup> Artículo 1o., apartado A, inciso 2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>9</sup> Conclusiones y recomendaciones: "El Coloquio sobre asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina", Reunión celebrada en México, del 11 al 15 de mayo de 1981 (Conclusiones de Tlatelolco), Conclusión núm. 4.

ño de la Organización de las Naciones Unidas llama a que esta definición se interprete teniendo presentes la edad y el género de la persona, así como a la luz de los motivos concretos, las formas y manifestaciones de la persecución sufrida por los menores de edad, como el reclutamiento en fuerzas armadas, la explotación sexual o la mutilación genital.<sup>10</sup>

- **Representación coadyuvante:** Tomando en consideración la legislación en materia de protección a la niñez, es el acompañamiento que de manera oficiosa brinden las Procuradurías de Protección en todos los procedimientos administrativos y judiciales en los que se vean involucrados NNACMNA, misma que deberá entenderse como jurídica.
- **Representación en suplencia:** De conformidad con la LGDNNA las Procuradurías de Protección la brindarán a falta de quien ejerza la representación originaria (padres o quienes ejerzan la patria potestad o tutela) de NNA, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el ISN, la cual deberá entenderse como tutor.

<sup>10</sup> UNICEF y DIF Nacional, “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño”, Observación General No. 6 Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, abril de 2001, pp. 87 y 88.

## II. METODOLOGÍA

9. Con el objetivo de advertir la problemática de las NNACMNA se decidió aplicar un cuestionario con preguntas básicas sobre la situación general en la que se encuentran, señalándoles que las respuestas eran voluntarias y buscando siempre que no se sintieran presionados. Se optó por aplicar este cuestionario durante los meses de mayo, julio y agosto de 2016 en diferentes partes del país, con la intención de obtener una sencilla muestra de lo que está sucediendo con las NNACMNA, en el entendido que esta situación está presente durante todo el año y se acentúa en determinados periodos de mayor afluencia, como son los meses de mayo a agosto, esto de acuerdo con lo observado en las visitas constantes que este Organismo Nacional realiza en recintos migratorios y albergues. Consideramos que con esa información obtenida durante esos meses, directamente de las NNACM, se puede apreciar de manera clara la problemática por la que atraviesan.

10. En los meses de referencia se aplicaron un total de 650 cuestionarios a NNACM, de los cuales resultó que 74 eran acompañados, 521 no acompañados, 45 separados y 10 no contestaron. Entre ellos encontramos a 148 niñas y/o adolescentes y 502 niños y/o adolescentes. Los cuestionarios se aplicaron en los siguientes albergues y estaciones migratorias:

- Albergue “México mi Hogar”, Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Albergue “Temporal para Menores Migrantes Viva México” del Sistema Integral DIF Chiapas en Tapachula.
- Albergue para menores migrantes del DIF de Cd. Cuauhtémoc, Chiapas.
- Albergue “Hermanos en el camino”, Ixtepec, Oaxaca.
- Albergue del Sistema Integral DIF Estatal en Tijuana, Baja California.
- Albergue del Sistema Integral DIF Municipal en Tapachula, Chiapas.
- Albergue del Sistema Integral DIF Municipal en Tenosique, Tabasco.

- Albergue del Sistema Integral DIF Municipal en Palenque, Chiapas.
- Albergue del Sistema Integral DIF Municipal en Villahermosa, Tabasco.
- Albergue Hogar-Refugio “La 72” para personas migrantes, Tenosique, Tabasco.
- Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF) en Reynosa y Matamoros, Tamaulipas.
- Albergue Sistema Integral DIF Estatal Veracruz, en Xalapa.
- Fundación Casa Alianza México, I. A. P.
- Casa del Migrante de la Diócesis en Coatzacoalcos, Veracruz.
- Estación Migratoria “Siglo XXI” en Tapachula, Chiapas.
- Estación Migratoria de Cd. Cuauhtémoc, Chiapas.
- Estación Migratoria de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Estación Migratoria de Palenque, Chiapas.
- Estación Migratoria de Saltillo, Coahuila.
- Estación Migratoria de Hermosillo, Sonora.
- Estación Migratoria de Tampico, Tamaulipas.
- Estación Migratoria de Reynosa, Tamaulipas.
- Estación Migratoria de Matamoros, Tamaulipas.
- Estación Migratoria de Acayucan, Veracruz.
- Estación Migratoria de San Luis Potosí.
- Estación Migratoria de Tijuana, Baja California.
- Estación Migratoria de Puebla, Puebla.
- Estación Migratoria de Tlaxcala, Tlaxcala.
- Estación Migratoria de Tenosique, Tabasco.
- Estación Migratoria de Villahermosa, Tabasco.
- Estación Migratoria de Chetumal, Quintana Roo.
- Estancia Provisional San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
- Estancia Provisional de Cd. Cuauhtémoc, Chiapas.
- Estancia Provisional de Comitán de Domínguez, Chiapas.

11. Con independencia de lo anterior, también constituyeron fuentes de información los documentos elaborados por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante los últimos años, como son las Recomendaciones en materia de niñez,<sup>11</sup> mismas que serán analizadas más adelante en el presente documento, o bien por los programas y campañas que al respecto se efectuaron, por citar algunos ejemplos el “Foro sobre Protección Internacional para NNA”, realizado en el mes de julio de 2014, en coordi-

<sup>11</sup> Al referirnos a niñez se hace con la connotación internacional que comprende a todo ser humano menor de 18 años de edad, incluida la adolescencia.

nación con SNDIF, OIM, ACNUR y UNICEF; de igual forma, el 30 de abril de 2015, en Tapachula, Chiapas, se llevó a cabo la campaña “Niñas, niños y adolescentes en movimiento”, del cual derivaron 23 acciones de capacitación y difusión, con apoyo de OIM y ACNUR; y el Foro de Análisis: ¿Cómo garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad? realizado en la Ciudad de Saltillo, Coahuila, los días 15 y 16 de octubre de 2015.

**12.** De igual forma se consultó la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración en materia de infancia migrante”, presentada a la Mesa Directiva del Senado de la República el 26 de abril de 2016, la cual fue la base de discusión de las audiencias públicas que se celebraron en dicho recinto legislativo a partir del 7 de septiembre del año en curso, con el propósito de escuchar a diferentes actores y sectores involucrados en la protección de los derechos de la infancia en contexto de migración internacional; también se estudió el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración”, aprobado el 13 de octubre de 2016 por el Senado de la República.

**13.** Asimismo, se analizaron las declaraciones hechas por los Gobiernos participantes de la Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”. Declaración de Acción de San José, realizada el 7 de julio de 2016, en San José Costa Rica, de manera específica los compromisos asumidos por el Estado mexicano, además de la “Declaración de la Tirana” de 8 de septiembre de 2016, que surgió de la Conferencia de Alto Nivel “Retos de las instituciones de los *Ombudsman* respecto a los flujos migratorios mixtos” llevada a cabo los días 7 y 8 del mismo mes y año en Tirana, Albania.

**14.** Además, se requirió información al INM quien en su momento rindió las respuestas correspondientes.

**15.** También fue analizada la información generada por Instituciones gubernamentales,<sup>12</sup> tanto en programas como en la agenda de las propias instituciones y se consultaron informes elaborados por la Sociedad Civil y los Organismos Internacionales.

---

<sup>12</sup> Se hace la precisión que las cifras que se manejan en el presente Informe están actualizadas al mes de julio de 2016, mismas que fueron obtenidas de los boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, en los cuales se indica que “Las cifras pueden diferir de las publicadas en los Informes de Gobierno y de Labores debido al proceso de validación de la información”. En razón de lo anterior, se consideró pertinente hacer un corte al segundo trimestre del presente año, toda vez que ha transcurrido un periodo pertinente para su validación, por lo que se tiene mayor certeza de esos datos que con los publicados en los meses posteriores.

### III. ANTECEDENTES

**16.** En la actualidad, son cada vez mayores los flujos migratorios de NNACM alrededor del mundo huyendo de conflictos bélicos, violencia social, grupos delincuenciales, pobreza, o en busca de un lugar de residencia que les permita tener una mejor expectativa de vida. Latinoamérica, y en especial Centroamérica, no se ha visto ajena a tal situación, sobre todo los países del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, El Salvador y Honduras) cuya niñez en los últimos diez años ha generado flujos migratorios importantes hacia el norte del continente, a fin de tener una oportunidad en su desarrollo y vida.

**17.** Según información consultada del ACNUR, “Las causas de salida de las niñas, niños y adolescentes son objetivas y estructurales, y en ellas se pueden identificar tres principales: 1) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y precariedad económica; y 3) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar [...]. Es así que el 48.6% de los niños, niñas y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2% por reunificación familiar y 29.2% por motivos económicos. Las formas de violencia que experimentan los NNA en sus países son: 1) la violencia vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo doméstico, y 2) la violencia vivida en el ámbito público, exaltada en la colonia, barrio o departamento”<sup>13</sup>

**18.** La casa Nicolás en Monterrey, Nuevo León, publicó un informe en el 2015 acerca de las desigualdades económicas que padece la región del TNAC, la pobreza que viven sus habitantes y el índice de desarrollo humano. En específico, el Salvador, Guatemala y Honduras son colocados en los lugares 115, 125 y 129 en cuanto a los índices mundiales de bienestar (de un total de 160 países), donde se identifica el grado o la carencia de desarrollo, así como la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>13</sup> ACNUR, “Arrancados de raíz”, Informe, agosto, 2014, pp. 38 y 43.

**19.** En el documento mencionado se utiliza otro concepto de medición: “Otro de los indicadores para medir la desigualdad, pero enfocada en la distribución de ingresos, es el Coeficiente Gini, donde los países centroamericanos se encuentran entre los 40 países más desiguales en el mundo. De un total de 144 países valorados, Honduras ocupa el lugar 9, Guatemala el 11 y El Salvador el 29”.<sup>14</sup> En dicho informe se hace hincapié en las diversas catástrofes naturales que han azotado la región en los últimos 30 años, con terremotos en El Salvador, en el año 2001, el huracán Mitch en 1998, o el huracán Thomas en 2010. La problemática que vive la región es resultado de situaciones históricas locales y globales que han afectado a su población de manera integral, generando condiciones de vida y contextos de violencia que favorecen y motivan la movilidad humana.

**20.** De acuerdo con lo señalado por UNICEF “En el continente americano los migrantes de cero a 19 años representan 23% del total de la población migrante internacional de esa región; los migrantes entre 15 y 19 años de edad representan 39% de la población migrante internacional menor de 20 años de la zona, mientras que el grupo de cero a 4 años representa 13 por ciento”.<sup>15</sup>

**21.** En el año 2013, el INM aseguró a 9,630 niñas, niños y adolescentes.<sup>16</sup> Según los registros de la UPM de la SEGOB, en el año 2014 el INM aseguró a 9,090 adolescentes de edades entre 12 a 17 años; en el 2015, 17,911 y de enero a julio de 2016, 8,370, todos NNACMNA; en tanto que respecto a niñas y niños de cero a 12 años, dicho Instituto detuvo en el 2014 a 1,853; en el 2015 a 2,457 y de enero a julio de 2016, 956.<sup>17</sup> Por tanto, en el año 2014 fueron detenidos 10,943 NNACMNA; en 2015, 20,368 y hasta julio de 2016, 9,326.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Ríos Infante, Victoria *et al.*, “Migración Centroamericana en la Zona Metropolitana de Monterrey”, Casa Nicolás, Centro de política comparada y estudios internacionales de la Universidad de Monterrey, Centro de Derechos Humanos y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Cuarto informe, 2015, p. 9.

<sup>15</sup> UNICEF, “La Travesía. Migración e Infancia”, noviembre de 2011, p. 8.

<sup>16</sup> En el reporte de la UPM de la SEGOB de ese año no se especifica la calidad de acompañamiento de los NNACM, ni sus edades o sexo.

<sup>17</sup> Unidad de Política Migratoria, Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias, 2013, p. 137; 2014, p. 140; 2015, p. 140, y 2016, p. 113, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2016.

<sup>18</sup> En la reunión que el Comisionado del INM sostuvo con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República el 3 de agosto de 2016, indicó que en el año 2013 fueron atendidos alrededor de 9,000 NNACM, cifra que el año pasado aumentó aproximadamente a 40,000; sin embargo, el propio Instituto reportó que en 2013 fueron detenidos 9,630 y para 2015 fueron 36,174, datos que retomó esta CNDH en el presente informe.

Estadística de NNACMNA detenidos por el INM de 2014 a julio de 2016:

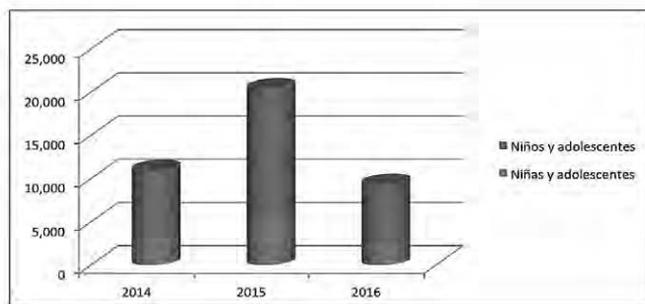
	2014	2015	2016 enero a julio
<b>Adolescentes no acompañados 12 a 17 años</b>	9,090	17,911	8,370
<b>Niñas y niños no acompañados cero a 11 años</b>	1,853	2,457	956
<b>Total</b>	10,943	20,368	9,326

Tabla elaborada por personal de la CNDH de acuerdo a información obtenida de las estadísticas realizadas por la Unidad Política Migratoria.

22. Es de destacarse que de las estadísticas antes referidas se aprecia que los adolescentes representan el 86.23% del total de los NNACMNA detenidos por el INM, mientras que el 13.76% corresponde a niñas y niños.

23. Asimismo, de la información recabada por la UPM, durante el año 2014 las niñas y las adolescentes detenidas por el INM fueron 3,055, y los niños y los adolescentes fueron 7,888; en el 2015 fueron 5,673 las niñas y las adolescentes detenidas y 14,695 niños y adolescentes; por lo que hace de enero a julio de 2016, 2,337 niñas y adolescentes, respecto de los niños y adolescentes 6,989.

Comparativo de detención de NNACMNA por sexo:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo a información obtenida de las estadísticas realizadas por la Unidad Política Migratoria.

24. Cabe resaltar, que durante los años de 2014 y 2015 las adolescentes no acompañadas fueron 6,792, mientras que los adolescentes no acompañados consistió en 20,209; lo cual indica que este último grupo de población representó el 74.84% del total de las y los adolescentes detenidos por el INM en ese periodo de tiempo.

25. Este Organismo Nacional cuenta con 650 testimonios de NNACMNA alojados en CAS y en diversas estaciones migratorias del INM, en los que se reflejan las causas por las cuales salieron de sus países de origen. Basta señalar como ejemplo los siguientes tres:<sup>19</sup>

Elvira "N", hondureña, 17 años: *"Salí por necesidad para ayudar a mi mamá."*

Josse "N", hondureño, 16 años: *"Salí de mi país para no caer en las maras ni en el narcotráfico."*

Luis "N", hondureño, 17 años: *"Tuve problemas con las pandillas. Me presenté en las Oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en Tapachula, Chiapas, y posteriormente fui canalizado al albergue del DIF en el Estado de Chiapas..."*

## A. Contexto (triángulo norte de Centroamérica)

26. El 97.67%, de los NNACMNA que ingresan a México sin un documento que acredite su estancia regular en México provienen de los países del TNAC, tal y como lo señalan las estadísticas que a continuación se desarrollan; por ello, es importante realizar una somera mención al contexto actual en el que viven y en el que se desenvuelven las NNA en esos tres países, la realidad a la que se enfrentan hoy en día y que los obligó a migrar de forma no acompañada, exponiéndose a graves y múltiples riesgos.

### 1. Situación en Guatemala

27. Hablar de Guatemala, uno de nuestros dos países vecinos del sur, es hablar de un contexto muy cercano al nuestro y a la vez muy particular. El origen de su nombre proviene del náhuatl Quauhtlemallan y significa "lu-

<sup>19</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias del INM en Acayucan, Veracruz, Villahermosa, Tabasco y en el albergue "Temporal para Menores Migrantes Viva México" del DIF Chiapas en Tapachula, los días 23 y 24 de mayo de 2016, respectivamente.

gar de muchos árboles”, y es un territorio de 108,889 kilómetros cuadrados en el cual habitan aproximadamente 16 millones de personas, la mayoría en la zona rural.

**28.** En un Informe de la CmIDH se menciona que: “Según el último censo del año 2002, el 40% de la población se identifica como indígena, porcentaje que de acuerdo a otras fuentes alcanzaría el 60% de la población. Actualmente es una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe donde conviven los pueblos indígenas maya, xinka y garífuna, y los ladinos. El primero está conformado por comunidades sociolingüísticas diferenciadas. La diversidad cultural de Guatemala se refleja en los 25 idiomas que se hablan en su territorio: español y 24 indígenas”.<sup>20</sup>

**29.** Según el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, en el documento “República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de vida 2014”<sup>21</sup> en el año 2014, el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, siendo que la pobreza total aumentó 2.9 puntos porcentuales entre los años 2000 a 2014, pasando de 56.4% en el 2000 a 59.3% en 2014.

**30.** El mismo Instituto en sus proyecciones de población para el año 2014, indicó que ascendía a 15.6 millones de personas, de las cuales los menores de 15 años constituían poco más de la tercera parte de la población.<sup>22</sup>

**31.** Guatemala atravesó entre 1980-1996 por una guerra civil que generó desplazamiento forzado masivo. Derivado de este entorno hostil, existe un excedente de armas por dicha guerra civil, “por lo que se consideró en 2015 el 11vo. país a nivel mundial con mayor número de muertes violentas”.<sup>23</sup> En el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido por Amnistía Internacional en octubre de 2016, en su página 17, indicó que “De las 5,718 personas asesinadas en Guatemala en 2015, aproximadamente una quinta parte eran menores de 19 años [...]”.

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de derechos humanos en Guatemala”, Informe, 31 de diciembre de 2015, p. 23, párr. 28.

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4lZswOj0ZtuirPicaAXet8LZqZ.pdf>, fecha de consulta: 14 de julio de 2016.

<sup>22</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística, 2014, Tomo I. Disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>, fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

<sup>23</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias. Respuesta a la violencia criminal en México y Centroamérica”, Informe. Ginebra, Suiza, 2015, p. 8.

32. Muchas de las niñas, niños y adolescentes que migran de Guatemala son indígenas, provienen de las regiones más pobres de ese país y suelen carecer de alimentos y acceso a la atención médica y otros servicios fundamentales. Concretamente de la región norte del país, como son los Departamentos de Huehuetenango y San Marcos, con una representación del 60% de población de origen indígena, principalmente mayas, arriba del 49% de la media nacional de representación de los grupos étnicos.<sup>24</sup>

33. Las NNA indígenas sufren regularmente la discriminación y la exclusión social, además, los fenómenos profundamente arraigados de la discriminación contra la mujer y la desigualdad en la relaciones de género propician menos oportunidades de educación y empleo para las niñas y las mujeres guatemaltecas.

34. Estos factores combinados de la pobreza, la desigualdad y la discriminación fuerzan a las niñas, niños y a los adolescentes a salir de su país. Ante esta situación muchas niñas, niños y adolescentes guatemaltecos migran temporalmente al sur de México para poder trabajar, existiendo un alto número de NNACMNA provenientes de Guatemala detenidos por las autoridades migratorias mexicanas en los estados de Chiapas y Tabasco.

35. La Universidad de Lanús hace referencia a esta situación de la siguiente forma: “Con frecuencia, los NNA que migran [procedentes de Guatemala] pasan una temporada en territorio mexicano antes de emprender el viaje al Norte. De los NNA entrevistados varios refirieron que antes de comenzar el trayecto para atravesar México hacia Estados Unidos trabajaron en Chiapas [...] 15 días o más, en fincas o en trabajos que les consiguieron los mismos coyotes. La razón de ello es que deben llevar dinero para hacer frente a extorsiones, cobros ilegales y otros gastos en el camino que no son cubiertos por el pago realizado al “coyote”.<sup>25</sup>

36. En el informe “Arrancados de Raíz” del ACNUR se habla, por ejemplo, de las rutas de entrada a estas entidades federativas: “Una vez en Guatemala tres pueden ser las rutas a seguir: por el norte de Guatemala, El Ceibo, Tenosique y El Naranjo; por el centro La Mesilla y El Carmen; y por el sur,

<sup>24</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos”, Informe. Argentina, University of California Hastings College of the Law y Universidad de Lanús, febrero de 2015, p. 15. Disponible en: [http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Ninez-Migracion-DerechosHumanos\\_FullBook\\_Espa%C3%B1ol\\_3.pdf](http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Ninez-Migracion-DerechosHumanos_FullBook_Espa%C3%B1ol_3.pdf)

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 174.

Tecún Umán. En definitiva, la frontera Guatemala-Chiapas es la puerta de entrada más amplia y transitada de la frontera sur de México. Con sus 654 kilómetros y sus 17 municipios colindantes, constituye un espacio de integración social entre pueblos y comunidades de ambos lados de la frontera, y representa el vértice de ingreso de uno de los flujos más concurridos y vulnerables de todo el continente. Es por este punto donde el 60% de los NNAS ingresaron a México, otro 15% por Tabasco y casi un 20% más que no sabe o no recuerda el lugar por donde ingresó<sup>26</sup>

37. La Universidad de Lanús hace referencia al aumento de la migración en la infancia guatemalteca por razones de violencia: “En 2010, el 49,4% de los homicidios de Guatemala tuvieron lugar en los cinco departamentos con los mayores niveles de migración (Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa). Los niños guatemaltecos, especialmente las niñas, sufren altos niveles de violencia dentro de la familia, lo que incluye el incesto. Entre 2003 y 2012, la violencia dentro de la familia aumentó más del 50%, y la mayoría de las víctimas fueron niñas y mujeres. El abuso sexual por miembros de la familia es habitual, pero suele mantenerse oculto debido tanto a que los niños y los adolescentes tienen miedo y vergüenza de denunciarlo y porque no confían en que las autoridades puedan protegerlos. La violencia asociada con las pandillas y el crimen organizado también ha aumentado y afecta desproporcionadamente a los jóvenes [...]. Los niños y los adolescentes huyen para escapar de la violencia en el hogar o la coacción para unirse a grupos violentos<sup>27</sup>”

38. Este grupo infantil cruza la frontera de su país buscando en muchas ocasiones quedarse en el estado de Chiapas para trabajar en las fincas cafetaleras y en las casas como empleadas de servicio, sin embargo, no se cuenta con estadísticas ciertas de la cantidad de NNACM de origen guatemalteco que se quedan a trabajar en la región sur de México.

## 2. Situación en Honduras

39. Honduras está limitado al norte y al este por el mar caribe, al sureste con Nicaragua, al sur con el Golfo de Fonseca y El Salvador y al oeste con Guatemala; dividido en 18 departamentos y éstos en 298 municipios. Su extensión territorial, incluyendo sus islas, es de aproximadamente 112.492 kilómetros.

<sup>26</sup> ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, pp. 51 y 54.

<sup>27</sup> Ceriani, Pablo, coord., “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, p. 15.

40. De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística de Honduras, en el año 2013 contaba con una población de 8,303,771 habitantes, de los cuales 4,436,223 viven en zonas urbanas y 3,867,549 en zonas rurales. Del total de la población 39,979 mayores de 10 años cuentan con alfabetización, de los cuales 14,772 viven en zonas urbanas y 25,207 en zonas rurales.<sup>28</sup>

41. De acuerdo con datos obtenidos del Banco Mundial,<sup>29</sup> en 2014 cerca del 63% de la población vivía en pobreza; en las zonas rurales aproximadamente 6 de cada 10 hogares viven en pobreza extrema. Continúa refiriendo que es el país en Latinoamérica con los niveles más altos de desigualdad económica, siendo también el crimen y la violencia otro de sus grandes desafíos, pues cuenta con una de las más altas tasas de homicidios en el mundo, siendo 67 asesinatos por cada 100,000 habitantes en ese mismo año.

42. Casa Alianza de Honduras, institución especializada en trabajo con niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, reporta que dicho país presenta un 66.2% de población que se encuentra bajo la línea de la pobreza y un 45.3% bajo la extrema pobreza. El 21.5% de la población vive con un ingreso promedio diario de 19 lempiras (1 dólar US), motivo por el cual Honduras es el país que ocupa el lugar 106 de Desarrollo Humano a nivel mundial, con un índice de 0.604, solo por encima de Haití, Guatemala y Nicaragua en América Latina.

43. Continúa refiriendo la citada institución, que la Organización Internacional del Trabajo señaló que casi medio millón de niños en Honduras están empleados con un ingreso mensual de apenas 1,739 lempiras (equivalente a 92 dólares) y 157,329 desempleados o subempleados. En jóvenes de 19 a 24 años hay 457,111 empleados con un ingreso mensual promedio de 3,208 lempiras (equivalente a 170 dólares) y 225,888 desempleados, lo que significa que un amplio sector de la juventud no encuentra posibilidades de tener un ingreso adecuado para su subsistencia.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), "XVII Censo de Población y VI de Vivienda". Honduras, 2013. Disponible en <http://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/censo/Censo%202013/Presentacion%20Censo%202013.pdf>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

<sup>29</sup> Banco Mundial, "Honduras: Panorama General". Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

<sup>30</sup> Robledo Granados, P. y Rivera L. G., (coords.), "Violencia Sexual e Infancia en Honduras", Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras, Casa Alianza Honduras, Honduras, marzo, 2013, p. 9.

44. De igual forma Casa Alianza en el citado informe indicó que: “El Observatorio de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras registró una tasa de 86 homicidios por cada 100,000 habitantes a finales de 2012, alcanzándose una cifra que supera diez veces los mínimos establecidos por la Organización Mundial de la Salud para considerar esta realidad como epidemia. Dentro de esta realidad, la violencia de género también prevalece de forma notoria en el país; se registra una media de 51 mujeres asesinadas mensualmente, una cada 15 horas con 30 segundos en el año 2012”.<sup>31</sup>

45. Según información de la CmIDH en cuanto a la situación de los derechos humanos en Honduras, los datos estadísticos sobre abusos sexuales contra la niñez en general son alarmantes “se habrían incrementado en un 200% en el 2014 y 2015, según cifras estadísticas que manejan las autoridades de la Fiscalía de la Niñez y organizaciones dedicadas a dar asistencia a las niñas y niños víctimas de este tipo de delitos, pues en promedio, 35 niños, niñas y adolescentes serían víctimas de abuso cada mes y los delitos que más se cometen en su contra serían la violación, violación especial y actos de lujuria, siendo que la mayor parte de estos delitos ocurrirían en el entorno familiar”. Del mismo modo, en dicho informe la CmIDH señaló que “[...] mientras que los niños y los adolescentes se ven especialmente vulnerables a ser captados por las maras o sufrir diversas formas de violencia física, las niñas y las adolescentes están en estos contextos además particularmente expuestas a la violencia sexual y de género”.<sup>32</sup>

46. No puede dejar de considerarse que en el año de 1998 este país fue devastado por el huracán Mitch, causando daños serios a su infraestructura y a su economía; estos daños fueron valuados en 3.8 billones de dólares.

47. La situación general de este país puede resumirse en los siguientes términos: “Es el segundo país a nivel mundial con mayor número de muertes violentas, solo después de Siria. Como resultado de la violencia criminal la ciudad hondureña de San Pedro Sula tiene el índice más alto de homicidio en el mundo, 171 por 100,000 habitantes por año [...] Honduras proporciona un ejemplo de todos los grupos que pueden estar involucrados en violencia criminal. Éstos incluyen: organizaciones de tráfico de drogas, de las cuales los Cachiros y los Valles son los más prominentes escuadrones de la muerte extrajudiciales, las llamadas klikas, que representan a las dos formaciones de pandillas más importantes de América Central (Mara Salvatrucha y Ba-

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de derechos humanos en Honduras”, 2015, p. 52, párr. 104.

rrio 18), varias otras pandillas locales como los Chirizos o su predecesor (*sic*), “Gato Negro”.<sup>33</sup>

48. Distintos estudios coinciden en que las NNA de Honduras huyen principalmente de dos tipos de violencia: la violencia cometida por el crimen organizado y la violencia que experimentan en el hogar. Las pandillas y otras organizaciones criminales amenazan, acosan, golpean, violan, desmiembran y asesinan a niños y adolescentes hondureños con impunidad, y amenazan con hacer daño a sus familias. La violencia desenfrenada dentro de las familias, que incluye el abuso infantil y el incesto, así como la violencia por género, hacen que muchos niños y adolescentes huyan para salvar la vida, y contribuye a explicar el aumento del número de niñas que migran solas. En este sentido, Amnistía Internacional en el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido por Amnistía Internacional en octubre de 2016, en su página 17 coincide al referir que durante el 2015 de los 5,148 homicidios que se registraron, 727 víctimas eran menores de 19 años.

49. Así, por ejemplo, “entre 2005 y 2012, se produjo un aumento masivo (246%) del número de femicidios o feminicidios (se emplean ambos términos para definir las matanzas de mujeres por motivos de género) de mujeres y niñas hondureñas, y muchos de los cuerpos tenían muestras de abuso sexual o estaban mutilados. Además, 9,881 hondureños menores de 23 años han sido asesinados desde 1998; 767 de ellos fueron asesinados tan solo entre el 28 de enero y el 31 de octubre de 2014 [...] En total, 6,000 niños y adolescentes hondureños viven en las calles sin acceso a servicios; y muchos de ellos se han echado a la calle para escapar de la violencia en el hogar [...]”<sup>34</sup>

50. La compleja situación económica, política y social orilla a que existan miles de niños y adolescentes hondureños que han sido dejados atrás por padres que han partido a México o Estados Unidos. “En general, los miembros de la familia extendida cuidan de manera informal a los niños en esta situación, pero nadie es legalmente responsable de ellos. Ante la falta de padres que los protejan y apoyen, y en el contexto de políticas públicas sociales fallidas o ineficientes, estos niños y adolescentes especialmente vulnerables son objetivo de las pandillas. Los propios cuidadores pueden

<sup>33</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>34</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, p. 112.

también maltratarlos o desatenderlos. A pesar de los peligros que conlleva, a menudo, los niños y los adolescentes deciden migrar en lugar de permanecer en circunstancias en las que son tan vulnerables”<sup>35</sup>

51. Otra situación particular en Honduras, como lo menciona el ACNUR en su Informe “Arrancados de Raíz”, es que “[...] cabe observar que la presencia de las maras se extiende en los tres países del TNAC, sin embargo, es en Honduras en donde se encuentra el mayor número de personas involucradas en las actividades delictivas de estas pandillas”<sup>36</sup>

### 3. Situación en El Salvador

52. Está ubicado en el litoral del océano pacífico con una extensión territorial de 21,041 kilómetros cuadrados, al oeste limita con Guatemala, al norte y al este con Honduras, al sureste con el Golfo de Fonseca lo separa de Nicaragua; está organizado en 14 departamentos, 39 distritos y 262 municipios.

53. De acuerdo con los datos obtenidos por la encuesta de hogares de propósitos múltiples de la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, en el año 2014 el total de su población “fue de 6’401,415 personas, de las cuales 3’989,266 residían en el área urbana y 2’412,149 en zona rural. Continúa refiriendo que 581,185 personas de 10 años o más no saben leer ni escribir, siendo que el área urbana cuenta con 7% de analfabetismo mientras que la rural es de 17.7 por ciento”<sup>37</sup>

54. Entre las décadas de los 70 y 80 se desarrolló una guerra civil que destruyó el tejido social, lo que trajo consigo una ola de migración forzada principalmente hacia Estados Unidos de América, que posteriormente generó repatriaciones desde dicho país hacia El Salvador de personas con antecedentes criminales en los años noventa, específicamente miembros de pandillas, sobre todo en Los Ángeles, donde se puede encontrar el an-

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>36</sup> ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>37</sup> Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (DYGESTYC), “Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples”, Gobierno de la República de El Salvador, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, Publicación EHPM, 2014. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>, fecha de consulta: 17 de junio de 2016.

tecedente de las pandillas que después serían conocidas como la mara Salvatrucha y Barrio 18, ya que existía un excedente de armas y una gran cantidad de deportados con antecedentes pandilleros.

55. En un reporte se sostuvo que “En 2012, el gobierno de El Salvador, con el apoyo de la Iglesia Católica, aceptó una tregua con las dos pandillas que se sospecha cuentan con 60,000 miembros en el país. Durante un tiempo cayeron los índices de asesinato, pero la tregua tuvo un mínimo efecto sobre las prácticas de extorsión, reclutamiento forzoso o migración de menores no acompañados. La tregua fue abandonada de manera efectiva en 2014, lo cual llevó a un aumento de homicidios, extorsión y reclutamiento de niños. La violencia extrema ha regresado. En marzo de 2015, un promedio de 16 personas fueron asesinadas a diario, un alza del 52 por ciento por encima del mismo periodo en 2014”.<sup>38</sup>

56. La violencia de las pandillas y el crimen organizado ha proliferado en el país y ha victimizado desproporcionadamente a niñas, niños y adolescentes. La CNDH en su Informe Especial del año 2008 sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” menciona lo siguiente: “Las políticas públicas de carácter legislativo [...] las llevadas a cabo por los cuerpos policiales, que fueron aplicadas en Honduras y El Salvador a partir del año 2002, consiguieron que se incrementara el éxodo migratorio de los “mareros”, hacia el territorio de Guatemala, donde a su vez ya habían encontrado en la ciudad de Tecún Umán un puente hacia México, principalmente por Ciudad Hidalgo, Chiapas; lo anterior, en razón de tener ésta las condiciones que les han permitido conseguir adeptos e incluso imitadores, por ello, se observa actualmente una mayor concentración de pandilleros en esa parte de nuestra frontera sur”.<sup>39</sup>

57. En tal contexto de violencia que atraviesa El Salvador, Amnistía Internacional, en el informe 2015-2016, a manera de ejemplo mencionó: “Las personas que defendían los derechos humanos de las comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y quienes defendían y promovían los derechos sexuales y reproductivos corrían riesgos cada vez mayores y sufrían especialmente la violencia e intimidación de agentes estatales, personas particulares y grupos privados”.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, “Nuevas fronteras Humanitarias...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>39</sup> Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”. México, 2008, p. 9.

<sup>40</sup> Amnistía Internacional, “Informe 2015-2016”, p. 169.

**58.** Amnistía Internacional mencionó igualmente que los niveles de violencia relacionada con pandillas y la delincuencia organizada aumentaron, y la tasa de homicidios se disparó, ya que según datos oficiales, se registraron 4,253 homicidios durante los primeros ocho meses del año 2015, frente a los 3,912 de todo 2014, aunado a que la violencia delictiva obligó a muchos salvadoreños y salvadoreñas a abandonar el país, y a otros a desplazarse de manera interna.<sup>41</sup> Además, en el informe “¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y el Salvador en la creciente crisis de refugiado” emitido en octubre de 2016, en su página 17, indicó que durante el 2015, existieron 1,227 homicidios de menores de 19 años.

**59.** Esta Comisión Nacional también ha documentado casos en que las víctimas, madre e hijo, de nacionalidad salvadoreña narraron que los motivos por los cuales decidieron solicitar el RCR fue porque eran perseguidos por una padilla de criminales, quienes además le cobraban a la madre por dejarla trabajar.

**60.** La violencia dentro de las familias en El Salvador empuja a la niñez a huir, ya que siete de cada diez sufren violencia física en el hogar, como lo ha mencionado en diversas ocasiones el ACNUR. Además, se ha llegado a sostener que “Las niñas de El Salvador tienen la desgracia de sufrir abusos sexuales con frecuencia, en muchos de los casos dentro del hogar. Además, El Salvador tiene la mayor tasa mundial de feminicidios. Más del 25% de estos asesinatos son de muchachas menores de 19 años”.<sup>42</sup>

**61.** Dentro de este contexto, se enfrentan a la discriminación y experimentan una privación habitual de su derecho a desarrollarse. En concreto, las NNA no tienen acceso a educación, formación profesional, oportunidades de empleo y atención sanitaria. En el contexto de la pobreza existente en El Salvador, la niñez también migra en busca de oportunidades de educación y empleo para sobrevivir y prosperar en un contexto social permeado por la violencia y la discriminación infantil.

**62.** Los padres de muchas niñas, niños y adolescentes salvadoreños, así como originarios de Honduras y Guatemala, han emigrado a Estados Unidos de América, lo que expone especialmente a las NNA al abuso, la explotación y el abandono mientras están al cuidado de miembros de la familia extendida o amigos.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norte América...”, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

63. Por ello, se ha llegado a comprobar que “algunos niños y adolescentes salvadoreños migran en busca de sus padres, con el deseo de recibir el cuidado y el cariño ausentes en sus vidas, y de escapar de situaciones de abandono, abuso y otros daños. En vista de la ausencia de alternativas adecuadas para la migración regular basada en la reunificación familiar, los niños no acompañados que quieren reunirse con su familia no tienen otra opción que emprender trayectos peligrosos, en los que se enfrentan a múltiples amenazas y el riesgo de que los repatrien de Estados Unidos o México, sin tener debidamente en cuenta sus derechos, necesidades e intereses”.<sup>43</sup>

64. Como se puede observar, la constante en los tres países del TNAC que obliga a las NNACMNA a dejar sus raíces, costumbres, bienes, querencias y otras cosas más, es la violencia; sin embargo, en su tránsito por México están expuestos a condiciones igual o más peligrosas, su invisibilidad para no ser detenidos o asegurados por autoridades migratorias mexicanas los hace presa fácil del crimen organizado, del tráfico de personas, de la trata de personas o bien de malos servidores públicos que lucran con sus miedos o necesidades.

## **B. Facultades de las autoridades involucradas**

65. En nuestro país, existe un sólido andamiaje normativo sobre las NNACMNA que incluye la aplicación de normas nacionales e internacionales, en él concurren diversas autoridades federales y locales a quienes se les asignan facultades y atribuciones que tienen por objetivo garantizar su protección integral.

66. Como marco normativo internacional vinculado con la protección de las NNACMNA encontramos la Convención de los Derechos del Niño, la Observación General Núm. 14 (2013) “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, la Observación General Núm. 6 (2005) “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, ambas emitidas por el Comité de los Derechos del Niño; la Opinión Consultiva OC-17/2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, de 28 de agosto de 2002, la Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, de 19 de

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 215.

agosto de 2014, las dos resueltas por la CrIDH; así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Las Convenciones y el Protocolo referidos son vinculantes para el Estado mexicano, en tanto que las Observaciones y Opiniones Consultivas son documentos orientadores que atendiendo a lo establecido en el principio pro persona señalado en el artículo 1o. de la CPEUM, permite a la autoridad establecer una mejor protección de los derechos humanos de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

**67.** Por cuanto hace a la normatividad nacional podemos diferenciar entre aquellas leyes que regulan la estancia en el país o la forma de obtener la protección del Estado mexicano, de las NNACMNA independientemente de su condición de NNA, frente aquellas otras que aun cuando les reconocen como personas migrantes, prevalece su condición de NNA y, por lo tanto, les otorgan diversos derechos y medidas tendentes a su asistencia y protección integral. Dentro de las primeras está la LM que regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional, situaciones que son operadas por el INM, en tanto que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político tiene por objeto establecer el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado a través de la COMAR.

**68.** Dada la naturaleza de dichas instituciones, su enfoque respecto del tratamiento que dan a las NNACMNA se realiza, como ya lo señalamos, en su calidad de personas en contexto de migración internacional y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, respectivamente, enmarcado dentro de los procedimientos administrativos que se siguen de acuerdo con dicha normatía.

**69.** La LM, a su vez complementada con el RLM, el Protocolo de Actuación, y los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del INM, faculta al citado Instituto a detener a las personas en contexto de migración internacional en situación irregular, iniciarles el procedimiento administrativo migratorio, durante el cual permanecen detenidos en estaciones migratorias y resolver su situación jurídica. Si bien dentro de tal procedimiento se prevén ciertas medidas de protección para las NNACMNA, como lo son su canalización al CAS, considerar su interés superior, recibir la asistencia de un OPI, dichas medidas siempre están enmarcadas dentro del procedimiento administrativo migratorio cuyo objeto es resolver sobre la situación regular o irregular de las personas que se encuentran en el país y a disposición de dicho Instituto.

**70.** La LSRPCYAP y el RLSRYPC establecen las facultades de la COMAR relacionadas con personas que desean obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, entre ellas, recibir sus solicitudes, emitir una constancia de trámite como solicitante y resolver el otorgamiento o no de la condición de refugiado o, en su caso, de la protección complementaria. Es de observar que no obsta que en dicha normatividad se establezcan medidas especiales para los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, entre ellos las NNACMNA, como canalizarlos a instituciones especializadas para su protección, entrevistarlos de forma personal ajustando el procedimiento a su edad y madurez, y dar prioridad a su procedimiento, dichas medidas especiales solo están vigentes en tanto se tramita y se resuelve su solicitud, pues al no ser otorgada la protección internacional las mismas quedan sin efecto.

**71.** A manera de resumen los siguientes cuadros reflejan, grosso modo, las facultades y obligaciones que otorgan las leyes para la protección de la niñez, al INM y a la COMAR.

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
INM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canalizar a NNACMNA de forma inmediata al DIF.</li> <li>- Entrevistar a NNACMNA a través del personal especializado que llevará sus procesos migratorios y les informará sobre sus derechos.</li> <li>- Valorar el ISN de NNACMNA, a través del personal especializado, y con ello establecer las medidas que mejor les favorezca. En caso de solicitantes del RCR el ISN se realizará en conjunto con la COMAR.</li> <li>- Documentar a NNACMNA como visitantes por razones humanitarias, cuando así convenga al ISN, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.</li> </ul>	<p>Art. 112, fracción I de la LM.</p> <p>Art. 112, fracción IV de la LM; 7, fracciones I y II, de la C-001/2010, 12 fracción I de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 4.1 y 5.1 del Título segundo, Capítulo IV y V del Protocolo de actuación.</p> <p>Art. 172, 173 y 177 RLM; 12, fracción II de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM.</p> <p>Art. 74 LM y 144, fracción IV, inciso a) del RLM.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
INM	<p>-Retornar a NNACMNA de forma asistida, considerando el ISN y su situación de vulnerabilidad.</p> <p>-Hasta en tanto no existan los espacios adecuados para la estancia de NNACMNA en los CAS, permanecerán en las estaciones migratorias, en un lugar distinto al de los adultos; asimismo se les brindará asistencia jurídica, médica y psicológica.</p> <p>-En coordinación con la PFPNNA, emitir un protocolo para asegurar que dentro de los procedimientos administrativos migratorios se privilegie el ISN.</p> <p>-A través del personal especializado, detectar a NNACMNA con necesidades de protección, dar vista a la COMAR e informar a la PFPNNA.</p> <p>-A través del personal especializado detectar a NNACMNA víctimas de delito.</p> <p>- Para el ingreso y permanencia de los servidores públicos del INM deberán capacitarse en materia migratoria y derechos humanos.</p>	<p>Art. 120 LM y 3.1 del Título Tercero, Capítulo III del Protocolo de actuación.</p> <p>Art. 107, fracción I, y 112, fracción I de la LM.</p> <p>Art. 105 del RLGDNNA.</p> <p>Art. 174 RLM y 108 del RLGDNNA.</p> <p>Art. 173, fracción III del RLM.</p> <p>Art. 25 LM y 192, fracción I RLM.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
COMAR	-En coordinación con el INM determinar el ISN de NNACM solicitantes de refugio.	Art. 20, LSRPCYAP, 36 del RLSRYPC y 177, del RLM.
	-Llevar un registro actualizado de las y los solicitantes y refugiados.	Art. 15, fracción IV, de la LSRPCYAP, 15, fracción X del RLSRYPC.
	-Promover la difusión y promoción del derecho internacional de refugiados y brindar capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia.	Art. 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXI del RLSRYPC.
	-Durante el procedimiento del RCR, se tomarán las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a solicitantes, a refugiados y a quienes reciban la protección complementaria, que requieran atención especial.	Art. 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XII, del RLSRYPC.
	- Orientar a las y los solicitantes y refugiados NNACMNA sobre sus derechos y obligaciones.	Art. 15, fracción V, de la LSRPCYAP y 15, fracción XIV del RLSRYPC
	-Canalizar a solicitantes NNACMNA a instituciones especializadas para su protección.	Art. 15, fracción XIII, del RLSRYPC
	-Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisoriamente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias. En el caso de NNACMNA deberá determinarse su interés superior.	Art. 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XIII, y 34 del RLSRYPC.

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
	<p>-Si la NNACMNA solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se debe tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza y los servidores públicos de la COMAR acudir a las estaciones migratorias con la finalidad de valorar su situación de vulnerabilidad y determinar la asistencia institucional que requieran; además, podrá solicitar al INM sean trasladados a la institución especializada que la misma determina considerando las particularidades de cada caso, así como la capacidad de las instituciones señaladas.</p> <p>-En todo momento las entrevistas con NNACMNA se deberán desahogar de manera personal, ajustando el procedimiento a su edad y madurez, siendo entrevistados por servidores públicos capacitados quienes determinarán el ISN.</p> <p>-La COMAR atenderá de manera prioritaria las solicitudes del RCR de NNACMNA, debiéndoles proporcionar información clara y sencilla sobre el procedimiento.</p>	<p>Art. 21 último párrafo, de la LSRPCYAP, 34 y 62 del RLSRYPC.</p> <p>Art. 21 último párrafo, de la LSRPCYAP 35, del RLSRYPC.</p> <p>Art. 35 último párrafo, del RLSRYPC.</p>

AUTORIDAD	FACULTADES Y OBLIGACIONES	MARCO JURÍDICO
	<p>-Cuando NNACMNA solicitantes sean canalizados a una institución especializada, la COMAR solicitará al INM información sobre la atención médica, psicológica o de trabajo social que, en su caso, el solicitante haya recibido durante su estancia en la estación migratoria, a fin de darle continuidad.</p> <p>-Las NNACMNA refugiados recibirán apoyo de instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos, servicios de salud, educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios, obtendrán documento de identidad y viaje expedido por la SRE, pueden solicitar la reunificación familiar y obtener el documento migratorio.</p> <p>-Brindar asistencia institucional a NNACMNA para auxiliarlos en la integración al país, tomando en consideración su contexto social y cultural, estableciendo convenios de colaboración con dependencias y entidades federales y locales, así como con organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Art. 64, del RLSRYPC.</p> <p>Art. 44, de la LSRPCYAP.</p> <p>Art. 54 y 55, de la LSRPCYAP y 15, fracciones XXIII y XXIV, del RLSRYPC.</p>

72. Dentro de aquellas normas que reconocen a la niñez en contexto de migración internacional pero que son mayormente protectoras por hacer una prevalencia de su condición de NNA, tenemos a la LGDNNA en la que además de contar con un capítulo especial para este colectivo en estado de vulnerabilidad, les reconoce todos los derechos señalados en la misma, pues antes de ser migrantes son NNA, por lo que todas las autoridades que son creadas o referidas a partir de la citada Ley General, como son la PFPNNA, las Procuradurías de Protección de cada una de las Entidades Federativas, el SNDIF, los Sistemas Locales de Protección y de la Ciudad de México, así como los Sistemas de Protección Integral, Nacional, Local y Municipal, tienen la obligación de garantizar el pleno respeto de sus derechos humanos y otorgar una debida protección integral.

73. De manera general, entre las facultades con que cuenta la PFPNNA destaca la facultad de celebrar convenios con las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, para el ejercicio eficaz de la representación coadyuvante y en suplencia, así como coordinarse con las mismas en el cumplimiento de las medidas de protección especial que requieran las NNA.

74. También en dicha Ley se señala entre otras atribuciones, que de manera conjunta las Procuradurías de Protección prestarán asesoría e intervendrán oficiosamente en la representación coadyuvante, ordenar la aplicación de medidas de protección, coordinando su ejecución y seguimiento, además de supervisar el debido funcionamiento de los CAS.

75. También dentro de este grupo de normas que establecen una mayor protección a las NNACMNA por su condición de NNA, se encuentran las Leyes de los Derechos de las NNA de cada una de las 32 entidades federativas. Al hacer un análisis de las mismas se observa que fueron creadas Procuradurías de Protección de NNA en cada una de ellas, las cuales en el ámbito de su competencia tienen la encomienda de proporcionar representación en coadyuvancia y en suplencia a las NNA, con excepción de Coahuila que no prevé ninguna de esas figuras; en tanto que Yucatán omite otorgar la facultad a alguna autoridad para proporcionar la representación en suplencia; y en Chiapas se delega la representación coadyuvante a las Procuradurías de Protección Municipales.

76. Igualmente se advierte que en las entidades federativas de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Zatecas se adicionan otros derechos de los que están previstos en el artículo

13 de la LGDNNA,<sup>44</sup> tales como el derecho a recibir protección especial cuando se encuentre en situación de discriminación múltiple; privacidad de sus datos personales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales; protección y asistencia social cuando sean vulnerables. Destaca el derecho señalado en el artículo 13, fracción XXII de la Ley de Derechos de NNA para el estado de Nuevo León sobre el derecho de las NNA refugiados no acompañados, indicándose en el artículo 117 de dicha legislación que “Se adoptarán medidas adecuadas para lograr que la niña, niño o adolescente que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con la legislación federal aplicable reciba, tanto si está solo como si está acompañado, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Ley”.

77. Es importante resaltar que en ninguna de las referidas Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas se establece la autoridad que va a determinar el ISN y tampoco el procedimiento para ello.

78. Respecto a la protección de la niñez en contexto de migración internacional, 30 entidades federativas refrendan los derechos de este grupo de población en situación de vulnerabilidad, establecido en el capítulo Décimo Noveno de la LGDNNA, no haciéndolo las entidades federativas de Coahuila y Ciudad de México.

79. Si bien la LGDNNA no prevé la figura de Procuraduría de Protección Municipal, de las Leyes de los Derechos de NNA de las 32 entidades federativas que se analizaron, se advierte que Campeche, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco y Veracruz sí la regulan, pero únicamente en Campeche, Querétaro, Sonora y Veracruz se otorga la facultad a dichas Procuradurías de brindar la representación coadyuvante y en representación en suplencia, siendo que en Chiapas se faculta únicamente para proporcionar la representación coadyuvante, como se puede observar en el anexo 2 del presente Informe.

80. Por otro lado, la LGDNNA señala que los ayuntamientos deben contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que funjan como autoridad de primer contacto con NNA y será el enlace con las

<sup>44</sup> Dichos derechos plasmados en la legislación estatal antes citada se pueden observar en el anexo 1 del presente Informe.

instancias locales y federales; en ese sentido, de las Leyes de los Derechos de NNA de Colima, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa, se indica que los Ayuntamientos deben nombrar a un servidor público de primer contacto, quien al detectar casos de violación a los derechos de NNA avisará de manera inmediata a la Procuraduría de Protección Estatal. Asimismo, en las entidades federativas de Nayarit y Quintana Roo se establece que en cada Municipio existirá al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de NNA.

**81.** Este Organismo Nacional al analizar las Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas observa que no todas regulan las figuras en coadyuvancia y en suplencia, y que ninguna de ellas establece algún procedimiento tendente a determinar el ISN. A consideración de esta Comisión Nacional ambas circunstancias revisten una especial importancia para la atención integral de las NNACMNA, sobre todo por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran en su tránsito por nuestro país, por lo que sería conveniente que en pleno respeto a las competencias, municipal, estatal y federal, las 32 Procuradurías de Protección, conjuntamente con la Federal, acordaran un procedimiento único y homogéneo que permita dar certeza sobre la forma en que se determinaría el ISN, con base en los lineamientos que dicte la PFPNNA, como venimos sosteniendo en este Informe, estableciendo también de manera precisa que autoridad o servidor público será el primer contacto para la designación de la representación en coadyuvancia y en suplencia.

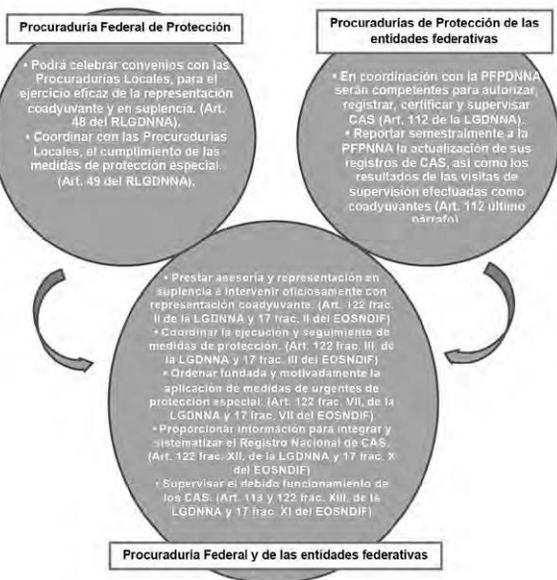
**82.** Es importante prever que la autoridad de primer contacto cuente con la infraestructura adecuada y el personal especializado que la atención de dicho grupo de niñez en contexto de migración internacional requiere para una protección integral en pleno respeto a sus derechos humanos.

**83.** A manera de resumen, del análisis realizado a las Leyes de los Derechos de NNA de cada una de las entidades federativas, presentamos el siguiente cuadro numérico:

	Número
Entidades federativas que cuentan con Ley de Derechos de NNA.	32
Entidades federativas que cuentan con Procuraduría de Protección de NNA.	32
Leyes de Derechos de NNA estatales que establecen quien determina el ISN.	Ninguna
Leyes de Derechos de NNA estatales que adicionan otros derechos de los previstos en la LGDNNA.	14
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén derechos para la niñez en contexto de migración internacional.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación en coadyuvancia.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación en suplencia.	30
Procuradurías de Protección Estatal que establecen la representación originaria.	29
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén Procuradurías de Protección Municipales.	9
Leyes de Derechos de NNA estatales que prevén la existencia de un servidor público municipal de primer contacto.	5

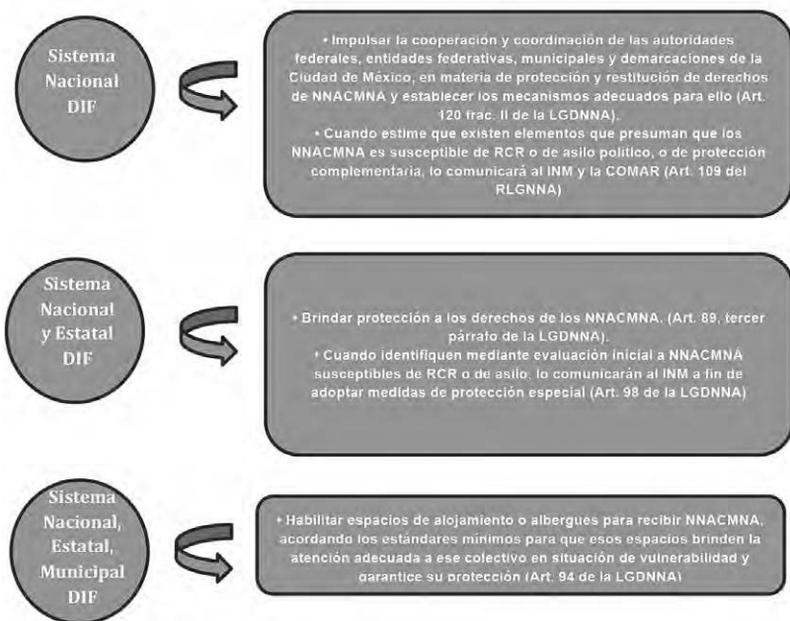
**84.** Para este Organismo Nacional no hay duda que las Procuradurías de Protección desempeñan un papel primordial en la protección integral de las NNA, circunstancia que también aplica para las NNACMNA, instancias que prestan asesoría en suplencia y representación en coadyuvancia, en todos aquéllos procedimientos en los que se ve involucrado un NNACMNA, así como ordenar, ejecutar y dar seguimiento a medidas de protección que se establezcan para dicho grupo en situación de vulnerabilidad. Esta Comisión Nacional considera que a efecto de que las Procuradurías de Protección de las 32 entidades federativas y la PFPNNA cuenten con un homogéneo y eficaz programa de protección de derechos para dicho grupo en situación de vulnerabilidad, es necesario que esta última sea quien coordine dichos programas, sin demérito de las facultades que cada una de las Procuradurías de las entidades federativas tienen en el ámbito de sus competencias.

85. A continuación se presenta una gráfica que resume las facultades exclusivas que en materia de niñez migrante tienen la Procuraduría Federal y las Procuradurías de Protección de los Derechos de las NNA de cada una de las entidades federativas, así como aquéllas que son concurrentes, mismas que se encuentran establecidas en la LGDNNA, en su Reglamento y en el EOSNDIF.



86. Otro mecanismo de protección que prevé la LGDNNA para las NNACMNA lo llevan a cabo los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) quienes, entre otras facultades, de conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 98 de la LGDNNA son los encargados de habilitar espacios de alojamiento adecuados para ese grupo de población, además de realizar una evaluación inicial, y en caso de identificar a una NNACMNA susceptibles de RCR lo comunicarán al INM y a la COMAR.

87. A manera de resumen el siguiente gráfico hace alusión a las facultades que la LGDNNA y su Reglamento prevén, en materia de niñez migrante, de manera exclusiva al Sistema Nacional DIF, las concurrentes entre dicho Sistema Nacional y los Sistemas Estatales DIF, de acuerdo a su ámbito de competencia, y las que les conciernen a los dos Sistemas antes referidos en conjunto con los Sistemas Municipales DIF:



**88.** No pasa desapercibido que tratándose de política pública que tienda a lograr una mayor protección para las NNA y, en consecuencia, para las NNACMNA, el artículo 125 de la LGDNNA prevé también la creación del Sistema Nacional de Protección Integral, a quien corresponde establecer a nivel nacional los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección.

**89.** Cada entidad federativa creará un Sistema Local de Protección de los derechos de NNA, cuyas facultades serán las de articular políticas públicas locales de acuerdo con la política nacional, y coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema Nacional de Protección.

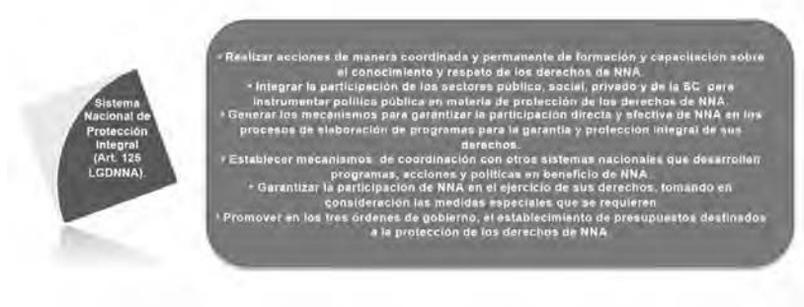
**90.** De igual manera, los municipios tendrán su Sistema Municipal de Protección y serán las Leyes de Derechos de NNA de las entidades federativas las que determinarán la forma y términos en que dichos Sistemas participarán en el Sistema Local.

**91.** El Sistema Nacional de Protección Integral prevé la creación del Secretario Ejecutivo, en quien recae la encomienda de coordinar operativa-

mente dicho Sistema de Protección contando, entre otras atribuciones, con las siguientes: celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación con instancias públicas y privadas, asesorar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas, así como las autoridades federales que lo requieran para el ejercicio de sus atribuciones y fungir como instancia de interlocución con organizaciones de la sociedad civil, academia y demás instituciones de los sectores social y privado.

92. Para ejemplificar lo anterior y a manera de resumen se presentan los siguientes gráficos que contienen las facultades del Sistemas de Protección Integral Nacional, Local, Municipal y del Secretariado Ejecutivo.





**93.** Como se puede observar de lo anterior, existen diversas autoridades que intervienen en la protección de las NNA cuyas facultades concurren en varios aspectos, lo que ha generado confusión en tanto que no queda claro cuándo debe intervenir cada una de ellas.

**94.** Aunado a lo anterior, de manera ya específica, en el ámbito de la protección a la niñez migrante no acompañada, encontramos también coincidencia en las facultades del INM, COMAR, PFPNNA, Sistema Nacional DIF y Secretariado Ejecutivo del SIPINNA, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

FACULTADES CONCURRENTES	FUNDAMENTO	AUTORIDADES INVOLUCRADAS
Entrevistar a NNACMNA e informar sobre sus derechos a través del personal especializado.	Art. 112, fracción IV de la LM, 7, fracciones I y II de la C-001/2010, 21 último párrafo de la LSRPCYAP, 35 del RLSRYPC; 12, fracción I de Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 4.1 y 5.1 del Título segundo, Capítulos IV y V del Protocolo de actuación.	INM COMAR
Valorar el ISN de NNACMNA a través del personal especializado y que en las decisiones que se tomen sobre su situación jurídica prevalezca el ISN.	Art. 172, 173, 177 RLM, 20 d la LSRPCYAP, 36 y 37 del RLSRYPC, 12, fracción II de Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM	INM COMAR

<p>A través del personal especializado, detectar a NNACMNA con necesidades de protección.</p>	<p>Art. 112, fracción IV de la LM, 174 RLM, 20 de la LSRPCYAP, 98 y 123, fracción V de la LGDNNA; 2.3.2.4 del Título Primero, Capítulo II, 9.4 del Título Segundo, Capítulo IX, del Protocolo de actuación.</p>	<p>INM COMAR SISTEMAS DIF PPFNNA</p>
<p>Canalizar a NNACMNA de manera inmediata a los CAS.</p>	<p>Art. 112, fracción I, de la LM, 15 fracción XIII y 62 del RLSRYPC.</p>	<p>INM COMAR</p>
<p>Canalizar a NNACMNA posibles solicitantes del RCR de manera inmediata a la COMAR.</p>	<p>Art. 174 RLM; 98, de la LGDNNA; 108 y 109 del RLGDNNA.</p>	<p>INM SISTEMAS DIF</p>
<p>Garantizar la atención integral de NNACMNA durante cualquier procedimiento administrativo la cual abarcará por lo menos: atención médica y psicológica, seguimiento de las actividades académicas y entorno social y cultural.</p>	<p>Art. 122, fracción I, de LGDNNA; 17, fracción XXVI, del EOSNDIF; 20, de la LSRPCYAP y 15 fracción XII, del RLSRYPC; 112, fracción IV LM.</p>	<p>PPFNNA COMAR SISTEMAS DIF INM</p>
<p>Asesoría a NNACMNA involucrados en procedimientos administrativos.</p>	<p>Art. 122, fracción II, de LGDNNA, 17, fracción I, del EOSNDIF; 15, fracción V de LSRPCYAP, 15, fracción XIV del RLSRYPC.</p>	<p>PPFNNA COMAR</p>
<p>Durante los procedimientos administrativos de NNACMNA se deberán dictar medidas de protección para garantizar la asistencia que requieran.</p>	<p>Art. 29, fracción I y II LM; 173, último párrafo y 176 del RLM; 20 y 21 de la LSRPCYAP, 15 fracción XII y XIII del RLSRYPC; 89, 98, primer párrafo, 120, fracción I y 123 de la LGDNNA y 106, del RLGDNNA.</p>	<p>SISTEMAS DIF INM COMAR PPFNNA</p>

Diseñar, administrar, actualizar y resguardar bases de datos de NNACMNA.	Art. 78 y 85 del MOOSNPINNA; 99 y 100, de la LGDNNNA.	Secretariado Ejecutivo del SIPINNA INM SISTEMAS DIF
Promover la formación de los servidores públicos involucrados en la materia de los derechos humanos de NNACMNA.	Art. 120, fracción IV y 125, fracción XVI, de la LGDNNNA; 5, fracción XII del MOOSNPINNA; 25 de la LM, 192, fracción I, del RLM; 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXII del RLSRYPC.	Secretariado Ejecutivo del SIPINNA INM SNDIF COMAR

95. Si bien hay un robusto marco jurídico, también es evidente que en muchos aspectos no hay claridad suficiente para establecer la actuación de cada autoridad, lo que pudiera traer como consecuencia menoscabo en la protección integral de las NNACMNA. A manera de ejemplo, sin agotar todos aquéllos temas que sería preciso esclarecer, a continuación se realiza un análisis de algunos de ellos con la intención de contribuir a clarificar la intervención de cada autoridad:

### 1. Determinación del Interés Superior de la Niñez

96. Hasta este momento la determinación del ISN de NNACMNA es efectuada por el INM, de conformidad con lo establecido en los artículos 172, 173 y 177 del RLM y, 12, fracción II, de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM, sin embargo, tal circunstancia debe analizarse a la vista de la protección integral del grupo de población en estudio, ya que el INM es la autoridad que decide su detención, además sustancia y resuelve el procedimiento administrativo migratorio que se le sigue, por lo que debe ponderarse si ante dichas acciones que realiza, las que en sí mismas se confrontan con los derechos de las NNACMNA, como es la detención, es la autoridad correcta para determinar el ISN en los procedimientos que se siguen a dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

97. De igual forma, en el procedimiento de RCR el INM, con apoyo de la COMAR, determina el ISN de NNACMNA, como lo prevén los artículos 20 de la LSRPCYAP y, 36 y 37 del RLSRYPC, sin que de su lectura se advierta

cómo se realizará ni cuál es la intervención de cada una de las autoridades; por tanto, si ésta es la medida de mayor protección internacional que el Estado mexicano brinda a personas en contexto de migración internacional, la intervención de la autoridad que detiene y, en su caso, deporta, por lo cual se insiste, debe analizarse si es ella la que debe determinar el ISN en este procedimiento.

**98.** Es de resaltarse la importancia que representa la determinación del ISN en todos los casos que involucren NNACMNA. La autoridad que tenga esa facultad debe tener certeza del procedimiento a realizar, ya que en los artículos 172, 173 y 177 del RLM; 12, fracción II de los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; 20 de la LSRPCYAP, 36 del RLSRYPC; 98 y 123, fracción IV, de la LGDNNA, se establece de manera somera tal procedimiento, siendo una normatividad todavía insuficiente para realizar una efectiva valoración del ISN.

**99.** Con independencia de la autoridad que realice tal determinación, este Organismo Nacional considera necesario que para garantizar la adecuada determinación del ISN de las NNACMNA, debe observarse lo previsto en la OG-14 (2013) y la OC-21/14, las cuales hacen referencia al procedimiento para determinar el ISN, situación que será estudiada en el siguiente apartado del presente Informe.

**100.** De un análisis de las facultades previstas en la LGDNNA y su Reglamento para el SNDIF, la PFPNNA y las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa (artículos 120 fracción I y 122, fracción I de la LGDNNA), se desprende que son ellas las encargadas de la protección y procuración integral de los derechos de NNACMNA,<sup>45</sup> así como de velar por su restitución en caso de que sean vulnerados, por lo que si bien toda autoridad debe velar por el ISN, convendría que en cuanto se tenga el primer contacto las Procuradurías de Protección sean quienes los determinen.

<sup>45</sup> En el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración", aprobado el 13 de octubre de 2016 por el Senado de la República, prevé en su fracción I, párrafo cuarto que la autoridad migratoria deberá dar aviso inmediato a distintas instancias, con la finalidad de que coadyuven en la garantía y protección de los derechos de las NNACMNA, sin embargo, se omite la obligación de notificar a las Procuradurías de Protección, quienes de conformidad con la LGDNNA son las encargadas de brindar la protección y procuración integral de los derechos de ese grupo de población en situación de vulnerabilidad.

## 2. Base de datos

**101.** Otro punto que resulta de especial interés es la situación que se presenta con la base de datos de NNACMNA, ya que conforme al contenido de los artículos 99 de la LGDNNNA y 43 de su Reglamento, le corresponde al SNDIF el diseño, administración, actualización y resguardo de bases de datos de NNACMNA, no obstante, la misma legislación en su artículo 100 indica que el INM debe proporcionar y colaborar con el citado Sistema, y en coordinación con el SNDIF le corresponde resguardar las bases de datos de NNACM. En una misma área intervienen diversas autoridades y al parecer con tareas similares, ya que es competencia tanto del SNDIF como del INM el resguardo de la citada base de datos, lo que podría provocar algunas diferencias de puntos de vista.

## 3. Información

**102.** En los artículos 78 y 85 del MOOSNPINNA se indica que corresponde a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA la obligación de diseñar, administrar y actualizar el Sistema Nacional de Información, y que ese sistema nacional se integrará principalmente de la información que proporcionen la PFPNNA y el SNDIF. Ante la falta de una distribución detallada de las facultades y obligaciones respecto de tan importante mecanismo de información, resulta indispensable que tanto el SNDIF como el INM determinen de manera puntual la coordinación que llevarán a cabo, a fin de evitar la revictimización de NNACMNA, pues aunque no se establece en la legislación, se infiere que tal información únicamente puede ser recabada mediante la comparecencia o entrevista que las autoridades involucradas realicen a la niñez no acompañada; aunado a que no se precisa la forma en la que se obtendrán datos tan importantes como: “susceptibilidad de recibir protección internacional o complementaria [...] identificación de que fue víctima, testigo u ofendido en algún delito en su país de origen, residencia habitual, país de destino o en el territorio nacional [...]” (fracciones X y XI del artículo 43 del RLGDNNNA).

**103.** Por lo anterior, la CNDH considera que el hecho de que las autoridades referidas obtengan, brinden y resguarden las bases de datos que se integrarán al Sistema Nacional de Información, puede ocasionar duplicidad de funciones aunado a que no se pueda tener la secrecía correspondiente de la misma, tomando en consideración que son varias las autoridades que intervienen para su diseño, administración y resguardo.

#### 4. Capacitación

**104.** En los artículos 120, fracción IV y 125, fracción XVI, de la LGDNNNA; 5, fracción XII del MOOSNPINNA; 25 de la LM y 192, fracción I, del RLM; 15, fracción XIII, de la LSRPCYAP y 15, fracción XXII del RLSRYPC, se otorga la facultad, por separado, al Secretariado Ejecutivo del SIPINNA, al INM, a la COMAR y al SNDIF, para realizar acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA.

**105.** Dichas acciones deben realizarse de manera permanente y coordinada para que los esfuerzos no sean inadecuados o se dispersen, pues cada autoridad trabaja en un campo distinto al de la otra, por lo que resulta necesario que la coordinación recaiga solo en una de ellas para complementar y especializar a los servidores públicos que tengan contacto con NNACMNA.<sup>46</sup>

**106.** Lo anterior es de suma importancia para la debida protección de NNACMNA, pues el INM, la COMAR y los Sistemas DIF, tienen la obligación de identificar las necesidades particulares de protección que presenten las NNACMNA a efecto de brindarles una atención adecuada,<sup>47</sup> por lo que resulta indispensable que los servidores públicos de esas instituciones cuenten con un conocimiento integral, tanto de los derechos de la niñez como del procedimiento administrativo migratorio y del RCR, lo que puede obtenerse mediante el concierto tanto de las autoridades obligadas como de aquéllas a quienes les corresponde brindar la capacitación de los mismos.

**107.** Toda vez que en el artículo 9, fracción XII, del MOOSNPINNA la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA queda obligada a “Diseñar e implementar de manera coordinada y permanente programas de formación integral y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, resultaría pertinente que sea esa Secretaría la que coordine los programas de capacitación y formación que se realicen respecto a los derechos de la niñez migrante con todas las autoridades involucradas

<sup>46</sup> Dentro de los compromisos que el Estado Mexicano realizó en la Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” Declaración de Acción de San José, se encuentra concatenado con lo mencionado en el párrafo citado, en específico en: “Fortalecer las capacidades institucionales y la formación y capacitación de funcionarios, para sostener sistemas de calidad”. 7 de julio de 2016, San José, Costa Rica.

<sup>47</sup> *Idem*. Relacionado con el compromiso: “Fortalecer la cooperación a fin de cooperar la asistencia básica y programas de apoyo para solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, incluyendo el acceso a servicios”.

en el tema; ello permitiría establecer un estudio de los contenidos adaptándolos a una protección integral de sus derechos fundamentales.

**108.** No pasa inadvertido que el artículo quinto transitorio del RLGDNNA establece que los lineamientos, acuerdos, protocolos, metodologías y demás disposiciones administrativas de carácter general que se deban emitir, conforme a la LGDNNA y ese Reglamento, deberán ser expedidos dentro del plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Reglamento, ya que si bien el INM emitió 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, no existen otros instrumentos para la debida atención de NNACMNA, los cuales resultan indispensables para su correcta protección, como podrían ser los lineamientos que determine la PFPNNA para la determinación del interés superior, protocolos que establezcan la forma en que se debe llevar a cabo las representaciones en coadyuvancia y suplencia, entre otros.

**109.** Derivado del estudio que se realizó a la legislación nacional en el tema, también es de observar lo establecido en el artículo 96 de la LGDNNA, que prevé la prohibición de “[...] devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”; dado que los conceptos de “transferir o remover” no son claros, prestándose de nueva cuenta a confusión o a interpretaciones subjetivas, y tampoco se precisa cómo debe realizarse la valoración de NNACMNA que se ubique en esos supuestos, por lo que debe aclararse esta situación y determinarse las acciones a efectuar, las autoridades involucradas y el tipo de medidas que deberán tomarse.

**110.** De los ejemplos antes descritos queda claro que aun cuando contamos con un robusto marco jurídico para la protección integral de los derechos de NNACMNA, el panorama todavía permanece confuso, lo que puede repercutir en forma negativa en la protección de los derechos de NNACMNA. Es necesario el acuerdo de las dependencias involucradas para el establecimiento de un punto focal que coordine de manera efectiva los esfuerzos realizados por cada una de ellas, de lo contrario caeremos en duplicidad de acciones o en el incorrecto ejercicio de alguna de ellas, lo que

desafortunadamente puede menoscabar el ejercicio de los derechos humanos de NNACMNA y de su interés superior.

**111.** Por otra parte, no pasa desapercibido que también existen facultades de coordinación entre las autoridades involucradas en la protección de las NNACMNA y las cuales son claras pues así las prevén de manera específica las diversas leyes y reglamentos tendentes a la protección de dicho grupo en situación de vulnerabilidad. De igual manera para ejemplificar lo anterior se presenta el siguiente cuadro:

FACULTADES DE COORDINACIÓN	FUNDAMENTO
El Secretariado Ejecutivo del SIPINNA coordinará las acciones entre las dependencias y las entidades competentes de la Administración Pública Federal que deriven de la LGDNNA.	Art. 130, fracción I de la LGDNNA.
El INM en coordinación con la PFPNNA, emitirá un protocolo a fin de que dentro de los procedimientos administrativos migratorios de NNACMNA se privilegie el ISN.	Art. 105 RLGDNNA.
El INM en apoyo de la COMAR determinará el ISN de NNACMNA solicitantes del RCR.	Art. 177, del RLM y 37 del RLSRYPC.
Los Sistemas DIF en coordinación con el INM y la COMAR deberán identificar a NNACMNA que requieren protección internacional, ya sea como refugiado o por otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado y personalizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.	Art. 98, de la LGDNNA y 109 del RLGDNNA.
La PFPNNA coordinará con el INM, la COMAR, Sistemas DIF, la ejecución y seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de NNACMNA, a fin de que se actúe de manera oportuna y articulada.	Art. 122, fracción III de la LGDNNA.
El SNDIF diseñará, integrará y administrará las bases de datos sobre NNACMNA para su incorporación al Sistema Nacional de Datos, misma que compartirá con la PFPNNA, por su parte el INM y los Sistemas DIF enviarán la información con la que cuenten.	Art. 99 y 100 de la LGDNNA

### C. Interés Superior de la Niñez

**112.** El ISN es uno de los principios rectores que conforma los derechos humanos de las NNACMNA. Toda autoridad que tenga contacto con este grupo de población debe considerarlo como prioritario al momento de tomar decisiones que los involucren, pues ello redundará en una adecuada asistencia y protección integral.

#### *1. Aspectos generales*

**113.** En el artículo 25.2 de la DUDH quedó establecido: “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños [...] tienen derecho a igual protección social”.

**114.** La CDN, por su parte, menciona en el párrafo 9 de su preámbulo que: “el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal”. El concepto niña y niño aplica, en términos de la misma Convención, para toda persona menor de 18 años de edad. En el artículo 2.2 de dicha Convención afirma que los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para garantizar que la niña y el niño se vean protegidos contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las opiniones expresadas o creencias de sus padres, tutores o familiares.

**115.** De esta manera y tomando en cuenta que las NNACMNA como personas tienen derechos humanos, por su condición de proceso de maduración necesitan de protección y cuidado especiales, como se establece el interés superior de los mismos al indicar la CDN en su artículo 3.1 que “en todas las medidas concernientes a las niñas y niños que tomen las instituciones públicas o privadas, de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior de la niña y del niño”.

**116.** La CPEUM en su artículo 4o., párrafo ocho, hace referencia al mismo concepto de la siguiente forma: “En todas las actuaciones y decisiones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”.

**117.** Uno de los obstáculos a nivel nacional con los que se enfrenta la interpretación y aplicación de esta norma de procedimiento, principio y de-

recho, es que la LGDNNA, la LM y la LSRPCYAP, con sus respectivos Reglamentos, no clarifican de manera precisa el alcance del concepto, lo que termina limitando la protección y ejercicio del ISN, específicamente hablando de NNACMNA a la hora de garantizar, reconocer y proteger los derechos de este grupo poblacional.

**118.** Por ello, se vuelve necesario retomar lo que se establece en diversos instrumentos y documentos internacionales que clarifican la aplicabilidad del ISN. La OG-14 (2013), “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, en su párrafo cuarto dice lo siguiente: “El objetivo del concepto del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico —entendiéndose como el desarrollo físico, intelectual, moral, psicológico y social del niño— del niño”.<sup>48</sup>

**119.** En el mismo instrumento internacional se recuerda que no hay jerarquía de derechos, por lo que los previstos en la Convención están directamente relacionados con el ISN, y ninguno debería verse perjudicado por una interpretación negativa del mismo, como, por ejemplo, la situación que viven las NNACMNA en tránsito por México, cuando la autoridad administrativa migratoria mexicana restringe su libertad, para aparentemente proteger su derecho a la seguridad y a la integridad física.

**120.** La CNDH ha obtenido diversos testimonios donde las NNACMNA que están detenidos en las estaciones migratorias, tienen dificultad para entender y tampoco se les explica suficientemente la situación por la que atraviesan, por lo que terminan con sentimientos negativos y situaciones decepcionantes y violentas,<sup>49</sup> mientras que desde la visión adultocrática de las autoridades mexicanas se piensa que se les está protegiendo.

<sup>48</sup> Observación General Núm. 14, “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” (artículo 3, párrafo 1), Comité sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 29 de mayo de 2013, párr. 4o.

<sup>49</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias de Acayucan, Veracruz, y Hermosillo, Sonora, el 23 de mayo de 2016.

Jonathan "N", hondureño, 17 años: *"Me siento triste. No me han dicho el por qué estoy aquí. Opino que es muy malo este lugar porque el personal me habla como enojado y de mal carácter"*

Eduardo "N", guatemalteco, 17 años: *"Tengo mucha desesperación, ya que me dijeron que estoy aquí por mi seguridad y por no contar con papeles para estar legalmente en México."*

Pedro "N.", guatemalteco, 15 años: *"Me siento desesperado de estar aquí. Me dijeron que es por mi seguridad."*

121. En la OG-14 (2013) se hace referencia a la necesidad de tomar en cuenta al interés superior como un concepto triple; basado en los siguientes aspectos:

- a. **Derecho sustantivo:** Debe considerarse de manera primordial siempre que se evalúe y tenga en cuenta las necesidades de una niña, niño, adolescente o un grupo infantil en una situación particular, teniendo en cuenta distintos intereses, su opinión y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión sobre una cuestión que afecta directa o indirectamente a la niña o niño en cuestión, estableciendo una obligación intrínseca de su cumplimiento para los Estados. En este sentido aplica la reflexión sobre diversos derechos que deberían ser reconocidos por la autoridad migratoria mexicana para las NNACMNA, empezando por la no detención, el cual debería ser un derecho permanente y no una excepción (tal como lo establece el artículo 111 del RLGDNNA); de igual forma el derecho a escuchar su opinión en todos los procesos administrativos y judiciales que le competen, el derecho a la representación jurídica y el derecho a contar con un tutor durante la definición de su procedimiento migratorio y todas las decisiones que le afecten tanto si abandona el país como si se queda en él.
- b. **Principio jurídico interpretativo fundamental:** Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el ISN. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

- c. **Una norma de procedimiento:** Con la finalidad de tomar una decisión sobre una situación particular que afecte a una niña, niño, adolescente o grupo de niñas, niños o adolescentes, el Estado deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (tanto positivas como negativas) sobre dicha afectación hacia las niñas, niños y/o adolescentes interesados, así como justificar la toma de decisiones que dejan en claro cómo se ha tenido en cuenta el derecho del ISN y cómo lo están aplicando en cada caso particular, en qué criterios se basa la decisión que se toma y cómo se ponderan todos los intereses de la niña, niño o adolescente frente a otras consideraciones. Esto implica que el Estado mexicano debe explicar en cada caso particular por qué realiza la detención, su finalidad, qué herramientas y estrategias de apoyo le brinda a cada NNACMNA, cumpliendo además con el marco jurídico actual mexicano, situación que a la fecha es nula o excepcional como dan cuenta algunos de los testimonios que la CNDH ha recabado en las estaciones migratorias, alguno de los cuales se citan a continuación.<sup>50</sup>

Leonel "N", hondureño, 17 años: *"No me han dicho nada acerca de mi situación migratoria, ni sobre mi derecho a solicitar refugio".*

Magdalena "N", hondureña, 17 años: *"Nadie me ha informado nada".*

122. En la OG-14 (2013), se hace especial énfasis, en los artículos 47 y 48, sobre la necesidad de que los Estados parte de la Convención elaboren y adopten todas las medidas necesarias para la aplicación del ISN como derecho, norma de procedimientos y principio jurídico.

123. Esto incluye las decisiones individuales tomadas por instituciones administrativas y judiciales que tengan afectación directa o indirecta hacia las niñas, niños y adolescentes, en contexto de movilidad humana.

124. En términos generales, vale la pena señalar el incumplimiento a lo establecido en el artículo Quinto Transitorio del RLGDNNA, toda vez que no se cuenta con manuales, acuerdos, protocolos o metodologías actuali-

<sup>50</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en la estación migratoria de Tampico, Tamaulipas, el 23 de mayo de 2016.

zados conforme el nuevo ordenamiento jurídico, respecto de la protección integral que las autoridades gubernamentales mexicanas como el INM, la PFPNNA, SNDIF y COMAR, deben brindar a las NNACMNA.

**125.** Esta Comisión Nacional reconoce el esfuerzo realizado por la SEGOB, COMAR e INM, quienes el 4 de julio de esta anualidad presentaron a los medios de comunicación el “Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”, documento que tiene como finalidad, entre otras cosas, mejorar la comunicación entre NNACMNA y los funcionarios encargados de identificar indicios de necesidades de protección internacional en el marco de respeto a sus derechos humanos basado en documentos internacionales como la OC-21/14 y la OG-6 (2005).

**126.** Dicho Protocolo se divide en siete pasos de detección, aplicación de entrevista y cuestionario. Incorpora conceptos psicológicos de desarrollo infantil y técnicas de entrevista de forma asertiva y empática; sin embargo, consideramos que puede reforzarse precisando la autoridad encargada de su aplicación, para evitar dejarla abierta a la especulación, ya que no se establece.

**127.** En ese contexto, la Dirección de Capacitación Migratoria del INM actualmente coordina la capacitación acerca de la aplicación del mencionado documento, lo que hace suponer que está dirigido, principalmente, a personal de ese Instituto (OPI's), aun cuando no es el idóneo para realizar las entrevistas, puesto que forma parte de la autoridad que detiene y, en su caso, deporta a las NNACMNA.

**128.** Es importante señalar que personal de esta Comisión Nacional ha participado como receptor del mencionado curso que la Dirección de Capacitación Migratoria del INM coordina, el cual se asume en un lenguaje especializado en infancia y dura aproximadamente 12 horas, tiempo que se considera insuficiente, puesto que los conceptos y tecnicismos son complejos para su debida comprensión, además, no se tiene la certeza de que se dirija a personal previamente capacitado en el tema y la formación de 12 horas en línea no debe ser utilizada para validar a personal administrativo migratorio como especialistas en niñez migrante. En consecuencia, hace falta fortalecer la capacitación a personal especializado en niñez migrante y protección internacional de la misma, ya que esto redundará en una mejor aplicación del citado Protocolo y en el respeto a los derechos humanos de dicho grupo en estado de vulnerabilidad.

**129.** Pareciera que dicho instrumento mejor debiera ser aplicado únicamente por personal especializado de los Sistemas DIF y/o de las Procuradurías de Protección, en instalaciones de los CAS del SNDIF adecuadas para que las NNACMNA se encuentren en un ambiente que les genere confianza y puedan expresar los motivos ciertos por los cuales salieron de su país.

**130.** Es de destacarse que en el Protocolo de actuación, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2016, se observa la implementación de algunas buenas prácticas enfocadas a mejorar la atención de NNACMNA, como lo es el contenido del aviso que el INM debe generar a los Sistemas DIF, ya que incluye la señalización expresa de “solicitud de canalización” que anteriormente no existía, y con la cual se está de acuerdo, ya que genera mayor certeza para el respeto de los derechos humanos de dicho grupo en estado de vulnerabilidad, pues anteriormente el INM solo avisaba del alojamiento en la estación migratoria, en cambio ahora solicita su canalización.

**131.** No obstante lo anterior, dicho Protocolo debe completarse con la obligación de notificar a la CNDH y a los organismos estatales de derechos humanos la presentación de NNACMNA en un recinto migratorio, tal y como lo establece el artículo 112, fracción I, de la LM.

**132.** Por otro lado, encontramos que en la 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”.<sup>51</sup> Por lo que la determinación del ISN debe ser el eje rector de todas las decisiones que tomen las autoridades res-

<sup>51</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

pecto de la situación jurídica de las NNACMNA, siendo igualmente importante para este Organismo Nacional, escuchar la opinión de la niñez no acompañada, tomando en consideración sus características físicas y personales.

133. Sirve, como ejemplo de lo anterior, el siguiente testimonio:<sup>52</sup>

**Lizeth "N". 17 años, salvadoreña. "Me siento desesperada, me dijeron que estoy aquí por no tener documentos, pienso que está muy mal ya que no hice nada malo, solo quería reunirme con mi mamá"**

134. También debe incluirse la obligación por parte del Estado "de velar porque en todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de éstos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión".<sup>53</sup>

135. La OC-21/2014 "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional", también incluye esta responsabilidad para agentes particulares y proveedores de servicios de los gobiernos, lo que genera la obligación de las autoridades competentes, en este caso de la PFPNNA, para autorizar, registrar, certificar y supervisar a estas estancias particulares como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con el artículo 108 de la LGDNNA.

136. Para la evaluación del ISN, la OG-14 (2013) sugiere que se trate cada caso desde su particularidad y no como un todo, aunque se habla de grupos de niñas y niños, como lo menciona dicho instrumento: "las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia

<sup>52</sup> Testimonio recabado por personal de la CNDH en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, el 24 de mayo de 2016.

<sup>53</sup> Observación General Núm. 14, "Sobre el derecho del niño a que su interés superior..." *op. cit.*, párr. 30.

o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores”.<sup>54</sup>

**137.** En cuanto a otras responsabilidades que deben adquirir los Estados para impulsar el ISN se incluye la capacitación al personal que está relacionado de manera directa o indirecta con la toma de decisiones que afectan a las NNA, incluyendo específicamente a los profesionales que trabajan con la niñez. Lo anterior debe implicar, en el caso mexicano, que todos los agentes migratorios, personal de los albergues de los Sistemas DIF, de las OCS, así como personal de la PFPNNA y las respectivas Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, deban estar certificados en competencias y habilidades específicas de la determinación del ISN, más allá del curso de formación de 40 horas que algunos agentes del INM tomaron en los años 2011 al 2013, para formarse como OPI’s.

**138.** Hay que enfatizar que no cualquier persona está facultada ni preparada para poder determinar el ISN. No solo se pide que los profesionales cualificados sean profesionales en la materia sino que tengan formación y capacitación especial: “[...] entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva. En la medida de lo posible, en la evaluación del interés superior del niño debería participar un equipo multidisciplinario de profesionales”.<sup>55</sup>

**139.** El marco jurídico nacional actual ha incorporado conceptos fundamentales de los instrumentos internacionales firmados por México en materia de protección para NNACMNA, como el ISN, el debido proceso, la reunificación familiar, el derecho a ser escuchado, sin embargo, al analizar los diversos testimonios recabados por esta Comisión Nacional y los documentos ya publicados por organismos internacionales, así como por OSC, se evidencia que la información solicitada debe ser obtenida por profesionales certificados en la atención a la niñez y en específico en el principio de la determinación del ISN, situación que actualmente no se ve plasmada en la realidad cotidiana que viven las NNACMNA en su tránsito por México cuando son detenidos por la autoridad mexicana; la misma si-

<sup>54</sup> *Ibid.*, párr. 48.

<sup>55</sup> *Ibid.*, párr. 94.

tuación se refleja en el momento de hacer el análisis sobre el ISN por dichas autoridades.

**140.** La OG-14 (2013) señala como necesario que cada país elabore una lista sobre los puntos básicos y necesarios a tomar en consideración para la determinación del ISN y que sea particularizada para cada población infantil específica o casos particulares, como serían NNACMNA.<sup>56</sup> Los servidores públicos mexicanos que están en contacto con las NNACMNA deben tomar como base la lista de datos que se incluye en la normatividad nacional e internacional, además de incluir dentro de la evaluación las diversas situaciones de vulnerabilidad que pueden tener las NNACMNA, y que dentro de las entrevistas debe quedar clarificado por parte de los especialistas que las realizan, su género, edad, condición de viaje, pertenencia a algún grupo étnico, si ha sido víctima o testigo de delito y si tiene alguna discapacidad física o intelectual, entre otras.

**141.** Cuando se realice la determinación del ISN se debe procurar en todo momento la protección y cuidados de las NNACMNA y la misma CDN es muy clara al decir que esto no debe ser justificación del Estado para privar a un niño de su libertad o limitar sus demás derechos contenidos en el ISN, como lo han mencionado organizaciones y organismos internacionales en el caso de la autoridad migratoria en México, respecto de las condiciones de detención y encierro que sufren las NNACMNA por parte de la autoridad mexicana.

**142.** Para la determinación del ISN debe tomarse en cuenta el perfil de los profesionales que la realizan. Deben estar relacionados con la infancia de manera directa y especializada, y la determinación debe ser interdisciplinaria, dado que todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que intervengan en el proceso de tal determinación deben trabajar de manera conjunta, lo que implica desarrollar e implementar nuevos protocolos de atención coordinados no basados en procesos administrativos, sino en la determinación del ISN de las NNACMNA.

**143.** Especial atención merece el tema de la protección jurisdiccional que debe recibir la infancia que se encuentra en territorio nacional, lo que llevó

---

<sup>56</sup> En el marco de la Conferencia de Alto Nivel denominada “Retos de las instituciones de los Ombudsmen respecto a los flujos migratorios mixtos”, llevada a cabo los días 7 y 8 del mismo mes y año en Tirana, Albania, uno de los puntos que se requirieron a los Estados fue proporcionar tratamiento especial a la niñez en contexto de migración internacional no acompañada y refugiada, acorde con sus necesidades especiales salvaguardando sus derechos fundamentales.

a la SCJN a emitir el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes”,<sup>57</sup> y el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”; en ellos se considera como un elemento extra la vulnerabilidad que presentan las personas en contexto de migración, el hecho que las niñas, niños y adolescentes sean no acompañados, por lo que se debe garantizar la evaluación sobre su identidad, nacionalidad, antecedentes étnicos, culturales, lingüísticos, crianza, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección.

**144.** El último de los Protocolos referidos hace hincapié en la importancia de “que los niños, niñas y adolescentes cuenten con toda la información de manera sencilla, para que entiendan todas sus opciones legales y las consecuencias de cada una de ellas, en su caso, el sentido de su resolución y los pasos que se tendrán que seguir posteriormente para cumplir la misma”.<sup>58</sup> Este Organismo Nacional insiste y reconoce la necesidad prioritaria de que NNACMNA sean debidamente informados, con respeto y de manera documentada acerca de sus derechos.

**145.** El Protocolo de Actuación citado, considerado como criterio orientador, refiere que el interés superior del niño, niña o adolescente también garantiza su derecho a la educación y a un nivel de vida adecuado acorde con su desarrollo físico y mental, lo cual implica el acceso a la salud y tratamientos para enfermedades y rehabilitación.

**146.** La falta de atención sobre el principio del ISN constituye una constante preocupación para este Organismo Nacional, es así que se han emitido las recomendaciones 18/2010, 27/2010, 23/2011, 54/2012, 77/2012, 31/2013, 36/2013, 17/2014, 22/2015, 27/2015 y 22/2016, en las cuales se ha observado su incumplimiento; algunas de estas recomendaciones y las violaciones al ISN serán analizadas con mayor detalle en los siguientes capítulos de este documento.

<sup>57</sup> Respecto del carácter orientador del Protocolo se encuentra la siguiente tesis: “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es vinculante y por tanto no tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, pero constituye una herramienta para quienes ejercen dicha función”, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2014, Registro 2006882.

<sup>58</sup> SCJN. México, 2013, p. 97.



## 2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales.

147. Organizaciones como HRW han hecho énfasis en que los profesionales que traten con las niñas y niños deben proporcionar con claridad toda la información necesaria a esta población para que comprendan cabalmente sus derechos, especialmente que se garantice el interés superior: “Ante la falta de información y asistencia adecuada, a menudo los niños recurren a los consulados en busca de ayuda. Por ejemplo, cuando Daniel L. llegó a México con su hermano pequeño, primero habló con un agente del INM para pedir asilo y fueron remitidos a un funcionario consular. Le conté mi problema a alguien del consulado salvadoreño. Me dijo que fuera a la COMAR a pedir ayudar. Hablé con la COMAR y me abrieron una solicitud, nos contó Daniel L.”<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central”, marzo, 2016, p. 80.

**148.** Los ejemplos y testimonios que se plasman en los informes de organismos internacionales y OSC evidencian no solo la falta de capacidad del personal del INM y de otras instancias para comunicarse asertivamente con NNACMNA, sino la falta de preparación, de capacitación y de experiencia, eso sin incluir, según lo menciona la CDN, la opinión del niño o niña, para garantizar su derecho a ser escuchado, previsto en su artículo 12, debiendo incluirse dentro del procedimiento de la determinación del ISN.

**149.** También es importante señalar que la determinación del interés superior del niño debe estar considerada en el ámbito de la repatriación de las NNA, ya que para HRW no basta con localizar a la familia en el país de origen, es indispensable que se obtenga información confiable y suficiente de que la reintegración familiar será en beneficio de la NNACMNA y no se le exponga con esta medida a que vuelva abandonar su hogar o a ponerse en una situación de riesgo.

**150.** En este punto coincide el informe de “Niñez Detenida” elaborado por el Centro Fray Matías de Córdoba y la Universidad de Lanús (2012), haciendo referencia a que es la autoridad mexicana quien deberá aportar información confiable y suficiente para promover la reintegración familiar de NNACM y no se les expondrá con esta medida a que vuelvan a abandonar su hogar o a ponerse en una situación de riesgo por violencia intrafamiliar o social.

**151.** Tanto el Centro Fray Matías de Córdoba como la Universidad Lanús y HRW manifiestan su preocupación ante la ausencia del procedimiento del ISN en las normas y procedimientos migratorios, donde se debe buscar que se asegure una protección integral de la infancia antes de alcanzar los objetivos de las políticas migratorias, en especial de los mecanismos de control, por lo que se propone un perfil de los profesionales que deberían intervenir en el procedimiento de atención y protección de la infancia migrante, similar a la figura actual del OPI, además deben poseer los conocimientos necesarios y “estar especializados en atención a la infancia para que los intereses de NNA estén debidamente protegidos y sus necesidades en materia jurídica, social, sanitaria, psicológica, material y educativa sean íntegramente evaluadas y contempladas”.<sup>60</sup> Se incluye en este perfil traductores de las diversas lenguas de origen, así como conocimiento de las cues-

<sup>60</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala”, Universidad Nacional de Lanús y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, A. C., Capítulo 6, Repatriaciones ajenas al Interés Superior del Niño: Procedimientos y Decisiones arbitrarias. México, 2012, p. 3.

ciones vinculadas con la migración y sobre los impactos del proceso migratorio en las NNACMNA que lo transitan.

**152.** Ante esta situación, HRW realizó en su último informe una serie de observaciones en las que indicó que “El INM cuenta con oficiales de protección a la infancia para llevar a cabo evaluaciones del interés superior de los niños y determinar sus necesidades de protección. Sin embargo, la mayoría de los niños con los que hablamos nos dijeron que no creían haber hablado nunca con un oficial de protección a la infancia del INM”.<sup>61</sup> La CNDH ha constatado esta situación, ya que en los cuestionarios y visitas a recintos migratorios realizados por su personal, la mayoría de NNACMNA indicaron no haber tenido contacto con un OPI.

**153.** En el ámbito del ISN se señala la manipulación del lenguaje adulto-crático por parte de las autoridades mexicanas para justificar sus decisiones con base supuestamente en el reconocimiento de la determinación del ISN: “La política migratoria, y en particular los mecanismos dirigidos a la detención y repatriación de NNA migrantes, recurren a una serie de eufemismos [que ocultan el carácter de las medidas que se adoptan. Esta estrategia no solamente implica una tergiversación semántica]. El principal problema de la utilización de esos eufemismos es que invisibiliza la verdadera naturaleza jurídica de prácticas estatales violatorias de derechos fundamentales, y dificulta el análisis, monitoreo y evaluación de la política migratoria”.<sup>62</sup>

**154.** Aseguramiento, presentación, alojamiento o estancia son conceptos utilizados indistintamente en diferentes normativas o informes oficiales del gobierno mexicano para referirse a una misma situación: la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes migrantes en estaciones migratorias o albergues cerrados del DIF. “Sin embargo, los términos que se ajustan a la naturaleza jurídica de esa circunstancia, como detención, encierro, o privación de la libertad, no son utilizados en ninguna de las políticas públicas que disponen o aplican esas medidas”.<sup>63</sup>

**155.** Repatriación (voluntaria), devolución y retorno asistido aluden a la disposición, por parte de la autoridad migratoria, de la salida de una

<sup>61</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 54.

<sup>62</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes”, *op. cit.*, Resumen ejecutivo, p. 8.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Capítulo 3. Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p. 20.

NNACMNA desde México hacia su país de origen. Sin embargo, al examinarse detenidamente los procesos que conducen a estas decisiones, cómo y quién adopta esa medida, a través de qué clase de procedimientos, qué derechos y garantías son reconocidos y pueden ser efectivamente ejercidos, los conceptos que podrían definir de manera más precisa estas prácticas en muchas ocasiones son los de expulsión o deportación.

**156.** Estos son algunos de los ejemplos más evidentes de los eufemismos que se utilizan de manera generalizada en el contexto de política migratoria y, específicamente, en los procedimientos administrativos que se desarrollan ante la irregularidad migratoria de un niño, niña o adolescente migrante que reside o transita por territorio mexicano.

**157.** No obstante lo anterior, debe reconocerse que “Este uso de eufemismos genera una serie de problemas en términos de derechos de los NNA migrantes. Principalmente, invisibiliza la real naturaleza jurídica de las respuestas estatales frente a la migración irregular, dificulta su reformulación y la búsqueda de alternativas más integrales para encauzar el fenómeno. También provoca que los funcionarios que trabajan con NNA, no tengan en cuenta la gravedad del hecho de que estén privados de su libertad, ni la vulneración de derechos que ello supone, al grado de normalizar esa práctica y verla como parte “natural y necesaria” del proceso migratorio”.<sup>64</sup>

**158.** Se considera importante señalar, como lo hace HRW, la forma en que se estructuran las entrevistas por parte del INM sin considerar realmente el ISN: “Aquellos que huyen en busca de seguridad no siempre explican con detalle las razones por las cuales abandonaron sus países. Esto es particularmente cierto en el caso de los niños, sobre todo cuando no distinguen a las autoridades de protección infantil del INM de los agentes de inmigración del INM. Tal y como señalan las directrices del ACNUR para las solicitudes de asilo de niños: Los niños no pueden articular sus solicitudes de la condición de refugiado en la misma forma que los adultos y, por lo tanto, pueden requerir especial asistencia para llevarla a cabo. Además, tal como observa la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores no Acompañados y Separados en Europa: Los niños y las niñas podrían dar información falsa a las diferentes autoridades debido a malentendidos, a que son coaccionados o simplemente porque no conocen la información solicitada”.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>65</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 72.

**159.** Dentro de las funciones y actividades que realiza personal de este Organismo Nacional se encuentran las visitas a albergues y recintos migratorios en las que han advertido la poca presencia de los OPI's durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio de las NNACMNA, no obstante, en las escasas ocasiones en que han intervenido, no cuentan con un protocolo de actuación para la detección de posibles solicitantes del RCR, generando con ello que no existan las condiciones idóneas para que las NNACMNA puedan tener la confianza de compartir la situación por la cual abandonaron su país de origen y lo que los orilló a viajar solos.

**160.** Existen diversos posicionamientos de las OSC respecto a la preocupación de que actualmente no se respeta la determinación del ISN de NNACMNA, como se puntualizó por Pérez García, director de la Red por los Derechos de la Infancia en México, al señalar en la publicación del Universal el día 29 de mayo: “el país está dando preferencia a acuerdos político-económicos con Estados Unidos, y está fallando al artículo 4o. constitucional, que establece que todas las acciones que realice el Estado deben tener como prioridad el interés superior de la niñez. Con los operativos que se realizan por parte de la autoridad mexicana en el marco del programa Frontera Sur la deportación se ha incrementado. Un 86% de niñas, niños y adolescentes que son detenidos son deportados, lo que es una violación grave a sus derechos humanos. Es obvio que si las niñas y niños vienen huyendo de la violencia de su país, regresarlos a su contexto en muchas ocasiones significa regresarlos a la muerte”<sup>66</sup>

**161.** Las OSC y los Organismos Internacionales buscan que no se justifiquen las políticas migratorias restrictivas del Estado mexicano hacia las NNACMNA con la utilización de términos eufemísticos como alojamiento, protección o presentación, cuando en la realidad se está vulnerando el ISN a esta población infantil.

**162.** La autoridad migratoria mexicana debe analizar si realmente quiere ser congruente con la normatividad internacional y nacional en materia de protección de los derechos de la niñez actual y dar un paso en ese sentido en sus modelos de atención, lo que implica dejar de realizar las prácticas de detención hacia NNACMNA, modificar internamente los conceptos y dejar en claro que no son acciones de protección las que los retienen en las estaciones migratorias sino acciones de control migratorio. El Estado mexicano

<sup>66</sup> El Universal, “Imparable, Migración Infantil”, 29 de mayo de 2016.

debe buscar la integralidad de los derechos de NNACMNA, determinar de manera eficaz el ISN y velar porque dicho principio siempre sea respetado.

**163.** Para ello, es necesario mencionar que la determinación del ISN es un procedimiento flexible y dinámico, que en términos de lo dispuesto en los instrumentos internacionales citados en este inciso, como lo es la OG-14 (2013), consiste en efectuar un análisis multidisciplinario por profesionales en la niñez en contexto de la migración, que evalúen las circunstancias de vida, la madurez física y mental, entre otras cosas, de las NNACMNA, para efecto de establecer la atención, el cuidado y protección que requieren, de acuerdo al caso particular, y cuyo resultado será los parámetros que deban observarse por todas aquellas autoridades que tengan interacción con NNACMNA, y que de acuerdo a su atribución requiera emitir una resolución sobre su persona.

**164.** La CrIDH ha señalado que la determinación del ISN se debe hacer a partir de una evaluación de las circunstancias que rodean el caso como son las características individuales del niño en concreto, la red de apoyo del niño y los riesgos posibles entre otros, para luego evaluar el impacto de su desarrollo y bienestar.<sup>67</sup>

**165.** En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que la PFPNNA debe emitir los lineamientos a seguir para la determinación del ISN, los cuales serán las bases a considerar por las Procuradurías de Protección, quienes son las instancias competentes para, en cada caso en concreto, resolver sobre el ISN, 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 NNA, conclusión que deberán tomar en consideración las demás instancias relacionadas con la atención a de NNACMNA, como pueden ser los CAS, INM, COMAR, DIF, SS y SEP, que por Ley tienen la responsabilidad de velar por su interés superior.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2012, párr. 108.

<sup>68</sup> La “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración en materia de infancia migrante”, presentada ante la Mesa Directiva del Senado de la República el 26 de abril de 2016, indica en su artículo 74, que en tanto la Procuraduría de Protección determina el ISN el NNACM será documentado como visitante por razones humanitarias, situación con la que coincidimos al ser un derecho de ese grupo de población en estado de vulnerabilidad.

**166.** Velar por el ISN, en cambio, debe entenderse como la obligación de todas las autoridades e instituciones involucradas en la atención integral de NNACMNA en reconocer y garantizar que ese grupo en estado de vulnerabilidad tenga acceso a todos los derechos señalados en el marco normativo nacional e internacional, de acuerdo a los parámetros establecidos en la determinación del ISN.

#### **D. Tutor para niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional, no acompañados o separados de su familia**

**167.** El Comité de los Derechos del Niño estableció en la OG-6 (2005) que tan pronto como se determine la condición de menor no acompañado o separado de su familia, se nombrará un tutor a quien se le consultará e informará de todas las medidas adoptadas en relación con la NNACMNA.<sup>69</sup>

**168.** La CrLDH mencionó, en la OC-21/2014, que los procesos administrativos y judiciales que involucren NNACM no acompañados y separados de sus familias no podrán ser iniciados hasta en tanto no haya sido nombrado un tutor; el cual debe mantenerlo bajo su tutela hasta que: 1) Llegue a la mayoría de edad, 2) Abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado, 3) Desaparezca la causa por la cual fue nombrado. Además, esa persona deberá conocer suficientemente los intereses y situación de la NNACMNA y estar autorizada para asistir a todos los procedimientos de planificación y adopción de decisiones.<sup>70</sup>

**169.** La CrLDH indicó que el tutor debe funcionar como un vínculo entre las NNACMNA y los organismos con el fin de asegurar que sus necesidades en materia jurídica, social, educativa, sanitaria, psicológica y material sean satisfechas; asimismo, para el caso de NNACM separados de su familia se nombrará como su tutor al familiar adulto que lo acompañe o le dispense cuidados, salvo que sea contrario a su interés superior.<sup>71</sup>

**170.** UNICEF en el documento “La Travesía, Migración e Infancia” señaló “[...] que el pronto nombramiento de un tutor competente constituye una garantía procesal importantísima para el respeto del interés superior de los

<sup>69</sup> Observación General Núm. 6, (2005), “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1o. de septiembre de 2005, párr. 33.

<sup>70</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párrs. 132 y 133.

<sup>71</sup> *Idem.*, párrs. 134 y 135.

niños migrantes no acompañados...”,<sup>72</sup> ello independientemente de la obligación que tienen las autoridades de que se le nombre un representante legal en los procedimientos administrativos o jurisdiccionales. Al respecto, este Organismo Nacional advierte, como se detallará más adelante en el cuerpo del presente documento, que en todos los procedimientos administrativos en los que se ven involucrados NNACMNA, en la actualidad, la figura del tutor es inexistente, aun y cuando por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, es obligación del Estado nombrar un tutor a la niñez que ingresa a México sin la compañía de sus padres o quien ejerce sobre ellos la patria potestad.

**171.** Sobre el particular, Sin Fronteras I.A.P. y el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) señalaron en su informe “Adolescentes Migrantes No Acompañados. Estudios sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción” que “Otro factor reportado por los adolescentes, es que durante la comparecencia el 96.7% no contó con asesoría legal ni con tutor o una persona de confianza que defendiera sus intereses. Además, desconocían el motivo para tomar sus huellas digitales o fotografiarlos, en algunos casos. Valga recordar que toda persona bajo tutela del Estado debe de ser informada sobre el proceso por el que se encuentra privada de su libertad, las etapas del procedimiento, el tiempo estimado a permanecer en detención y los derechos que tienen durante ésta, incluso el derecho a solicitar y recibir asilo. Solo un 29.7% de los adolescentes tenía conocimientos sobre sus derechos durante el procedimiento migratorio. Esta información les había sido comunicada a través de un folleto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en algunas ocasiones, mediante una publicación del INM sobre las normas de las estaciones migratorias”. Situación que corroboró esta CNDH, toda vez que de los 521 testimonios correspondientes a NNACMNA, a 344 no les fue brindada información sobre su situación jurídica durante los procedimientos administrativos instaurados en su contra por el INM, de ahí la importancia de que cuenten con el acompañamiento del tutor y representante jurídico.

**172.** Bajo esa tesitura, es importante subrayar que en términos de lo previsto en el artículo 23 del Código Civil Federal, la minoría de edad es una restricción a la personalidad jurídica que no debe menoscabar la dignidad de la persona y mucho menos el ejercicio de derechos por medio de la representación jurídica.

<sup>72</sup> UNICEF, “La Travesía. Migración e Infancia”, *op. cit.*, p. 26.

**173.** En el numeral 21 de la OG-6 (2005), se señala el deber de nombrar un tutor competente a las NNACMNA lo antes posible, lo que constituye una garantía procesal esencial para el respeto de su interés superior. Así en términos de lo prescrito en este numeral, a las NNACMNA no se les puede iniciar algún procedimiento, si no le ha sido nombrado un tutor.

**174.** En relación con ello, esta Comisión Nacional documentó en las recomendaciones 18/2010 y 54/2012, respectivamente, que personal del INM resolvió la situación migratoria de las NNACMNA agraviados como si se tratara de personas adultas, al grado de permitirles tomar decisiones propias sin la presencia de un tutor o representante legal; incluso, en el primero de los pronunciamientos aludidos se probó que presionaron a la adolescente agraviada a declarar que en todo momento se habían protegido sus derechos humanos, y que eximía de toda responsabilidad jurídica, penal, administrativa y civil, al personal de INM que conoció del caso, pues se hacía responsable tanto de su persona como de su bebé.

**175.** De igual manera, en el caso expuesto en la recomendación 54/2012, la adolescente agraviada nombró como persona de su confianza para ser asistida, a quien se señaló como su pareja, de 22 años de edad, sin que la autoridad migratoria tomara previsión alguna dirigida a velar o preservar la integridad física y mental de la adolescente, quien, además, había sido víctima de delito.

**176.** Por tanto, este Organismo Nacional considera necesario que las NNACMNA o aquellos separados de sus familias, independientemente de que cuenten con la representación en coadyuvancia (jurídica) que establece la LGDNNA, 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 las NNACMNA en la toma de decisiones, siempre escuchando su opinión.<sup>73</sup>

**177.** En términos de la normatividad, el tutor debe ser designado por la PFPNNA y las Procuradurías de Protección, pudiendo ser un servidor pú-

<sup>73</sup> La “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración”, *op. cit.*, si bien no indica de manera textual el nombramiento de un tutor, si señala en su artículo 11 que se deberá dar aviso a la Procuraduría de Protección respecto de los procesos en los que se vean involucrados NNACM, situación coincidente con el presente informe, puesto que se requiere la inmediata notificación para la asignación de los representantes que indica la LGDNNA.

blico de esas Procuradurías o bien un representante de la sociedad civil, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en los lineamientos respectivos; dicho tutor deberá estar certificado y supervisado por el SNDIF.

**178.** A pesar de que la LGDNNA no regula la figura del tutor, en su artículo 106 se dice que a falta de quien ejerza la representación originaria (el que tiene la patria potestad o tutela) de las NNACMNA, la representación en suplencia corresponderá a la PFPNNA y a las Procuradurías de Protección, razón por la cual bien podría realizarla a través de la figura jurídica del tutor.

**179.** Es de destacar que en el Protocolo de actuación, en el Título Primero, Capítulo II, numeral 2.3.2.2 se establece que la PFPNNA intervendrá para: “[...] representar jurídicamente en su caso, a NNA [...]”; además, el numeral 9.3, del Título Segundo, Capítulo IX, del citado instrumento indica que la Procuraduría “[...] podrá prestar asesoría y representación en suplencia o coadyuvancia a NNA, durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio [...] siempre que NNA acepten dicha representación”.

**180.** Lo señalado, sin embargo, no es acorde a lo previsto en la LGDNNA respecto de las facultades de la PFPNNA, puesto que el artículo 122, fracción II, dispone que “... Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: [...] II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativo [...] así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante...”.

**181.** Como se puede advertir, la citada Ley dispone de manera imperativa que la representación en coadyuvancia a favor de las NNACMNA será otorgada por las Procuradurías de Protección, aunado al hecho de que no establece la necesidad de que los niños “ acepten ” dicha representación, pues si bien es loable que se les tome en consideración, la representación no puede quedar al criterio de los mismos, pues ello pudiera afectar su derecho a la seguridad jurídica en los procedimientos en que se vea involucrado.

**182.** Por otro lado, el Protocolo de actuación en su numeral 3.2 del Título Primero, Capítulo III, refiere que el INM garantizará el acompañamiento por su representación consular, en caso de que las NNACMNA quisieran denunciar hechos que puedan ser constitutivos de delito; sin embargo, di-

cho Protocolo debiera mencionar como el INM garantizará ese acompañamiento.

**183.** No obstante lo anterior, la CNDH considera importante que a esa diligencia ministerial las NNACMNA fueran acompañados por su representante en coadyuvancia y en suplencia, con la finalidad de que reciban la asesoría jurídica y la asistencia que requieran, tomando en consideración que antes de ser migrantes son niños en una situación de especial vulnerabilidad protegidos por las leyes mexicanas.

**184.** De igual manera, el referido Protocolo indica que durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio de las NNACM, deberán encontrarse acompañados de un OPI, situación que esta Comisión Nacional considera debe revalorarse, puesto que en primera instancia esa figura debería pertenecer a una institución más acorde con la protección integral del grupo de población en estudio; en segundo término se estima necesario que con independencia del acompañamiento del OPI, el representante en suplencia (tutor) sea quien se encuentre presente en los diversos momentos del procedimiento administrativo migratorio, pues ello dará mayor confianza y seguridad a las NNACM.

**Cuadro** de las representaciones que puede tener la NNACMNA:

Tema	Marco legal
Representación en coadyuvancia (jurídica): Consiste en el acompañamiento oficioso que deben brindar las Procuradurías de Protección a NNACMNA en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.	Art. 4, frac. XXI, 122 frac. II de la LGDNNA; art. 17 frac. II del EOSNDIF
Representación en suplencia (tutor): Se designa a falta de quien ejerza la representación originaria (padres o quien tenga la tutela), o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa, esta representación la brindan las Procuradurías de Protección.	Art. 4, frac. XXIII, 106 y 122 frac II de la LGDNNA; art. 17 frac. I del EOSNDIF
Representación originaria: Está a cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela	Art. 4, frac. XXII de la LGDNNA

## E. Oficial de Protección a la Infancia

**185.** Uno de los grandes avances en la normatividad interna de nuestro país, relativa a la atención de NNACMNA, lo fue en su momento la aparición de la figura del OPI, el cual tiene la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de ese grupo en estado de vulnerabilidad y, sobre todo, velar por el respeto al ISN, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables; empero, como se verá más adelante, actualmente su función ha sido rebasada, incluso, inadaptada a las diferentes problemáticas y situaciones en las que participan las NNACMNA, por lo que se hace necesario analizar dicha figura, sus facultades y su adscripción, todo ello para adecuar su labor a las nuevas exigencias del marco normativo que regula la protección integral de NNACMNA.

### *1. Origen, creación y facultades*

**186.** Se ha sostenido que las causas actuales que generan la migración de NNACMNA, son la violencia, la inequidad, la reunificación familiar o mejorar su situación económica, características que han elevado el flujo de las personas en contexto de migración que transitan por México. Ese aumento provoca que los grupos del crimen organizado vean el paso de estas personas en condición de vulnerabilidad como “mercancía”,<sup>74</sup> según expresan diversas OSC, por lo que son víctimas no sólo los migrantes centroamericanos, sino también los mexicanos en tránsito hacia los Estados Unidos de América.

**187.** Tal situación se agrava cuando las NNACMNA se encuentran en riesgo de abusos de algunos servidores públicos de las autoridades que los detienen, resguardan y retornan. Pueden ser doblemente victimizados, por criminales y por servidores(as) públicos también de autoridades estatales.

**188.** La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB instaló en nuestro país (el 30 de marzo de 2007) la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNACM no acompañados y mujeres migrantes, con la participación de la OIM, UNICEF, ACNUR, así como la SEDESOL, la SEP, la SS, el SNDIF, el INM y la COMAR, entre otras instituciones.

<sup>74</sup> “Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias”, elaborado por las organizaciones de la sociedad civil en ocasión de la visita a México del señor comisariado Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, julio de 2011, p. 6

**189.** En ese foro se discutieron políticas y responsabilidades sobre las NNACMNA con el objetivo de crear mecanismos integrales para su protección, ocasión en la que se instauró el “Modelo de Protección de los Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados”, en el que se estableció la creación de la figura del OPI, con la finalidad de contar con funcionarios capacitados en temas de derechos de NNACMNA, en habilidades para entrevistar a esta población y para proteger sus derechos.

**190.** El 12 de enero de 2010 se publicó en el *DOF* la Circular INM/001/2010, emitida por la SEGOB, cuyo objeto es instruir el procedimiento para la atención de NNACMNA que son alojados en una estación migratoria.

**191.** Dicha normatividad, en sus numerales 3 y 4, señala que los OPI´s son servidores públicos del INM capacitados para la atención especializada de NNACMNA, que son alojados en una estación migratoria, teniendo la encomienda principal de orientarlos y proteger sus derechos.

**192.** El 25 de mayo de 2011 y 28 de septiembre de 2012, se publicaron en el *DOF* la LM y su Reglamento, respectivamente; además, el 29 de noviembre de 2011 la SEGOB publicó en el *DOF* el Acuerdo por el que se emitieron Los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes del INM, en cuyo cuerpo normativo se especifican las facultades del OPI.

**193.** Cabe destacar, que dentro del Protocolo de actuación se aumentaron las atribuciones del OPI.

**194.** En esa normatividad se observa que en los artículos 71 y 73 del Título Séptimo de la Protección a los Migrantes que transitan por el Territorio Nacional, Capítulo Primero del Procedimiento para la Valoración y Determinación del Interés Superior de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes Extranjeros no Acompañados, de la LM; en los diversos 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, de su Reglamento y en los numerales 7, 8, 9, 10 y 11 de la Circular INM/001/2010, así como en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del INM, así como en los Capítulos II, III, IV y V, del Título Segundo del 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, se establece el fundamento jurídico de las atribuciones de los OPI´s, indicándose que sus funciones son:

1. Entrevistar a NNACM con el propósito de verificar si ingresó a territorio nacional con algún familiar consanguíneo en cualquier grado. En caso de no ser así, el OPI deberá identificarlo como NNACMNA.
2. El OPI establecerá si la NNACMNA será alojado con algún familiar consanguíneo, si es posible candidato a ser solicitante del RCR; de no ser así, informará a la representación consular o diplomática para que verifique el vínculo familiar.
3. En el supuesto en el que no sea posible determinar la nacionalidad de la NNACMNA, el OPI iniciará los trámites para su reconocimiento como apátrida.
4. El OPI deberá informar a las NNACMNA sobre sus derechos y la posibilidad de que soliciten el RCR, en un lenguaje adecuado a su edad.
5. Una vez que la NNACMNA ingrese a la estación migratoria que corresponda, el OPI deberá adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger su integridad física y psicológica, a efecto de que el responsable de la estación migratoria de aviso al SNDIF a fin de que le brinde la atención que requiera, así como los servicios de salud, alimentación, educación, vestido, atención médica y psicológica, recreación, representación, asistencia jurídica y orientación social.
6. Las NNACMNA deberán ser acompañados durante la revisión médica por un OPI de su mismo sexo o del sexo que las NNACMNA elijan, ello en el entendido de que el OPI debe ingresar al consultorio médico y se encontrará presente en todo momento durante la revisión.
7. El OPI deberá informar la situación de salud de las NNACMNA a la PFPNNA y a las demás autoridades que conozcan del caso de manera inmediata.
8. El OPI deberá realizar el inventario correspondiente de las pertenencias que las NNACMNA traigan consigo, para efectos de su depósito y resguardo en el área correspondiente, para su posterior devolución a su salida.
9. El OPI fungirá como acompañante en todo el procedimiento y deberá solicitar inmediatamente al responsable del recinto migratorio que se le canalice a una institución especializada para su debida atención. En

caso de que no sea posible su traslado se albergará en la estación migratoria y los OPI's deberán verificar que cuenten con todas las condiciones que sean necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad.

10. El OPI deberá entregar un reporte de la NNACMNA al servidor público correspondiente atendiendo el ISN para que se determine, entre otros, el retorno asistido, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección complementaria.
11. En aquellos casos en los que se resuelva el retorno asistido, el OPI tramitará los documentos de identidad y viaje correspondientes de la NNACMNA; en caso de que no se cuente con ellos, le informará el procedimiento de retorno, contactará a su representante diplomático o consular a quien le notificará la fecha y la hora del retorno asistido, solicitando la presencia de la institución encargada de la protección a la infancia del país de origen. Antes del viaje, el OPI se cerciorará que se le practique un examen médico que certifique su buen estado de salud y que se encuentra en condiciones de viajar.
12. Finalmente, el OPI deberá acompañar a la NNACMNA hasta su país de origen, llevará original del oficio de salida, procurará recabar en el mismo el sello y/o firma de la autoridad migratoria receptora y deberá cerciorarse de que la institución de protección a la infancia se encuentre presente.

**195.** La Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM informó a este Organismo Nacional que hasta el mes de mayo de 2016 ese Instituto contaba con 381 OPI's distribuidos en las 32 Delegaciones Federales de la siguiente manera:<sup>75</sup>

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	4	1	5
Baja California	4	16	20
Baja California Sur	2	1	3

<sup>75</sup> Oficio DGPM/DAI/781/2016, de 27 de mayo de 2016.

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Campeche	4	3	7
Chiapas	7	16	23
Chihuahua	10	16	26
Coahuila	5	5	10
Colima	5	4	9
Dirección General de Control y Verificación	5	8	13
Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	1	1	2
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	0	1	1
Ciudad de México	9	23	32
Durango	5	3	8
Estado de México	0	2	2
Guanajuato	6	4	10
Guerrero	2	9	11
Hidalgo	4	9	13
Jalisco	2	8	10
Michoacán	0	6	6
Morelos	2	1	3
Nayarit	1	0	1
Nuevo León	8	4	12
Oaxaca	10	8	18
Puebla	0	3	3
Querétaro	3	3	6
Quintana Roo	3	6	9
San Luis Potosí	3	4	7
Sinaloa	4	5	9

Delegación Federal	Hombres	Mujeres	Total
Sonora	8	9	17
Tabasco	8	12	20
Tamaulipas	10	13	23
Tlaxcala	1	3	4
Veracruz	15	15	30
Yucatán	4	2	6
Zacatecas	1	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>225</b>	<b>381</b>

**196.** Según los datos aportados por la UPM de la SEGOB, en el año 2015 se detuvo a 38,514 NNACM;<sup>76</sup> las Delegaciones Federales del INM que más detenciones de NNACMNA efectuaron fueron Chiapas con 16,758; Veracruz 6,437; Tabasco 3,942; Oaxaca 1,508; Tamaulipas 1,424, y San Luis Potosí 1,568, las cuales, como se aprecia en el cuadro antes expuesto cuentan con el siguiente número de OPI's: 23, 30, 20, 18, 23 y 7, respectivamente, lo que contrasta con el número de detenciones, pues si bien Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y Tabasco tiene números altos, la Ciudad de México tiene 32 OPI's, 11 más que Chiapas y Tamaulipas, dos más que Veracruz, 12 más que Tabasco, 14 más que Oaxaca y 27 más que San Luis Potosí.

**197.** Por cuanto hace a los 26 OPI's de Chihuahua, este estado no aparece en la estadística de mayor detención de NNACMNA de la UPM, si bien tienen cuatro más que Veracruz, cuenta con tres más respecto de Chiapas que es el principal estado con detención de NNACMNA, cuatro más que Tabasco y 19 más que San Luis Potosí.

**198.** No pasa desapercibido que la estación migratoria de la Ciudad de México, como bien lo tiene documentado esta Comisión Nacional, de las visitas de trabajo que realiza de manera periódica, es una estación concentradora que recibe un número importante de NNACMNA detenidos en otras Delegaciones, las que los envían para su "manutención", hasta

<sup>76</sup> Ver apartado "Detención de Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración no acompañados en estaciones migratorias" de este informe.

en tanto se resuelva su situación jurídica, lo que genera que la población de NNACMNA propia de esa estación migratoria se acumule con la fluctuante, generando una mayor demanda de atención para NNACMNA. Esta situación, sin embargo, no es obstáculo para que un número proporcional de OPI's debieran estar asignados en la Delegación con mayor detención, pues la atención integral debe darse desde el momento mismo que la NNACMNA es detenido, pues ello redundaría en una mejor protección y cuidado en el respeto a sus derechos humanos.

**199.** También sobresale el hecho de que la Delegación Federal del INM en Nayarit sólo cuenta con un OPI, el que debió atender a las 128 NNACMNA que fueron detenidos en su jurisdicción todo el 2015, tal y como lo informó el INM a este Organismo Nacional.

**200.** De lo anterior, puede deducirse que el número de OPI's con que cuenta el INM es insuficiente para la debida atención del colectivo en estado de vulnerabilidad en análisis. En todo caso, se requiere de una mejor adscripción de los mismos, tomando en cuenta aquellas entidades federativas que cuenten con mayor número de detenciones, a fin de garantizar que desde el primer momento de su detención se le asista integralmente.

**201.** El Protocolo de actuación tiene por objeto asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados, otorgándole mayores atribuciones al OPI. Esta situación parece que saturará todavía más la labor de los OPI's, pues ahora se adicionaron las NNACM acompañados, siendo que no hay suficientes oficiales, además tal circunstancia es contradictoria con lo establecido en la circular 001/2010 emitida por el INM el 12 de febrero de 2010, cuyo objeto fue instruir al OPI en el procedimiento para la atención exclusiva de la niñez no acompañada, pues dicho grupo en estado de vulnerabilidad requiere una atención diferenciada, ya que se encuentran solos, sin el cuidado de algún adulto, y en consecuencia más proclives a que se les violenten sus derechos humanos, por lo que debe preverse acciones para evitar que se vea afectada aún más su actuación.

**202.** El INM refirió que para desempeñar la labor del OPI el servidor público asignado debe capacitarse en el "Programa de Formación para Oficiales de Protección a la Infancia", mismo que se imparte en el INM con el apoyo de diversas instancias como la CNDH, ACNUR, COMAR, DIF y CONAPRED, el cual incluye más de 100 horas de capacitación. Además, que el perfil del ingreso del servidor público asignado para ser OPI debe

ser el de un Agente Federal de Migración aprobado por el Centro de Evaluación y Confianza, con escolaridad en el área humanista y que muestre interés en el trato con NNACMNA y grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, debe realizar funciones atribuidas al puesto que ostenta conforme a los Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos y Salarios para el INM.

**203.** Los OPI's además de atender a las NNACMNA realizan funciones atribuidas al cargo de agente federal, por lo que se considera que su independencia de actuación en la protección de los derechos humanos de NNACMNA se ve restringida, ya que en ocasiones el mismo servidor público que debe proporcionarles protección integral es quien los detiene, sin que esto sugiera que no se respeten sus derechos humanos, durante dicha detención.

## *2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales*

**204.** En el informe "Puertas Cerradas" elaborado por HRW se afirma que: "En general, la presencia de funcionarios encargados de la protección de los niños migrantes dentro de la agencia que pretende devolver a esos niños a sus países de origen crea un aparente conflicto de intereses. Sería más lógico si los agentes de protección a la infancia fueran asignados al DIF, la agencia encargada de la protección de los menores, una conclusión a la que también han llegado otras organizaciones".<sup>77</sup>

**205.** Al respecto, el 15 y 16 de octubre de 2015, en la ciudad de Saltillo, Coahuila, este Organismo Nacional llevó a cabo el foro "¿Cómo garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad?", en cuyas conclusiones, entre otras, se indicó que con el objeto de incrementar la aplicación de los estándares de protección integral para NNACMNA, era indispensable analizar la conveniencia de la adscripción de los OPI's al SNDIF, a fin de adecuar las legislaciones en la materia y las políticas públicas, para procurar una mayor protección integral de la niñez migrante.

<sup>77</sup> Human Rights Watch, "Puertas cerradas. El Fracaso de México en...". *op. cit.*, p. 57.

**206.** El Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús han señalado que “el INM no tiene como mandato institucional la protección de la infancia, y ello condiciona de raíz el impacto que pueden tener los OPI. Es un acierto que el Instituto, al momento de entrar en contacto con la niñez migrante (acompañada o no acompañada), lo haga a través de personal idóneo, con las debidas capacidades y con apego a los principios que regulan el tratamiento a NNA. Pero ello no convierte al INM en el órgano estatal con las herramientas, capacidades y competencia para que sus procesos y decisiones estén guiados de manera prioritaria hacia el objetivo de la protección integral de la infancia”,<sup>78</sup> sino que están encaminados a reunir la información necesaria para asegurar la repatriación de NNACMNA a su país de origen.

**207.** El INSYDE señaló en su Boletín 8 (2013) que “*la selección de los oficiales [OPI’s] fue, y sigue siendo muy precaria. El INM hace una revisión de su personal y busca agentes con antecedentes en trabajo social o trabajo con niños, y que estén interesados en la labor. Aun así, la preferencia o actitud de los oficiales por el trabajo con niños no necesariamente implica que tengan la capacidad o sensibilidad para tratar con adolescentes u otras personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Especialistas en materia de derechos humanos consideran que los oficiales carecen de una visión integral y de la preparación necesaria. La capacitación que reciben es de apenas una semana, y si bien los mismos OPIs suelen calificarla como provechosa, algunos de ellos han expresado que la estructura institucional no les permite aplicar lo aprendido*”.<sup>79</sup>

**208.** Otro punto importante a mencionar es que “dentro de los procedimientos administrativos a NNA, preocupan las formas [por la cual los OPI’s determinan] la edad, la calidad de no acompañados y la calidad del acompañante, los mecanismos para determinar sus necesidades y riesgos, las entrevistas (quién la realiza, cuál es su capacitación, si se hace en un entorno de privacidad y confianza, idioma, representación consular, información sencilla y clara, formato utilizado), la utilización de la información obtenida y la orientación sobre los propios derechos”.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes...”, *op. cit.*, Capítulo 3, Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p. 15.

<sup>79</sup> Boletín 8, Serie: La Gestión Migratoria en México “Los OPIS ¿Protectores de personas en situación de vulnerabilidad o de la imagen del INM?”, Dirección General de Migración y Derechos Humanos, INSYDE, noviembre, 2013, p. 3.

<sup>80</sup> “Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias”... *op. cit.*, p. 37.

**209.** También, sobre este tema, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús precisan que “los OPI no son quienes adoptan las decisiones de detención o repatriación, y el procedimiento administrativo no contempla de manera obligatoria la elaboración, por parte de los OPI, de un informe o dictamen que se pronuncie en cada caso sobre la adecuación de esas medidas a la obligación de protección integral y al principio de interés superior del niño”.<sup>81</sup>

**210.** Idheas, A. C., ha detectado varios casos en los que NNACMNA no reciben una verdadera atención por parte de los OPI’s, pues el 80% de niños y niñas que encuestaron dijeron no haber sido informados por los OPI’s sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y 48% contestó que los OPI’s no le acompañaron durante el examen médico. De la misma manera, 91% de niños y niñas entrevistados señaló que al ingresar en la estación migratoria el personal del INM no le informó por escrito sobre sus derechos y obligaciones; 81% señaló no haber sido informado por los agentes del INM de su derecho a realizar una llamada telefónica nacional; a 93% no se le informó del derecho a la asistencia y protección consular; y 91% contestó que al interior de la estación migratoria no fueron informados por el personal del INM del derecho a recibir asistencia y representación legal.<sup>82</sup>

**211.** De las 650 entrevistas que fueron realizadas por personal de este Organismo Nacional, de las 521 NNACMNA 417 manifestaron que en ningún momento tuvieron contacto con algún OPI, como se muestra, por ejemplo, en los siguientes testimonios:<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Ceriani C., Pablo, “Niñez Detenida: Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes”, *op. cit.*, Capítulo 3, Políticas de Migración y Niñez: Aspectos, Principios y Marco Institucional, p.16.

<sup>82</sup> Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas, “Niñez y adolescencia migrante: situación y marco para el cumplimiento de sus derechos humanos”, octubre, 2011, p. 15.

<sup>83</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en las estaciones migratorias de Acayucan, Veracruz; Tapachula, Chiapas, y en el Albergue del DIF en Xalapa, Veracruz, los días 19, 20 y 21 de mayo de 2016, respectivamente.

**Kenia "N", salvadoreña, 17 años: "¿Qué es eso? Solo alguien vino y nos dijo que nos íbamos el jueves". EM Acayucan, Veracruz, 12 de julio de 2016.**

**Brayan "N", salvadoreño, 17 años: "Ni el INM de Monterrey y ni en la estación migratoria de Acayucan nadie se identificó como OPI, hasta el día que me iba a trasladar al albergue una mujer con uniforme dijo que era de protección a la infancia sin dar más información".**

**Nahomi "N", hondureña, 6 años: "No he sido atendida por alguna persona que se identifique como Oficial de Protección a la Infancia... he entrado a un módulo del DIF donde ponen películas".**

212. Hoy en día la figura del OPI es constantemente cuestionada, debido a que la gran mayoría de los servidores públicos que realizan dicha función también son agentes federales de migración, sin que se pueda desligar su actuación en uno u otro aspecto. Como agente federal debe cumplir con la normativa de detención y aplicación de un procedimiento administrativo migratorio, pero como OPI debe velar por los derechos humanos y protección integral de las NNACMNA, circunstancias que en ocasiones se contraponen, siendo necesario analizar las funciones del OPI y la conveniencia de su cambio de adscripción al SNDIF.

## IV. HECHOS

213. Mucho se ha dicho acerca de la problemática que las NNACMNA padecen en su periplo para alcanzar el “*sueño americano*”. Varias OSC han tratado de hacerlo visible, existen infinidad de documentales y películas que se han inspirado en las desgracias de los que logran sobrevivir, llegar a su destino o, acaso, regresar a sus hogares.

214. A pesar de los esfuerzos para hacer perceptible esta situación, la sociedad en su conjunto no ha logrado sensibilizarse de la situación, al grado de que las instituciones encargadas de velar por su protección, debaten, emiten pronunciamientos, organizan congresos, pero en la práctica la protección integral está lejos de adquirir el nivel mínimo deseable.

215. En su riesgosa travesía las NNACMNA están expuestos a la delincuencia, extorsiones, inclemencias del tiempo e, inclusive, hasta accidentes.

### A. Problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México

216. En el caso de NNACMNA salvadoreños y hondureños, antes de llegar a México atraviesan una o hasta dos fronteras para llegar a Guatemala. Las fronteras administrativas para este grupo en estado de vulnerabilidad son obstáculos pero no impedimentos que les imposibilite continuar su camino. Lo anterior alude a las estrategias de cruce que tienen que realizar debido a la falta de compañía de alguno de sus padres o tutor.

217. Por país, se puede observar que los provenientes de Honduras establecen dos vías de movilidad. La primera, utilizada con mayor frecuencia está marcada por la entrada a Guatemala por el cruce de El Corinto, y la segunda por Agua Caliente. Por su lado, el Salvador registra el mayor número de traslados por el cruce La Hachadura. Los flujos migratorios señalan el derrotero que determinará el punto de cruce que realizarán en la frontera entre Guatemala y México.

**218.** Una vez en Guatemala tres pueden ser las rutas a seguir: por el norte de Guatemala, El Ceibo, Tenosique y El Naranjo; por el centro La Mesilla y El Carmen; y por el sur, Tecún Umán. “En definitiva, la frontera Guatemala-Chiapas es la puerta de entrada más amplia y transitada de la frontera sur de México. Con sus 654 kilómetros y sus 17 municipios colindantes, constituye un espacio de integración social entre pueblos y comunidades de ambos lados de la frontera, y representa el vértice de ingreso de uno de los flujos más concurridos y vulnerables de todo el continente”<sup>84</sup>

**219.** Durante el trayecto por México varias NNACMNA son víctimas de delitos y extorsión por parte de otros migrantes, sus propios guías o las autoridades mexicanas; otros más sufren secuestros, asaltos y agresiones por miembros del crimen organizado, por lo que se les van minando sus sueños y esperanzas, llegando incluso a preferir regresar a sus casas.<sup>85</sup>

**220.** Esta Institución tiene documentado que de 2010 al 2015 se han iniciado 1,443 averiguaciones y/o carpetas de investigación, en las que figuran adolescentes extranjeros como víctimas, siendo los estados con mayores denuncias Sonora con 509, Chiapas con 454 y Baja California con 188.

**221.** En ese mismo periodo se iniciaron 740 actas circunstanciadas por delitos cometidos en contra de adolescentes extranjeros, resaltando que en Chiapas se cuenta con 382 y en Sonora con 350; como ejemplo de lo anterior, encontramos los siguientes testimonios:<sup>86</sup>

Edimar “N”, hondureño, 16 años: “Mi trayecto por México ha sido malo porque me asaltaron en Veracruz”.

Rigoberto “N”, salvadoreño, 16 años: “Mi viaje estuvo un poco pesado porque en el grupo que venía a veces no comíamos, casi no dormíamos y duramos en esas condiciones 29 días. Estuve secuestrado en Reynosa, Tamaulipas... Fui rescatado por la Mixta (sic), y de ahí me llevaron a Migración; estuve un rato y después me trajeron a CAMEF-DIF.”

Carlos “N”, guatemalteco, 17 años: “Mi trayecto por México ha sido malo por las Policías que nos quitan nuestro dinero”.

Tomás “N”, salvadoreño, 17 años: “Mi trayecto por México ha sido malo porque he caminado bastante...antes de llegar a Tonalá nos asaltaron unos delincuentes y quisieron abusar sexualmente de una muchacha que venía con el grupo.”

Único. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

<sup>84</sup> ACNUR, “Arrancados de Raíz”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>86</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en: albergue “Hermanos en el camino”, Ixteppec, Oaxaca, albergue del DIF Xalapa, Veracruz, estación migratoria de Hermosillo, Sonora, CAMEF de Reynosa, Tamaulipas los días 19, 21 y 23 de mayo de 2016, respectivamente.

**222.** Muchos migrantes centroamericanos se suben a los trenes de carga que atraviesan México, siendo el modo de transporte más peligroso. Ello es así, ya que por lo general los migrantes se suben a los techos de los trenes, a menudo atándose con sogas para evitar caerse, o entre los vagones. Los accidentes son sumamente comunes y un número significativo de migrantes han perdido una o las dos piernas, mientras que muchos otros han resultado muertos.<sup>87</sup>

**223.** Este escenario es relatado en algunos expedientes de queja iniciados en esta Comisión Nacional en los que se involucran a empresas prestadoras del servicio de transporte férreo, principalmente en Apizaco, Tlaxcala, Orizaba, Veracruz y Tequisquiapan, Querétaro, en los que se advirtió que varias personas en contexto de migración han sufrido lesiones e, incluso, han perdido la vida, al pretender subir o bajar del tren.

**224.** Si ya la situación de las NNACMNA es preocupante, se ve agravada la de aquéllos que realizan su tránsito sin el acompañamiento de un adulto, familiar u otra persona que ejerza su tutela.

**225.** De acuerdo con la legislación nacional e internacional, una NNACMNA tiene derecho a la protección del Estado mexicano en las mismas condiciones que los menores nacionales y, por tanto, las Administraciones Públicas locales y federales tienen obligación de velar por su bienestar, debido a que ese grupo se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, por estar en riesgo de caer en redes de tráfico, prostitución o explotación.

**226.** Si bien el sistema de protección jurídico internacional y nacional cuenta con los recursos y garantías suficientes para que los derechos de este colectivo en estado de vulnerabilidad sean respetados, las políticas y la práctica no siempre son congruentes a ese marco de protección. La omisión del Estado mexicano de garantizar la satisfacción de las necesidades de NNACMNA ha resultado evidente y alarmante en las últimas décadas.

**227.** El 19 de agosto de 2014 la CrIDH emitió la OC-21/14 sobre “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o con necesidad de Protección Internacional”, solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la

<sup>87</sup> Catholic Relief Services, “Niñez migrante: Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados”, enero 2010, p. 32.

República Oriental del Uruguay. En dicha opinión se establece el procedimiento que los Estados en América Latina deben seguir ante la presencia de NNACMNA.

**228.** En la citada opinión se indica que “[...] al año 2013, existían a nivel mundial 231.522.215 personas migrantes, de las cuales 61.617.229 correspondían a las Américas. A su vez, del total de personas migrantes en nuestro continente, 6.817.466 eran menores de 19 años [...]”<sup>88</sup>

**229.** De las entrevistas que este Organismo Nacional recabó a NNACMNA se pudo observar que la vulnerabilidad a la que son expuestos los grupos de personas en contexto de migración en situación irregular se ha acentuado, no solamente porque la sufren en sus países de origen, sino también porque la enfrentan en el camino que recorren en donde se encuentran a merced de los posibles abusos de agentes migratorios, fuerzas de seguridad y crimen organizado. Su tránsito en México como territorio de acogida o de paso, presenta las mismas amenazas que cualquier persona en situación migratoria irregular, sin embargo, su vulnerabilidad es mayor en tanto se encuentran en una etapa temprana de desarrollo personal.

**230.** Al considerar que la migración internacional es una situación compleja que puede involucrar a dos o más estados, entre países de origen, de tránsito y de destino, los estados se han comprometido a promover el fortalecimiento de los derechos humanos como un componente central de sus políticas y prácticas migratorias, asegurando la protección de los derechos humanos de las personas en contexto de migración en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria.<sup>89</sup>

**231.** En vinculación con lo anterior, dentro de los compromisos que el Estado Mexicano realizó en la Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” Declaración de Acción de San José, se encuentra: “Ejecutar campañas de difusión de información amplias, incluso en los países de origen, sobre los riesgos de la migración irregular y sobre los mecanismos de protección existentes en el país”, por lo que resulta imperante que en la Conferencia Regional de Migración, México exhorte a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los dere-

<sup>88</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 34.

<sup>89</sup> *Ibid.*, párr. 40.

chos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México.

**232.** En la OC-21/14 se adiciona que “La competencia territorial del Estado se encuentra limitada por el compromiso que soberanamente ha contraído de respetar y hacer respetar los derechos humanos de las personas que sujeta a su jurisdicción, [...] no reviste relevancia alguna sobre el motivo, causa o razón por la que la persona se encuentre en el territorio del estado [...]” y tampoco “si el ingreso de la persona al territorio fue acorde o no a lo dispuesto en la legislación estatal”, ya que su obligación es respetar y hacer que se respeten los derechos humanos de las personas que se encuentren en su territorio.

**233.** En este sentido, “El [...] Estado debe, en toda circunstancia, respetar tales derechos puesto que ellos tienen su fundamento precisamente en los atributos de la persona humana, [...] más allá de la circunstancia de que sea o no su nacional o residente en su territorio o se encuentre transitoriamente o de paso en él o esté allí legalmente o en situación migratoria irregular”.<sup>90</sup>

**234.** También se señala “que la debida protección de los derechos de las niñas y niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.<sup>91</sup> Los Estados deben valorar y ponderar la situación de cada niña, niño o adolescente que se encuentre bajo su resguardo o jurisdicción, sosteniendo que se encuentran en especial grado de vulnerabilidad aquellos que viajen no acompañados.

**235.** Las políticas de detención y deportación han llevado a muchos padres a poner en manos de “polleros” a sus hijos, con los riesgos que eso conlleva, con el fin de reunificarse como familias o para salvar su vida de la amenaza de las pandillas. Dicha circunstancia los vuelve aún más vulnerables, pues aparte de verse inmersos con traficantes de personas y del crimen organizado, en muchas ocasiones son abandonados a su suerte, en el mejor de los casos en ciudades, pero también en lugares inhóspitos de la geografía mexicana, teniendo que valerse por sí solos para continuar su travesía, privados de alimento y vestido.

<sup>90</sup> *Ibid.*, párr. 62.

<sup>91</sup> *Ibid.*, párr. 66.

236. Basta recordar el trágico caso de la niña ecuatoriana que este Organismo Nacional documentó en la Recomendación 22/2015 y que se hizo del conocimiento de la opinión pública el 5 de agosto de 2015, en la que se acreditó que una NNACMNA de 12 años de edad falleció por asfixia auto infligida, mientras se encontraba en un albergue, por la omisión en la atención de su ISN por parte de las autoridades recomendadas, o el del niño hondureño registrado en la Recomendación 27/2015 del pasado del 26 de agosto de 2015, quien en su travesía sufrió lesiones que lo dejaron con una malformación permanente de su brazo izquierdo, entre otros casos.

## B. Detención de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en estaciones migratorias

237. La detención de NNACMNA en recintos migratorios es uno de los temas que generan mayor polémica entre las organizaciones de la sociedad civil. Tomando en consideración que la situación irregular de un extranjero en el país es una falta administrativa, la detención y, en su caso, la privación de la libertad de NNACMNA se observa como una consecuencia extrema tal y como se señala en la OC-21/14.

238. Sobre el particular, en el foro denominado “¿Cómo garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad?” llevado a cabo por este Organismo Nacional, una de las conclusiones primordiales fue la necesidad urgente de debatir sobre las alternativas de la no privación de la libertad para NNACMNA por su situación migratoria irregular.

239. Es así que a la luz de esa idea, analizaremos de manera práctica y constructiva dicha medida restrictiva.

### 1. Estadísticas

Beato “N”, guatemalteco, 16 años: *“Iba en autobús por Tuxtla Gutiérrez cuando fui detenido por migración, de ahí me llevaron a esta estación”.*

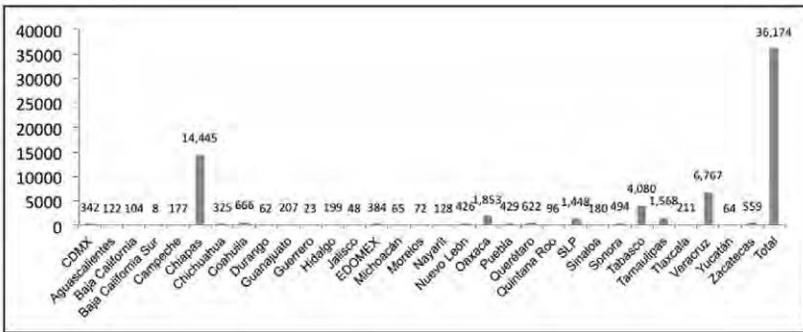
Daniela “N”, hondureña, 14 años: *“Nos agarró la migra en el autobús, nos bajaron y me dejaron en un carro muchas horas y después me trajeron aquí...”*

Fernando “N”, salvadoreño, 17 años: *“Estuve siete días en la estación migratoria de Tampico y una noche en Reynosa”.*

**240.** La UPM de la SEGOB señaló que en el año 2015 se aseguró a 38,514 NNACM de los cuales 20,368 fueron no acompañados, y de enero a julio del año 2016, 19,383, correspondiendo 9,326 a los no acompañados. Sin embargo, el INM informó a este Organismo Nacional que durante el año 2015 fueron detenidos 36,174 NNACM en distintas entidades federativas, lo que genera 2,340 personas menos que lo reportado por la UPM.

**241.** Las entidades federativas donde el INM detiene un mayor número de NNACM son: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Tamaulipas y San Luis Potosí.

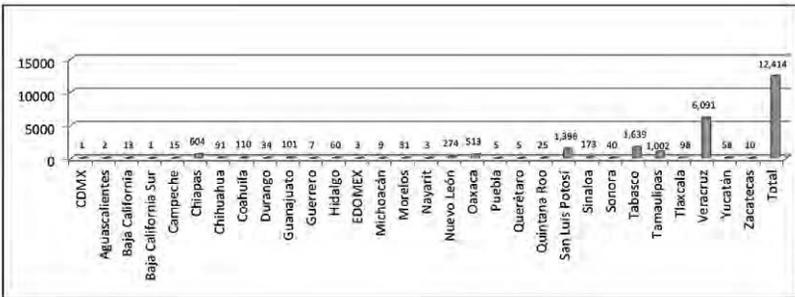
Detenciones de NNACM por el INM, en el año 2015, por entidad federativa:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Migración.

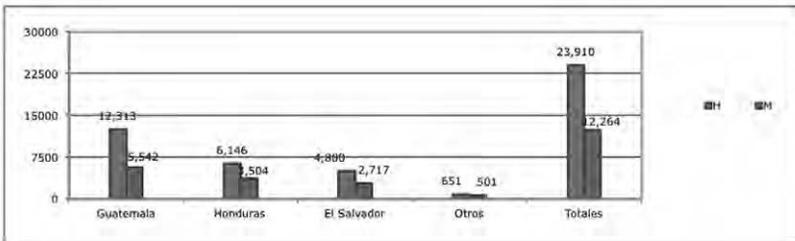
**242.** De los 36,174 NNACM detenidos por el INM en el 2015, únicamente 12,414 fueron canalizados a alguno de los Sistemas DIF, tal como se señala en la siguiente gráfica por entidad federativa:

Total de NNACM canalizados a los Sistemas DIF desglosado por entidad federativa, durante el año 2015:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Migración.

**243.** De la citada cifra se desprende que en 2015 las NNACM de nacionalidad guatemalteca representaron el mayor número de personas detenidas por el INM, también se advierte que los niños y los adolescentes son los que más abandonaron su país de origen, en comparación con las niñas y las adolescentes. Lo cual queda representado en la siguiente gráfica:



Gráfica elaborada por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por Unidad de Política Migratoria.

## 2. Información obtenida de la Sociedad Civil y de Organismos Internacionales

244. La CrIDH ha establecido la incompatibilidad de las medidas privativas de libertad de carácter punitivo para el control de los flujos migratorios con la CADH,<sup>92</sup> de modo que estas medidas sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcional al caso en concreto, a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación y durante el menor tiempo posible. Por tanto, refiere “serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines”.

245. Continúa afirmando 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 [...] 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”.<sup>93</sup>

246. Relacionado con el aseguramiento de personas en contexto de movilidad internacional, especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados, la CrIDH señaló en la OC-21/14 que más allá de la denominación específica que reciba una medida privativa de libertad —en el recinto migratorio—,<sup>94</sup> la misma por razones exclusivas de índole migratorio excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio o para garantizar una orden de deportación. La privación de libertad de una niña o niño en este contexto de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior; existen-

<sup>92</sup> Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 359.

<sup>93</sup> *Ibid.*, párr. 360.

<sup>94</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 145.

do medidas menos gravosas que podrían ser idóneas para alcanzar tal fin y, al mismo tiempo, respetar su interés superior.<sup>95</sup>

**247.** En adición a lo anterior, la CmIDH desde el mes de diciembre de 2013 consideró que para satisfacer las garantías del artículo 7 de la CADH se deben: “[...] establecer políticas, leyes, protocolos y prácticas migratorias que partan de una presunción de libertad —el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios— y no de una presunción de detención.”<sup>96</sup>

**248.** A la luz del derecho internacional de los derechos humanos la privación de la libertad en un recinto migratorio resulta improcedente cuando las niñas y los niños se encuentren no acompañados o separados de su familia, pues el Estado se encuentra obligado a promover las medidas de protección especial que requieran.

**249.** Este Organismo Nacional ha advertido que en el ámbito del procedimiento que se efectúa en nuestro país relacionado con la detección, alojamiento y devolución de NNACM no acompañados, prevalece la connotación de migrante sobre la de menor de edad. Las NNACM no acompañados están situados entre dos sistemas, el de su protección y el de la política migratoria del país, inspirados por principios contradictorios, protección y rechazo o control, siendo que en muchas ocasiones prevalece su condición de migrante, con todas las desventajas que ello implica.

**250.** Resulta alarmante que el INM considere para resolver la situación jurídica de NNACMNA la condición de extranjero frente a la de niño o niña. Por ello, es oportuno recordar que la protección de NNACMNA es un principio rector consagrado en la CPEUM, al reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, por tanto, se debe garantizar su bienestar.

**251.** Cuando la normativa de protección y la de migración entren en conflicto, deberá prevalecer, en todo caso, el interés superior de la niñez.

<sup>95</sup> *Ibid.*, párr. 154.

<sup>96</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana”, 30 de diciembre de 2013, párr. 417.

**252.** El capítulo V de la LM denominado “De la presentación de extranjeros”, y el capítulo Quinto de su Reglamento “Del alojamiento en las estaciones migratorias y estancias provisionales”, prevén el procedimiento que personal migratorio debe realizar cuando las personas en contexto de migración internacional son puestas a su disposición, sin que exista una distinción dentro de tal procedimiento cuando se trata de NNACM que viaja en compañía de sus familiares o no, por lo que el plazo de 15 días, e incluso la ampliación hasta 60 de su alojamiento en una estación migratoria<sup>97</sup> también les es aplicable a NNACMNA, generando con ello una vulneración mayor a sus derechos humanos.

**253.** En el Capítulo VII, “Del procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad”, y en el Título Séptimo Capítulo Primero “Del procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados”, de la LM y su Reglamento, respectivamente, se indica de manera precisa que cuando NNACMNA se encuentran a disposición del INM deberán ser canalizados de manera inmediata al SNDIF, o bien, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, con el objeto de: “[...] privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria [...]”<sup>98</sup>.

**254.** En el año 2015 se emitieron 15 medidas cautelares dirigidas al INM solicitando que NNACM no acompañados fueran remitidos de manera inmediata a los Sistemas DIF antes referidos, sin embargo, una vez publicado el RLGDNNA<sup>99</sup> quedó establecido que las NNACM, independientemente de su calidad de acompañamiento, no deben permanecer en un recinto migratorio, lo que debiera dar lugar a un cambio. Este Organismo Nacional ha tenido que emitir, de enero al 7 de octubre de 2016, 25 medidas cautelares en los mismos términos.

**255.** Dentro de la problemática que representa que NNACM se encuentren en un recinto migratorio y no en un albergue de los Sistemas DIF, surge que en los primeros no se cuenta con personal especializado para su atención, se han constatado observar las inadecuadas condiciones en que se encuentran las estaciones migratorias, y en el caso de niñas y adolescentes en ocasiones son alojadas en el mismo lugar que las mujeres adultas, no tienen acceso

<sup>97</sup> Situación prevista en el artículo 111 de la Ley de Migración.

<sup>98</sup> Artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración.

<sup>99</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 2015, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

a llamadas telefónicas, y no les informan sobre su procedimiento administrativo por un OPI, y mucho menos les brindan un servicio de representación legal.<sup>100</sup>

**256.** En los artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNA se indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales deberán brindar protección a NNA que se encuentren en espera de que se resuelva su situación migratoria, por lo que se habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibirlos. Sin embargo, es del conocimiento de este Organismo Nacional que los distintos Sistemas DIF refieren no contar con espacios adecuados para el alojamiento y la manutención de NNACMNA.

**257.** Situación que se refleja en los oficios emitidos por el INM respecto a las medidas cautelares ya referidas, en donde, en algunos casos, se dice que los Sistemas DIF no cuentan con un lugar adecuado para dar alojamiento y protección a NNACMNA, sin considerar que es obligación de dichos Sistemas habilitar los espacios de alojamiento o albergues para recibirlos.

**258.** Tal situación fue debidamente documentada en la Recomendación 27/2015,<sup>101</sup> en la que se estableció que la víctima (NNACMNA) “[...] se encontraba en [...] riesgo al ser un niño en contexto de migración no acompañado, por lo que para evitar la consumación de hechos irreparables era urgente que fuera canalizado a un albergue del SNDIF, a los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal, con el objeto de privilegiar su estancia en un lugar donde se le proporcionara la atención adecuada en su calidad de niño y, sobre todo, de niño en contexto de migración no acompañado [...]”.

**259.** Al respecto, en el Protocolo de actuación se omite precisar el momento en que la autoridad migratoria debe canalizar a NNACM a un CAS tras su detención, ya que en el Título Segundo, Capítulo I, establece que hasta emitir el acuerdo de inicio se notificará a los Sistemas DIF para su canalización inmediata, “previo convenio” con éstos, sin considerar los plazos

<sup>100</sup> Cruz González, Gerardo (coord.), “Niños migrando”, Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C., Informe. México, mayo 2016, p. 17.

<sup>101</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación Núm. 27/2015 “Sobre el caso de violaciones al derecho a la protección de la salud y seguridad jurídica en agravio de VI, niña en contexto de migración no acompañado, de nacionalidad hondureña”, de 24 de agosto de 2015, párrs. 114 a 116.

previstos en los artículos 68 y 100 de la LM,<sup>102</sup> que refieren que el acuerdo de presentación se dictará dentro de las 36 y 24 horas, respectivamente, lo que supone que la niñez permanecerá en el recinto migratorio durante ese lapso de tiempo, situación que contraviene lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA.

**260.** Es de llamar la atención el hecho de que en el Protocolo se indica que la canalización de NNACM dependerá de la suscripción de los convenios entre el INM y los Sistemas DIF, puesto que ni la LM ni la LGDNNA hacen alusión alguna a la previa existencia de convenio, aunado a que la canalización debe ser inmediata, para que bajo ninguna circunstancia NNACM sean privados de su libertad en estaciones migratorias.<sup>103</sup>

**261.** En la fracción IV del artículo 112 de la LM se prevé que “[...] personal [...] especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.”<sup>104</sup>

**262.** Esta Comisión Nacional pudo documentar, a través de las entrevistas que se realizaron a NNACMNA, en los meses de mayo, julio y agosto de 2016, que desconocen al OPI que les brindará acompañamiento, no les informan ni explican sus derechos, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado, y en las contadas ocasiones en las que personal migratorio informa sobre su situación migratoria ésta no es clara o es poco entendible; situación que genera una vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica de las NNACM —especialmente no acompañados—

<sup>102</sup>El artículo 68 de la LM establece que la presentación de las personas en contexto de migración internacional con estancia irregular, no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición; en tanto que el artículo 100 de la misma normatividad, señala que el acuerdo de presentación que se dicte a una persona derivado de una diligencia de verificación o revisión migratoria, será emitido dentro de las 24 horas siguientes.

<sup>103</sup>En el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración”, aprobado el 13 de octubre de 2016 por el Senado de la República, prevé en su fracción I que a las NNACMNA se les deberá canalizar de manera inmediata al SNDIF, a los Sistemas Estatales, Municipales o de la Ciudad de México, sin embargo el párrafo tercero de la misma fracción, indica que en tanto son trasladados a los Sistemas DIF, podrán permanecer en una estación migratoria, contraviniendo lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA, a que se hace alusión en el presente Informe.

<sup>104</sup>Como se ha mencionado en el apartado correspondiente tal figura corresponde al Oficial de Protección a la Infancia (OPI).

máxime si se encuentran en un recinto migratorio, situación que también ha sido señalada por Organismos No Gubernamentales Internacionales.<sup>105</sup>

**263.** En razón de lo anterior, por ninguna circunstancia NNACM acompañados o no, deberían permanecer en un recinto migratorio, pues tal como se ha señalado, no es el lugar adecuado para salvaguardar sus derechos humanos, además, los servidores públicos “especializados” en su protección y detección de necesidades especiales, no se encuentran presentes durante el desarrollo de todo el procedimiento administrativo migratorio, el cual concluye con el retorno asistido a su país de origen, sin que ello pueda representar lo que más les beneficie de acuerdo a su interés superior.

**264.** No obstante lo anterior, los días 6 y 7 de octubre de 2016, personal de este Organismo Nacional consultó los expedientes administrativos migratorios de 48 adolescentes no acompañados que se encontraban en la estación migratoria del INM en la Ciudad de México, advirtiéndose que en su mayoría fueron asegurados en diversos estados de la República y que la autoridad migratoria se limitó a trasladarlos a la estación migratoria antes citada, sin que de manera inmediata notificara a la Procuraduría de Protección y al Sistema DIF de la entidad federativa correspondiente, a fin de que se les nombrara un representante en coadyuvancia y suplencia, así como se les alojará en un CAS, respectivamente, de lo anterior se desprende que persiste la práctica de detener a los NNACMNA en una o varias estaciones migratorias.

**265.** En las estaciones migratorias se limitan sus derechos a la libertad, a la determinación del ISN, a la reunificación familiar y debido proceso jurídico, ya que esos recintos fueron diseñados y construidos cuando en México la migración en situación irregular era considerada un delito, por eso están construidas con celdas, barrotes y áreas de aislamiento. Es importante destacar que de las visitas que realiza personal de esta Comisión Nacional en las estaciones migratorias, se ha podido constatar que el personal de seguridad que tiene la encomienda de resguardar esas instalaciones, en ocasiones también tienen contacto con las NNACMNA como al momento de repartir los alimentos, escoltarlos a las áreas donde se realizan las diligencias administrativas, o incluso, al área médica, situación que se considera irregular, toda vez que esas tareas son exclusivas del personal del INM y en específico del OPI cuando se trata de NNACM.

<sup>105</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 58 a 61.

### 3. Visitante por razones humanitarias

**266.** Uno de los derechos con los que cuentan las NNACMNA, de conformidad con la LM, es el otorgamiento de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias (coloquialmente conocida como visa humanitaria), prevista en los artículos 52, fracción V, y 74, de la LM, en los cuales se establece que cuando convenga al ISN,<sup>106</sup> el Instituto otorgará la condición de estancia antes referida, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes; de igual forma se prevé que se otorgará para los ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en México.

**267.** El INM es quien determina el otorgamiento de la condición de estancia de referencia. Según información de la Unidad de Política Migratoria<sup>107</sup> en el año 2014 se emitieron 623 tarjetas de visitantes por razones humanitarias, de ellas 115 correspondieron a personas originarias de la República del Salvador, 63 a personas de nacionalidad guatemalteca, y 305 a hondureños. Respecto a las otorgadas en el año 2015 fueron emitidas 1,150 de las citadas tarjetas, siendo 398 para personas de nacionalidad salvadoreña, 162 a nacionales de Guatemala y 590 de nacionalidad hondureña.

**268.** Aún y cuando en las anteriores cifras se encuentran desglosadas el número de personas provenientes del TNAC a quienes se otorgó la condición de visitante por razones humanitarias, no es posible determinar si dentro de ellas se encuentran NNACMNA, pues dicha información no está desagregada en este sentido.

**269.** En tal virtud, se solicitó esa información al INM de la que se desprende que de enero de 2015 a mayo de 2016, se otorgó la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a 115 NNACMNA quienes eran solicitantes de la condición de refugiado, entre los que se encuentran 89 hondureños y 26 salvadoreños, sin que se advierta el otorgamiento de dichas condiciones a guatemaltecos.

**270.** Mientras que en ese mismo periodo se otorgaron a 312 NNACMNA tarjetas que acreditan la citada condición de estancia, por las siguientes

<sup>106</sup>De conformidad con lo establecido en el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Migración, corresponde a los OPI's realizar la valoración del interés superior.

<sup>107</sup>Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias, 2014, pp. 127, y 2015, p. 119, fecha de consulta: 16 de junio de 2016.

circunstancias: Por haber sido ofendido, víctima o testigo de un delito a 112, entre ellos 17 guatemaltecos, 38 hondureños y 46 salvadoreños; por causas humanitarias 58, entre ellos siete guatemaltecos, 22 hondureños y 18 salvadoreños; por interés público a dos de nacionalidad hondureña; y 13 por el solo hecho de ser NNACMNA, entre los que se encuentran un guatemalteco, dos hondureños y seis salvadoreños.<sup>108</sup>

**271.** No obstante lo anterior, según el informe emitido por HRW “[...] el número de visas humanitarias solicitadas y concedidas desde enero de 2011 a mayo de 2013, 23 de sus 32 delegaciones federales reportaron que no habían recibido solicitudes [de otorgamiento de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias]. [...] Los datos del INM muestran que en los primeros 11 meses de 2015, el INM expidió 824 visas humanitarias a víctimas o testigos de delitos graves, 228 a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, y seis a niños no acompañados [...] en el período comprendido entre enero de 2012 y mediados de noviembre de 2015, 291 niños recibieron visas humanitarias por ser víctimas o testigos de delitos graves y otros 94 por ser solicitantes de asilo. En total, 391 niños recibieron visas humanitarias en los primeros 11 meses de 2015, una pequeña fracción de los 32,000 niños detenidos por el INM durante ese mismo período [...]”<sup>109</sup>

**272.** A pesar de que las NNACMNA tienen el derecho a que les sea otorgada la condición de estancia en comento, algunos también presentan una vulnerabilidad extra pues han sido víctimas de delito en México y aun así tampoco les es expedido el documento migratorio de visitante por razones humanitarias derivado de tal situación.

<sup>108</sup> De conformidad con el artículo 52, fracción V, de la Ley de Migración, la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se otorga a los extranjeros que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: ser ofendido, víctima o testigo de algún delito; ser niña, niño o adolescente no acompañado; ser solicitante de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria; así como a quienes no se ubiquen en alguno de los supuestos anteriores, pero exista una causa humanitaria o de interés público.

<sup>109</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 82 y 83.

### 273. Algunos testimonios dan cuenta de esa situación:<sup>110</sup>

Kenia "N", salvadoreña, 13 años: *"Me fue mal en el viaje ya que en el estado de Chapa (sic), fui abusada sexualmente y al llegar a Monterrey la migra me agarró y me mandó a San Luis, donde me atendieron y me dieron seguimiento a mi caso fue como fui a parar a PRODEM donde me cuidaron hasta el 2 de agosto de 2016 ya que me deportan y estoy aquí en el D.F."*

Jilliana "N", hondureña, 13 años: *"salí de mi casa acompañada de un "pollero" (...) lo conozco desde que tenía nueve años ya que es amigo de mi familia [antes de salir de mi casa] no quise irme con él pero me subió a la fuerza a un vehículo (...) esa noche nos quedamos en un hotel, donde abusó sexualmente de mí. Al día siguiente por la mañana, salimos hacia la frontera entre Guatemala y México, llegando a Tecun Uman, por donde cruzamos en balsas y posteriormente nos trasladamos en combi hasta Tapachula, Chiapas, donde pasamos la noche y volvió a abusar de mí. Al día siguiente viajamos a través de México hasta llegar a Dolores Hidalgo, esa noche volvió a abusar de mí, después de esa noche no lo volví a ver, pues me dejó abandonada."*

274. Cabe hacer mención que en el último testimonio la adolescente desde el momento en que se encontró a disposición del INM manifestó su deseo de denunciar los hechos delictivos que se cometieron en su contra, sin embargo, fue hasta que este Organismo Nacional solicitó al Instituto medidas cautelares, que se realizaron las acciones tendentes a que la adolescente acudiera ante la autoridad ministerial para denunciar, así como su canalización a un centro de atención integral.

275. Resulta de especial importancia que las NNACMNA cuenten con la atención especializada para detectar sus necesidades de protección, así como para brindarles asesoría jurídica y el acompañamiento de un tutor, para que este grupo interdisciplinario garantice la protección a los derechos humanos de los niños.

276. Este Organismo Nacional subraya lo imperante de que los NNACMNA bajo ninguna circunstancia se encuentren en un recinto migratorio y que cuenten en todo momento con la protección estatal a la que tienen derecho.

#### 4. Centros de Asistencia Social

277. El marco normativo nacional e internacional actualmente busca que la detención y privación de libertad en recintos migratorios y, en su caso, instalaciones del DIF de NNACMNA sea el último recurso, como una medi-

<sup>110</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en la estación migratoria del INM en la Ciudad de México, el 8 de febrero y el 3 de agosto de 2016.

da extraordinaria, por ello es fundamental retomar el tema de las alternativas a dicha detención en los espacios de protección temporal anteriormente llamados albergues, y hoy, en la LGDNNA, “Centros de Asistencia Social”.<sup>111</sup> Es fundamental entender la importancia y las bases jurídicas tanto a nivel nacional como internacional de dichos centros.

**278.** La LGDNNA menciona que 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 las instituciones públicas, privadas y asociaciones.

**279.** Respecto de las NNACMNA el artículo 112 de la LM establece que deberán ser canalizados de manera inmediata a los Sistemas DIF con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

**280.** Al respecto, los artículos 94 y 95 de LGDNNA mencionan que para garantizar la protección integral de NNACMNA, los Sistemas DIF deben contar con espacios habilitados para su alojamiento, donde deberá prevalecer el principio de separación y, en su caso, el derecho a la unidad familiar. Es así que las NNACM no acompañados o separados deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas.

**281.** De igual forma, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en la OG-6 (2005) menciona respecto del alojamiento de NNACMNA que “debe disponerse lo necesario para que [...] sea adecuado [...] y esté separado de los adultos, a menos que lo contrario se considere conveniente en interés superior del menor”.<sup>112</sup>

**282.** La Opinión Consultiva OC-21/14 establece que es primordial que los centros de asistencia donde permanezcan NNACMNA se garantice el alojamiento y manutención, además de que se brinde una adecuada atención médica, asesoramiento legal, apoyo educativo, así como servicios encaminados a proveer una atención especializada de acuerdo a las necesidades particulares que cada uno presente.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Artículo 107, Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>112</sup> Observación General OG-6 (2005), “Trato de los menores no acompañados y separados...”, *op. cit.*, párr. 63.

<sup>113</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párrs. 181 y 182.

**283.** Es importante mencionar que de acuerdo con la legislación nacional e internacional citada en los párrafos anteriores, los CAS pueden ser administrados por una institución pública, privada o por una asociación que brinde el servicio de cuidado alternativo o acogimiento residencial, previendo también que los mismos deben supervisarse periódicamente a fin de verificar las condiciones en las que se encuentran las NNACMNA ahí alojados y que las instalaciones sean adecuadas.

**284.** Esta Comisión Nacional ha tenido conocimiento que en ocasiones cuando las NNACMNA son trasladados a un albergue que no tiene las instalaciones adecuadas para alojar a la niñez migrante, o incluso a los llamados “de puertas abiertas” que no cuentan con el personal suficiente y capacitado para la atención de dicho grupo en situación de vulnerabilidad, ha provocado que se alejen o huyan del mismo sin poder recibir la atención integral que requieren, por lo que es necesario ampliar el número de albergues especializados para NNACMNA.

**285.** En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la LGDNNA, será la PFPNNA la responsable de autorizar, registrar, certificar y supervisar los CAS; para ello el 30 de mayo de 2016 el SNDIF publicó en el DOF el Manual de Supervisión de Centros de Asistencia Social, que regula el procedimiento para realizar la vigilancia de dichos centros. Este Organismo Nacional considera pertinente que se cumpla puntualmente con el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo antes citado, y su actualización de manera semestral, mismo que deberá ser público y consultable en la página de internet del SNDIF, lo que dará transparencia y seguridad de que tales Centros, en los que se alojan a NNACMNA, son debidamente autorizados y supervisados por la PFPNNA.

**286.** De acuerdo con información obtenida por esta Institución, la PFPNNA tiene identificados 132 CAS en el territorio nacional que reciben a NNACM, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

Núm.	Estados	CAS PPENNA Migrantes
1	Aguascalientes	1
2	Baja California	4
3	Baja California Sur	3
4	Campeche	7
5	Coahuila	6
6	Colima	6
7	Chiapas	15
8	Chihuahua	2
9	Ciudad de México/DIF Nacionales	7
10	Durango	1
11	Guanajuato	0
12	Guerrero	4
13	Hidalgo	2
14	Jalisco	6
15	México	1
16	Michoacán	1
17	Morelos	5
18	Nayarit	5
19	Nuevo León	2
20	Oaxaca	2
21	Puebla	2
22	Querétaro	2
23	Quintana Roo	0
24	San Luis Potosí	5
25	Sinaloa	3
26	Sonora	16
27	Tabasco	1
28	Tamaulipas	12
29	Tlaxcala	1
30	Veracruz	6
31	Yucatán	3
32	Zacatecas	1
	<b>Total</b>	<b>132</b>

**287.** Es de destacarse que de los datos antes referidos se aprecia que las entidades federativas que cuentan con mayor número de CAS son Chiapas, Sonora y Tamaulipas, con 15, 16 y 12 respectivamente, en tanto que las que tienen menor número de CAS son Aguascalientes, Durango, México, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, mientras que Guanajuato y Quintana Roo no cuentan con alguno.

**288.** Es importante señalar que las 15 medidas cautelares que emitió esta Comisión Nacional al INM en el 2015, cinco fueron para beneficiar a NNACMNA que se encontraban en la estación migratoria de la Ciudad de México, cuatro para quienes estaban alojados en diversos recintos migratorios del Estado de Chiapas, tres para los que permanecían en la estación migratoria de San Luis Potosí y uno para quienes estaban en las estaciones de Veracruz, Morelia y Tamaulipas, respectivamente.

**289.** Por cuanto hace a las emitidas en el 2016, 12 fueron para beneficiar a NNACMNA que se encontraban en la estación migratoria de la Ciudad de México, seis para quienes estaban alojados en diversos recintos migratorios del Estado de Chiapas, tres para los que eran permanecían en la estación migratoria de Tabasco, uno para quienes se encontraban en los recintos migratorios de Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas y Veracruz, respectivamente.

**290.** Como se puede observar, la mayor cantidad de CAS detectados por la PFPNNA están en las entidades federativas que no son representativas con los mayores flujos migratorios que ha observado este Organismo Nacional, con excepción del Estado de Chiapas, por lo que es evidente la necesidad de realizar un diagnóstico que permita detectar, y en su caso, certificar un mayor número de CAS, sobre todo en la Ciudad de México, cuya estación migratoria es punto de concentración de diversos recintos migratorios del interior del país.

**291.** De los 132 CAS que se encuentran en territorio nacional, 41 de ellos acogen a NNACMNA de entre cero a 12 años de edad, 83 de entre cero a 18 años y ocho de entre cero a 18 años y más, sin que se pueda precisar las entidades federativas en que se encuentran distribuidos dichos Centros, no obstante del seguimiento que esta Comisión Nacional ha realizado a las diversas medidas cautelares relacionadas con la canalización de dicha niñez migrante a los CAS para su debida atención integral, en muchos casos la información proporcionada por el INM hace referencia a que los CAS que pertenecen al SNDIF, de las entidades federativas y de los municipios, por lo general sólo reciben a NNACM menores de 12 años, tan es así que in-

cluso en las estaciones migratorias de la Ciudad de México, Acayucan, Veracruz y Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, tienen un área para adolescentes de entre 13 y 18 años, sin que se tenga la asistencia especializada que dicho grupo en situación de vulnerabilidad requiere.

**292.** Cabe destacar que en el estado de Tamaulipas se cuenta con Centros de Atención a Menores Fronterizos, los cuales se ubican en Nuevo Laredo, Reynosa y Ciudad Victoria, y dependen de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de esos municipios; las NNACMNA son canalizados a esos Centros donde permanecen alojados hasta que se determina su situación jurídica migratoria.

**293.** En el Manual de Organización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Reynosa, por ejemplo, se menciona que el coordinador del CAMEF será el responsable de recibir a NNACMNA canalizados por el INM, a quienes se les brindará albergue, alimentación, servicio médico, psicológico; además se les pondrán “actividades propias a los niños y adolescentes para mantenerlos ocupados durante su estancia”.

**294.** El Protocolo de Actuación para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, emitido por el Sistema Integral de la Familia en el Estado de Tamaulipas, establece que la atención integral no se refiere únicamente a la asistencia alimentaria, de vestido y alojamiento, sino que implica que sus derechos sean reconocidos, y en la atención se debe incluir la atención médica, comunicación con sus familiares, orientación jurídica y psicológica, actividades educativas, deportivas, culturales y recreativas, participación en talleres y oficios.

**295.** De acuerdo con lo observado por personal de este Organismo Nacional, el CAMEF recibe NNACMNA menores de 18 años, sin importar si han cruzado la barrera de los 12 años; desde su ingreso contactan a la representación consular de su país de origen, proporcionando los datos que aportaron; el personal tiene coordinación con el INM para el caso de las NNACMNA que fueron canalizados por ese Instituto, para su atención hasta su egreso de dicho centro.

**296.** Después de varias visitas a otros CAMEF, se ha podido constatar que la forma en que son tratadas las NNACMNA es idónea, habiéndose superado las situaciones particulares de ser mayores a 12 años o pertenecer a alguna banda criminal.

**297.** Este Organismo Nacional considera que el modelo de atención que se proporciona a NNACMNA en los CAMEF de Ciudad Victoria, Nuevo Laredo y Reynosa en el estado de Tamaulipas debe ser una práctica a seguir, replicando dichos centros en las diversas entidades federativas, atendiendo a las particularidades de cada Estado.

### **C. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados con necesidades de protección internacional**

**298.** La situación de violencia y agresión que actualmente viven miles de niñas, niños y adolescentes en sus países de origen, los sitúa dentro del marco normativo nacional e internacional con el derecho de ser solicitantes del RCR y de protección internacional. Debemos ser conscientes que detrás de una historia de NNACMNA solicitantes de refugio, está en juego, incluso, la vida o la integridad física del mismo, por lo que es indispensable reforzar las acciones que el propio Estado realiza para darles a aquéllos la debida protección y una distinta expectativa de vida.

**299.** La protección internacional puede ser definida como el “conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños bajo la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados”.<sup>114</sup>

**300.** La LSRPCYAP señala en su artículo 13 la siguiente definición: “La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

<sup>114</sup> Sitio Oficial ACNUR, apartado de: “Protección”, disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/>, fecha de consulta: 16 de junio de 2016.

2. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

**301.** Según el artículo 1o. de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la cual el Estado mexicano es firmante, refugiado es: “Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

**302.** Refiriéndose específicamente a la Protección Complementaria incluida en la LSRPCYAP, es aquella que permite regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, artículos 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes).

**303.** Por protección complementaria se entiende aquélla otorgada a quienes sin calificar como refugiados —bajo los criterios de la Convención de

1951, ni de los de la Declaración de Cartagena—,<sup>115</sup> tienen necesidad de protección internacional porque de ser devueltos a su país de origen su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, según el artículo 28 de la LSRPCYAP.

**304.** De los 650 testimonios recabados a NNACM en centros de asistencia social, (albergues) y estaciones migratorias se desprende que 208 provienen de Guatemala, 204 de Honduras, 235 son originarios de El Salvador, dos de Nicaragua y uno de Ecuador. De los 521 testimonios correspondientes a NNACMNA 237 decidieron salir de su país de origen en busca de una mejor situación económica, 147 por violencia, 106 por reunificación familiar, 27 por otras causas y cuatro no indicaron,<sup>116</sup> sirven de ejemplo, respecto de los NNACMNA que salieron por motivos de violencia, los siguientes testimonios:<sup>117</sup>

Jennifer "N", salvadoreña, 17 años: *"Salí de mi país por problemas con las pandillas, abusaron sexualmente de mí y estoy embarazada tengo dos meses"*.

Alexia "N", guatemalteca, 17 años: *"Salí de miedo a las pandillas y problemas, me balearon y me han pegado por mis preferencias sexuales (...) México es un país más liberado, siento que tengo más derechos aquí que en Guatemala (...) me entregué a migración para pedir refugio (...) me siento mejor que estar afuera, pero me sentiría mejor de estar en un albergue..."*

<sup>115</sup> La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define el término de refugiado como aquella persona "Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país [...]"; por su parte la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados amplía tal concepto de la siguiente manera: "[...] personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjero, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

<sup>116</sup> En la reunión sostenida el 3 de agosto de 2016 entre la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República y el Comisionado del INM, este último indicó que del total de las personas que ingresan de manera irregular a México, los provenientes del TNAC representan más del 90% y que las principales causas por las que abandonan sus países de origen son: por desastres naturales, violencia y pobreza, información que es diferente a la que manejamos y que no pudimos contrastar debido a que no se señaló la fuente de la que se obtuvieron tales datos.

<sup>117</sup> Testimonios recabados por personal de la CNDH en la Estación Migratoria de San Luis Potosí y en el Albergue Temporal para Menores Migrantes "Viva México" en Tapachula, Chiapas, el 19 de mayo y 9 de julio de 2016.

### 1. Estadística

**305.** De acuerdo con los datos proporcionados por la COMAR, durante el 2014, 78 NNACMNA solicitaron el RCR; de ese total 19 se desistieron, 13 abandonaron su petición y solo 46 concluyeron el procedimiento, siendo que a 22 NNACMNA se les reconoció la condición de refugiado y a tres de ellos se les brindó protección complementaria, lo cual se aprecia en la siguiente tabla:<sup>118</sup>

País	Solicitante	Abandono	Desistido	Concluido	Reconocido	Protección complementaria	No reconocido
Honduras	46	10	9	27	13	2	12
Salvador	19	1	6	12	5	1	6
Guatemala	10	2	4	4	4	0	0
Venezuela	1	0	0	1	0	0	1
Haití	1	0	0	1	0	0	1
Nicaragua	1	0	0	1	0	0	1
Total	78	13	19	46	22	3	21

**306.** Para el año 2015 el número de NNACMNA solicitantes del RCR se incrementó, toda vez que fueron 141 peticiones, de las cuales 27 se desistieron y 22 abandonaron el procedimiento; asimismo de los 92 que concluyeron únicamente se les reconoció la condición de refugiados a 44 NNACM y a 13 se les brindó protección complementaria, tal como se desglosa a continuación:

<sup>118</sup> Disponible en [http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/imagenes/ESTADISTICAS\\_2013\\_A\\_02-2016\\_act.pdf](http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/imagenes/ESTADISTICAS_2013_A_02-2016_act.pdf), fecha de consulta: 9 de julio de 2016.

País	Solicitante	Abandono	Desistido	Concluido	Reconocido	Protección complementaria	No reconocido
Salvador	64	5	17	42	20	2	20
Honduras	64	14	9	41	21	8	12
Guatemala	10	3	1	6	3	2	1
India	2	0	0	2	0	0	2
Nicaragua	1	0	0	1	0	1	0
Total	141	22	27	92	44	13	35

**307.** Al respecto, HRW refiere que “el número de solicitudes recibidas por la COMAR es apenas una pequeña parte del número total de niños que llegan cada año a México provenientes de América Central [...] Los 21 niños no acompañados que recibieron protección internacional en 2014 representan un 0,2 por ciento de las 10.711 aprehensiones de ese año de niños no acompañados del Triángulo Norte de América Central. En el período de enero a noviembre de 2015, cuando 52 niños no acompañados recibieron protección internacional, las autoridades mexicanas de inmigración detuvieron a 16.869 niños no acompañados del Triángulo Norte, lo que significa que de los niños detenidos, sólo el 0,3 por ciento recibió protección internacional en los 11 primeros meses de 2015”.<sup>119</sup>

## 2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales

**308.** La CrIDH estableció en la OC-21/14 que las niñas y niños son titulares del derecho de solicitar y recibir asilo, por tanto, pueden presentar solicitudes de RCR en calidad propia, se encuentren acompañados o no.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en ...”, *op. cit.*, pp. 162 y 163.

<sup>120</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración...”, *op. cit.*, párr. 80.

**309.** Por lo anterior, el Estado receptor tiene determinados deberes como: permitir que la niña o el niño pueda pedir el asilo o la condición de refugiado, razón por la cual no pueden ser rechazados en la frontera sin un previo análisis adecuado e individualizado de sus peticiones y las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo; no retornar a la niña o al niño a un país en el cual puede correr el riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o bien a un tercer país el cual pueda ser ulteriormente devuelto al país donde sufre los riesgos de origen; y otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar.<sup>121</sup>

**310.** No obstante lo anterior, HRW<sup>122</sup> señaló que personal del INM disuade a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado con argumentos como los siguientes: “[...] no debían solicitar asilo ya que eso resultaría en una prolongación de su tiempo de detención [...]”; continúa refiriendo el citado Organismo Internacional que: “[...] no les corresponde a los agentes del INM prejuzgar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Es la COMAR la agencia que tiene la responsabilidad de determinar, después de una investigación en profundidad, si un solicitante es un refugiado o no”, pronunciamiento con el que coincide este Organismo Nacional, pues la obligación que tienen las autoridades ante una persona que solicita tal reconocimiento es canalizarlo de manera inmediata a la COMAR,<sup>123</sup> sin prejuzgar sobre la viabilidad de la solicitud.

**311.** Respecto a las funciones y atribuciones de los servidores públicos del INM, las mismas no se limitan a canalizar a solicitantes del RCR a la COMAR, sino que también, de conformidad con el artículo 16, fracción I, del RLSRYPC están en posibilidad de “Detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición”.

<sup>121</sup> *Ibid.*, párr. 81.

<sup>122</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, pp. 62 a 70.

<sup>123</sup> Previsto en el artículo 18 de la RLSRYPC “[...] cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá notificarlo por escrito a la Coordinación en un término no mayor a 72 horas [...]”.

**312.** En este sentido, en el citado informe de HRW se subraya que “[...] El cumplimiento de esta responsabilidad frente a los niños requiere que los oficiales de protección a la infancia y otros agentes del INM enfoquen con una sensibilidad especial la manera en la que los niños pueden responder a sus preguntas y que hagan esfuerzos por examinar sus posibles necesidades de protección”.<sup>124</sup>

**313.** Dentro de las múltiples problemáticas que enfrenta el procedimiento de RCR, mismas que fueron detectadas por la CmIDH<sup>125</sup> y con las cuales coincide esta Comisión Nacional, es que en la resolución que emite no plasman exactamente el contenido de la entrevista que realizan los servidores públicos de la COMAR con los solicitantes, lo cual genera una vulneración al debido proceso; asimismo, que “[...] no se les permite aportar pruebas, que en algunos casos éstas no son valoradas y que en un gran número de casos los solicitantes de la condición de refugiado no cuentan con intérpretes calificados”.

### *3. Reconocimiento de la condición de refugiado y/o protección complementaria*

**314.** Es importante recordar que todas las personas en contexto de migración internacional que ingresan a México tienen el derecho a solicitar el RCR, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.7 de la CADH en el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.<sup>126</sup>

**315.** Sin embargo, cabe señalar que no en todas las ocasiones se realiza de tal manera, ya que muchos de ellos no se asumen como refugiados, toda vez que si bien huyeron de sus países de origen por amenazas en contra de su vida, libertad e integridad personal, o bien por violencia generalizada, tal situación pudiera parecerles lo “normal,” en su forma de vida.

**316.** El artículo 11 de la CPEUM establece en su último párrafo lo siguiente: “[...] Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se

<sup>124</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 74.

<sup>125</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes...”, *op. cit.*, párr. 538.

<sup>126</sup> *Ibid.*, párr. 544.

realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

**317.** De ahí reside la importancia que las NNACMNA desde el primer momento que tienen relación con las autoridades, cuenten con la asistencia necesaria que les permita conocer su derecho a solicitar el RCR. En este caso, se hace necesario que las autoridades cuenten con los conocimientos indispensables para, por una parte, otorgar la información que requiere la NNA y, por la otra, contar con la capacidad para detectar la existencia de un posible refugiado, sin perjudicar o desincentivar.

**318.** En este mismo sentido, las Directrices Inter-Agenciales emitidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja indican que: “Los niños y las niñas solicitantes de asilo o refugiados no deben ser detenidos. Sin embargo, cuando ello ocurre tiene que ser considerada como una medida de último recurso y durar el menor tiempo posible [...]”<sup>127</sup>

**319.** En el contexto mexicano, en la mayoría de las ocasiones los solicitantes que se encuentran en una estación migratoria, permanecen en ese lugar durante los 45 días hábiles que tiene la COMAR para emitir una determinación,<sup>128</sup> plazo que puede ampliarse por un periodo igual.<sup>129</sup>

**320.** De conformidad con el “Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado” emitido por el ACNUR,<sup>130</sup> una NNACMNA puede reunir las condiciones para que sea reconocida su condición de refugiado, observándose que “[...] debe determinarse ante todo según el grado de madurez y discernimiento del menor. Si se trata de un niño, generalmente será necesario recabar los servicios de expertos familiarizados con la mentalidad infantil. Como el niño —y para el caso, el adolescente— no están legalmente emancipados habría que nombrarles, llegado el caso, un tutor encargado de promover los intereses del menor y de obtener una decisión que los favorezca [...]”.

<sup>127</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, Agencia Central de Búsquedas y División de la Protección, “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre NIÑAS Y NIÑOS NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS”, enero 2004, p. 34.

<sup>128</sup> Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción...” *op. cit.*, uno de los compromisos que el Estado mexicano realizó y que tiene relación con el párrafo de referencia es: “Diseñar y poner en marcha medidas alternativas a la detención administrativa migratoria de solicitantes de la condición de refugiado, en especial de niñas, niños y adolescentes”.

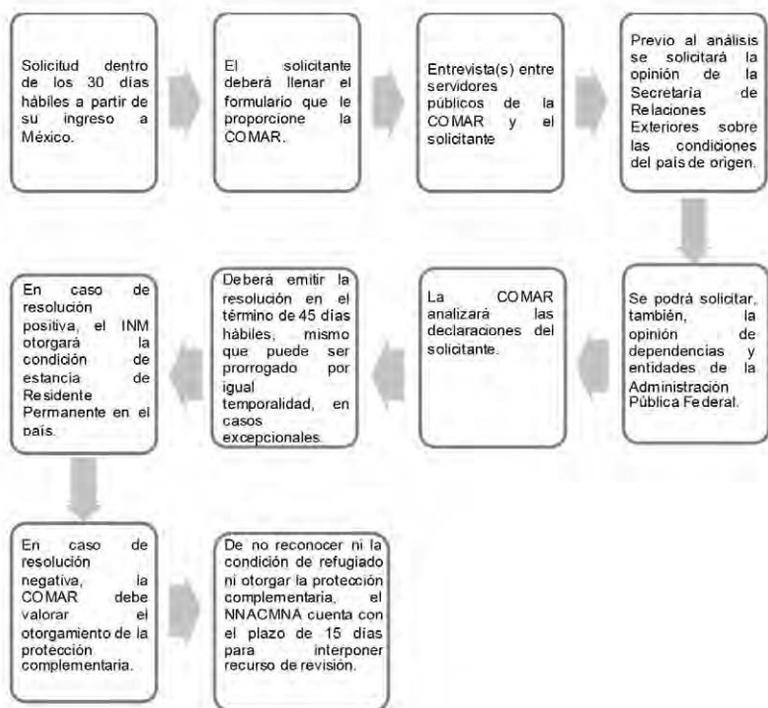
<sup>129</sup> Previsto en los artículos 24 de la LSRPCYAP y 45 de su Reglamento.

<sup>130</sup> Ginebra, diciembre de 2011, p. 47.

**321.** Una vez que NNACM solicitantes han podido acceder a la solicitud de reconocimiento, el INM con apoyo de la COMAR realizará la valoración del ISN, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del RLSRYPC, para lo cual procurará lo siguiente (artículo 36 RLSRYPC):

- i. Obtener información sobre la localización de sus padres o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados;
- ii. Obtener la opinión de miembros de la familia, otras personas cercanas o instituciones involucradas con su atención;
- iii. Identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse;
- iv. Identificar alternativas de cuidado temporal; y
- v. Tomar en cuenta su opinión en las decisiones que le conciernen.

**322.** El procedimiento para determinar el RCR se encuentra previsto en el Título Cuarto del RLSRYPC, el cual, a grandes rasgos, es el siguiente:



**323.** Tal como se puede observar en el procedimiento del RCR, los NNACM —especialmente los no acompañados— requieren en todo momento del acompañamiento del tutor que lo asistirá durante el procedimiento, e incluso suscribirá los recursos legales a los que tiene derecho el NNACM no acompañado. Asimismo, contará con la representación jurídica para emprender las acciones legales que requiera, y velará porque el procedimiento administrativo se sustancie conforme a lo dispuesto por la legislación aplicable.

**324.** Resulta preocupante que las entrevistas que realiza personal de la COMAR sean de manera telefónica, sobre todo porque la legislación establece que deberán realizarse personalmente<sup>131</sup> y tomando en consideración que uno de los elementos que la autoridad valora para determinar reconocer o no la condición de refugiado es la credibilidad en las declaraciones; es fundamental que las entrevistas se lleven a cabo de manera personal para que de esa forma el entrevistador cuente con todos los elementos para poder llegar a una determinación.<sup>132</sup> Recordemos que los solicitantes no en todos los casos cuentan con pruebas documentales para acreditar su dicho.

**325.** De lo anterior, este Organismo Nacional ha documentado a través de actas circunstanciadas, y en varios de los expedientes de queja cuya autoridad presuntamente responsable es la COMAR, que muchas de las entrevistas que servidores públicos de esa institución realizan a los solicitantes que se encuentran en una estación migratoria, fueron de manera telefónica e incluso que después de más de 30 días de que inició el procedimiento, no habían tenido la oportunidad de narrar los motivos que originaron su salida del país de origen.

**326.** No pasa desapercibido que existen problemas estructurales de personal que hacen poco viable la entrevista física, sin embargo, considerando

<sup>131</sup> El artículo 27 del RLSRYPC mandata: “[...] Las entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto [...]”.

<sup>132</sup> Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción...” *op. cit.* el siguiente compromiso que México adquirió de: “Mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades encargadas de la determinación de la condición de refugiado e introducir mejoras en materia de gestión y manejo de procedimientos”, se encuentra vinculado con el párrafo de referencia.

su importancia y trascendencia, esta situación debe cambiar y preverse en los presupuestos asignados a dicha instancia.<sup>133</sup>

**327.** Respecto al otorgamiento de la protección complementaria, es de destacarse lo novedoso de esa figura pues es a partir de la entrada en vigor de la LSRPCYAP (antes Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria) que los solicitantes cuentan con la prerrogativa que les sea reconocida la protección complementaria, misma que permite obtener la condición de estancia de Residente Permanente por un plazo indefinido en México, con el derecho a la unidad familiar y permiso de trabajo.

**328.** En el artículo 28 de la LSRPCYAP se indica que la protección complementaria se otorgará al extranjero que no se encuentre dentro de los supuestos para reconocer la condición de refugiado, pero que “[...] requiere la protección para no ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Tal evaluación deberá hacerse del conocimiento al solicitante en la misma resolución recaída en el procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado.

**329.** Es importante resaltar que de los 650 NNACM entrevistados, durante su alojamiento en CAS, albergues y estaciones migratorias ubicados en México, 521 eran NNACMNA, de los cuales 334 señalaron que no fueron informados sobre el procedimiento administrativo migratorio que se instauró en su contra, en tanto que 177 indicaron que sí se les dio a conocer y 10 de ellos no respondieron; por otra parte, de esos 521, sólo 281 refirieron que no se les dio a conocer su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, mientras que a 230 sí se les comunicó tal derecho y 10 no contestaron, sirve de ejemplo el siguiente testimonio:

**Frank “N”, hondureño, 16 años: “No me informaron sobre el refugio, sólo me preguntaron mis datos como nombre, nacionalidad y dónde vivo”.**

<sup>133</sup> *Idem.*, Lo señalado en el párrafo encuentra concordancia con el siguiente compromiso del Estado mexicano: “Incrementar la capacidad del sistema de protección internacional en México, teniendo en cuenta el incremento del número de solicitudes de la condición de refugiado, a través del fortalecimiento de la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en territorio nacional, con el apoyo del ACNUR [...]”.

**330.** No obstante que la legislación antes referida se establece el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, de las visitas que realiza esta CNDH a los recintos migratorios, de los testimonios recabados y de los expediente de queja, se advierte que las NNACMNA no reciben información y asistencia adecuada que les permita conocer su derecho a solicitar asilo.

**331.** De igual forma, la legislación prevé que durante el procedimiento para el RCR de NNACMNA, las entrevistas deben realizarlas de forma personal, por servidores públicos especializados en niñez, y sin que éstos estén privados de su libertad, situación que es contraria a la observada por este Organismo Nacional.

**332.** Es importante señalar que esta Comisión Nacional ha observado que una vez que la COMAR determinó reconocer la condición de refugiado o bien otorgar la protección complementaria a una NNACMNA, el INM le proporciona la tarjeta de residente permanente en México, documento que les permite vivir en el país por un tiempo indefinido; sin embargo, la niñez reconocida permanece en la mayoría de las ocasiones, en albergues a puertas cerradas, hasta en tanto cumple la mayoría de edad, lo cual representa que dichas NNA se sientan frustrados y se arrepientan de haber solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado, pues siguen privados de su libertad, ocasionando que busquen escaparse de dichos lugares, y lo cuenten a otras NNACMNA lo cual desincentiva su deseo de solicitar tal reconocimiento.

**333.** Por tanto, este Organismo Nacional considera necesario abordar esta problemática a partir de explorar medidas de protección a largo plazo para que las NNACMNA reconocidos con la condición de refugiado o que se les haya otorgado protección complementaria, sean canalizados a una familia de acogida que podría representar un lugar en donde la NNACMNA pueda desarrollar sus capacidades en un ambiente de protección y cuidado.

**334.** De conformidad con lo establecido en el artículo 4, fracción XII, la familia de acogida es aquella que cuente con la certificación de la autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo li-

mitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva.

**335.** Según la “Guía de Estándares para las prácticas. Acogimiento Familiar” emitido por UNICEF la definición de acogimiento familiar es “[...] una práctica que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla. La familia acogedora se hace responsable por el cuidado del niño sin mediar vinculación filiatoria, pero ejerciendo todas las obligaciones propias al cuidado [...] las autoridades administrativas y/o judiciales median en la relación de acogimiento, proveyendo de apoyo y cuidando en los procedimientos se respeten todos los derechos del niño y los de su familia de origen. En particular, a ser oído, a cultivar su cultura y educación a respetar su historia e identidad [...]”.

**336.** De conformidad con las “*Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*”,<sup>134</sup> emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, los niños no acompañados o separados que se encuentran en un territorio extranjero deberían gozar el mismo nivel de protección y cuidado que los nacionales de ese país, asimismo, que para determinar el tipo de acogimiento que sea el apropiado para cada NNACMNA, se deben tomar en consideración, entre otras: su origen étnico, su diversidad cultural y religiosa.

**337.** En consecuencia, y con la finalidad de que a las NNACMNA reconocidos como refugiados o con protección complementaria, así como para procurar que su inclusión en la sociedad mexicana sea de manera eficaz, se considera por tanto que la COMAR, así como la Procuraduría de Protección deben explorar la alternativa de alojamiento para la niñez de referencia en familias de acogida establecida en la LGDNNA.

<sup>134</sup> Asamblea General de la ONU, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 24 de febrero de 2010, párr. 140, p. 22.

## D. Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en condiciones de vulnerabilidad.<sup>135</sup>

Kenia "N", salvadoreña, 13 años: "Salí de mi país porque estaba amenazada...me fue mal en el viaje porque en el estado de Chiapas fui abusada sexualmente y al llegar a Monterrey me agarró la migra...me enviaron a PRODEM donde me atendieron y nuevamente me regresaron a migración para deportarme...no tengo miedo de regresar a mi país porque la persona que me amenazó está muerta".

### 1. Descripción general

**338.** Los factores externos e internos generan condiciones que ponen a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, como la migración no acompañada, el refugio, la preferencia sexual, su pertenencia a una comunidad indígena, entre otras. Al hablar de NNACMNA es importante comprender esta situación e integrarla para su consideración en los procesos de protección de sus derechos humanos.

**339.** Las NNACMNA 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.

**340.** La condición de vulnerabilidad en general se origina a partir de la reunión de factores internos y externos que al combinarse disminuyen o anulan la capacidad que tiene una persona, grupo o comunidad, para acceder al ejercicio de sus derechos humanos.

**341.** Los factores internos de la vulnerabilidad forman parte de las características propias de la persona, grupo o comunidad, como por ejemplo la edad, el género, el estado de salud, el origen étnico, la discapacidad, la orientación sexual, la nacionalidad y la constitución física, entre otros. Pero también hay factores externos que están ligados al contexto social: la existencia o no de conductas discriminatorias, el nivel de ingresos, la falta de empleo, la crisis económica, la desigual repartición de la riqueza, la fal-

<sup>135</sup> Testimonio recabado por personal de la CNDH en la Estación Migratoria en la Ciudad de México el 3 de agosto de 2016.

ta de políticas sociales para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales o ambientales.

**342.** También encontramos otras posiciones, como la del Poder Judicial Federal que se enfocan a la infancia más en un contexto de diferencia con la adultez desde las diferencias estructurales. Por ejemplo, el desarrollo cognitivo, que refiere al tipo de pensamiento que se elabora desde la infancia. “Desde el razonamiento concreto, se puede dar respuestas incoherentes para la lógica adulta. Requiere de la presencia de objetos concretos para razonar. Las nociones del tiempo y del espacio son igualmente concretas y subjetivas; se vinculan únicamente con las propias rutinas y experiencias”<sup>136</sup>

**343.** Además del desarrollo cognitivo encontramos el desarrollo emocional diferenciado en la infancia, en el cual cada niña, niño o adolescente tiende a buscar mecanismos inconscientes de adaptación a su medio externo. “Estos mecanismos muestran la vulnerabilidad de la infancia frente a la irrupción de emociones dolorosas y los mecanismos inconscientes que se desatan para controlarlas. Las emociones inundan la realidad de la niña o del niño, y la aparición de mecanismos de defensa inconscientes modifican la conducta y el pensamiento infantil para minimizar la angustia, sin que el niño o niña puedan tener control sobre ellos”<sup>137</sup>

**344.** En seguimiento al Protocolo de la SCJN, también se refiere una tercera característica que tiene que ver con el desarrollo moral de la niña o del niño, la cual está relacionada con lo que cree que tiene que hacer o debe hacer. Una experiencia subjetiva interrelacionada con las dos características anteriores. “Si se siente en riesgo de un castigo buscará dar la respuesta correcta, por encima de lo que percibió a través de sus propios sentidos con relación a un hecho”<sup>138</sup>

**345.** La vulnerabilidad que enfrentan por estas razones las NNA divide la personalidad y, al suceder, anula el conjunto de derechos y libertades fundamentales, de tal suerte que personas, grupos y comunidades tienen estos derechos únicamente a nivel formal, ya que en los hechos no necesaria-

<sup>136</sup> “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es vinculante y por tanto no tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, pero constituye una herramienta para quienes ejercen dicha función”, Semanario Judicial de la Federación, julio de 2014, Registro 2006882.

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 15.

mente se crean las condiciones ni se promueve la existencia de instituciones, políticas públicas o programas necesarios para su ejercicio. La vulnerabilidad, por ende, atenta contra la indivisibilidad de los derechos humanos dado que éstos deben ser entendidos en forma integral, y no como el ejercicio de determinados derechos que obstruyen el goce de los demás.

**346.** Es así como, alrededor del mundo, se ha adoptado al refugio como una medida de protección para las personas que han dejado sus países de origen en un intento de salvar su vida. Otro escenario que coloca a la niñez migrante en una especial situación de vulnerabilidad es el que corresponde a los procesos de repatriación y deportación.

**347.** Dentro del contexto migratorio debemos entender la situación de diferenciación de cada NNACM y la especial necesidad de protección que debe tener la infancia a la hora de ser atendida por las diversas autoridades mexicanas, migratorias y de los Sistemas DIF y que, en el marco normativo internacional, lo encontramos reflejado en las normas de la CDN y que plasman un espíritu garantista. Cuando hablamos de población infantil en condiciones de movilidad humana las NNA son afectados, influidos y violentados en ocasiones ante el desamparo de los servidores públicos y de las instituciones que por obligación de la ley deben garantizar los derechos y la protección de las NNACMNA.

## *2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales*

**348.** La Universidad Lanús, el Center for Gender Refugee Studies, y otros organismos y organizaciones señalan en el informe Niñez y Migración en Centro y Norte América que “Representan un desafío urgente de derechos humanos, desarrollo humano, refugiados y humanitario. El problema radica en los países de origen de Honduras, El Salvador, Guatemala y México, donde la infancia se ha convertido en sinónimo de presenciar y sufrir violencia; experimentar violaciones de los derechos humanos y discriminación por diversos motivos; sufrir exclusión social; y verse privado de educación, oportunidades de empleo, servicios médicos e incluso alimentos. Estas condiciones fuerzan a los niños y/o a sus padres a migrar. Los desafíos continúan durante el tránsito, especialmente en México— donde los actores gubernamentales y los carteles criminales acechan a los niños y sus familias con violaciones, secuestros, extorsiones o palizas, y donde las ins-

titaciones gubernamentales aplican políticas de control migratorio destinadas a castigar y disuadir la migración, en lugar de proteger a los niños y respetar sus derechos humanos”.<sup>139</sup> Tal como lo hemos venido señalado a lo largo del presente Informe la situación en los países de origen de los NNACMNA, en muchas ocasiones es lo que los orilla a emprender un viaje lleno de peligros, sin la protección de sus padres e invisibilizados debido a su ingreso irregular al país, por las autoridades que tienen la obligación de brindarles protección y asistencia integral durante su tránsito por México.

**349.** Las condiciones de vulnerabilidad son diversas y pueden estar relacionadas con el contexto interno o externo de la persona. En el caso de la infancia, su condición propia los expone a ser vulnerabilizados por su entorno y a necesitar protección especial por parte del Estado.

**350.** A esto hay que sumar situaciones particulares de la infancia en migración como puede ser su preferencia sexual, tal como lo menciona el ACNUR: “En muchas partes del mundo, las personas experimentan graves abusos contra los derechos humanos y otras formas de persecución debido a su orientación sexual real o percibida y/o identidad de género [...]. Está ampliamente documentado que las personas LGBTI son blanco de asesinatos, violencia sexual y de género, agresiones físicas, tortura, detenciones arbitrarias, acusaciones de conducta inmoral o desviada, la negación a sus derechos de reunión, expresión y de información, y la discriminación en el empleo, la salud, la educación en todas las regiones del mundo”.<sup>140</sup>

**Adriana “N” (Josué Isaías “N”), guatemalteca, 16 años: “Salí de mi país por ser perseguida por homofobia... Me entregué al Instituto Nacional de Migración para solicitar refugio”.**

**351.** La problemática que lleva a NNACM de los países del TNAC a abandonar los mismos está relacionada con la violencia y persecución que sufren por ser personas menores de 18 años y ser consideradas como objetos más que sujetos. Se vulnerabiliza a esta población al no garantizar el reconocimiento de sus derechos y, por el contrario, como en el caso de NNACMNA LGBTI, se encuentran en total desprotección y desamparo tanto en su país de origen como en el de tránsito, y a veces también en el de destino.

<sup>139</sup> Ceriani, Pablo, (coord.), “Niñez y Migración en Centro y Norte América”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>140</sup> ACNUR, “La Protección Internacional de las Personas LGBTI”. México, 2014, p. 9.

352. La población migrante infantil LGBTI se encuentra en una situación de extra vulnerabilidad por ser niña, niño o adolescente en contexto de migración irregular y por su diversidad sexual, prueba de ello es la inexistencia de modelos de atención tanto por parte de las autoridades de los DIF como del INM para atender a estos grupos o para NNACMNA con discapacidad física o mental o para NNACMNA víctimas del delito.

## **E. Medidas de protección especial y restitución de derechos**

353. 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 encuentran en una situación de vulnerabilidad, al estar de manera irregular en el país y 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.

354. La legislación tanto internacional como nacional, establecen mecanismos de protección de derechos, los cuales tienen la finalidad de salvaguardar las necesidades inmediatas y urgentes de las NNA atendiendo siempre a su interés superior. De manera específica la legislación nacional regula el procedimiento a efecto de que los derechos vulnerados puedan ser restituidos.

### *1. Aspectos generales*

355. El artículo 19 de la Convención Americana señala que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

356. La Opinión Consultiva OC-17/2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, establece como obligación de los Estados desarrollar la normativa para garantizar las medidas de protección que los niños requieran, de manera que cualquier desarrollo normativo que los Estados elaboren en torno a las medidas de protección para la niñez debe recono-

cer que los niños son sujetos de derechos propios, que deben realizarse dentro del concepto de protección integral.<sup>141</sup>

**357.** Por su parte la OC-21/2014 indica que “una vez recabada la información sobre los diferentes factores que pueden hacer que las niñas o niños se encuentren en una situación concreta de vulnerabilidad, corresponde al Estado determinar, de conformidad con una evaluación del interés superior de la niña o del niño, las medidas de protección especial que se requieren para asegurar su vida, supervivencia y desarrollo”.<sup>142</sup>

**358.** La OEA y la CmIDH señalaron en el informe “Derecho del niño y de la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas” que “dentro de las medidas de derecho interno que los Estados Miembros deberán adoptar para cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 19 de la CADH y del artículo VII de la DADH [Declaración Americana de Derechos Humanos] están: [...] ii) aquellas medidas de carácter específico dirigidas a determinados grupos de niños, que se establecen en función de las circunstancias particulares de vulnerabilidad en las que se encuentran estos niños y atendiendo a sus necesidades de protección especiales [...] Estas medidas especiales de protección tienen una naturaleza temporal y deben estar destinadas a la preservación y restitución de los derechos del niño, incluido el derecho a la familia [...] las medidas especiales de protección deben estar orientadas a proporcionar la protección, seguridad y bienestar que el niño necesite a la vez que deben buscar, desde el primer momento, el restablecimiento de todos sus derechos [...]”.<sup>143</sup>

**359.** Por tanto, es importante que una vez que las distintas autoridades detecten a una NNACMNA se debe dar aviso inmediato a las Procuradurías de Protección para que estas dicten las medidas de protección especial que requieren, atendiendo a la situación específica de cada uno de ellos y velando por el ISN, a fin de que la medida que se tome sea para atender la necesidad que presentan y posteriormente se determine si hubo menoscabo en el ejercicio de sus derechos y, en consecuencia se proceda al inicio del procedimiento para la restitución integral de los mismos.

<sup>141</sup> Opinión Consultiva OC-17/2002, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de agosto de 2002, p. 12.

<sup>142</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, “Derechos y Garantías de Niñas y Niños...”. *op. cit.*, párr. 103.

<sup>143</sup> OEA y CIDH, “Derecho del Niño y de la Niña. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas”, 17 de octubre de 2013, párrs. 46 y 143.

## 2. Medidas de protección especial

**360.** Los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2016 por el SNDIF en su punto tercero señala que las medidas de protección son las obligaciones que tendrán las instituciones públicas o privadas para que gestionen o realicen determinadas acciones tendentes a restituir los derechos que se detectaron como vulnerados o en riesgo de ser vulnerados.

**361.** Las medidas de protección que dicten las Procuradurías podrán ser de protección especial, y urgentes de protección especial.

**362.** El artículo 49 del RLGDNNA establece que las medidas de protección especial son emitidas por la Procuraduría Federal, en coordinación con las Procuradurías de Protección Locales y las autoridades federales, estatales y municipales, y están orientadas a que las NNA a quienes se les han afectado sus derechos, cuenten con las condiciones suficientes y necesarias para que a través de los servicios que proporciona el Estado, se logre su restitución, de tal forma que resulta necesaria la coordinación entre las Procuradurías de Protección y las autoridades administrativas para que se pueda garantizar la restitución de sus derechos de manera efectiva.

**363.** El artículo 52 del Reglamento citado en el párrafo que antecede, señala que cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de NNA, las Procuradurías de Protección solicitarán al agente del Ministerio Público competente que decrete las medidas urgentes de protección especial, las cuales deberán emitirse dentro de las siguientes tres horas a la recepción de la solicitud, y se dará aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente, quien se pronunciará dentro de las 24 horas siguientes sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida impuesta.

**364.** Por tanto, las medidas de protección especial serán dictadas por las Procuradurías de Protección, en tanto que las urgentes son solicitadas por dichas Procuradurías al agente del Ministerio Público competente, quien será el responsable de emitir las.

**365.** Las medidas de protección especial que pueden dictar las Procuradurías de Protección son:

- a. La inclusión de NNA y su familia, de manera conjunta o separada, en programas de asistencia social, de salud y educativos, así como actividades deportivas, culturales, artísticas o cualquier otra actividad recreativa al que puedan incorporarse por sus características;
- b. Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de NNA o de su madre, padre, representante o responsable, así como servicios de salud de emergencia;
- c. La separación inmediata de NNA de la actividad laboral;
- d. Acogimiento por parte de la familia extensa o ampliada, o residencial de la NNA afectado, cuando se encuentre en peligro su vida, integridad o libertad;
- e. La separación inmediata de la persona que lo maltrate de su entorno;
- f. Todas aquéllas que resulten necesarias para salvaguardar sus derechos.

**366.** Respecto de las medidas urgentes de protección especial, la LGDNNA señala que pueden ser:

- a. El ingreso de una niña, niño o adolescente a un CAS y,
- b. La atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud.

**367.** Una vez emitidas las medidas de protección, las Procuradurías son las responsables de dar seguimiento a la aplicación de las mismas, y su debido cumplimiento, para ello deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de las NNA.

**368.** Respecto de las NNACMNA, el RLGDNNA establece que cuando se inicie un procedimiento administrativo migratorio que involucre a una NNACMNA, dará aviso inmediato a la PFPNNA, autoridad que deberá actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la LGDNNA, numeral que regula el procedimiento para solicitar la protección y restitución de los derechos.

**369.** En ese sentido, por la situación misma de vulnerabilidad en que se encuentran las NNACMNA, se considera que al solicitar, en su caso, la res-

titución de derechos, las Procuradurías de Protección deben determinar su interés superior, a fin de establecer cuáles son sus necesidades específicas, y, solo en caso de que, en el análisis y estudio de dicha determinación se detecte que sus derechos fueron vulnerados o restringidos, dictar las medidas de protección que correspondan, inicien el plan de restitución de los mismos.

**370.** Lo anterior en virtud de que si bien los NNACMNA se encuentran en estado de vulnerabilidad por su situación migratoria irregular en el país, y por el hecho de viajar solos, requieren que se les brinde protección y cuidado, sin que ello signifique que sus derechos se hayan vulnerado o restringido, por lo que someterlo al procedimiento de medidas de protección y en su caso al plan de restitución, sin haber determinado su interés superior implicaría su revictimización con las constantes entrevistas de diversos servidores públicos sin que ello sea necesario.

### *3. Plan de restitución de derechos*

**371.** Según el artículo primero, fracción VIII, del Acuerdo por el que se establece el Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2016, el plan de restitución de derechos es el “Documento que contiene de forma detallada la manera en la que se llevará a cabo la restitución de los derechos vulnerados o restringidos de Niñas, Niños y Adolescentes; así como el nombre de la institución o instituciones que pudieran realizar la restitución correspondiente”.

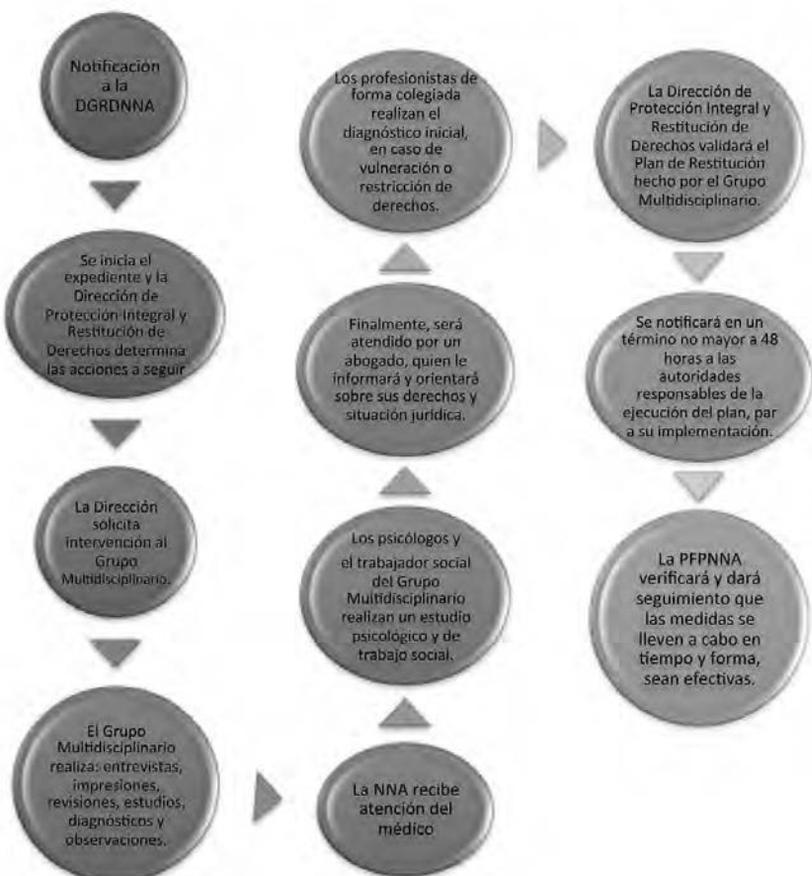
**372.** Por su parte en el artículo 123, fracción IV, de la LGDNNA se establece que para solicitar la protección y restitución integral de los derechos, entre otros, las Procuradurías deberán elaborar un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos que incluya las propuestas de medidas para su protección.

**373.** Es importante destacar que corresponde a la Dirección General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de la PFPNNA, impulsar el desarrollo de lineamientos y procedimientos para la restitución de derechos y medidas de protección, de conformidad con el artículo 33, fracción VIII del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

374. La PFPNNA puede tener conocimiento, a través de los siguientes medios:

1. Mediante denuncia,
2. Mediante información remitida por la Dirección General de Regulación de los Centros de Asistencia Social, y
3. Por un medio de comunicación.

375. El mismo documento establece el procedimiento que se debe realizar, una vez que tenga conocimiento de que se hayan vulnerado o restringido los derechos de una NNA, siendo a grandes rasgos el siguiente:



**376.** En caso que el Grupo Multidisciplinario determine que no hubo violación, deberá realizar un informe en el que detalle las razones por las cuales consideró que no existió violación o restricción a los derechos de la NNA.

**377.** Ahora bien, en caso de detectarse violación o restricción a los derechos de la NNA, y que el plan de restitución de derechos haya sido validado por la Dirección de Protección Integral y Restitución de Derechos, se debe notificar a las autoridades responsables de su ejecución en un término no mayor a 48 horas, estableciendo coordinación con la Dirección de Medidas de Protección (también dependiente de la PFPNNA), para que se ejecute el plan de restitución de derechos.

**378.** Cabe destacar que dentro del plan de restitución de derechos, el grupo multidisciplinario debe identificar cada derecho vulnerado o restringido, con su debida justificación jurídica y el razonamiento para definir cada medida de protección especial que se incluirá en el plan de restitución.<sup>144</sup>

**379.** De conformidad con la Guía para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, publicada por UNICEF y el SNDIF, el seguimiento de las medidas de protección dictadas en el plan de restitución de derechos empieza: “[...] desde el momento en que se está elaborando el plan de restitución de derechos, porque es necesario incluir la información requerida sobre cómo se va a evaluar cada medida de protección especial, cada cuánto se va a evaluar y cómo se sabrá cuándo ya se ha culminado el proceso de restitución de cada derecho vulnerado o restringido”.

**380.** Por lo que la duración y periodicidad de la medida de protección debe incluirse en el plan de restitución de derechos, con la finalidad de que servidores públicos de la PFPNNA realicen todas las acciones tendentes a que las medidas incluidas en el citado plan sean cumplidas por las autoridades responsables de ello, así como su ejecución y seguimiento.

**381.** Finalmente, la PFPNNA debe verificar que:

1. Las medidas se estén llevando en tiempo y forma.
2. Que sean efectivas.
3. La viabilidad de hacer ajustes al plan de restitución de derechos.
4. Si es necesario agregar medidas de protección al plan de restitución.

<sup>144</sup> UNICEF y SNDIF, “Guía Práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento”, agosto, 2016, p. 57.

**382.** Al respecto, la Guía para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, sugiere que el seguimiento de las medidas de protección dentro del plan de restitución sea: mediante visitas de seguimiento; analizando y registrando el cumplimiento de las medidas de protección; tomando las acciones necesarias para su cumplimiento y evaluando la necesidad de modificar el plan de restitución de derechos.<sup>145</sup>

**383.** Para el caso de los NNACMNA, se considera que el plan de restitución debe realizarse una vez que la autoridad, durante la determinación de su interés superior, detecte una posible vulneración o restricción a sus derechos, siguiendo el procedimiento previamente establecido en la ley de la materia, ello debido a que si la PFPNNA solicita a la DGRDNNA que inicie el plan de restitución a todos los NNACMNA por solo el hecho de su situación migratoria irregular, dicho grupo de población se encontraría sujeto a un procedimiento innecesario que podría prolongar la resolución de su situación jurídica migratoria, en muchas ocasiones privado de su libertad en una estación migratoria e incluso en un CAS.

**384.** En consecuencia, este Organismo Nacional considera pertinente que si de la determinación del interés superior de la niñez de NNACMNA, se detecta la vulneración o restricción a sus derechos, se inicie el procedimiento antes descrito, para que el grupo multidisciplinario determine si existió un menoscabo en sus derechos humanos y, de esta manera se dicte el plan de restitución de derechos que contenga las medidas de protección que requiera para el restablecimiento de esos derechos.

**385.** Por tanto, esta CNDH considera oportuno que se revisen los protocolos emitidos respecto de las medidas de protección y plan de restitución de derechos, a fin de que en los casos de NNACMNA se establezca una atención diferenciada a través de un procedimiento especial en el que se determine que su implementación sea realizada a partir de la detección de vulneración a derechos durante el estudio y análisis de su interés superior. Consideramos que tratándose de NNACMNA, las medidas de protección no pueden esperar a la determinación de vulneración de derechos que lo necesiten.

<sup>145</sup> *Ibid.*, pp. 69 y 70.

## F. Retorno asistido

**386.** De acuerdo con la LM el retorno asistido es el procedimiento por el que el INM hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual, siempre y con la salvedad de que el propio extranjero lo solicite. Es una figura “amigable” cuyo principal beneficio es que acelere el procedimiento de devolución de los extranjeros a sus respectivos países de origen.

**387.** Tratándose de NNACMNA, dicho procedimiento está sujeto a la determinación del ISN, en términos de lo previsto en el artículo 169, fracción IV, del RLM. Antes de que la autoridad migratoria resuelva la situación jurídica de las NNACMNA deberá tomar en cuenta la valoración del ISN para cada caso en particular.

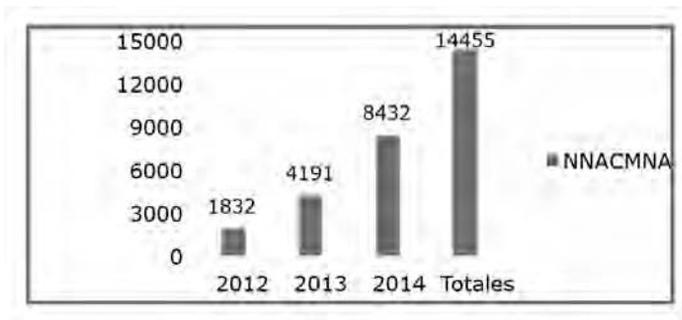
**388.** No obstante lo anterior, en los hechos y de las experiencias que este Organismo Nacional ha tenido a partir de la tramitación de quejas de NNACMNA y las constantes visitas a las estaciones migratorias, el retorno asistido pareciera una constante para resolver de manera rápida su situación jurídica sin haberse realizado la determinación debida del ISN, y sin que pueda determinarse la atención, cuidado y protección que requieren, de acuerdo a sus circunstancias de vida, la madurez física y mental, entre otras cosas.

*Katerin Estefanía “N”, guatemalteca, 17 años: “Es la segunda ocasión que entro a México, la primera vez me regresaron a mi país en un autobús, me acompañó una persona del INM, quien me llevó a una casa hogar en Guatemala y mi mamá fue por mí”*

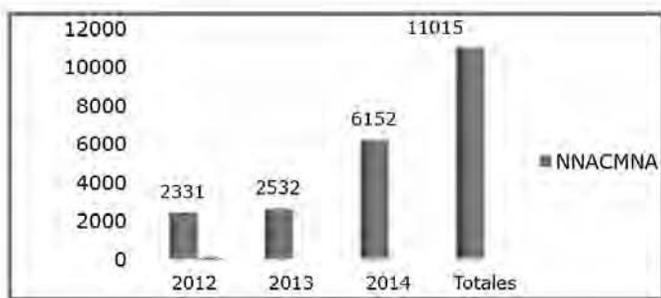
### 1. Estadística

**389.** En el último sexenio aumentó el número de NNACM que son presentados en estaciones migratorias y posteriormente retornados a sus países de origen. Entre los años del 2012 al 2014 el INM ha retornado un total de 33,346 NNACMNA procedentes del TNAC, de los cuales 14,455 fueron hondureños, 11,015 guatemaltecos y 7,876 salvadoreños.

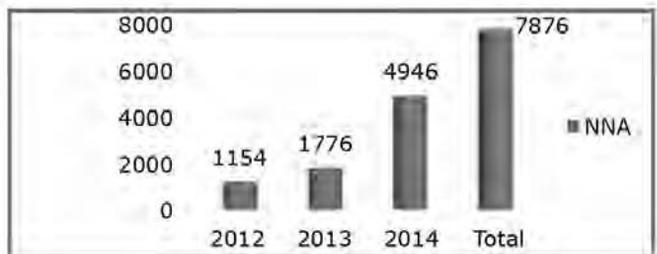
### Honduras:



### Guatemala:



### El Salvador:



*Gráficas elaboradas por personal de la CNDH de acuerdo con información obtenida de estadísticas realizadas por Unidad de Política Migratoria.*

**390.** De acuerdo con las cifras publicadas por la UPM de la SEGOB, para el año 2015 el número de aseguramientos de NNACM fue de 38,514 y de retorno 36,921; tan solo de enero a julio de 2016 se han presentado 19,383 en estaciones migratorias contra 16,723 que han sido regresados a sus países.

**391.** En este contexto, en la mayoría de los procedimientos administrativos que el INM inició derivado de las presentaciones de NNACMNA en las estaciones migratorias, los resolvió mediante la figura legal del retorno asistido, sin que exista certeza de que previamente se les hubiese realizado de forma individual la valoración del ISN, tal como ha podido observar este Organismo Nacional de las visitas a los recintos migratorios y los expedientes de queja que se han sustanciado, por lo que no se puede determinar que el retorno es lo más conveniente para su seguridad e integridad.

## *2. Información obtenida de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales*

**392.** El Centro Fray Matías de Córdoba, la Universidad Lanús y HRW han fijado sus posturas, coincidiendo en que antes de que la autoridad migratoria determine retornar a su país de origen a la NNACMNA se debe realizar una valoración de su interés superior.

**393.** De igual forma, para el caso de que se resuelva que lo mejor para la NNACMNA es la devolución a su país de origen o residencia, debe respetarse el procedimiento previamente establecido en el Memorandum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos migrantes vía terrestre.

**394.** Al respecto, HRW sostiene que el INM deberá tomar en consideración la valoración que de forma individual se realice a las NNACMNA para determinar su situación jurídica migratoria, ya que no en todos los casos el retorno asistido es la mejor solución, puesto que las NNACMNA son objeto de violencia por las pandillas o bien tienen motivos fundados para temer

que sufrirán violencia u otros abusos de derechos humanos en sus países de origen. En ese sentido, es poco probable que su retorno sea en su mejor interés. Lo mismo acontece en los casos en que sus familiares en sus países de origen no pueden o no quieren hacerse cargo de ellos.<sup>146</sup>

**395.** Respecto del procedimiento del retorno asistido, UNICEF menciona que las NNACMNA guatemaltecos que son retornados “desde México lo hacen por el aeropuerto internacional La Aurora en un vuelo comercial de la empresa Aeroméxico, o por vía terrestre en buses directos. En ambos casos, los niños que provienen de México son acompañados por OPI de México [hasta el centro del migrante y los entregan a las autoridades migratorias y a la Procuraduría General de la Nación (PGN)]. Una vez que son recibidos por la PGN, se firma un acta en la que se formaliza la entrega a las autoridades guatemaltecas, y PGN es responsable de los niños. A quienes son repatriados por vía aérea se los traslada a las Casas “Nuestras Raíces” en la ciudad de Guatemala; en el caso de los que llegan por vía terrestre, el acto se formaliza en la frontera de El Carmen, donde son conducidos al albergue para migrantes que funciona en la ciudad de Quetzaltenango.”<sup>147</sup>

**396.** A todo ello, sin embargo, es necesario señalar que en numerosas ocasiones “los niños llegan a la media noche, en el último vuelo de la empresa Aeroméxico; situación que contraviene lo contenido en el Memorandum de Entendimiento [entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos migrantes vía terrestre], y tienen como consecuencia que los niños permanezcan períodos prolongados a cargo de personal de la DGM [Dirección General de Migración] en las instalaciones del aeropuerto.”<sup>148</sup>

**397.** El Colegio de la Frontera Norte indica que para el caso de NNACMNA salvadoreños, éstos “arriban al albergue de La Chacra, ubicado en una

<sup>146</sup> Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México en...”, *op. cit.*, p. 109.

<sup>147</sup> UNICEF, “Niñas, niños y adolescentes migrantes retornados”, Capítulo II, Análisis de los Servicios y Programas de Protección de los Derechos de los Niños Migrantes retornados. Buenos Aires, Argentina, 2015, p. 38.

<sup>148</sup> *Idem.*

de las colonias más conflictivas y violentas de San Salvador, lo cual representa un riesgo inminente para la integridad física tanto de familiares como de los propios NNA migrantes. La Subdirectora General de la Dirección General de Migración y Extranjería señala que los NNA llegan generalmente en un autobús familiar. Sin embargo, en muchas ocasiones han recibido menores no acompañados que llegan en autobuses con adultos [...]. A su llegada a [El Salvador] los menores son entrevistados por los funcionarios de migración y entregados a sus familiares. Sólo en casos excepcionales, si el menor es reincidente y si se han detectado problemas recurrentes de violencia intrafamiliar en su contra, asiste el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA) para recibir al menor”.<sup>149</sup>

**398.** De acuerdo con lo reportado por el Colegio de la Frontera Norte, en Guatemala y Salvador “las autoridades migratorias indican que frecuentemente los padres o tutores no acuden por los niños, ya que no fueron ubicados a tiempo, viven a mucha distancia del lugar de arribo o bien son ellos mismos migrantes en México o en Estados Unidos. De tal manera, los NNA son entregados a otros familiares tales como abuelitas, tíos o hermanos mayores. Finalmente, algunas repatriaciones aéreas se dan fuera de horarios convenidos, y en ocasiones los autobuses con NNA migrantes se retrasan y llegan también en horarios nocturnos. De tal manera, los familiares que viajaron desde comunidades muy alejadas para recoger a los menores se ven en dificultad para poder realizar el viaje de regreso ese mismo día. En el caso de San Salvador, la funcionaria encargada de la repatriación señala que en varias ocasiones, el NNA y sus familiares han tenido que pernoctar en el aeropuerto debido a que no alcanzaron transporte público de regreso a sus comunidades”.<sup>150</sup>

**399.** UNICEF refiere que respecto de NNACMNA hondureños se les repatría “desde México por vía aérea y terrestre. Retornan principalmente en bus que llega desde la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, México, o directo desde la Ciudad de México hasta el centro de migrantes “El Edén”, ubicado en San Pedro Sula, (Honduras). Desde México, los niños van acompañados por el OPI de México hasta la frontera

<sup>149</sup> El Colegio de la Frontera Norte, “Detención y Devolución de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) migrantes no acompañados”, octubre de 2015, p. 35.

<sup>150</sup> *Ibid.*, pp. 35 y 36.

de Honduras. Los recibe personal de la Cruz Roja, de Casa Alianza y de migración; luego se les traslada al centro. Por vía terrestre, ingresan por la frontera de Corinto (Guatemala-Honduras) del Departamento de Cortés (norte de Honduras), que está a una hora y media de San Pedro Sula. Cuando pasan la frontera de Corintos, la Cruz Roja comunica el arribo al centro de migrantes”.<sup>151</sup>

**400.** De lo anterior es posible advertir la relación de las autoridades para que los NNACMNA sean retornados de manera pronta y segura a su país de origen, en cuyo traslado sería benéfico adoptar medidas de atención y protección para este grupo en situación de vulnerabilidad, durante su traslado.

**401.** Cabe mencionar que la LGDNNA establece que será la autoridad la que sustancie los procedimientos administrativos relacionados con NNACMNA y garantice la prevalencia del ISN.

**402.** De igual forma, la LM y el RLSRYPC establecen que el INM es el responsable de valorar el ISN, a través del personal especializado y capacitado en la protección de los derechos de la infancia, a fin de fijar las medidas de protección que mejor favorezcan su situación.

**403.** Durante la substanciación del procedimiento administrativo el tutor que se le asigne a las NNACMNA, de conformidad con lo que establece la CmIDH en la OC-21/2014, debe garantizar que la determinación que dicte la autoridad migratoria en su procedimiento administrativo se respete el ISN, sin embargo, como se expuso en el capítulo correspondiente, en los procedimientos administrativos en los que se ven involucrados NNACMNA, en la actualidad, no se les asigna tutor alguno.

**404.** Se ha señalado que el retorno asistido no siempre es la opción más conveniente para la NNACMNA, sobre todo si en su país de origen es amenazado o perseguido; sin embargo, hay que tomar en cuenta que el RLM establece una alternativa diversa al retorno, como lo es la posibilidad de regularizar la situación jurídica migratoria de las NNACMNA cuando así convenga a su interés superior, y mientras tanto se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

<sup>151</sup> UNICEF, “Niñas, niños y adolescentes migrantes retornados...”, *op. cit.*, p. 45.

**405.** Lo anterior pudiera parecer un beneficio para los NNACMNA, sin embargo el INM no siempre concede la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, ya que en la mayoría de los casos resuelve en favor del “beneficio de retorno asistido” sin que realice una debida valoración del ISN de este grupo en estado de vulnerabilidad.

**406.** El procedimiento para realizar el retorno asistido de NNACMNA, de conformidad con lo establecido en la LM en su artículo 120, debe ser con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Además, el artículo 17, fracción V, del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración, señala que cuando se determine el retorno asistido a su país de origen de una NNACMNA, el personal especializado en la protección de la infancia lo asistirá durante todo el procedimiento administrativo migratorio y hasta que llegue a su país de origen o residencia.

**407.** De igual forma, en el artículo 11, fracción V, de la Circular 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de NNACMNA se refiere que en aquellos casos en los que se resuelva la repatriación, el OPI lo acompañará hasta su país de origen.

**408.** A su vez los “Lineamientos Regionales para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en casos de Repatriación”, emitidos el 9 de julio de 2009, en la Conferencia Regional sobre Migración de la que México es integrante, establece, en el apartado V, lo siguiente: Traslado del niño, niña o adolescente migrante no acompañado, incisos c) y d), que la autoridad del país que realiza la repatriación asignará un custodio apropiado, tomando en cuenta entre otros factores, el género y la edad del NNA, que lo asistirá durante el traslado y garantizará que éste se encuentre separado de los pasajeros adultos; además, viajarán en un transporte adecuado y seguro evitando trayectos prolongados y agotadores.

**409.** Los servidores públicos del SNDIF en coordinación con las autoridades migratorias tienen el deber de asistir y garantizar el eficaz retorno de NNACM no acompañados, hasta que sean entregados a la institución responsable de proteger a la niñez en su país de origen.

**410.** La legislación establece los horarios y rutas por los que será retornadas las personas en estado de vulnerabilidad como son las NNACMNA, siendo así que en los anexos del Memorandum de Entendimiento citado, indica que saldrán por los puntos fronterizos de Talismán y Ciudad Hidalgo,

Chiapas; para el caso de los nicaragüenses será de lunes a viernes entre las 06:00 y 07:00 horas, y los recibirán en El Guasabe, Nicaragua; los hondureños saldrán de lunes a domingo en un horario de 05:00 a 07:00 horas y llegarán a Agua Caliente, Honduras; los guatemaltecos de lunes a viernes de 09:00 a 12:00 horas, serán recibidos en el Carmen o Tecún Umán; los salvadoreños saldrán de lunes a domingo entre las 07:00 y 11:00 horas, recibéndolos en La Hachadura, El Salvador.

**411.** Lo anterior implica una importante coordinación con las autoridades de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (principales países de donde provienen las NNACMNA), a fin de generar acciones conjuntas para garantizar un retorno seguro y que sean entregados de forma ágil a sus familiares.

**412.** También el país de origen de las NNACMNA debe garantizar que una vez que regresan a sus comunidades y/o lugares de residencia sean incluidos en su entorno, además de aplicar programas especiales para prevenir una futura migración y evitar que se expongan a situaciones de riesgo.

**413.** En ese sentido, la OIM señala que “las legislaciones de niñez y adolescencia de todos los países establecen de manera clara y contundente el deber de los Estados de asegurar el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia, en particular, de aquella que está en situación de vulnerabilidad [que el derecho de los niños, niñas y adolescentes al libre tránsito] se complementa con la protección frente a circunstancias y situaciones que le obligan a salir de su país, es decir, que lo expulsan”.<sup>152</sup>

**414.** Por ello, también es responsabilidad de cada Estado realizar políticas a mediano y largo plazo, en materia de salud, economía y seguridad, con el objetivo de que las NNACMNA sean protegidos, proporcionando una mejor calidad de vida que se traduzca en la prevención de su migración forzada.

**415.** De los testimonios recabados por este Organismo Nacional se advierte que si bien las NNACMNA son retornados a su país bajo la custodia de un servidor público del INM, también lo es que los niños desconocen si es un OPI quien los acompaña, ya que únicamente refieren que es personal de migración, incluso algunos entrevistados señalaron que se trataba de un policía.

<sup>152</sup> OIM, UNICEF y OIT, “Niñas, Niños y Adolescentes. América Central y México”, Informe, San José, enero de 2013, p. 63.

**416.** Dichos testimonios no deben tomarse a la ligera, ya que son importantes pues reflejan un grado de descuido que debe ser superado.

**417.** Aunado a ello, se observó que las NNACMNA tienden a migrar nuevamente, tan es así que algunos de los entrevistados refirieron que era su segunda y cuarta vez que salían de sus países. Ello nos lleva a establecer que no existe una política de inclusión para estos menores de edad en sus lugares de origen encaminada a evitar que migren, y se vuelvan a exponer a los riesgos y peligros durante su tránsito por diversos países.

Kevin "N", salvadoreño, 17 años: *"Esta es la segunda ocasión que intento cruzar México para ingresar a Estados Unidos. La primera vez me detuvo migración en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y me regresaron a mi país por autobús acompañado por personal del Instituto Nacional de Migración, me llevaron hasta la casa del migrante "Santa Tecla" en El Salvador y me entregaron a mi mamá. La segunda fue hace unos días y me detuvieron en Reynosa, Tamaulipas, me encuentro alojado en el Centro de Atención a Menores Fronterizos (CAMEF), del sistema DIF, Tamaulipas, en espera de que me regresen a mi país".*

José Eugenio "N", hondureño, 16 años: *"Es la cuarta vez que intento cruzar México, con la finalidad de ingresar a Estados Unidos. La primera fue hace un año, me aseguraron en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas y fui retornado por avión acompañado por personal del INM, llegué al aeropuerto de San Pedro Sula, Honduras, donde me recibió mi mamá. La segunda vez fue hace diez meses, me detuvieron en la ciudad de México y me enviaron a mi país por avión acompañado por personal del INM, mi mamá me recibió en el aeropuerto de San Pedro Sula, Honduras. La tercera vez fue en el mes de noviembre de 2015, migración me detuvo en Palenque, Chiapas, me regresaron a mi país en autobús y personal de migración me acompañó, también fui recibido por mi mamá. Esta es la cuarta ocasión que intento cruzar a Estados Unidos pasando por México, y me detuvieron en Reynosa, Tamaulipas, actualmente estoy alojado en el CAMEF-DIF, en espera de ser retornado a mi país de origen".*

## V. OBSERVACIONES

**418.** Ante las diversas atribuciones coincidentes que la normatividad establece al Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a los Sistemas DIF y a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en la protección integral de NNACMNA, se advierten confusiones en las acciones que cada una de ellas tiene que realizar lo que podría repercutir en la protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable, pues a más de un año de la expedición de la LGPDNNA, aún encontramos a NNACMNA en recintos migratorios; sin una debida atención para su protección integral, toda vez que no se ha diseñado la base de datos que permita tener un adecuado seguimiento de la niñez migrante, aunado a que no se han establecido los lineamientos que permitan llevar a cabo de manera adecuada la determinación del ISN. Por lo que se tiene que agilizar el proceso de implementación de la reforma.

**419.** Este Organismo Nacional ha documentado diversas quejas recibidas durante los años 2010 al 2016, en las que NNACMNA exponen la lesión a sus derechos humanos con base en sus vivencias en su tránsito por nuestro país, y su encuentro con la autoridad policiaca o migratoria. De dichas quejas, así como de las 650 entrevistas realizadas a NNACM, que tuvieron lugar en estaciones migratorias, albergues y casas de asistencia social en México, se desprende que el flujo migratorio de esa población ha aumentado de manera exponencial de 2010 a la fecha, siendo que las principales razones por las cuales migran de sus países de origen son:

1. Contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana;
2. Razones económicas derivadas de la desigualdad social y precariedad económica y
3. Reunificación familiar.

**420.** En los artículos 7, 8 y 9, de la Circular No. 001/2010, emitida por el INM denominada “Se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, y en los artículos 112, fracciones IV y V, de la LM, 173, 174 y 185, párrafo segundo del Reglamento de la Ley de Migración, se establecen las obligaciones de los OPI’s, mismas que se describieron en el apartado correspondiente del presente documento; sin embargo, este Organismo Nacional ha evidenciado en los diversos expedientes de queja radicados, cuyos agraviados son NNACMNA, que dentro de los procedimientos administrativos migratorios subsanciados por el INM no existe constancia que acredite que los OPI’s realizaron la valoración del ISN, ni que contaran con la asistencia especializada durante el procedimiento, circunstancias que incluso quedaron plasmadas en los pronunciamientos que se hicieron en las Recomendaciones 54/2012, 17/2014 y 27/2015.

**421.** Según lo informado por el INM, el Programa de Capacitación para OPI’s no especifica el perfil de la persona que va a formarse como tal, ya que señala únicamente que debe contar con una “escolaridad en el área de humanidades”, situación que este Organismo Nacional no considera sea la más adecuada, pues el personal que debe trabajar con NNACMNA debe ser un profesional con experiencia en la promoción de los derechos humanos de la niñez, conocer a profundidad temas relacionados con la violencia hacia la niñez y con estudios en especialidades afines, como la psicología infantil, en trabajo social y pedagogía, con la intención de brindarles una adecuada protección integral.

**422.** El INM informó que el citado Programa se imparte con el apoyo de diversas instancias como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el DIF y la Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y el cual se cubre con más de 100 horas de capacitación. No obstante, es importante aclarar que desde el mes de junio de 2014 a la fecha, esta Comisión Nacional no ha sido convocada para participar en la capacitación de los OPI’s, además se tiene conocimiento que derivado de las reuniones celebradas con ese Instituto en las mesas de diálogo interinstitucional sobre niños, niñas y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes, dicha capacitación se encuentra suspendida.

**423.** El INM señaló que los OPI’s también son Agentes Federales de Migración, por lo que además de atender a los NNACMNA realizan las funciones atribuidas al cargo de agente federal; dado lo anterior se considera

que su independencia de actuación en la protección de los derechos humanos de NNACMNA se ve restringida, ya que en ocasiones el mismo servidor público que debe proporcionarles protección integral es el que los detiene.

**424.** 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, no específica de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA desde el momento de su detención, incluyendo la canalización inmediata a los CAS, así como el seguimiento para su protección durante su alojamiento en esos centros, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria; ni la manera en que los OPI's garantizarán el otorgamiento de los servicios de educación y vestido, que son de gran importancia puesto que inciden de manera sensible en el desarrollo y bienestar de las NNACMNA.

**425.** Dicho Protocolo se refiere únicamente a la atención que debe brindarse a NNACMNA en un recinto migratorio, lo que resulta contrario con lo establecido en el artículo 111 del RLGDNNA que señala que bajo ninguna circunstancia las NNACM serán privados de su libertad en estaciones migratorias.

**426.** En los artículos 112 de la LM y 8 de la Circular Núm. 001/2010, se indica que las NNACM deberán ser canalizados de manera inmediata a los Sistemas DIF, con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria; sin embargo, en la experiencia del trabajo diario realizado por personal de este Organismo Nacional se advierte que esa canalización es nula. A manera de ejemplo, se integran en esta Comisión Nacional los expedientes: CNDH/2014/7171/Q, con sus acumulados CNDH/5/2015/573, CNDH/5/2015/116/Q, CNDH/5/2015/597/Q, CNDH/5/2015/116/Q y CNDH/5/2015/6396/Q, en los que se documentó que los NNACM no acompañados no fueron trasladados de manera inmediata a un CAS de los Sistemas DIF.

**427.** También se ha observado que la autoridad migratoria con el sólo hecho de comunicar la presentación de las NNACM no acompañados a los Sistemas DIF da por sentado que cumplió con la obligación prevista en el artículo 112 de la Ley de Migración, por lo que ya no realiza las gestiones necesarias para la canalización inmediata de las NNACMNA a los CAS. Con la finalidad de que se respeten los derechos de las NNACMNA de ser

atendidos en su integridad por personal especializado, de 2015 al 7 de octubre de 2016 este Organismo Nacional emitió 40 medidas cautelares dirigidas al INM, a la COMAR, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a los Sistemas DIF en la Ciudad de México y Tabasco, en las que se solicitó el traslado inmediato de NNACMNA alojados en distintas estaciones migratorias a las instalaciones de los Sistemas DIF.

**428.** Previo a la publicación del RLGDNNA se permitía la estancia de NNACMNA de manera excepcional en estaciones migratorias, siempre y cuando se respetara en todo momento sus derechos, se les alojara en áreas distintas de los adultos y los OPI's verificaran que contaban con todas las condiciones necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad, no obstante dicha situación no ocurrió, como quedó documentado en los expedientes de queja referidos en la fracción IX del presente apartado, pues se acreditó que los agraviados pernoctaron con mayores de edad.

**429.** En los artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNA se indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales brindarán protección a las NNACMNA hasta que se resuelva su situación migratoria, por lo que tienen la obligación de habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibirlos; sin embargo, este Organismo Nacional ha documentado que los Sistemas DIF se excusan por la falta de capacidad para albergar a los NNACMNA, generando con ello que permanezcan en los recintos migratorios que no son adecuados, ni cuentan con el personal especializado para su atención, situación que quedó evidenciada en las Recomendaciones 22/2015 y 27/2015.

**430.** En los artículos 52, fracción V, y 74, de la LM se establece que cuando convenga al Interés Superior de la Niñez de NNACMNA, el Instituto Nacional de Migración otorgará la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes; a pesar de ello, el INM no siempre las otorga ya que en la mayoría de los casos resuelve en favor del "beneficio de retorno asistido" sin que el personal especializado realice la valoración del ISN de este grupo en estado de vulnerabilidad, situación que queda reforzada con los testimonios recibidos por este Organismo Nacional, en los que se refiere que 280 NNACMNA manifestaron su temor de regresar a su país de origen, sin que su opinión por parte de las autoridades migratorias sea escuchada.

**431.** De igual forma, en los artículos 52 y 74 de la LM se prevé que la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se otorgará a los ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en México, pero no en todos los casos el INM la otorga, tan es así que dentro de los testimonios recibidos por este Organismo Nacional se encuentra el caso de una adolescente quien desde el momento en que se encontró a disposición de la autoridad migratoria manifestó su deseo de denunciar los hechos delictivos que se cometieron en su contra, sin embargo, fue hasta la intervención de esta Comisión Nacional que el INM la llevó a denunciar los hechos ante la autoridad ministerial y la canalizó a un centro de atención integral.

**432.** Si de la determinación del interés superior se observa una restricción o vulneración de derechos, se dictaran medidas de protección, mismas que pueden ser especiales o urgentes y, con posterioridad se dará inicio al plan de restitución de derechos. Lo anterior, únicamente se realizará en caso de que exista vulneración o restricción de derechos de NNACMNA.

**433.** En los artículos 11 de la CPEUM y el 22.7 de la Convención Americana, a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se establece el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; sin embargo, las NNACMNA no reciben la información y asistencia adecuada que les permita conocer ese derecho, situación que se pudo evidenciar con los testimonios recabados por este Organismo Nacional, ya que de los 521 NNACMNA a 281 ningún servidor público les explicó su derecho a solicitar refugio.

**434.** Una vez reconocido el refugio o sea otorgada la protección complementaria a una NNACMNA, los mismos permanecen en albergues a puertas cerradas hasta que cumplen la mayoría de edad, sin embargo, la LGDNNNA prevé la figura de las familias de acogida, por lo que sería importante que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes valoren la posibilidad de que las NNACMNA sean canalizados a una familia de acogida, a fin de que sea una medida de protección de largo plazo.

**435.** La legislación nacional e internacional prevé que durante el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de refugiado de NNACMNA, las entrevistas deben realizarse de forma personal, por servidores públicos especializados en niñez, y sin que éstos estén privados de libertad, no obstante, este Organismo Nacional ha documentado que la ma-

yoría de las entrevistas la COMAR las realiza en una estación migratoria, o bien de manera telefónica, como se acreditó en la Recomendación 77/2012, razón por la cual resulta importante superar esta situación y hacer la entrevista directa y físicamente.

## VI. ACCIONES

**436.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó el Programa de Atención a Migrantes que tiene por objeto dar seguimiento a las quejas presentadas por este grupo vulnerable por violaciones a sus derechos humanos; asimismo, cuenta con un Programa de Visitas a Estaciones Migratorias, Albergues y lugares donde transitan migrantes (como vías férreas) para documentar las condiciones en las que se encuentran y brindarles atención conforme con las facultades de este Organismo Nacional.

### A. Expedientes de queja

**437.** En el periodo comprendido de los años 2010 al mes de mayo de 2016 este Organismo Nacional investigó quejas en las que se encontraron como agraviados 881 NNACMNA.

**438.** Respecto a las autoridades señaladas como responsables, se recibieron quejas en contra del INM dentro de las cuales 840 NNACMNA aparecen como agraviados, siendo 536 niños y 304 niñas.

**439.** La COMAR también es autoridad responsable con 34 NNACMNA agraviados, de los cuales 23 son niños y 11 son niñas; para el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia son siete NNACMNA, tres niñas y cuatro niños.

### B. Conciliaciones

**440.** Este Organismo Nacional ha emitido 48 conciliaciones relacionadas con expedientes cuyos agraviados son NNACM, de las cuales 47 han sido dirigidas al INM y una a la COMAR, en el periodo comprendido de 2010 a mayo de 2016.

### C. Recomendaciones

**441.** Del 2010 a mayo de 2016 este Organismo Nacional ha emitido 11 recomendaciones vinculadas con NNACM, de las cuales dos fueron dirigidas a la COMAR y ocho al INM, (en una ocasión en conjunto con la PGR) y una al Gobierno de Chihuahua en conjunto con PGR.

Recomendación 2010/18	
Autoridad(es)	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	Adolescente de 17 años de edad fue asegurada en la estación migratoria de Tenosique, Tabasco, con un embarazo de 36 semanas. La niña declaró ser mayor de edad y originaria de Guatemala, sin embargo, al ampliar su declaración dijo ser hondureña y tener 17 años. Las autoridades resolvieron la salida definitiva de la víctima de la estación, concediéndole un plazo de 30 días para dejar el país. Fue trasladada a un albergue para migrantes hombres, mismo que abandonó, sin que se tuviera conocimiento de su paradero.
Observaciones	NNA no acompañada en situación de vulnerabilidad múltiple. No se valoró su interés superior. Le otorgaron oficio de salida para abandonar el país en el plazo de 30 días, aún y cuando se encontraba en la semana 36 de su embarazo y fue trasladada a un albergue en donde únicamente había hombres.
Recomendación 2010/27	
Autoridad(es)	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	Adolescente que ingresó de manera voluntaria a la estación migratoria en Tenosique, Tabasco, usando un nombre distinto al suyo, señalando ser de Honduras y mayor de edad, pero sin acreditarlo. El INM llenó la solicitud de repatriación voluntaria, siendo trasladada a Honduras sin la previa verificación de su identidad y nacionalidad.
Observaciones	Se acreditó la nacionalidad mexicana de la adolescente. No se valoró el principio del interés superior. No realizaron las acciones correspondientes a fin de verificar identidad, nacionalidad y edad, generando que se encontrara en un país distinto sin protección.

Recomendación 2011/23	
Autoridad(es)	Instituto Nacional de Migración y Procuraduría General de la República
Narración de los hechos	Mujer con sus cuatro hijos y otro niño fueron asegurados y trasladados a una estación migratoria, lugar en el que los niños estuvieron separados de su madre por un periodo de cinco semanas. La señora fue presentada ante la PGR por la supuesta manifestación de los niños de no tener parentesco con ella y después de 72 horas fue devuelta a la estación migratoria para ser deportada. Los niños fueron con antelación y enviados a una casa hogar de aquel país.
Observaciones	No se realizaron las acciones para corroborar el parentesco, por ello no se respetó la unidad familiar, siendo retornados a su país de origen separados de su madre. Se acreditó que las declaraciones de los NNA fueron obtenidas por presiones de servidores públicos del INM; asimismo, no fueron asistidos por un tutor, representante legal o personal consular.
Recomendación 2012/54	
Autoridad(es)	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	El delegado del INM, en Tenosique, Tabasco, intentó abusar sexualmente de una adolescente en contexto de migración no acompañada, ofreciéndole a cambio regularizar su situación migratoria. Al tener conocimiento de tal situación servidores públicos de la misma delegación encubrieron al servidor público de referencia.
Observaciones	No se valoró el principio del interés superior del niño. No se proporcionó atención integral a la adolescente como posible víctima de un delito. No tuvo asistencia de un OPI. No se dio aviso a su consulado y no se acreditó el parentesco con la persona con la que viajaba. Los servidores públicos que tuvieron conocimiento de los hechos no denunciaron tal situación ante la autoridad ministerial.

Recomendación 2012/77	
Autoridad(es)	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Narración de los hechos	Adolescente que solicitó a la COMAR el reconocimiento de la condición de refugiado, encontrándose alojado en una estación migratoria. Durante el procedimiento la autoridad no lo visitó, realizando la entrevista vía telefónica, además de no buscar a familiares en su país de origen. Finalmente, le negó el reconocimiento de la condición.
Observaciones	No se valoró el interés superior de la niñez. No se proporcionó atención integral al adolescente solicitante del reconocimiento de la condición que se encontraba no acompañado y en una estación migratoria.

Recomendación 2013/31	
Autoridad	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Narración de los hechos	Niña de nacionalidad salvadoreña con la condición de refugiada, se comunicó con la CNDH para denunciar que ella y su hermano se encontraban en malas condiciones en el albergue en el que estaban alojados. Por lo que personal de este Organismo Nacional se constituyó en ese lugar, sin que se les permitiera el acceso. Posteriormente, la autoridad informó que los niños se escaparon y desconocían su paradero.
Observaciones	No se proporcionó asistencia integral a los niños reconocidos con la condición de refugiado. No se protegió el interés superior de la niñez.

Recomendación 2013/36	
Autoridad	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	Mujer de nacionalidad venezolana quien se encontraba con su hija de nacionalidad mexicana, quienes fueron aseguradas por personal del INM y trasladadas a una estación migratoria, lugar en que se presentaron familiares del padre de la niña solicitando a las autoridades dejar ir a la niña por ser mexicana, ello sin tener éxito. Derivado de que les fue realizada una prueba de ADN para acreditar el parentesco, permanecieron en el recinto migratorio 158 días hasta que se obtuvo el resultado y les fue permitido salir de ahí.
Observaciones	No se valoró el interés superior de la niña. Se restringió su derecho a la educación. No se respetó el derecho a ser escuchada.

Recomendación 2014/17	
Autoridad	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	La adolescente se encontraba en la estación migratoria de San Luis Potosí, lugar en el que el delegado del INM se presentó con aliento alcohólico y la tocó de forma inadecuada, además de que la trató de besar, situación que ya se había repetido en otras ocasiones.
Observaciones	NNA en contexto de migración no acompañada. No se valoró el interés superior de la niñez, pues permaneció en ese recinto más de un mes. No fue canalizada al Sistema DIF ni se encontró asistida por un OPI. Los servidores públicos omitieron denunciar los hechos a la autoridad ministerial.

Recomendación 2015/22	
Autoridad	Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Chihuahua (DIF Estatal y municipal de Ciudad Juárez)
Narración de los hechos	Niña que fue asegurada a bordo de un vehículo quien se encontraba viajando con una persona que no conocía con destino a los Estados Unidos de América, por lo que al determinarse la Tutela del Estado sobre la niña fue trasladada a un albergue. Posteriormente, la niña fue encontrada sin vida en el baño del albergue.
Hechos violatorios	No se salvaguarda su derecho a la integridad psicológica en función de las necesidades de protección que presentaba. La niña no se encontró convenientemente cuidada ni supervisada. No se tomó en cuenta su interés superior, especialmente al no reconocer las circunstancias y necesidades inmediatas que la niña presentaba.

Recomendación 2015/27	
Autoridad	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	Niño en contexto de migración no acompañado que fue trasladado al Sistema DIF municipal y después trasladado a una estación migratoria, lugar en el que fue valorado médicamente detectando fractura en la muñeca izquierda. Después fue remitido a otra estación migratoria, lugar en el que personal de esta Comisión Nacional gestionó para que se le brindara la atención médica especializada, por lo que fue canalizado a un hospital en el que se determinó que debido al tiempo de evolución de la fractura sólo se deberían tratar las secuelas.
Observaciones	No fue canalizado al Sistema DIF correspondiente. El OPI no detectó las necesidades de protección que la víctima presentaba. No recibió la atención médica especializada que requería. Permaneció en un área de adultos hombres por cinco días.

Recomendación 2016/22	
Autoridad	Instituto Nacional de Migración
Narración de los hechos	Indígenas originarios del estado de Chiapas, fueron asegurados por personal del INM aún y cuando manifestaron ser de nacionalidad mexicana. Una de ellas es adolescente, quien no se encontraba en compañía de quien ejerciera la tutela o patria potestad.
Observaciones	No se valoró el interés superior de la niñez. Se vulneraron sus derechos a la libertad personal y de tránsito al encontrarse en una estación migratoria siendo mexicana. Personal del INM realizó acciones discriminatorias en contra de las víctimas.

#### D. Medidas cautelares

**442.** Las medidas cautelares que prevé la Ley de la CNDH permiten que se conserve y proteja a una persona en el goce de sus derechos humanos. A primera vista, se analiza la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran sus derechos humanos, en función del cumplimiento de tres requisitos: riesgo, urgencia e irreparabilidad del daño.

**443.** El riesgo significa el peligro real en que se puede encontrar una persona debido a las circunstancias, hechos o factores que aumentan la probabilidad de vulneración y daño. La urgencia se determina por la información y el contexto de los hechos que indican que el nivel de riesgo o amenaza de carácter inminente que pueden materializarse en contra de una persona, requiriendo una respuesta inmediata para su prevención. La irreparabilidad del daño consiste en la probabilidad de que se cause una afectación a las personas que no pueda ser susceptible de reparación, sin que puedan ser rescatados, preservados o restituidos con una medida posterior a la lesión causada.

**444.** Durante las visitas que personal de la Comisión Nacional realiza a las estaciones y recintos migratorios para observar el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración ahí alojadas, ha constatado que muchos NNACMNA no son canalizados al SNDIF y a los Sistemas DIF de la Ciudad de México o de las entidades federativas, haciéndose necesario la emisión de medidas cautelares al INM con la fina-

lidad de que se dé cabal cumplimiento al artículo 112 de la LM y 111 del Reglamento de la LGDNNA, garantizando el respeto a sus derechos humanos, y sin menoscabo de la investigación que sobre los hechos por los cuales se encuentran en esos lugares se realiza en las quejas respectivas.

**445.** Por ello, durante el año 2015 se solicitaron a dicho Instituto 15 medidas cautelares, beneficiando a 368 NNACMNA, en tanto que del 1 de enero al 7 de octubre del presente año se emitieron 25 medidas que sirvieron para que se les brindara protección y asistencia por la autoridad a 97 NNACMNA.

**446.** En esas últimas medidas cautelares, no solamente se ha requerido la canalización inmediata de dichos NNA a las estancias adecuadas para que reciban la atención especializada que requieren, sino también se ha pedido la inmediata intervención de la PFPNNA con la finalidad de que dicha instancia brinde el acompañamiento, asistencia y protección de conformidad con el capítulo Décimo Noveno de la LGDNNA, que entre otros derechos reconoce a la niñez migrante los siguientes: a ser informados de sus derechos, a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado, a ser escuchados y a participar en las diferentes etapas procesales, a ser asistidos por un abogado y a comunicarse libremente con él, a la representación en suplencia, a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de NNA y esté debidamente fundamentada.

**447.** No obstante los esfuerzos que se han realizado, Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional siguen constatando en los diversos recintos migratorios del país detención y alojamiento de NNACMNA, lo que evidencia falta de compromiso en la protección de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

## **E. Entrevistas**

**448.** Dentro del programa de atención a migrantes, este Organismo Nacional realiza visitas a las estaciones migratorias del INM en la República Mexicana y a los albergues que alojan personas en contexto de migración dependientes del SNDIF y de la Sociedad Civil.

**449.** En el año 2015, se efectuaron 1,577 visitas a estaciones migratorias por todo el país y 758 a CAS, dando un total de 2, 335 visitas. Por su parte, de enero al 31 de mayo de 2016 personal de la CNDH ha efectuado 717 visitas a estaciones migratorias y 394 a CAS, con un total hasta esa fecha de 1,111.

**450.** Para la realización de este informe se recabaron 650 testimonios de NNACM acompañados y no acompañados alojados en CAS, albergues y/o estaciones migratorias ubicados en territorio nacional, de los cuales se advierte que de las 521 NNACMNA únicamente 177 de ellos fueron informados de su situación jurídica durante el procedimiento administrativo migratorio y 230 respecto de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Esta última información la obtuvieron, en 146 casos, por servidores públicos del INM, en 59, por personal de este Organismo Nacional, en cuatro por personal de ACNUR, en seis por funcionarios de la COMAR, en 12 por personal de CAMEF y de la Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Internacional y Nacional, y en uno por personal de sociedad civil; asimismo, en 53 entrevistas las NNACMNA manifestaron que tuvieron conocimiento de su derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, sin saber quién fue la persona que les proporcionó tal información.

## VII. CONCLUSIONES

**451.** Tal como ha documentado este Organismo Nacional y las OSC Nacionales e Internacionales, en los últimos 5 años ha crecido de manera exponencial el número de NNACMNA provenientes del Triángulo Norte de América Central que viajan por México de manera irregular, ya sea no acompañados, separados o con sus padres. En razón de ello, es posible deducir que la misma situación y tendencia irá en aumento hasta en tanto las condiciones de violencia o de precariedad no mejoren en sus países de origen.

**452.** El Estado mexicano ha suscrito y ratificado una cantidad considerable de tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de la niñez. Algunos de ellos fueron objeto de estudio en el presente informe. Así también ha aceptado la competencia de la CrIDH, no obstante, de los elementos con los que cuenta esta Comisión Nacional es posible concluir que aún y cuando han existido avances legislativos en la materia, su aplicación dista mucho de ser la correcta para garantizar la protección integral de NNACMNA.

**453.** Como se documentó en este informe, actualmente la determinación del Interés Superior de la Niñez de NNACMNA es efectuada únicamente por el INM, sin embargo, no cuenta con los servidores públicos especializados para ello.

**454.** Es una contradicción que el Instituto Nacional de Migración continúe determinando el Interés Superior de la Niñez de NNACMNA pues esa es la institución que decide su detención, controla el cumplimiento de esta medida, y resuelve su situación jurídica, siendo en la mayoría de los casos el retorno asistido, por lo que sería conveniente promover una reforma legislativa para que la PFPNNA y las Procuraduría de Protección de cada entidad federativa sean las instancias que realicen la determinación del ISN, resolución que establecerá los parámetros a seguir para las demás autoridades relacionadas con la atención a NNACMNA, las cuales por Ley tienen la obligación de velar por su interés superior.

**455.** Las NNACMNA bajo ninguna circunstancia deben ser privados de su libertad en recintos migratorios, tal y como lo establece el artículo 111 del RLGDNNA.<sup>153</sup>

**456.** Las NNACMNA deben ser canalizados y trasladados por personal del INM de manera inmediata a un CAS de los Sistemas DIF donde deberán permanecer mientras se resuelve su situación migratoria, el reconocimiento de la condición de refugiado, o bien jurisdiccional.

**457.** A las NNACMNA se les debe otorgar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias cuando su interés superior así lo prevea, de conformidad con lo previsto en los artículos 74 de la LM y 144, fracción IV, inciso a), del RLM.

**458.** La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe dar prioridad a las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado de NNACMNA, así como realizar las entrevistas de los mismos de manera personal y en un lugar adecuado, por servidores especializados en atención a la niñez, de conformidad a lo señalado en la OC-21/14.

**459.** Existe la necesidad imperiosa de que se analice la pertinencia de que la figura del Oficial de Protección a la Infancia, a la luz de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, continúe adscrito al INM, pues se debe garantizar la independencia en su labor de acompañamiento y protección de los derechos humanos de NNACMNA.

**460.** Ante la confusa determinación de atribuciones que establece la normatividad de la materia, en el diseño, administración, actualización y resguardo de bases de datos, se podría generar duplicidad de funciones y de información, por lo que sería conveniente que una de las autoridades participantes sea el punto focal que determine la coordinación entre ellas.

**461.** Las acciones de promoción, formación y capacitación sobre los derechos de NNACMNA deben realizarse de manera permanente y coordinada por una sola autoridad que coordine a todas las demás concurrentes en el tema, a fin de no incurrir en duplicidad de funciones.

<sup>153</sup> En la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración...", *op. cit.*, en su artículo 99 se prevé que en ningún caso, los NNACM serán presentados ni alojados en recintos migratorios, circunstancia que está acorde con lo señalado en el artículo 111 del actual RLGDNNA, y con la que coincide plenamente este Organismo Nacional en el presente Informe, pues ello permitiría llevar a prohibición de ley dicha situación, representando una mayor protección al derecho a la seguridad jurídica.

## VIII. PROPUESTAS

### A. Al Instituto Nacional de Migración

**PRIMERA:** Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que NNACM que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes, por lo que sería conveniente que se exploren las alternativas o formas a fin de que previo a las diligencias de revisión migratoria se tenga ubicado el CAS que recibiría a las NNACMNA, para que en caso de que durante dichas diligencias se detenga a una NNACMNA, sea alojado directamente en el CAS.

**SEGUNDA:** Durante la permanencia de NNACMNA en los Centros de Asistencia Social, el personal especializado deberá dar seguimiento, de manera documentada, a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.

**TERCERA:** Se establezcan claramente y de conformidad con la legislación nacional e internacional de protección de los derechos de la niñez los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos que tendrán contacto con NNACMNA, debiendo especificarse las profesiones y conocimientos en derechos de la infancia con los que deben contar.

**CUARTA:** Se elabore un protocolo donde se establezca de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el ISN.

**QUINTA:** Se realicen los acuerdos interinstitucionales con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que NNACMNA que estén sujetos a un procedimiento administrativo mi-

gratorio, cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA.

**SEXTA:** Se giren las instrucciones a todo el personal del INM que tiene contacto con NNACMNA para que informen de manera documentada, clara y precisa sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al que pueden tener derecho, debiendo abstenerse de prejuzgar los motivos de la solicitud o desalentarlos a presentarla, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el artículo 16, fracción II, del RLSRYPC.

**SÉPTIMA:** Se instruya a los servidores públicos encargados de ejecutar el retorno asistido de NNACMNA respecto de los mecanismos y acciones que deberán realizar, debiendo indicar el tipo de transporte que se utilizará, el horario de arribo al país de origen y las autoridades que los recibirán.

**OCTAVA:** Revise de manera conjunta con el SNDIF la figura del OPI y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de NNACMNA, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.

**NOVENA:** De manera coordinada con el Secretariado Ejecutivo del SIPINNA y la COMAR se promueva una propuesta de reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que con independencia de que todas las autoridades deben velar por el Interés Superior de la Niñez, sea personal adscrito a las Procuradurías de Protección quienes realicen la determinación del ISN, siguiendo los lineamientos que para tal efecto emita la PFPNNA.

**DÉCIMA:** Articular acciones con el SNDIF, para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNACMNA, con la finalidad que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

**UNDÉCIMA:** Que se solicite a los representantes del Estado Mexicano en la Conferencia Regional de Migración, la necesidad de exhortar a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México.

## **B. Al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes**

**PRIMERA:** Coordinar y articular acciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales para la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de NNACMNA.

**SEGUNDA:** En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados, efectúe el análisis sobre la inversión pública que anualmente se pueda prever y que se requiere para aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA.

**TERCERA:** Que de manera coordinada con el INM, la COMAR y los SISTEMAS DIF, realice las acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA, así como del procedimiento administrativo migratorio y el reconocimiento de la condición de refugiado a los servidores públicos involucrados en la atención de NNACMNA, debiendo emitir los lineamientos respectivos para tales efectos.

## **C. Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**

**PRIMERA:** Que se habiliten los espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS públicos a nivel federal, estatal y municipal, o privados que hayan sido debidamente certificados por las Procuradurías de Protección Federal y de las entidades federativas, así como contar con los servidores públicos suficientes y capacitados en los derechos de la niñez, debidamente certificados, solicitando los recursos que correspondan.

**SEGUNDA:** Se elabore un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF que tengan contacto con NNACMNA provenientes del TNAC, en el que se prevea la atención que se debe brindar a este grupo de población atendiendo la situación de cada persona y sus países de origen.

**TERCERA:** Articular acciones con el INM que permitan acceder a la información contenida en la base de datos de NNACMNA, para que bajo una perspectiva de derechos humanos sea considerada para establecer

todas aquellas acciones, que contribuyan a brindar una eficiente y adecuada protección integral de los mismos.

**CUARTA:** Se elabore un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país, con el objeto de conocer cuáles son aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para alojar NNACMNA, información que deberá hacerse pública y del conocimiento de las autoridades involucradas en la atención de la niñez migrante.

#### **D. A las Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas**

**PRIMERA:** Que la PFPNNA de manera inmediata emita los lineamientos a seguir para la determinación del ISN de las NNACMNA, mismos que serán la base a considerar por las Procuradurías de Protección, que en cada caso en concreto resuelvan sobre el ISN.

**SEGUNDA:** En todos los procedimientos administrativos y de otra índole, en los que se encuentren involucrados NNACMNA, las Procuradurías de Protección deberán determinar su interés superior para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de ese colectivo vulnerable. Las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa deberán celebrar un convenio con la PFPNNA en el que se establezca un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determinará su interés superior, siguiendo los lineamientos que previamente emita la PFPNNA.

**TERCERA:** Que designen personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las NNACMNA durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el SNDIF.

**CUARTA:** Que el personal que brinde acompañamiento y protección a NNACMNA esté capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante, además que el perfil profesional sea de trabajo social, psicología o carreras afines.

**QUINTA:** De manera documentada, vigilen en todo momento el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos adminis-

trativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación en coadyuvancia que brindan esas Procuradurías.

**SEXTA:** A la brevedad, establezcan los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA como lo prevé el párrafo 251 de la OC-21/14, a fin de garantizar su acompañamiento y el respeto integral a sus derechos humanos.

**SÉPTIMA:** Que se supervise cuáles son los CAS que cuentan con las condiciones necesarias para alojar a las NNACMNA, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo 112 de la LGDNNA, y se realice su actualización de manera semestral, mismo que deberá ser público y consultable en la página de internet del SNDIF.

**OCTAVA:** Mantenga de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA, para garantizar que sus derechos humanos se encuentren salvaguardados atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

**NOVENA:** Que las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, de manera coordinada con los municipios cuenten con servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con las NNACMNA, quienes serán los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNACMNA.

## E. A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

**PRIMERA:** Durante la sustanciación del procedimiento para el RCR los servidores públicos de esa Comisión, en atención al ISN, deberán dar prioridad a los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos.

**SEGUNDA:** De manera coordinada con el INM deberá garantizar que las NNACM solicitantes del RCR bajo ninguna circunstancia se encuentren alojados en un recinto migratorio, debiendo en todo caso coadyuvar con el Instituto para su canalización a los Sistemas DIF.

**TERCERA:** Que los servidores públicos de esa Comisión encargados de realizar las entrevistas a NNACMNA estén especializados para detectar y atender las necesidades de protección que de forma particular requiere cada solicitante, las realicen de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios y adecuado para la realización de la misma que de confianza y seguridad a los solicitantes.

**CUARTA:** Durante la permanencia de las NNACMNA en los CAS, el personal especializado en el derecho a la niñez, de manera documentada, deberá dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.

**QUINTA:** Que conjuntamente con la PFPNNA y el SNDIF se exploren alternativas de alojamiento para NNACMNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser la familia de acogida.

**SEXTA:** Que realice las acciones necesarias para incrementar su presencia en el país, con el objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del RCR, para ello deberá contar con el personal suficiente y capacitado.

## IX. ANEXOS

*1. Cuadro Comparativo de las leyes de protección de Niñas, Niños y Adolescentes de las entidades federativas*

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Aguascalientes	Ley de los Derechos de las NNA para el Estado de Aguascalientes.	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Aguascalientes.	Si  En el artículo 13 adiciona en la fracción XXI, el derecho de NNA, a mantener vínculos con sus progenitores.	No indica
Baja California	Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado.	Si	No indica
Baja California Sur	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur.	La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>CAPÍTULO XX                      Artículo 87                      Las autoridades deberán garantizar los derechos de NNACM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> <li>• Independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección Local. Artículo 4o., fracción XXIV. Artículo 99 segundo párrafo y 119, fracción II.</p>	<p>A cargo de las Procuraduría de Protección Local Artículo 4o., fracción XXVI. Artículo 99 primer y segundo párrafos y artículo 119, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela Artículo 4o., fracción XXV.</p>
<p>Capítulo Vigésimo                      Artículo 83                      Garantizar los derechos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes,</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 4o., fracción XVII, 95, segundo párrafo; 101, segundo párrafo y 112, fracción II .</p>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 4o., fracción XIX, 95, primero y tercer párrafos y 112, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables. Artículo 4o., fracción XVIII.</p>
<p>Capítulo Vigésimo                      Artículo 73                      Garantizar los derechos de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 7o., fracción XXIV, 88 párrafo segundo y 109, fracción segunda.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 7o., fracción XXVI, 88, primer y tercer párrafos.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y el Código Civil para el Estado. Artículo 7o., fracción XXV.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Campeche	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Campeche.	La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.	Si	No indica
Chiapas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia.	Si  La ley agrega al derecho a la identidad, certeza jurídica y a la movilidad humana y libre tránsito. Artículo 15, fracciones III y XVIII.	No indica
Chihuahua	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.	En la fracción XII se agrega al derecho al descanso y esparcimiento, el derecho a la recreación y al juego. Artículo 18.	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Proporcionar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, los servicios correspondientes a NNA en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p> <p>Capítulo Decimonoveno                      Artículo 86.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXV, 102, segundo párrafo.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXVII, 89 fracción XVII y 102, tercer párrafo.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXVI.</p>
<p>Capítulo Vigésimo                      Artículo 100, segundo párrafo.</p> <p>El Estado y los municipios, garantizarán la igualdad de derechos y acceso a los sistemas de protección para las NNA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no sean de nacionalidad mexicana y se encuentren en condiciones de movilidad humana                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migrantes</li> </ul> </li> <li>• Desplazados internos</li> <li>• Solicitantes de asilo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugiados</li> <li>• Apátridas</li> </ul> </li> </ul>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección Municipales, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXXII, 135, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección Estatal, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXXIV, 103, fracción IV; 117, 118 y 135, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXXIII.</p>
<p>Capítulo Décimo noveno                      Artículo 95. Las autoridades deberán adoptar medidas especiales de protección para garantizar los derechos de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> </ul> </li> <li>• Extranjeros y</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 7o., fracción XIX, 111, segundo párrafo y 135, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 7o., fracción XXI, 98, fracción VIII; 111 primer y tercer párrafos y 131, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en la ley.</p> <p>Artículo 7o., fracción XX.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Ciudad de México	Ley de los Derechos de NNA de la Ciudad de México.	Procuraduría de Protección de Derechos de NNA de la Ciudad de México.	<p>Si</p> <p>Artículo 13                      En la fracción XII se adiciona el derecho al descanso, al juego y al esparcimiento, y en la fracción XIX el derecho a recibir protección especial cuando se encuentre en situación de discriminación múltiple.</p> <p>No se establece el derecho de NNA migrantes.</p>	No indica
Coahuila	Ley del Sistema Estatal para la garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia.	<p>Si</p> <p>Capítulo Segundo                      Artículo 4o.</p> <p>Sin embargo, no contempla el derecho de prioridad, el derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el derecho de participación, así como el derecho de NNA migrantes.</p> <p>Pero adiciona contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La protección de sus datos personales, la no utilización de trabajo de personas menores de catorce años de edad, la protección contra la prostitución, la pornografía infantil, el secuestro, la venta y la trata de personas, la protección contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.</li> </ul>	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
No se establece	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXI, 82 último párrafo, 96, párrafo segundo 112, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXIII, 96 primer y tercer párrafo, 112 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXII.</p>
No se establece	No se establece	No se establece	No se establece

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Colima	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Colima.	Si	No indica
Durango	Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Durango.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango.	Si  Se agrega los derechos de NNA en situaciones especiales. Artículo 10.  No contempla el derecho de acceso a las tecnología de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo XX.                      Artículo 90.</p> <p>Se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.                      Artículo 4o., fracción XXXII, 81 párrafo cuarto y 109, párrafo segundo.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXIX, 93, fracción VIII y 109, párrafos primero y segundo.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXIII.</p>
<p>Capítulo Décimo Noveno.                      Artículo 56.</p> <p>Las autoridades estatales, en el ámbito de su competencia, deberán garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria [...].</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5, fracción XX, 64 segundo párrafo, 76 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5, fracción XXII, 64 primer y tercer párrafos, 76 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 5, fracción XXI.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Estado de México	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.	<p>Si</p> <p>Artículo 10, fracción XX. Se agregan los derechos de NNA en situaciones especiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con padres en situación de encarcelamiento</li> <li>• Víctimas del delito de trata de personas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adolescentes sujetos a procedimientos que establece la Ley de Justicia del Estado</li> </ul> </li> <li>• NNA en situación de calle</li> </ul>	No indica
Guanajuato	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes del Estado de Guanajuato.	Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.	Si	No indica
Guerrero	Ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero, dependiente del Sistema Estatal del DIF Guerrero.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo Decimonoveno, artículo 61.                      Garantizar los derechos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXXII, 75, segundo párrafo.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXXIV, 63, fracción VIII, 75, primer y tercer párrafos.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil del Estado de México. Artículo 5o., fracción XXXIII.</p>
<p>Capítulo XX. Artículo 76, segundo párrafo.                      Garantizar el pleno ejercicio de los derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 3o., XVI.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 3o., XVII.</p>	<p>A cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela, de conformidad por lo dispuesto en esta Ley, y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 3o., XVIII.</p>
<p>Capítulo Decimonoveno, artículo 87.                      Garantizar los derechos de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana</li> </ul>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXII, 78, cuarto párrafo; 108, segundo párrafo, y 123, fracción II.</p>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXIV, 90, fracción III, 108 primer y tercer párrafos y 123, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXXIII.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Hidalgo	Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes para el Estado de Hidalgo.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia del Estado de Hidalgo.	Si	No indica
Jalisco	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.	Si  Adicionalmente se establece el derecho: A ser adoptados, conforme a lo previsto en la legislación civil; a las visitas y convivencia con sus padres, salvo en los casos específicos cuando se restrinja o limite por autoridad judicial, en los términos de la legislación correspondiente; a la crianza, y a recibir buen trato y consideración por parte de sus padres o personas de quienes reciben su guarda y custodia; los alimentos; la protección y la asistencia social cuando se encuentren en condiciones de vulnerabilidad; a la privacidad de sus datos personales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales; a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; que sus ascendientes, tutores y custodios preserven y exijan el cumplimiento de sus derechos; a ser protegidos contra toda forma de explotación; sin embargo, no se contempla el derecho a vivir en familia.	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo Décimo Noveno</p> <p>Medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana [...] independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p> <p>Artículo 88.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXII, 79 último párrafo, 105 segundo párrafo, 119 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4 fracción XXIV, 91 fracción VIII, 105 primer y tercer párrafo, 119 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXIII.</p>
<p>Título Tercero, Capítulo II. Protección a NNA.</p> <p>Artículo 68.</p> <p>Las autoridades, en el ámbito de su competencia, deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de NNA migrantes.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección de NNA, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la representación social.</p> <p>Artículo 3, fracción VI, 58 y 78 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la representación social.</p> <p>Artículo 3, fracción VIII, 78 fracción II y 79.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 3, fracción VII.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Michoacán	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán.	Si	No indica
Morelos	Ley de los Derechos de las NNA del Estado de Morelos.	Procuraduría de Protección de NNA y la Familia del Sistema DIF Morelos y las instancias Municipales.	Si  Se agrega el derecho a medidas de protección a migrantes, y cualquier otro derecho humano reconocido en los tratados internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cualquier otro ordenamiento jurídico vigente.	No indica
Nayarit	Ley de los Derechos de NNA para el Estado de Nayarit.	Procuraduría de Protección de NNA y la Familia del Estado de Nayarit.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo XX, Artículo 55. Garantizar los derechos de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes, acompañados</li> <li>• No acompañados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXI, 59, segundo párrafo, y 77, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXIII, 59, primer y tercer párrafos y 77, fracción II</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de acuerdo a las disposiciones aplicables.</p> <p>Artículo 5o., fracción XXII</p>
<p>CAPÍTULO DÉCIMO NOVENO                      Artículo 82                      Las autoridades estatales y municipales, deberán brindar protección a NNA migrantes independientemente de su nacionalidad o condición migratoria.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículos 4, fracción XXI, 89, segundo párrafo y 98, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículos 4, fracción XI-II, 69 último párrafo, 89 y 98, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículos 4, fracción XXII, 89.</p>
<p>CAPÍTULO VIGÉSIMO.                      Artículo 82                      Las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana [...] independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección Estatal conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4, fracción XXI, 73 último párrafo, 97 segundo párrafo.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección Estatal, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4, fracción XXII, 97, primer y tercer párrafos.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4, fracción XXIII, 97 primer y tercer párrafo.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Nuevo León	Ley de los Derechos de NNA para el Estado de Nuevo León.	Procuraduría de Protección de NNA del Estado de Nuevo León.	<p>No</p> <p>Sin embargo, el artículo 13, establece el derecho a una parentalidad asistida; a la protección de la vida privada; el derecho de NNA refugiados no acompañados; y el derecho a revisión de la medida</p>	No indica
Oaxaca	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Oaxaca.	Procuraduría Estatal de Protección de los derechos de NNA del Estado de Oaxaca.	<p>Si</p> <p>Artículo 13</p> <p>Se adiciona el derecho a la alimentación; el derecho de NNA indígenas y afro-mexicanos, derechos de NNA en Situación de Emergencias Naturales y Desastres Ecológicos, derechos de Niñas y Adolescentes Madres o Padres, y derechos de NNA con Madre o Padre Privado de su Libertad.</p> <p>No obstante, no establece el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.</p>	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>CAPÍTULO XXI</p> <p>Artículo 114</p> <p>Las autoridades estatales, en el ámbito de su competencia, deberán garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, independiente ente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4, fracción XXX, 101 último párrafo, 124 segundo párrafo, 145 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4, fracción XXXII, 124, 145 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4, fracción XXXI, 124 primer párrafo.</p>
<p>Capítulo XXII</p> <p>Artículo 78</p> <p>Las NNA migrantes por el solo hecho de transitar por el territorio del Estado de Oaxaca, gozan de los derechos señalados en este Título, con mayor énfasis a la alimentación, hospedaje, atención médica y seguridad física. que toda autoridad estatal o municipal está obligada a brindar sin demora alguna, con independencia de su situación migratoria.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículos 6, fracción XXV, 67 párrafo cuarto, 88 segundo párrafo y 104 fracción II.</p>	<p>A cargo de las Procuradurías de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículos 6, fracción XXVII, 88 primer párrafo, 89, 104, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 6, fracción XXVI.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Puebla	Ley de los Derechos de las NNA del Estado de Puebla.	Procuraduría de Protección de los derechos de NNA del Estado de Puebla, dependiente del Sistema Estatal DIF.	Si	No indica
Querétaro	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo XX</p> <p>Artículo 88</p> <p>Las autoridades estatales y municipales deberán proporcionar, de conformidad a sus competencias, los servicios de atención inmediata a NNA en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público, y exceptuando los casos que correspondan a la Procuraduría Federal de Protección de NNA.</p> <p>Artículos 5, fracción XXVI, 80, último párrafo, 100 segundo párrafo, 116 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público</p> <p>Artículos 5, fracción XVIII, 80 segundo párrafo, 100 primer y tercer párrafo, 116 fracción II</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela</p> <p>Artículos 100, primer párrafo, 116 fracción II</p>
<p>Capítulo vigésimo</p> <p>Artículo 82.</p> <p>[...] Garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección Estatal y las Procuradurías de Protección Municipales, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4 fracción XX, 99 segundo párrafo, 114, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección Estatal y Procuradurías de Protección Municipales, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4 fracción XXII, 99 primer párrafo, 114, fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4, fracción XXI, 99 primer párrafo.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Quintana Roo	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia del Estado de Quintana Roo.	Si  Artículo 12  Se adicionan los derechos de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, de Protección de adolescentes trabajadores y de Protección de niñas y niños en Primera Infancia.	No indica
San Luis Potosí	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y Adulto Mayor del Estado de San Luis Potosí.	Si  Artículo 15  Pero no contempla el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.	No indica
Sinaloa	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Sección Décima Novena.</p> <p>Artículo 72</p> <p>Las autoridades estatales y municipales competentes, deberán adoptar medidas especiales de protección para garantizar derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4, fracción XVI, 64 último párrafo, 91 segundo párrafo, 104, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 4 fracción XVI-II, 91 primer y tercer párrafos y 104 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4o., fracción XVII.</p>
<p>Capítulo XIX</p> <p>Artículo 81</p> <p>Medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana [...] independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p>	<p>De manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público</p> <p>Artículo 5, fracción XXII, 72 último párrafo, 104 segundo párrafo, 148, fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección; y los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia de la Entidad, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 5, fracción XXIII, 84 fracción VIII, 104 primer y tercer párrafos, 148 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 5, fracción XXIV.</p>
<p>Capítulo Vigésimo</p> <p>Artículo 74</p> <p>Medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de NNA migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana. [...] independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p>	<p>De manera oficiosa quedará a cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público</p> <p>Artículo 3, fracción XXIV, 86 segundo párrafo, 99 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.</p> <p>Artículo 3, fracción XXVI, 86 primer y tercer párrafo, 99 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 3, fracción XXV.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Sonora	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora.	Si  Artículo 12, fracción XX. Agrega el derecho de niñas, niños y adolescentes en situaciones especiales.	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Artículo 74</p> <p>Acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de nacionalidad y situación migratoria.</p> <p>Artículo 76</p> <p>La Procuraduría de Protección en coordinación con los sistemas municipales DIF deberán aplicar en los procesos migratorios las garantías del debido proceso:</p> <p>A ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio.</p> <p>A ser informado de sus derechos.</p> <p>A que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado.</p> <p>A ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales.</p> <p>A ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete.</p> <p>Al acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular.</p> <p>A ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él</p> <p>En su caso, a la representación en suplencia.</p> <p>A que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de las NNA y esté debidamente fundada y motivada.</p> <p>A recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente.</p> <p>A conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.</p>	<p>El acompañamiento de NNA en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, quedará a cargo de la Procuraduría de Protección Local. Así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen NNA, Artículo 5, fracción XXXVI, 103, fracción II</p>	<p>Quedará a cargo de la Procuraduría de Protección Local prestar asesoría y representación en suplencia a NNA involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público</p> <p>Artículos 5, fracción XXXVIII y 103, fracción II.</p>	<p>Artículo 5, frac. XXXVII a cargo de quien ejerza la patria potestad o tutela.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Tabasco	Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco.	Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.	<p>Si</p> <p>El derecho de las NNACM no se encuentra dentro de las fracciones, sin embargo, en el último párrafo, indica que gozarán a plenitud de los derechos comunes que su condición de menores establecen la Ley General y esa Ley.</p>	No indica
Tamaulipas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tamaulipas.	Si	No indica
Tlaxcala	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala.	Procuraduría para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.	<p>Si</p> <p>Agrega el derecho de niñas, niños y adolescentes en situaciones especiales.                      Artículo 13, fracción XX.</p>	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo Décimo Noveno</p> <p>Artículo 80</p> <p>Migrantes o desplazados internos, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en contexto de movilidad humana. En tanto el INM determine la condición migratoria de la NNA, el Sistema DIF Estatal o Municipal, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé la Ley General, la Constitución local, esta Ley y demás disposiciones.</p>	<p>El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección.</p> <p>Las autoridades estatales y municipales, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría Estatal de Protección para que ejerza la representación en coadyuvancia. Artículo 3o., fracción XXVIII y 90, segundo párrafo.</p>	<p>La representación de NNA a cargo de las Procuradurías de Protección.</p> <p>A falta de quienes ejerzan la representación originaria de NNA, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente. Artículos 3o., fracción XXX y 90.</p>	<p>La representación legal de NNA a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela. Artículo 3o., fracción XXIX.</p>
<p>Capítulo Vigésimo Primero</p> <p>Artículo 66</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículos 5o., fracción XXIX, 75, párrafo segundo y 85 fracción II.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículos 5o., fracción XXXI, 75, párrafos primero y tercero, y 85 fracción II.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables. Artículo 5o., fracción XXX.</p>
<p>Capítulo XX</p> <p>Artículo 86</p> <p>Garantizar los derechos de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NNA migrantes</li> <li>• Acompañados</li> <li>• No acompañado             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separados</li> <li>• Nacionales</li> <li>• Extranjeros</li> </ul> </li> <li>• Repatriados en el contexto de movilidad humana.</li> </ul>	<p>A cargo de la Procuraduría Federal y de la Procuraduría, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 3o., fracción XXI.</p>	<p>A cargo de la Procuraduría Federal y de la Procuraduría, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Artículo 3o., fracción XXXII.</p>	<p>A cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Tlaxcala. Artículo 3o., fracción XXII.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Veracruz	Ley número 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado.	Si	No indica
Yucatán	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán.	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Estado de Yucatán.	Si	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo XI De los derechos de NNA: migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de la movilidad humana.</p> <p>En tanto el INM determine la condición migratoria de la NNA, el Sistema DIF Estatal, en coordinación con el Sistema DIF Municipal que corresponda, brindará la protección que prevé la Ley General, esta Ley, la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>El acompañamiento de NNA en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de la Procuraduría Estatal de Protección. Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría Estatal de Protección para que ejerza la representación coadyuvante.</p> <p>Artículos 4o., fracción XXVII y 89, segundo párrafo.</p>	<p>La representación de NNA a cargo de la Procuraduría Estatal de Protección.</p> <p>A falta de quienes ejerzan la representación originaria de NNA o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría Estatal de Protección, o a las Procuradurías Municipales, según el caso.</p> <p>Artículos 4o., fracción XXIX y 89.</p>	<p>La representación de NNA a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela.</p> <p>Artículo 4o., fracción XXVIII.</p>
<p>Si bien no existe un apartado de niñez migrante, el artículo 25, fracción VII, establece que dentro de las atribuciones se encuentra brindar atención y protección a las NNA migrantes en los términos del capítulo décimo noveno del título segundo de la Ley General.</p>	<p>Aunque no contempla como representación coadyuvante, el artículo 23, fracción IV, indica que corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia: representar a NNA ante órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas cuando carezcan de representación, esta sea deficiente o exista un conflicto de intereses entre quienes la ejerzan y la NNA.</p>	<p>No se establece</p>	<p>No se establece</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN
Zacatecas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y Familia del Sistema Estatal DIF.	<p>Artículo 9</p> <p>Se adicionan: la reunión de la familia, adopción, protección, protección de una vida privada, protección contra traslado y retención ilícita, alimentos, a tener una cultura y a acceder a la cultura, diversidad cultural, deporte, libertad de asociación y reunión, libertad de tránsito.</p> <p>Se omite mencionar el derecho a la identidad.</p>	No indica

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Capítulo III Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes: Art. 65 acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria.</p> <p>Artículo 66                      Las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior.</p> <p>Para garantizar la protección integral de los derechos, el Sistema Estatal DIF y los Sistemas Municipales DIF en coordinación con la Secretaría del Zacatecano Migrante y ésta con el Instituto Nacional de Migración, habilitarán espacios de alojamiento o albergues con estándares mínimos para dar una atención adecuada a niñas, niños y adolescentes migrantes, en donde se respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas.</p> <p>(continúa...)</p>	<p>La Procuraduría de Protección intervendrá oficiosamente, con representación coadyuvante, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen NNA.</p> <p>La Procuraduría de Protección ejercerá la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Artículo 110</p>	<p>Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al MP [...].</p> <p>A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría [...].</p> <p>Artículos 96, fracción II y 110</p>	<p>No se establece</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	DERECHOS DE NNA CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL	AUTORIDAD QUE DETERMINA EL ISN

NIÑEZ MIGRANTE	REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	REPRESENTACIÓN ORIGINARIA
<p>Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de éstos en aplicación del principio del interés superior de la niñez.</p> <p>En caso de que el Sistema Estatal DIF o los Sistemas Municipales DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán a la Secretaría del Zacatecano Migrantes (<i>sic</i>) y ésta al Instituto Nacional de Migración con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado de adoptar medidas de protección especiales.</p> <p>El Sistema Estatal DIF enviará al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere de las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, que incluya las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica.</p> <p>En ningún caso una situación migratoria irregular de niñas, niños o adolescentes, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular.</p>			

2. Cuadro de Procuradurías de Protección de NNA en el ámbito municipal.

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Aguascalientes	Ley de los Derechos de las NNA para el Estado de Aguascalientes	No prevé Procuradurías Municipales	---
Baja California Sur	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Baja California Sur	No prevé Procuradurías Municipales	---
Baja California	Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California	No prevé Procuradurías Municipales	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
---	---	<p><b>Artículo 110, fracción VI,</b> señala que:</p> <p>Los municipios tendrán las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar a la Procuraduría Local de Protección competente en las medidas urgentes de protección que ésta determine, y coordinar las acciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones.</li> </ul>
---	---	---
---	---	<p><b>Artículo 125</b></p> <p>Los Ayuntamientos deben contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con niñas, niños o adolescentes y de enlace con las instancias locales y federales competentes</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Campeche	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Campeche	Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de los Municipios de los Sistemas DIF Municipales.	<p>Artículos 117, fracciones X, XI y XIII; 120, segundo párrafo</p> <p>Las Procuradurías Municipales tendrán las mismas atribuciones que las Procuradurías de Protección, excepto las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar los lineamientos y procedimientos a los que se sujetarán para la restitución de los derechos de NNA;</li> <li>• Coadyuvar con el Sistema DIF Nacional y Estatal en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento pre-adoptivo, así como para emitir los certificados de idoneidad, tratándose de adopciones internacionales.</li> <li>• Supervisar el debido funcionamiento de los CAS y, en su caso, ejercer las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la presente Ley y demás disposiciones aplicables; de la Ley.</li> </ul>
Colima	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Colima	No prevé Procuradurías Municipales	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
<p>Si, artículo 117, fracción II</p>	<p>Si, artículo 117, fracción II</p>	
<p>---</p>	<p>---</p>	<p><b>Artículo 128</b></p> <p>Señala que los Ayuntamientos contarán con un programa de atención y con un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con NNA y que serán el enlace con las instancias locales y estatales competentes, cuando detecten casos de violación a los derechos contenidos en la presente Ley, a efecto de que se dé vista a la Procuraduría de Protección de forma inmediata.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Coahuila	Ley del Sistema Estatal para la garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza	Procuradurías Municipales	<p><b>Artículo 26</b>                      Quienes estén a cargo de las Subprocuradurías Regionales y Procuradurías Municipales ejercerán las mismas facultades que la persona titular de la Procuraduría.</p> <p><b>Artículo 27</b>                      La Procuraduría tendrá las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>I. La promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en el ámbito de su competencia;</p> <p>IV. Impulsar la creación de Procuradurías en cada Municipio del Estado, con especialistas en las áreas de medicina, adopción, psicología y psiquiatría, jurídica, medios alternos de solución de controversias y trabajo social;</p> <p>XI. Solicitar ante las autoridades administrativas y judiciales las medidas cautelares o precautorias necesarias, para la atención, protección y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes que estén en riesgo de sufrir daños a su salud como consecuencia de la violencia familiar;</p> <p>XII. Representar, a través de los Defensores a niños, niñas y adolescentes ante las autoridades administrativas o judiciales, así como Interponer denuncias o querrelas, ante la falta o negativa de quien legalmente corresponda; en los términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>XIV. Determinar, en casos urgentes, las medidas especiales de protección de niños, niñas y adolescentes en situación extraordinaria;</p>

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
---	---	<p><b>Artículo 23, fracción III</b></p> <p>Señala que la Procuraduría se integra por: Procuradurías Municipales.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Chiapas	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Chiapas	Procuradurías Municipales de Protección de los derechos de NNA y la Familia	<b>Artículo 135</b> Competencia de las Procuradurías Municipales. Procurar la protección integral de NNA que prevé LGDNNA
Chihuahua	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua	No prevé Procuradurías Municipales	---
Durango	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Durango	No prevé Procuradurías Municipales	---
Estado de México	Ley de los Derechos de NNA del Estado de México	Procuradurías de Protección Municipales	<b>Artículo 13</b> Sus facultades se limitan a apoyar a las autoridades para obtener información sobre la identidad de los NNA
Guanajuato	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Guanajuato	No prevé Procuradurías Municipales	---
Guerrero	Ley para la Protección de los Derechos de NNA del Estado de Guerrero	No prevé Procuradurías Municipales	---
Hidalgo	Ley de los Derechos de NNA para el Estado de Hidalgo	No prevé Procuradurías Municipales	---
Jalisco	Ley de los Derechos de NNA en el Estado de Jalisco	No prevé Procuradurías Municipales	---
Michoacán	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Michoacán de Ocampo	No prevé Procuradurías Municipales	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
Si, artículo 5, fracción XXXII	---	Se denominan Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, pero puede variar el nombre dependiendo del municipio de que se trata.
---	---	
---	---	La protección de NNA es facultad de la Procuraduría Estatal.
---	---	
---	---	La protección de NNA es facultad de la Procuraduría Estatal.
---	---	La protección de NNA es facultad de la Procuraduría Estatal y de la Procuraduría Regional (Procuraduría de Protección de NN en cada una de las regiones del Estado, que dependen del Sistema Estatal DIF).
---	---	La Procuraduría de Protección Estatal contará con Subprocuradurías Regionales para la presencia en los municipios. <b>El artículo 135</b> prevé que cada Ayuntamiento contará con un programa de atención de NNA y un área de primer contacto, que será el enlace con las autoridades locales y federales.
---	---	La protección de NNA es facultad de la Procuraduría Estatal
---	---	<b>Artículos 75, fracción II y 79 último párrafo</b> , señala que la Procuraduría Estatal contará con representaciones regionales a efecto de lograr la mayor presencia y cobertura posible en los municipios.

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Morelos	Ley de los Derechos de las NNA del Estado de Morelos	No prevé Procuradurías Municipales	---
Nayarit	Ley de los Derechos de NNA para el Estado de Nayarit.	No prevé Procuradurías Municipales	---
Nuevo León	Ley de los Derechos de NNA para el Estado de Nuevo León.	No prevé Procuradurías Municipales	---
Oaxaca	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Oaxaca.	Procuradurías de Protección Municipales	<b>Artículo 23</b> , señala que las Procuradurías de Protección Municipales en el ámbito de su competencia orientarán a las autoridades respecto del derecho a la identidad de las NNA.
Puebla	Ley de los Derechos de las NNA del Estado de Puebla.	No prevé Procuradurías Municipales	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
---	---	
---	---	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 112</b></p> <p>Señala que cada municipio contará con al menos un delegado de la Procuraduría de Protección Estatal, que coadyuvará con su titular para efecto de lograr una mayor eficacia en materia de protección y restitución de los derechos de NNA, el cual únicamente actuara dentro del territorio comprendido en la municipalidad donde fue nombrado.</p>
---	---	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 136</b></p> <p>Corresponde a los municipios, las atribuciones siguientes:                      VI. Auxiliar a la Procuraduría de Protección competente en las medidas urgentes de protección que ésta determine, y coordinar las acciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones.</p>
---	---	<p style="text-align: center;"><b>El artículo 119</b></p> <p>Prevé que cada Ayuntamiento contará con un programa de atención de NNA y un área administrativa de primer contacto, que será el enlace con las autoridades locales y federales y en caso de detectar violación a derechos dará vista a la Procuraduría Local.</p>
---	---	

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Querétaro	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Querétaro.	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de cada Municipio.	<p><b>Artículo 26, segundo párrafo</b>                      Señala que las Procuradurías de Protección Municipales auxiliarán a la Procuraduría de Protección Estatal para realizar las valoraciones psicológicas, médicas, estudios socioeconómicos, de trabajo social y todas aquéllas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción, en los términos de lo dispuesto por las leyes aplicables.</p> <p><b>Artículo 78, tercer párrafo</b>                      La Procuraduría de Protección Estatal o Procuradurías de Protección Municipales, en el marco de sus atribuciones, deberán, en su caso, solicitar a la autoridad competente de manera inmediata las medidas necesarias para la protección integral, de asistencia social y en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que niñas y niños no sean objeto de discriminación.</p> <p><b>Artículo 106</b>                      Corresponderá a la Procuraduría de Protección Estatal y a las Procuradurías de Protección Municipales, la supervisión de los CAS y, en su caso, ejercitarán las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la presente Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p><b>Artículos 126 y 127</b>                      Las Procuradurías de Protección Municipales, podrán auxiliar, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la Procuraduría de Protección Estatal en el ejercicio de sus funciones.</p>

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
Si, artículo 99	Si, artículo 99	

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Quintana Roo	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo	No prevé Procuradurías de Protección	---
San Luis Potosí	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí	No prevé Procuradurías de Protección	
Sinaloa	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa	No prevé Procuraduría de Protección Municipal	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
---	---	<p align="center"><b>Artículo 101</b></p> <p>Las funciones de la Procuraduría de Protección son de interés público, por lo que en el desempeño de sus actividades podrá solicitar la asesoría y el auxilio de las autoridades federales, estatales y municipales, las que estarán obligadas a proporcionarlo de conformidad con las disposiciones aplicables.</p> <p>La Procuraduría de Protección contará con delegaciones en cada una de las cabeceras municipales.</p>
---	---	<p align="center"><b>Artículo 104</b></p> <p>Las autoridades estatales y municipales garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé la intervención a la Procuraduría de Protección o a los Sistemas Municipales DIF, para que ejerzan la representación coadyuvante.</p>
---	---	<p align="center"><b>Artículo 113</b></p> <p>Los Ayuntamientos deberán contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con niñas, niños y adolescentes, y que serán el enlace con las instancias estatales y federales competentes.</p>

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Sonora	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora	Procuradurías Municipales	<p><b>Artículo 71</b></p> <p>Las autoridades estatales que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados NNA estarán obligadas a:</p> <p>V. Garantizar el derecho de NNA a ser representados de manera coadyuvante o en suplencia por las procuradurías de protección estatal o municipales, en los términos establecidos en la Ley General, esta Ley y en las demás disposiciones aplicables, así como recibir información sobre las medidas de protección disponibles.</p>
Tabasco	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Tabasco	Procuraduría Municipal de Protección de la Familia y de los Derechos de las NNA	<p><b>Artículo 4 fracción XXIII, 116</b></p> <p>La Procuraduría Municipal le corresponde la protección integral de conformidad con la LGDNNNA, como lo es: atención médica, seguimiento en las actividades académicas, solicitar medidas de protección y restitución, pedir el ingreso de una NNA a un CAS, supervisión de CAS municipales.</p>
Tamaulipas	Ley de los Derechos de NNA del Estado de Tamaulipas	No prevé Procuradurías Municipales	---
Tlaxcala	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala	No prevé Procuradurías Municipales	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
<p>Si, artículo 71, fracción V</p>	<p>Si, artículo 71, fracción V</p>	<p><b>Artículo 100</b></p> <p>La Procuraduría Estatal de Protección contará con representaciones regionales y coordinará a las procuradurías municipales a efecto de lograr la mayor presencia y cobertura posible en los municipios</p> <p><b>El artículo 76</b> prevé la protección que se dará a las NNA en los procesos migratorios.</p>
<p>Sí, en colaboración y bajo la coordinación de la Procuraduría Estatal, artículo 116 fracción II</p>	<p>Sí, en colaboración y bajo la coordinación de la Procuraduría Estatal, artículo 116, fracción II</p>	
<p>---</p>	<p>---</p>	<p><b>Artículo 87</b></p> <p>Señala que la Procuraduría de Protección podrá contar con Procuradurías Regionales, pero no establece sus facultades.</p>
<p>---</p>	<p>---</p>	

ESTADO	LEGISLACIÓN	DENOMINACIÓN DE LA PROCURADURÍA	FACULTADES
Veracruz	Ley número 573 de los Derechos de NNA del Estado de Veracruz	Procuraduría de Protección de NNA de los Municipios del Estado	<p style="text-align: center;"><b>Artículo 122</b></p> Procurarán la protección integral de NNA que prevé, entre otras, la LGDNNA: atención médica, medidas de protección y restitución, pedir ingreso de NNA a un CAS.
Yucatán	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán	No prevé Procuraduría Municipal	---
Zacatecas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas	No prevé Procuraduría Municipal	---

REPRESENTACIÓN EN COADYUVANCIA	REPRESENTACIÓN EN SUPLENCIA	OBSERVACIONES
Sí, 122 fracción II	Sí, artículos 89, primer párrafo y 122, fracción II	
---	---	
---	---	

## X. FUENTES DE INFORMACIÓN

### A. Ámbito Internacional

#### 1. Sistema Universal de Protección a Derechos Humanos

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):
  - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951.
  - Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
  - Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, Ginebra 2011.
  - *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes América Central y México*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), San José, enero 2013.
  - *Arrancados de Raíz*, Informe, agosto 2014.
  - *La Protección Internacional de las Personas LGBTI*, México, 2014.
- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):
  - Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

- “*La Travesía Migración e Infancia*”, México, noviembre, 2011.
- *Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes Retornados Un análisis de los contextos y las respuestas de los servicios y las políticas de protección en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Buenos Aires, Argentina, 2015.
- *Guía Práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento*, Junto con el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, agosto, 2016.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU):
  - Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
  - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.
  - *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*, emitidas por la Asamblea General de la ONU, febrero, 2010.
  - Comité de los Derechos del Niño.
  - *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, abril, 2001.
  - Observación General Núm. 14 (2013) *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 29 de mayo de 2013.
  - Observación General Núm. 6 (2005) *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 1 de septiembre de 2005.
  - Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la Prohibición de las peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su eliminación*. Ginebra, Suiza, junio, 1999.
  - Comité Internacional de la Cruz Roja, Agencia Central de Búsquedas y División de la Protección, *Directrices Generales inter-agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, enero, 2004.
  - Conferencia Regional sobre Migración, *Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en casos de Repatriación*, julio, 2009.

## 2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.
- Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1984.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
  - Organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho del Niño y de la Niña. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas*, 17 de octubre de 2013.
  - *Derechos humanos de los Migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, 30 de diciembre de 2013.
  - *Situación de derechos humanos en Honduras*, Informe, 31 de diciembre 2015.
  - *Situación de derechos humanos en Guatemala*, Informe, 31 de diciembre de 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH):
  - Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo Reparaciones y Costas, 24 de febrero de 2012.
  - Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Sentencia de 28 de agosto de 2014.
  - Opinión Consultiva OC-17/2002 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, 28 de agosto de 2002.
  - Opinión Consultiva OC-21/2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, 19 de agosto de 2014.

### 3. Instituciones Internacionales

- Amnistía Internacional, “Informe 2015-2016”.
- Observatorio de Desplazamiento Interno
  - *Nuevas fronteras Humanitarias. Respuesta a la violencia criminal en México y Centroamérica*, Informe. Ginebra, Suiza, octubre, 2015.
  - Human Rights Watch, *Puertas Cerradas*, marzo, 2016.

### 4. Marco normativo internacional

- Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, suscrito en la Ciudad de San Salvador el 5 de mayo de 2006.

### 5. Otras fuentes

- Conclusiones y recomendaciones: “El Coloquio sobre asilo y la protección internacional de refugiados en América Latina”, Reunión celebrada en México, del 11 al 15 de mayo de 1981 (Conclusiones de Tlatelolco), Conclusión núm. 4.
- Catholic Relief Services, “Niñez migrante: Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados”, enero, 2010.
- Informe de Sin Fronteras I.A.P. y el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), denominado “Adolescentes Migrantes No Acompañados. Estudios sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción”, 2010.
- “Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias”, elaborado por Organizaciones de la Sociedad Civil

en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comiso Interamericana de Derechos Humanos, México, julio de 2011.

- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), “Niñez y adolescencia migrante: situación y marco para el cumplimiento de sus derechos humanos”, Serie: Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas, octubre, 2011.
- Ceriani C. Pablo (coord.), Universidad Nacional de Lanús y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, “Niñez Detenida. Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala”. México, 2012.
- Mesa Redonda de Alto Nivel: “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” Declaración de Acción de San José, San José, Costa Rica, 7 de julio de 2016.
- Conferencia de Alto Nivel denominada “Retos de las instituciones de los Ombudsmen respecto a los flujos migratorios mixtos”, llevada a cabo los días 7 y 8 septiembre de 2016 en Tirana, Albania.

## B. Ámbito Nacional

### 1. Marco legislativo

- Federal
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Código Civil Federal.
  - Circular No. 001/2010, por la que se instruye el Procedimiento para la Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2010.
  - Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Polí-

- tico, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2011.
- Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.
  - Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2011.
  - “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, febrero, 2012.
  - Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de febrero de 2012.
  - Reglamento de la Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 2012.
  - “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2013.
  - Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es vinculante y por tanto no tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, pero constituye una herramienta para quienes ejercen dicha función, *Semanario Judicial de la Federación*, julio de 2014, Registro 2006882.
  - Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014.
  - Acuerdo mediante el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2015.
  - Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 2015.

- “Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”, 2016.
  - Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de marzo de 2016.
  - Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2016.
  - Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2016.
  - Manual de Supervisión de Centros de Asistencia Social, publicado el 30 de mayo de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.
  - Acuerdo por el que se establece el Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2016.
  - 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 2016.
- Estatal
    - Manual de Organización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Reynosa 2013-2016, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 24 de noviembre de 2010.
    - Ley del Sistema Estatal para la garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 18 de marzo de 2014.
    - Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango* el 12 de marzo de 2015.

- Ley de la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 17 de abril de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial* “El Estado de Colima” el 18 de abril de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes para el Estado de Hidalgo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el lunes 20 de abril de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de abril de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, publicada en el *Periódico Oficial* “Gaceta del Gobierno” el 7 de mayo de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Campeche, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 2 de junio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, el 2 de junio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 3 de junio de 2015.
- Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, el 3 de Junio de 2015.
- Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 3 de junio de 2015.
- Protocolo de Actuación para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, emitido por el Sistema Integral de la familia del Estado de Tamaulipas, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 4 de junio de 2015.

- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán, publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* de Yucatán el 12 de Junio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 17 de junio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno* del Estado el 18 de junio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas* el 1 de julio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas, publicada en el *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas* el 1 de Julio de 2015.
- Ley número 573 de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz* de Ignacio de la Llave el 3 de Julio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nayarit, publicada en el *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit* el 8 de julio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí* el 27 de Julio de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* “La Sombra de Arteaga” el 3 de septiembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial* “El Estado de Jalisco” el 5 de septiembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes del Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 11 de septiembre de 2015.

- Ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 9 de octubre de 2015.
- Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el *Periódico Oficial* “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos el 14 de octubre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa, publicada en el *Periódico Oficial* “El Estado de Sinaloa” el 14 de octubre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* el 12 de noviembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 27 de noviembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de Oaxaca el 16 de diciembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* el 17 de diciembre de 2015.
- Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* el 23 de diciembre de 2015.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur* el 31 de diciembre del 2015.

## 2. Información de autoridades federales

- Instituto Nacional de Migración, oficio INM/DGJDHT/DDH/913/2016, del 13 de mayo de 2016.
- Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del Instituto Nacional de Migración, oficio DGPM/DAI/781/2016, del 27 de mayo de 2016.

- Instituto Nacional de Migración, oficio INM/DGJDHT/DDH/1407/2016, del 24 de junio de 2016.

### *3. Información de Organismos Públicos de Derechos Humanos*

- 650 Testimonios de NNACM acompañados y no acompañados alojados en CAS, albergues y/o estaciones migratorias ubicados en territorio nacional.
- Recomendación: 18/2010.
- Recomendación: 27/2010.
- Recomendación: 23/2011.
- Recomendación: 54/2012.
- Recomendación: 77/2012.
- Recomendación: 31/2013.
- Recomendación: 36/2013.
- Recomendación: 17/2014.
- Recomendación: 22/2015.
- Recomendación: 27/2015.
- Recomendación: 22/2016.
- Expedientes de queja, siendo que en el periodo comprendido del año 2010 al mes de mayo de 2016, este Organismo Nacional investigó quejas en las que se encontraron como agraviados 881 NNACMNA 48 Conciliaciones.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”, México, 2008.

- Durante los años 2015 al 7 de octubre de 2016 este Organismo Nacional emitió 40 medidas cautelares dirigidas al INM, a la COMAR, al SNDIF y a los Sistemas DIF en la Ciudad de México y Tabasco.

#### 4. Información obtenida en medios de comunicación

- Unidad de Política Migratoria, Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias de 2014, 2015 y 2016.
- Sitio de internet del periódico El Universal, “Imparable, Migración Infantil”, 29 de mayo de 2016, (Pérez García, Director de la Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM).
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consultado el 9 de junio de 2016, disponible en [http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS\\_2013\\_A\\_02-2016\\_act.pdf](http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_02-2016_act.pdf)
- Sitio Oficial ACNUR, apartado de: “Protección”, consultado el 16 de junio de 2016, disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/>
- Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (DYGESTYC), “Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples”, Gobierno de la República de El Salvador, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, Publicación EHPM 2014, consultado el 17 de junio de 2016, disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>
- Banco Mundial, “Honduras: Panorama General”, consultado el 17 de junio de 2016, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>
- República de Guatemala, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística, 2014, Tomo I, Guatemala, enero 2016, consultado el 29 de junio de 2016, disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbE14w-muExoNR0oScpSHKyB.pdf>

- República de Guatemala, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales Resultados, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala, diciembre 2015, consultado el 14 de julio de 2016, disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswOj0ZtuivPIcaAXet8LZqZ.pdf>

## 5. Otras fuentes

- Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNACM no acompañados y mujeres migrantes instalada en nuestro país el 30 de marzo de 2007 por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, ocasión en la que se instauró el “Modelo de Protección de los Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados”.
- Boletín 8, Serie: La Gestión Migratoria en México, “Los OPIS ¿Protectores de personas en situación de vulnerabilidad o de la imagen del INM?”, Dirección General de Migración y Derechos Humanos, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (INSYDE), noviembre, 2013.
- El Colegio de la Frontera Norte, “Detención y Devolución de Niñas, Niños y Adolescentes”, octubre, 2015.
- “Migración Centroamericana en la Zona Metropolitana de Monterrey”, Casa Nicolás, Centro de política comparada y estudios internacionales de la Universidad de Monterrey, Centro de Derechos Humanos y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Cuarto informe, 2015.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración en materia de infancia migrante”, presentada a la Mesa Directiva del Senado de la República, el 26 de abril de 2016.
- Cruz González, Gerardo (coord.), “Niños migrando”, Asociación Mexicana de Promoción y Cultura Social, A. C., Informe, México, mayo, 2016.
- Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos y Salarios para el INM.

- Reunión del 3 de agosto de 2016, entre la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República y el Comisionado del INM.
- “Dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Estudios Legislativos, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que reforman el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 112 de la Ley de Migración”, aprobado por el Senado de la República el 13 de octubre de 2016.

INFORME ESPECIAL. 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, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018, en los talleres de Impresores en Offset y Serigrafía, S. C. de R. L. de C. V., Pascual Orozco núm. 53, colonia San Miguel Iztacalco, Iztacalco, C. P. 08650, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,500 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C., (Certificación FSC México).



Presidente  
Luis Raúl González Pérez

---

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Michael William Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
Carmen Moreno Toscano  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional  
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

