



CNDH
M É X I C O

INFORME ESPECIAL

SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS

Y ADOLESCENTES

**EN CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL
Y ALBERGUES PÚBLICOS Y PRIVADOS
DE LA REPÚBLICA MEXICANA.**





INFORME ESPECIAL
SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS
DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES

EN CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL Y
ALBERGUES PÚBLICOS Y PRIVADOS DE LA
REPÚBLICA MEXICANA

Octubre, 2019

I. PRESENTACIÓN.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 4º, párrafos primero, noveno y décimo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracciones VII, VIII, IX, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública y a las autoridades el Informe Especial sobre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados en la República mexicana.

2. En 2015, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística con la colaboración de los Sistemas Nacional y Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de Desarrollo Social y otras instituciones, el Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS),¹ con la finalidad de generar información estadística sobre la población usuaria de instituciones que proporcionan servicios de cuidado temporal o permanente, el personal con que cuentan, las características de los inmuebles que ocupan, y los servicios que prestan.

3. El censo estimó que alrededor de 33,118 niñas, niños y adolescentes se encontraban bajo la protección de 875 casas hogar, albergues, refugios y otras modalidades de cuidado institucional, públicos y privados en todo el país, e incluyó

¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS) 2015*. Recuperado de: <http://cort.as/-SXMw>, consultado el 20 de septiembre de 2018.

otros datos relevantes tales como su distribución por entidad federativa, sexo, edad, escolaridad y tipo de centros en que habitaban.

4. Tales cifras alertan al Estado mexicano sobre la magnitud de un problema social registrado y documentado desde hace al menos dos décadas: la situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentran las niñas, niños y adolescentes que -por diversas causas- carecen de un entorno familiar. No son pocos los casos de violencia, abuso, negligencia y omisiones contra la población menor de edad residente en centros de asistencia social, cuyo origen ha radicado, generalmente, en la falta de regulación, supervisión y control estatal, y en el no reconocimiento del carácter de sujetos de derechos de niñas, niños y adolescentes.

5. En México, la reforma constitucional de junio de 2011 reconoció que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México, y estableció la obligación de todas las autoridades de los diversos niveles de gobierno, de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. La reforma creó un cambio profundo en el sistema jurídico nacional, pues colocó al desarrollo individual y colectivo de las personas como el fin último del Estado Democrático de Derecho, cuya consecución requiere que los poderes públicos sometan su actuación al principio esencial de la dignidad humana.

6. Uno de los impactos más trascendentes de la adopción de ese paradigma, es la evolución de las normas sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, pues el país transita por una etapa, sin precedentes, de diseño y construcción de instituciones, acciones, condiciones y mecanismos que les posibiliten conocer, ejercer y exigir el respeto y satisfacción de las prerrogativas y libertades reconocidas por el orden jurídico, en condiciones de igualdad respecto a las demás personas.

7. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y las legislaciones estatales en la materia, reconocen a las personas menores de edad como sujetos plenos de derechos, y consagra la obligación del Estado, la comunidad y las familias de asegurar que todas las medidas, programas, políticas públicas, decisiones y estrategias tendentes a lograr su desarrollo integral, se diseñen y ejecuten con perspectiva de derechos; con enfoque diferenciado que atienda las características particulares de los diversos grupos que conforman la niñez y adolescencia, y teniendo como consideración primordial su interés superior.

8. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de protección, observancia y promoción de los derechos humanos, así como del mandato del artículo 140 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presenta el Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social en la República mexicana, con el objetivo de visibilizar el panorama general de la situación de los derechos de ese grupo poblacional; alentar la reflexión colectiva sobre la trascendencia y obligatoriedad para toda la sociedad de respetar y hacer efectivos los derechos de las personas menores de edad, y generar una herramienta de consulta para incentivar el análisis del problema y la toma de acciones integrales, transversales y efectivas por parte de las autoridades de protección de la niñez y adolescencia que redunden en la prevención de violaciones a sus derechos, la mejora de los procedimientos de atención en los centros de asistencia social, y la garantía de todos sus derechos para contribuir a su desarrollo integral.

9. Con los hallazgos, conclusiones y propuestas plasmados en este documento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace un atento llamado a las autoridades competentes en materia de protección de los derechos de niñas, niños y

adolescentes así como a la sociedad en general, a asumir los retos y obligaciones que comporta la atención de ese colectivo social, para garantizar que los centros de asistencia social operen como espacios de resguardo temporal que garanticen su desarrollo integral, que su proyecto de vida sufra las mínimas afectaciones posibles, y que privilegien la restitución de sus derechos en breve término.

10. Invitamos a la sociedad a que, en la lectura de este Informe Especial, se visualice cada cifra como un rostro, un nombre y una historia de vida; como una niña, niño o adolescente con dignidad con derecho a crecer, desarrollarse, aprender y ser feliz, pues solo de esta forma podremos contribuir al reconocimiento de su capacidad de goce y ejercicio de sus derechos humanos. Para mejor comprensión y una lectura más ágil de este Informe Especial se presenta el siguiente índice:

APARTADO	PÁRRAFOS
I. PRESENTACIÓN	1-11
II. DIAGNÓSTICO	12-30
II. ANTECEDENTES	31
A. Recomendaciones que sobre el tema de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social ha emitido la CNDH	31
❖ Recomendación 86/1998	32-34
❖ Recomendación 22/2015	35-37
❖ Recomendación 37/2015	38-44
❖ Recomendación 2/2017	45-49
❖ Recomendación 52/2017	50-52
❖ Recomendación 9VG/2017	53-57
❖ Recomendación 18VG/2018	58-61

APARTADO	PÁRRAFOS
B. Casos de violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes en centros y albergues privados, difundidos por los medios de comunicación	62
❖ Villa de las Niñas.	63-64
❖ Casitas del Sur.	65-66
❖ La Gran Familia	67-68
❖ Albergue Hijos de la Luna.	69
❖ Albergue “Amor para Compartir.	70
❖ Albergue Despertar Espiritual, Alcohólicos y Drogadictos de Occidente A.C. y Villa de los Niños de Acatlán de Juárez	71
❖ La Ciudad de los Niños.	72-75
III. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL	76-77
A. Principio y derecho del interés superior de la niñez	78-86
B. Derecho a vivir en familia	87-93
C. Derecho a vivir en condiciones de Bienestar y a un sano Desarrollo Integral	94-132
D. Derecho de prioridad	133-135
E. Derecho a una vida libre de violencia	138-143
F. Derecho a la seguridad jurídica y debido proceso	144-146
G. Derecho a la participación	147-152
IV. ACCIONES	153-156
A. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN	156
❖ Autoridades federales	157
❖ Autoridades estatales	158
V. HECHOS	160
A. Información proporcionada por autoridades federales	160

APARTADO	PÁRRAFOS
❖ Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia	161-165
❖ Secretaría de Desarrollo Social (hoy Bienestar)	166-168
❖ Secretaría de Educación Pública.	169
❖ Secretaría de Gobernación (SEGOB).	170-176
❖ Secretaría de Cultura.	177-180
❖ Instituto de Desarrollo Social.	181-185
❖ Consejo Nacional de Población.	186
❖ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	187-196
❖ Procuraduría General de la República.	197
❖ Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	198-213
B. Información proporcionada por autoridades estatales	214
❖ Sistemas Estatales DIF.	215-283
❖ Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México.	284-291
❖ Procuradurías de Justicia o Fiscalías de las entidades federativas.	292-317
❖ Información de los Organismos Públicos de Derechos Humanos.	318-336
C. Presupuesto	337-349
VI. Observaciones	350-494
VIII. Propuestas	495

11. Para facilitar la lectura y evitar repeticiones innecesarias, se aludirá a las diversas instituciones y dependencias con acrónimos o abreviaturas, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

Centro de asistencia social.	CAS
Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	CET Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Comisión Interamericana DH
Comité de los Derechos del Niño.	Comité de la Niñez
Consejo Nacional de Población.	CONAPO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución General de la República
Convención Americana de Derechos Humanos	Convención Americana DH
Convención sobre los Derechos del Niño.	Convención de la Niñez
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	Corte Interamericana DH
Fiscalía General de la República.	FGR
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.	UNICEF
Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México.	IASIS
Instituto Nacional de Desarrollo Social.	INDESOL
Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	INEGI
Instituto Nacional de Migración.	INM

Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes.	Ley General de la Niñez
Organización de las Naciones Unidas.	ONU
Organizaciones de la Sociedad Civil.	OSC
Procuraduría General de Justicia.	PGJ
Secretaría de Desarrollo Social. ²	SEDESOL
Secretaría de Gobernación.	SEGOB
Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.	SIPINNA
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	DIF NACIONAL
Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.	SEDIF
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. DIAGNÓSTICO.

12. El Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS) 2015 del INEGI, partió de un directorio de instituciones de asistencia social conformado con la colaboración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Red Nacional de Refugios (RNR), en el cual se consideraron centros de atención a diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas

² Actualmente Secretaría de Bienestar.

mayores, en situación de calle, con diversas adicciones, entre otras; razón por la cual aunque el estudio no se enfocó exclusivamente a población menor de edad los datos concernientes a ella sí fueron incluidos en la información recabada.

13. En sus resultados, el INEGI estimó que en septiembre de 2015 había 33,118 niñas, niños y adolescentes menores de 17 años en centros de asistencia social (CAS) y albergues públicos y privados, 51% hombres y 49% mujeres. Las cinco entidades federativas con mayor población albergada fueron: Baja California 4,124, Jalisco 2,955, Ciudad de México 2,922, Chihuahua 2,137 y Estado de México 1,650.

14. Del total nacional, la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes de 3 a 17 años de edad es de 77.7%, del cual el 4.4% es hablante de alguna lengua indígena.

15. El grado escolar prevalente fue la educación primaria (51.6%), seguido de secundaria (23.6%), preescolar (11.3%), sin escolaridad (7.7%), algún grado de educación media superior (3.7%) y sin especificar (2.1%).

16. Por lo que hace a la edad de los residentes de CAS, el mayor porcentaje corresponde a quienes tienen entre 6 y 14 años (59.4%), seguidos por los de 15 a 17 años (24.8%), y los de 0 a 5 años (15.8%).

17. Si se relaciona el rango de edad y lugar de residencia, Baja California suma el mayor número de niñas y niños de 0 a 5 años en CAS y albergues (777) en comparación con Tlaxcala que tiene el más bajo (23); para los de 6 a 14 años la mayoría se concentra también en Baja California (2,384) en contraste con Tabasco que es último en la escala (65), y para los adolescentes de 15 a 17 años, Baja California Sur (963) y Tabasco (24).

18. En México las niñas, niños y adolescentes permanecen en los centros de asistencia social (CAS) un promedio de dos años. Tlaxcala reportó el menor lapso, un año, en comparación con Oaxaca que registro un promedio de estancia de tres años.³

19. Respecto al número de centros y albergues en la República Mexicana, se identificó un total de 875 que atienden a población menor de 18 años, de los cuales 385 proporcionan simultáneamente, servicios de alojamiento a personas mayores de edad. Sobre el financiamiento que sostiene su operación, 431 albergues y centros reportaron funcionar con recursos privados y públicos, 376 sólo con recursos privados, y 68 exclusivamente con recursos públicos.⁴

20. El Censo CAAS también recabó datos sobre el número de personal con que cuentan las instituciones de asistencia social, revelando que el 14.9% tiene entre 10 y 14 empleados; 8.9% cuenta con 15 a 19 trabajadores, y 8.4% con 3 personas, y que el resto se distribuye entre los extremos que ocupan las que no tienen personal (3.3%) hasta el 1.3% que dispone de cien y más personas en su plantilla laboral.⁵

³ Las entidades que reportaron el menor tiempo de estancia de niñas, niños y adolescentes después de Tlaxcala son Durango, Nayarit y Sinaloa con 1 año tres meses, así como Chiapas y Tabasco con 1.5 años. En cuanto a los de mayor lapso de permanencia, después de Oaxaca se encuentran Puebla con 2.9 años, Morelos 2.8, Estado de México 2.7, Michoacán y Tamaulipas con 2.6 años.

⁴ Financiamiento público: recibe exclusivamente recursos estatales; financiamiento privado: Recursos de particulares; financiamiento mixto: Operados con recursos de procedencia privada, y complementariamente, financiamiento público.

⁵ El Censo no hace referencia al cargo ni la especialización de los empleados o colaboradores que trabajan en los centros o albergues.

21. En el rubro de capacidad instalada de los CAS, se destacó que 146 de los 875 centros señalaron contar con infraestructura para atender de 1 a 19 niñas, niños y adolescentes; 139 tienen capacidad de atención de 20 a 29 personas, y 132 cuentan con posibilidad de albergar de 40 a 49 personas. En el país, existen solo 15 centros para albergar a 200 y más personas, los cuales se encuentran en Jalisco (3), Morelos (3), Ciudad de México (2). Baja California, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz con un CAS cada uno.

22. En cuanto a los servicios de salud que se proporcionan a las personas usuarias de los servicios de los CAS, el INEGI encontró que el 97.1% de los centros cuentan con servicio médico *in situ* en contraste con un 2.9% que no lo tienen.⁶

23. En el *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que el Estado, al privar de la libertad a una persona,⁷ se coloca en una posición especial de garante, de su vida e integridad física; por ejemplo, en situaciones de internamiento en hospitales psiquiátricos e instituciones para niñas, niños y adolescentes o personas y ha enfatizado que el personal destinado a trabajar con grupos específicos de personas

⁶ Los centros sin servicio médico se ubican, en orden numérico descendente, en los Estados de Chihuahua (4), Hidalgo (4), Michoacán (3), Baja California y Puebla (2 cada uno), Coahuila, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz reportaron un centro sin servicio médico cada uno.

⁷ El término “*privación de libertad*” se refiere a cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, ya sea en una institución pública o privada. Comprende no sólo a las personas privadas de libertad por delitos sino también a las que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como establecimientos para personas con discapacidad; instituciones para niños, niñas y personas mayores; centros para migrantes, y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas. Comisión Interamericana DH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Recuperado de: <http://cort.as/-PVzo>. Consultado el 20 de septiembre de 2018.

en internamiento, entre otros, debe recibir una formación particular que se adapte a sus tareas especializadas.⁸

24. El personal de los CAS debe garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser informados sobre su situación y a ser escuchados sobre lo que piensan y sienten al respecto,⁹ bajo la perspectiva de que su lenguaje y comprensión es distinta a la de las personas adultas. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que no tomar en cuenta las características específicas de la infancia o adolescencia puede llevar a interpretar de manera errónea su conducta o su relato, en la medida en que no se observa ni se escucha desde su perspectiva, sino desde la lógica adulta.¹⁰

25. La reforma constitucional de junio de 2011 reconoció que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México, y estableció la obligación de todas las autoridades en los tres niveles de gobierno, de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. La reforma creó un cambio profundo en el sistema jurídico nacional, pues colocó al desarrollo individual y colectivo de las personas como el fin último, cuya consecución requiere que los poderes públicos sometan su actuación al principio esencial de la dignidad humana.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párrafo 198.

⁹ Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes*, diciembre de 2010, p. 13.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Niñas, Niños y Adolescentes*, 2014, 2ª Ed., México p. 27.

26. Uno de los impactos más trascendentes de ese cambio, es la evolución de las normas sobre los derechos de las personas menores de edad. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante Ley General de la Niñez) y las legislaciones estatales en la materia, las y los reconocen como sujetos plenos de derechos, y establecen la obligación del Estado, la comunidad y las familias de asegurar que todas las medidas, programas, políticas públicas, decisiones y estrategias tendentes a lograr su desarrollo integral, se diseñen y ejecuten con perspectiva de derechos y con enfoque diferenciado que atienda las características particulares de los diversos grupos que conforman la niñez y adolescencia, teniendo como consideración primordial su interés superior.

27. Tomando en cuenta lo anterior, en el presente Informe Especial serán materia de análisis los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues, entre ellos, el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, a vivir en familia, a la protección de la salud, a una alimentación adecuada y nutritiva, a una educación adecuada y de calidad, a la seguridad jurídica y, a una vida libre de violencia.

28. Este documento tiene como base el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y las obligaciones del Estado para brindarles una protección reforzada.¹¹

¹¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los niños y niñas tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte del Estado. Su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos. Ref. Comisión Interamericana DH, *Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafo 226, disponible en: http://cort.as/-N_ui. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2018.

II. ANTECEDENTES

A. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el tema de niñas, niños y adolescentes en CAS.¹²

29. Como contexto de este Informe Especial resulta importante relatar algunos casos de violaciones a los derechos de personas menores de edad bajo el cuidado de CAS y/o albergues públicos y privados, que han sido atendidos por este Organismo Nacional, de cuyas investigaciones se identificaron actos y omisiones de las autoridades responsables que derivaron en la transgresión de la dignidad e integridad de las víctimas.

❖ Recomendación 86/1998, 30 de octubre 1998.

30. En 1998, la Comisión Nacional emitió la Recomendación número 86 dirigida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), al Gobernador del Estado de México y al Director General del DIF Nacional, derivada de una queja por la violación a los derechos humanos de 110 personas -la mayoría con discapacidad- quienes habitaban un albergue privado en condiciones de hacinamiento e insalubridad, y fueron víctimas de diversos delitos por parte del personal y otros residentes.¹³

31. En la investigación se constató, entre otros hechos, que la población alojada, conformada por personas mayores, mujeres, niñas, niños y adolescentes, sufrió

¹² El seguimiento a las Recomendaciones de este Organismo Autónomo pueden consultarse en <http://cort.as/-NJSw>.

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 86/1998*, disponible en <http://cort.as/-MTLr>.

violaciones a sus derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, a la integridad física, a un trato digno, a la protección y asistencia a las personas menores de edad privadas de su medio familiar, a la educación, recreación, cultura, nutrición y desarrollo. Se evidenció que el albergue carecía de instalaciones apropiadas para dar atención a ese número de personas y garantizar su seguridad; que su personal no contaba con el perfil adecuado; que no estaba garantizada la alimentación de las personas residentes, e imperaban condiciones de hacinamiento, irregularidades que fueron detectadas en su momento por las autoridades administrativas de la entidad, quienes omitieron llevar a cabo acciones para subsanarlas.

32. En la Recomendación se advirtió la falta de control estatal en la supervisión y seguimiento de las condiciones de vida de la población usuaria -en especial de las personas menores de edad-, así como la ausencia de modelos de atención, recursos y personal suficiente y adecuado para garantizar sus derechos humanos.

❖ **Recomendación 22/2015, 27 de julio 2015.**

33. La Recomendación se dirigió a la entonces Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República) y al gobernador del Estado de Chihuahua, con motivo del fallecimiento de una adolescente migrante no acompañada de 12 años de edad, quien se privó de la vida en un albergue público en esa entidad. Esta Comisión Nacional advirtió la ausencia de protocolos y capacitación específica dirigida tanto al personal de las instituciones de asistencia social “[...] como a los directivos y empleados de los centros que brinden alojamiento a personas con múltiples estados de vulnerabilidad, a efecto de evitar el deterioro de la integridad personal de la víctimas a su cargo, así como la pérdida de sus vidas”.¹⁴

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 22/2015*, párrafo 85, disponible en <http://cort.as/-MTM9>.

34. La responsabilidad de las autoridades implicadas derivó de prácticas que revictimizaron a la persona menor de edad y agravaron la frágil condición psicoemocional en la que se encontraba, así como de la omisión de otorgarle atención oportuna de acuerdo a sus particularidades, situaciones que violentaron sus derechos al debido proceso, a una vida libre de violencia, a la integridad personal, y a que su interés superior fuese la consideración primordial.

35. Este Organismo Autónomo recomendó a las autoridades responsables implementar, entre otras medidas, acciones tendentes a capacitar a su personal en materia de derechos humanos de la niñez y adolescencia migrante y elaborar protocolos de atención “[...] *que fortalezcan el deber de prevención y amplíen la esfera de protección de las instituciones de gobierno [...] que brinden alojamiento a niñas, niños y adolescentes en estado de vulnerabilidad que tienen bajo su cuidado y protección*”.

❖ **Recomendación 37/2015, 29 de octubre 2015.**

36. La Recomendación se dirigió a la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar, y a los integrantes del H. Ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, y tuvo su origen en una queja motivada por las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraban las familias de jornaleros agrícolas en el Estado de Michoacán, quienes residían en un albergue público aledaño a las tierras de cultivo que trabajaban, el cual al carecer de las condiciones de seguridad adecuadas, propició la muerte de una niña de 6 años de edad, quien perdió la vida al ahogarse luego de caer en una cisterna del

refugio; hechos por los que la autoridad ministerial inició la indagatoria por el probable delito de homicidio.

37. En la investigación se constató que el inmueble referido carecía de condiciones adecuadas para alojar a niñas, niños y mujeres gestantes, pues no contaba con las instalaciones sanitarias óptimas, ni condiciones de seguridad, circunstancias confirmadas con el testimonio de un hombre quien refirió que lo ocurrido a su hija también era consecuencia del descuido y abandono en el que viven.¹⁵

38. En la Recomendación se determinó que el albergue “[...] *al ser un espacio físico donde se alojan niños y niñas de familias jornaleras agrícolas y en el que se prestan servicios de vivienda y educación, debió contar con las condiciones mínimas para garantizar a los niños y niñas que en él se albergan un ambiente propicio para su desarrollo saludable y armonioso, tanto físico como mental [...]*”¹⁶

39. El personal de esta Comisión Nacional que acudió al lugar de los hechos, advirtió que las condiciones de habitabilidad del albergue eran precarias; que las personas residentes no contaban con los servicios básicos para su subsistencia, vigilancia o supervisión por parte de las autoridades administrativas responsables de su operación, y que carecía de personal que controlara el ingreso y egreso. Con ello, se afectó la salud de quienes habitaban el albergue, especialmente la de niñas y niños, debido a que, según se comprobó, “[...] *las revisiones médicas efectuadas por peritos de la Comisión Nacional, [arrojaron] que en 29 de los 30 casos examinados clínicamente,*

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 37/2015*, párrafo 91, disponible en <http://cort.as/-MTMW>.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 101.

*los niños presentaron padecimientos y enfermedades, tales como anemia, avitaminosis clínica, caries, probable parasitosis intestinal, conjuntivitis, enfermedades dermatológicas, como tiña en cabeza y pies, micosis, dermatosis inespecífica, conjuntivitis, pediculosis, en algunos casos, cardiopatías, soplos cardíacos y enfermedades de las vías respiratorias, tales como tos y bronquitis. En el caso de [una] niña de 4 meses de edad, los médicos de la Comisión Nacional concluyeron que presentó deshidratación severa, desnutrición, bajo peso y talla, conjuntivitis, infección en vías respiratorias altas, por lo que ameritaba atención médica de urgencia”.*¹⁷

40. El resultado de las investigaciones confirmó la violación a los derechos de los trabajadores agrícolas y sus familias a un nivel de vida adecuado; al desarrollo integral y derechos de los pueblos indígenas; al disfrute del nivel más alto posible de salud, y al interés superior de la niñez y adolescencia, este último en virtud de que el refugio “[...] *debió contar con las condiciones mínimas para garantizar a los niños y niñas... un ambiente propicio para su desarrollo saludable y armonioso, tanto físico como mental [...] tomando en cuenta que [éstos] deben ser sujetos de una protección y cuidados especiales...*”¹⁸ en atención al artículo 4º de la Constitución Federal.

41. Este Organismo Nacional solicitó a las autoridades responsables: “[...] *establecer procedimientos para delimitar las responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales y demás instancias involucradas en la administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los albergues comunitarios; [realizar] acciones de verificación y supervisión de las condiciones de funcionamiento de los albergues jornaleros, y [promover] la celebración de los convenios de coordinación o*

¹⁷ *Ibidem*, párrafo 125.

¹⁸ *Ibidem*, párrafos 95 y 101.

*concertación necesarios para la ejecución de proyectos en beneficio de la población jornalera en [el rubro de] desarrollo infantil”.*¹⁹

42. Los hechos ocurridos en el albergue de jornaleros agrícolas de Michoacán, se suscitaron aun cuando la niña quien resulto víctima se encontraba en sus instalaciones en compañía de sus familiares, en consecuencia, se genera la hipótesis de que la cobertura de la protección a niñas, niños y adolescentes que prevé la legislación, debe ser extensiva a todos aquellos lugares que proporcionen servicio de resguardo, alojamiento o protección, con independencia de su naturaleza jurídica y de que estén o no acompañados por familiares u otras personas adultas.

❖ **Recomendación 2/2017, de 31 de enero de 2017.**

43. Recomendación dirigida al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, Presidente Municipal de Ensenada, Secretario de Desarrollo Social, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Secretario de Educación Pública, y Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.²⁰

44. En la investigación se evidenció la falta de coordinación interinstitucional para la implementación de acciones puntuales y eficientes para atender la situación, la consecución de las actividades de los grupos de trabajo y la integración de sistemas de información que permitieran tener padrones de personas jornaleras, así mismo, hubo omisión para hacer un diagnóstico e identificar causas, problemáticas y áreas de oportunidad para canalizar estratégicamente los apoyos, individuales o colectivos, así

¹⁹ *Ibidem*, puntos recomendatorios Segundo y Cuarto a SEDESOL, pp. 65 y 66.

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 2/2017*, disponible en <http://cort.as/-MTN6>.

como programas sociales, de infraestructura, incluyendo de educación para las niñas, niños y adolescentes.

45. De igual manera, en opinión de este Organismo Nacional esas acciones deben fortalecerse para garantizar el derecho a los integrantes de familias jornaleras agrícolas, por lo cual, resulta necesario incrementar la colaboración entre los tres órdenes de gobierno para desarrollar y propiciar la equidad, la interculturalidad y la participación social de pueblos y comunidades indígenas en los distintos niveles educativos. Actuar en sentido contrario, propicia acciones aisladas, sin que sus objetivos, contenidos, resultados, impacto y beneficio en este grupo poblacional sea contundente.

46. Las omisiones detectadas confirmaron el incumplimiento de las obligaciones del Estado, a través de sus instituciones, para garantizar de manera efectiva los derechos humanos de esa población; esta circunstancia manifiesta una violación indirecta respecto de las personas jornaleras agrícolas en general, y de personas indígenas, mujeres y la niñez en particular, en dos perspectivas importantes: estructural y cultural.²¹

47. Entre otros aspectos, se documentó el hacinamiento de múltiples familias en asentamientos insalubres, inseguros e inadecuados para albergar tanto a jefes de familia como a sus parejas, hijos y familiares. Esos asentamientos insalubres son un riesgo para la salud pública debido a la defecación al aire libre, la proliferación de plagas y el deficiente manejo de la basura, entre otros factores.

²¹ *Ibidem*, párrafo 456.

❖ **Recomendación 52/2017, 06 de noviembre 2017.**

48. La Recomendación se dirigió al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y a la Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La queja fue motivada por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de niñas, niños y adolescentes beneficiarios del Programa de Apoyo a la Educación Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en esa entidad federativa.²²

49. En la queja se señaló que el 16 de agosto de 2012, durante la firma de un acuerdo con 265 autoridades municipales para vigilar el funcionamiento de los albergues, la entonces delegada estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de medios de comunicación social informó que se habían detectado abusos sexuales, maltrato físico y discriminación en las Casas operadas en el marco del Programa de Apoyo en Oaxaca. Asimismo, indicó que las niñas y los niños indígenas eran víctimas de malos tratos por parte del personal responsable que asigna el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca y que recibían alimentos de mala calidad.

50. De la investigación realizada por este Organismo Nacional se acreditaron diversas violaciones a derechos humanos, por lo que recomendó a las autoridades ya referidas que implementaran diversas medidas de protección que atendieran el interés superior de la niñez; se realizara una efectiva coordinación interinstitucional; el fortalecimiento en la capacitación y concientización de los servidores públicos en la atención y

²² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 52/2017*, disponible en <http://cort.as/-MTNf>.

salvaguarda de las niñas y niños; así como la implementación y ejecución del presupuesto acorde a la planeación realizada.

❖ **Recomendación 9VG/2017, 14 de diciembre 2017.**

51. Recomendación dirigida a la Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Fiscal General del Estado de Sonora y al Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora, por violaciones graves a los derechos humanos de menores en el periodo comprendido entre los años 2009 a 2015. La Comisión Nacional realizó una investigación orientada a determinar violaciones a derechos humanos sobre la sustracción, suposición, supresión, tráfico y trata de personas menores de edad, así como por las probables adopciones ilegales cometidas en Empalme, Guaymas, Hermosillo y Navojoa, Sonora.

52. La investigación realizada por esta Comisión Nacional determinó que como resultado de las imprecisiones en los informes proporcionados por el Sistema Estatal DIF, no fue posible conocer el destino final de 682 personas menores de edad, ni acreditar el cumplimiento de los requisitos legales de 110 casos de adopción de personas menores de edad. En la investigación también se evidencio la suposición, supresión y tráfico de 22 personas menores de edad, atribuible a servidores públicos de la entonces Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Estado de Sonora, así como la dilación e irregular integración de las averiguaciones previas, iniciadas con motivo de la suposición, supresión y tráfico de 18 personas menores de edad. También se acreditó la expedición de certificados de nacimiento de 17 personas menores de edad, los cuáles contenían datos falsos respecto de la identidad de las madres biológicas, atribuible indiciariamente a servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

53. También expuso el ilegal desistimiento de la acción penal ejercido, en su momento, contra 13 personas por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de suposición, supresión, ocultación y sustitución de infante; entre otras omisiones en que incurrió personal de la casa hogar UNACARI, personal de la Subprocuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en el Municipio de Hermosillo, Sonora.

54. Se evidenció la complicidad y corrupción entre varias autoridades de distintos niveles de gobierno, quienes, aprovechándose de los problemas de adicciones de varios de los padres y madres biológicos, de la deficiente supervisión de los centros de asistencia social públicos y privados, así como de la condición de vulnerabilidad de las niñas y niños, crearon una red de tráfico de infantes en esa entidad federativa.

55. La Recomendación trascendió por la gravedad del caso y los conceptos que contempló para la reparación integral del daño por parte de las autoridades determinadas como responsables, tales como brindar atención psicológica, el pago de una compensación y proporcionar rehabilitación por problemas de adicciones para los padres y madres biológicos de las víctimas, así como la creación de un grupo interdisciplinario que, en coordinación con la Procuraduría de Protección para la elaboración de planes individualizados de restitución de derechos de niñas y niños.

❖ **Recomendación 18VG/2018, 31 de octubre 2018.**

56. Se dirigió a la entonces Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de Educación Pública, al Instituto Mexicano del Seguro Social, Gobernadores Constitucionales de los Estados de Michoacán, Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla Querétaro,

Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas; al DIF Nacional, y al Presidente Municipal de Zamora, Michoacán. Este Organismo Nacional investigó las violaciones graves a los derechos de 536 personas, entre ellas niñas, niños y adolescentes, que se encontraban en una casa hogar privada en el municipio de Zamora, Michoacán.

57. La Recomendación refiere que 184 adolescentes hombres, 105 adolescentes mujeres, 50 niños y 28 niñas habitaban la casa hogar en condiciones de hacinamiento, con alimentación nula o precaria y antisepsia generalizada con riesgo para su salud. Varios de ellos presentaban lesiones, desnutrición y mal estado de salud. Se encontró que en el CAS no existía personal suficiente ni capacitado para la atención de las personas menores de edad; asimismo, se evidenció que durante los más de 40 años en que operó, las autoridades responsables no llevaron a cabo ninguna revisión al inmueble, pese a la existencia de normas que regulaban el funcionamiento de instituciones privadas.

58. Este Organismo Nacional determinó que las autoridades responsables no protegieron, en el ámbito de sus respectivas competencias, los derechos de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a la casa hogar, impidiéndoles que ejercieran su derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues permanecieron en un lugar donde carecían de los elementos mínimos indispensables para lograrlo, lo que condicionó que se violentara su derecho a un trato digno. De igual forma, se evidenció que en la actuación de las responsables se omitió el principio del interés superior de la niñez.

❖ **Informe de Supervisión ISP-11/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre el Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Hogar para Niñas “Graciela Zubirán Villareal”.**

59. Durante 2018, el citado mecanismo publicó los resultados de las visitas de supervisión realizadas a este CAS dependiente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en el cual se constatan diversas carencias en la infraestructura del centro, entre ellas, deterioro de equipo sanitario, falta de luminarias en diversos lugares, instalaciones eléctricas expuestas, entre otras. Asimismo, se observó que las personas cuidadoras de las niñas y adolescentes que habitan en el centro no cuentan con capacitación para el manejo de personas adolescentes y que la disciplina en caso de alguna falta o comportamiento inadecuado se imparte de forma discrecional, de tal forma que algunas usuarias refirieron que las regañan sin razón aparente y utilizan palabras altisonantes.

60. También constató que el Reglamento de operación del CAS no se encuentra armonizado con relación a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; que los medicamentos, insumos médicos y material de curación son insuficientes; no cuenta con un procedimiento para hacer frente a casos de tortura o maltrato, y que carece de modificaciones arquitectónicas para facilitar el desplazamiento de personas con alguna discapacidad física.

61. Entre las recomendaciones que el Mecanismo de Prevención de la tortura realizó en su Informe, destacan, realizar las reparaciones pertinentes para que el Centro, reúna las condiciones de habitabilidad y de higiene necesarias para garantizar una estancia digna y segura; garantizar que las personas menores de edad sean tratadas

con el debido respeto a su dignidad, así como, para evitar maltrato, siendo necesario también la capacitación del personal encargado de su cuidado; establecer un protocolo de actuación que permita documentar cuando los servidores públicos que conozcan de un acto de maltrato o tortura que sufra una menor, de inmediato lo hagan del conocimiento de la representación social, autoridad facultada para investigar los hechos y, en su caso, determinar el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial; llevar a cabo las modificaciones y adaptaciones que faciliten el acceso y el libre desplazamiento de las personas con alguna discapacidad física, y actualizar el marco normativo que rige el funcionamiento del Centro, en particular su Reglamento Interno.

62. Aunque en diferentes contextos y momentos históricos, las aludidas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dan cuenta de las consecuencias para la vida y dignidad de las personas menores de edad que pueden generarse por la falta de control en la operación de los centros de asistencia social. *A priori* se advierte que factores como la carencia de infraestructura, personal especializado y supervisión adecuada, colocan a las niñas, niños y adolescentes ante importantes riesgos de agravar las condiciones de vulnerabilidad previas a su ingreso a un centro como medida de protección.

B. Casos de violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes en centros y albergues privados, difundidos por los medios de comunicación.

63. Los hechos plasmados en las recomendaciones referidas en el apartado anterior no son casos aislados, pues numerosas situaciones análogas han sido reveladas a la

opinión pública a través de los medios de comunicación.²³ Enseguida, nos referiremos a algunos sucesos que por su gravedad y transcendencia, reflejan el panorama de la operación de muchos CAS en el país.

❖ **Villa de las Niñas.**

64. En 2007, 600 niñas residentes del CAS denominado “Villa de las Niñas” ubicado en el municipio de Chalco, Estado de México y operado por mujeres integrantes de una congregación religiosa, padecieron lo que se identificó como *trastorno psicogénico de la marcha*, consistente en una afectación motora que les impidió caminar y hablar temporalmente. En el curso de las investigaciones se recabaron varios testimonios de las residentes y personal docente quienes afirmaron que las responsables del cuidado y formación de las niñas y adolescentes, utilizaban severos métodos disciplinarios y las sometían a un rígido estilo de vida que incluía largas jornadas de trabajo elaborando productos destinados a la venta para la obtención de recursos económicos; administración de tratamientos médicos no aprobados por el sistema de salud, y violencia física y psicológica.²⁴ Aunado a ello, se reveló que uno de los requisitos de ingreso era aceptar tener contacto con su familia solo una vez al año.²⁵

65. Autoridades del Estado de México realizaron una investigación, en cuyos resultados aseguraron no haber detectado anomalías en el funcionamiento y organización de ese CAS. Simultáneamente las afectadas solicitaron la intervención

²³ Alcántara, Liliana, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos pidió vigilar albergues desde 1998*, en El Universal, 27 de julio de 2014. Recuperado de: <http://cort.as/-MTh>, consultado el 21 de septiembre de 2018.

²⁴ Ramón, René, *Internas de villa de las niñas, víctimas de histeria colectiva*, en La Jornada, 28 de marzo de 2017. Recuperado de: <http://cort.as/-MThQ> consultado el 21 de septiembre de 2018.

²⁵ Núñez, López, Mario Antonio, *Ex alumnas de villa de las niñas, denuncian explotación*, en La Jornada, 20 de junio de 2007. Recuperado de: <http://cort.as/-MThT> consultado el 21 de septiembre de 2018.

de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), quien tras el examen de los hechos, emitió las Recomendaciones 18/2007 y 19/2007 en las que exhortó a las Secretarías de Educación Pública y Salud de esa entidad federativa, a coordinar acciones con el fin de “[...] establecer los programas necesarios tendentes a cuidar las condiciones sanitarias de los recintos escolares [...]”,²⁶ así como a “[...] revisar la normatividad reglamentaria relacionada con la práctica de visitas sanitarias correspondientes al Sector Salud para internados educativos públicos y privados, a fin de que se precisen las atribuciones, facultades y obligaciones de supervisión y verificación que le son inherentes”.²⁷

❖ Casitas del Sur.

66. En 2008 se suscitó el caso del albergue “Casitas del Sur”, en que la Procuraduría de Justicia del entonces Distrito Federal liberó a 126 niñas, niños y adolescentes quienes se encontraban alojados en condiciones de privación de la libertad y aislamiento, además de que se detectó la desaparición de 27 de ellos que ingresaron a ese centro y otros albergues afiliados a la asociación civil responsable de su operación, ubicados en esa misma entidad y en los Estados de Nuevo León, Hidalgo y Quintana Roo.²⁸

67. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, emitió la Recomendación 4/2009 dirigida a la Procuraduría General de Justicia, la entonces Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos de la

²⁶ Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), *Recomendación 18/2007*.

²⁷ CODHEM, *Recomendación 19/2007*.

²⁸ Maceda, Salvador, *Cronología del escándalo de Casitas del sur*, en Azteca Noticias, 31 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://cort.as/-MTi0> consultado el 21 de septiembre de 2018.

Ciudad de México, instándolos a realizar una investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos, para lograr su ubicación y recuperación; establecer lineamientos específicos tendentes a garantizar el respeto irrestricto de los derechos de los niños y niñas que, por cualquier motivo, canalicen o hayan canalizado a un albergue, casa de asistencia o casa hogar, y generar un *Programa de Verificación para las casas hogar*, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a esa población, que contemple un procedimiento de evaluación e intervención, con calendarización específica y el anteproyecto de las Directrices de Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños y niñas.²⁹

❖ La Gran Familia.

68. Otro caso relevante se verificó durante 2014, año en que la Procuraduría General de la República (PGR) realizó el aseguramiento del albergue “La Gran Familia”, en Zamora Michoacán, lugar en el que se encontraban alojadas más de 500 niñas, niños y adolescentes, quienes durante su estancia fueron sometidos a “[...] *castigos inhumanos, como permanecer varios días sin comer o encerrados en una celda no mayor de tres metros cuadrados [...]*”,³⁰ además de encontrarse privados de la libertad y sufrir constantes agresiones físicas, psicológicas y sexuales por parte de otras personas residentes.

²⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 4/2009*, pp. 71 a 78, disponible en <http://cort.as/-MTiC>.

³⁰ Méndez, Alfredo, *Víctimas narran los castigos inhumanos en Casa-hogar en Michoacán*, en La Jornada, 16 de julio de 2014. Recuperado de: <http://cort.as/-MTiI> consultado el 24 de septiembre de 2018.

69. En la averiguación previa, la autoridad ministerial de la Federación determinó el no ejercicio de la acción penal a favor de la presunta responsable de los delitos cometidos en agravio de las víctimas, incluyendo trata de personas, en virtud de considerarla inimputable por su presunta condición de demencia senil acuerdo que no fue debidamente notificado a las víctimas. Ante ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos revisó el caso y emitió la Recomendación 53/2015, en la que solicitó a la PGR, realizar las diligencias necesarias para determinar en forma indubitable, el estado de salud mental de la presunta responsable llevando a cabo los procesos técnicos y científicos indispensables, para saber si esa condición era contemporánea a los hechos que se le imputaban y si tal situación implicaba o no su inimputabilidad, lo anterior en aras de garantizar los derechos de las personas agraviadas.³¹

❖ **Albergue Hijos de la Luna.**

70. Un año después de esos hechos, se dieron a conocer los sucesos del albergue denominado “Hijos de la Luna”, ubicado en el Estado de Oaxaca, cuya directora y sus colaboradores fueron denunciados por probables hechos de violencia y lesiones contra dos niñas, advirtiéndose que la responsable del centro alentaba a otras personas residentes menores de edad a golpear e insultar a las afectadas.³² La Defensoría de los Derechos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) tramitó el expediente de queja por violaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes residentes, concluyendo

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 53/2015* Sobre el caso de las violaciones a la Seguridad jurídica e inadecuada. Procuración de justicia, cometidas en agravio de las víctimas de delito rescatadas de una casa hogar en Zamora, Michoacán, 29 de diciembre de 2015, p. 35, disponible en <http://cort.as/-MTiR>.

³² Rodríguez, Oscar, *Detienen a responsable de albergue ‘Hijos de la Luna’*, en Milenio, 9 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://cort.as/-MTiV>.

con la emisión de la Recomendación 15/2016 en la que instó a las autoridades responsables a elaborar un protocolo para la reintegración de las niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos que contenga el resultado de una investigación exhaustiva, incluya visitas de trabajo social, opiniones psicológicas, y la escucha del niño, niña o adolescente, así como diseñar un programa de verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población menor de edad en esa entidad federativa.³³

❖ **Albergue “Amor para Compartir.”**

71. En febrero de 2016, el SEDIF Morelos identificó irregularidades en el CAS “Amor para Compartir”, ubicado en una zona geográfica aislada de difícil acceso, consistentes en que el personal operativo incumplió deliberadamente con los requerimientos de información formulados por esa autoridad administrativa. El personal de supervisión halló que los responsables del lugar no contaban con documentos que acreditaran la identidad de 48 niñas, niños y adolescentes residentes por lo que se desconocía su procedencia y motivos de ingreso. Aunado a ello, se encontraron alimentos en estado de descomposición, y se advirtió la carencia de un reglamento interno y programas de organización.³⁴

❖ **Albergue Despertar Espiritual, Alcohólicos y Drogadictos de Occidente A.C. y Villa de los Niños de Acatlán de Juárez.**

³³ DDHPO, *Recomendación 15/2016*, 30 de noviembre de 2016, pp. 137-139. Recuperado de: <http://cort.as/-MTif> consultado el 21 de septiembre de 2018.

³⁴ Monroy, David, “*Amor para compartir*” refugio de infantes que más violaciones presenta en Morelos: DIF.”, en *Morelos Diario*, 18 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://cort.as/-MTih> consultado el 24 de septiembre de 2018.

72. En mayo de 2016 se dieron a conocer dos casos en el Estado de Jalisco: el primero relativo a la recuperación de 112 niñas, niños y adolescentes en el albergue “Despertar Espiritual, Alcohólicos y Drogadictos de Occidente A.C.”, sito en el Municipio de Tonalá, quienes se encontraban en condiciones de hacinamiento y al menos 33 de ellos presentaron signos de violencia física;³⁵ el segundo es el relativo al presunto maltrato de tres adolescentes residentes en la “Villa de los Niños de Acatlán de Juárez” -perteneciente a la misma congregación religiosa que administra “La Villa de las Niñas”- lugar en el que presuntamente fueron golpeados por el personal con una varilla metálica en glúteos y piernas.³⁶

❖ La Ciudad de los Niños.

73. El Estado de Guanajuato se convirtió en junio de 2017, en escenario de la probable comisión de delitos de abuso sexual, violencia y trata de personas en un albergue denominado “Ciudad de los Niños”, ubicado en el municipio de Salamanca, en esa entidad. La prensa dio a conocer que un grupo religioso conformado por un sacerdote y algunas monjas eran los encargados del funcionamiento del CAS, en cuyo interior, las niñas, niños y adolescentes residentes sufrieron violaciones sistemáticas a sus derechos humanos.³⁷

74. Los acontecimientos se difundieron a raíz de la sentencia de una juez federal quien conoció de un amparo promovido por el clérigo imputado, en representación de una

³⁵ Reza M., Gloria, *Rescatan a 271 personas cautivas en albergue de Tonalá*, en *Proceso*, 17 de mayo de 2016 Recuperado de: <http://cort.as/-MTiv> consultado el 24 de septiembre de 2018.

³⁶ Compton, Jonathan, *Acusan azotes en un internado*, en *Mural*, 17 mayo de 2016, disponible en: <http://cort.as/-MTiy> consultado el 24 de septiembre de 2018.

³⁷ Melgar, Lucía, *La (infern) Ciudad de los niños*, en *El Economista*, 24 de julio de 2017. Recuperado de: <http://cort.as/-MTj1> consultado el 24 de septiembre de 2018.

niña que se encontraba bajo su custodia, contra la determinación de la autoridad ministerial de cambiarla de centro, tras haberse acreditado que fue víctima de quemaduras en las manos, infringidas dolosamente por una monja.³⁸ En la resolución, la juzgadora dio cuenta exhaustiva de la violencia, lesiones y abusos relatados por las niñas, niños y adolescentes residentes en la “Ciudad de los Niños” -en la que obran testimonios de personas que egresaron hace varios años-, así como la omisión de las autoridades estatales de tomar medidas para salvaguardar su integridad.³⁹

75. Los casos de violencia, negligencia y abuso a que se ha hecho alusión en el presente apartado, dan cuenta de la existencia de irregularidades generalizadas en los procedimientos de canalización, ingreso o estancia de las niñas, niños y adolescentes en los CAS, y en consecuencia, de la urgencia de aplicar el marco regulatorio establecido por la Ley General de la Niñez y las leyes locales de niñez y adolescencia, de manera efectiva y prioritaria para salvaguardar los derechos e integridad de las personas menores de edad.

76. Dada la gravedad y recurrencia de los casos, esta Comisión Nacional estima que los integrantes del Sistema Nacional y Estatales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), y en especial las Procuradurías de Protección de Niñas,

³⁸ Álvarez, Xóchitl, *DIF Guanajuato interviene albergue La Ciudad de los Niños, en Salamanca*, en El Universal, 17 de julio de 2017. Recuperado de: disponible en <http://cort.as/-MTj6> consultado el 24 de septiembre de 2018.

³⁹ El 19 de julio de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un comunicado en el que informó sobre la apertura de una queja de oficio por las probables violaciones a derechos en contra de las niñas, niños y adolescentes residentes en la Ciudad de los Niños, y demandó a la sociedad y autoridades “[...] respeto a la dignidad y capacidad de las personas menores de edad; fomentar su participación efectiva en los ámbitos en que se desenvuelven; sensibilizarlos sobre la necesidad de denunciar las violaciones a sus derechos humanos; garantizar que la atención que se proporcione sea inmediata, adecuada, con calidad y calidez, y que los planes de restitución consideren la integralidad de sus derechos.” Ref. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/238/17, 19 de julio 2017, disponible en <http://cort.as/-MTjL>.

Niños y Adolescentes, las autoridades de Procuración de Justicia y las organizaciones de la sociedad civil, deben proyectar una ruta de trabajo transversal cuyo punto de partida sea la visión integral sobre la protección de los derechos de ese grupo etario, que permita dimensionar adecuadamente, desde un enfoque de derechos, la magnitud de los retos y los recursos jurídicos, materiales y humanos que son indispensables para salvaguardar la integridad de las niñas, niños y adolescentes atendiendo en todo momento su interés superior.

III. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL.

77. Este Organismo Nacional, ha documentado y evidenciado en los instrumentos recomendatorios citados en el apartado de Antecedentes, la problemática que enfrenta la población menor de edad residente en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, de lo cual se advierte que existe similitud en la violación a sus derechos al interés superior de la niñez, a vivir en familia, a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, de prioridad, a una vida libre de violencia, a la seguridad jurídica y debido proceso, a la salud, a la participación.

78. A continuación, se desarrollará cada uno de los derechos de niñas, niños y adolescentes vinculados con el tema de este Informe Especial y las respectivas obligaciones de las autoridades para su cumplimiento.

A. Principio y derecho al interés superior de la niñez.

79. El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante Convención de la Niñez) establece que *“En todas las medidas concernientes a los*

niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Se trata, de acuerdo a la Observación General número 14 del Comité de los Derechos del Niño (en lo sucesivo Comité de la Niñez), de un concepto triple: 1) es un derecho sustantivo, 2) un principio jurídico interpretativo fundamental, y 3) una norma de procedimiento, es decir, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se valore su interés superior; que en caso de que una norma jurídica admita más de una interpretación deberá elegirse la que mejor satisfaga el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención de la Niñez, y que, invariablemente, deberá considerarse en todos los procesos de toma de decisiones, sea que éstas se dirijan a una persona menor de edad en concreto o a un grupo de ellas.

80. El Comité señala que los Estados tienen tres tipos de obligaciones respecto al interés superior de la niñez y adolescencia:

80.1 La obligación de garantizar que se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas.

80.2 La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños, dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial.

80.3 La obligación de garantizar que el interés de la niñez se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas.

81. En la Opinión Consultiva OC-17/2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana DH), ha precisado que el interés superior de la niñez implica que el desarrollo de las personas menores de edad y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de leyes, reglamentos y todo tipo de programas o planes dirigidos a esa población. Las autoridades deben privilegiar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, incluso por encima de los intereses de terceros.

82. El Comité de la Niñez precisa que la expresión “instituciones públicas o privadas de bienestar social” no deben interpretarse de manera restrictiva, sino que debe considerarse como tales a todas aquellas cuya labor y decisiones repercuten directamente en la vida de las personas menores de edad; por ello, incluye a las organizaciones del sector privado (con o sin ánimo de lucro) que intervienen en la prestación de servicios para que los niños disfruten de sus derechos y que actúan como alternativa a los servicios públicos, en nombre de ellos o junto con ellos.⁴⁰

83. También refiere que el hecho de permitir que el sector privado preste servicios o dirija instituciones, no reduce en modo alguno la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento y la realización plenos de todos los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes sometidos a su jurisdicción,⁴¹ por ello, deben establecer mecanismo o

⁴⁰ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 29 de mayo de 2013, apartado de Introducción, párrafo 6.

⁴¹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), párrafo 44.

proceso permanente de supervisión para velar porque todos los proveedores públicos y privados de servicios los respeten y cumplan.⁴²

84. La actuación de la sociedad civil debe complementar y no reemplazar el papel del Estado. Cuando los servicios no estatales desempeñan una función preponderante, el Comité de la Niñez enfatiza que los Estados Partes tienen la obligación de supervisar y regular su calidad para garantizar que se protegen los derechos del niño y se atiende a su interés superior.⁴³

85. En México, la Constitución General de la República incorpora expresamente ese principio en el párrafo noveno del artículo 4º, como mandato a las autoridades:

85.1 *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.*

86. Para incorporar el interés superior en las políticas públicas, es necesario que las y los tomadores de decisiones realicen una evaluación a la luz de los principios de la Convención de la Niñez, del impacto que tendrán los proyectos de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otras decisiones administrativas, en los derechos de

⁴² *Ídem.*

⁴³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006, párrafo 32.

niñas, niños y adolescentes. Asimismo, el proceso de determinación del interés superior requiere, necesariamente, la participación de las personas menores de edad a efecto de escuchar su opinión y tomarla en cuenta, así como una adecuada motivación, justificación y explicación que señalen los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación de su interés superior, y la manera en que se han ponderado para su determinación.

87. El artículo 3 de la Ley General de la Niñez, hace extensiva la aplicación del principio de interés superior en los procesos de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, materia en que las autoridades federales, estatales y municipales tienen competencia concurrente.

B. Derecho a vivir en familia.

87. La Convención de la Niñez incluyó también el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en un entorno de amor y comprensión y a no ser separados de su núcleo familiar salvo que se trate de una medida para salvaguardar su interés superior. Respecto a las personas menores de edad que carecen de familia o que han sido separados de ella en atención a su interés superior, el artículo 20 de la Convención de la Niñez reconoce su derecho a recibir medidas de protección especiales por parte del Estado y los conmina a ofrecer formas de cuidado alternativo entre ellas, la colocación en hogares de guarda, la *kafala* del derecho islámico,⁴⁴ la adopción, y der ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección.

⁴⁴ “La *Kafala* es una institución propia del mundo islámico por el cual el *kafil* [...] adquiere el compromiso de hacerse cargo voluntariamente del cuidado, de la educación y de la protección del menor [...] de la misma manera que un padre lo haría para con su hijo [...]” Diago, María del Pilar, *La kafala islámica en España*, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Volumen 2. No. 1, 2010, Madrid, Universidad Carlos III de España, p. 142. Recuperado de: <http://cort.as/-MTpS>, consultado el 24 de septiembre de 2018.

88. El Comité de la Niñez estima que la mejor protección y atención a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales consiste en desplegar todos los esfuerzos posibles para que los hermanos puedan permanecer juntos y al cuidado de familiares. La familia ampliada, con el apoyo de la comunidad que la rodea, es tal vez la manera menos traumática y, por consiguiente, más adecuada de atenderlos cuando no hay otras opciones posibles. Por ello, se requiere prever asistencia a fin de que, hasta donde sea posible, los niños permanezcan en las estructuras familiares existentes.⁴⁵

89. También el Comité estableció que esas instituciones están obligadas a salvaguardar su integridad, y a tomar decisiones con base en el interés superior de la niñez y adolescencia como consideración primordial, deber extensivo tanto a instituciones públicas como privadas.

90. En esa misma disposición, se enlistan general las medidas que los Estados nacionales deben implementar para garantizar la seguridad y el respeto a los derechos de la población menor de edad durante su estancia en las instituciones de cuidado y guarda, entre ellas, que cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, y una supervisión adecuada de su operación.

91. También las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de RIAD, señalan que el internamiento de niñas, niños y adolescentes en instituciones es una medida de último recurso que sólo debe

⁴⁵ Comité de la Niñez, *Observación General No. 3, El VIH/SIDA y los derechos del niño* CRC/GC/2003/3, marzo de 2003, párrafo 34.

utilizarse cuando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar; entonces se podrá recurrir a los hogares de guarda y la adopción, opciones que, en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar y crear en niñas, niños y adolescentes un sentimiento de permanencia.⁴⁶

92. El Comité de los Derechos del Niño ha referido en su Observación General No. 13, que en los casos en que las personas menores de edad carezcan de cuidador principal o circunstancial el “[...] *Estado Parte está obligado a responsabilizarse como cuidador de facto del niño o entidad que lo tiene a su cargo*”.⁴⁷

93. A nivel regional, el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) establece que “*Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor [de edad] requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*”.⁴⁸ Ese principio de corresponsabilidad se encuentra también en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en que se reconoce que toda persona menor de edad, sea cual fuere su filiación, tiene derecho a las medidas de protección que su condición requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; en este último caso, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo.⁴⁹

⁴⁶ Apartado IV, letra A, numeral 14.

⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 13, *Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, 2011, CRC/C/GC/13, párrafo 35.

⁴⁸ Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969. Recuperado de: <http://cort.as/-MTpg> consultado el 24 de septiembre de 2018.

⁴⁹ Organización de Estados Americanos, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1988, artículo 16.

94. En América Latina, la canalización de personas menores de edad a refugios, centros y albergues tiene todavía amplia incidencia, y es que, como se advertirá *infra*, la situación de las familias y las condiciones sociales imperantes representan un obstáculo para favorecer su permanencia, reintegración o incorporación a un núcleo familiar.⁵⁰

C. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.

95. La Convención de la Niñez en su artículo 3 numeral 2, establece que los Estados están obligados a asegurar a las personas menores de edad, la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley. Asimismo, el artículo 27 de ese instrumento reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

96. El bienestar debe interpretarse en un sentido amplio, pues comprende la supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, nivel de vida y atención, oportunidades de juego y aprendizaje y libertad de expresión.⁵¹

97. Respecto a las niñas, niños y adolescentes privados de cuidados parentales, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha hecho hincapié en que las medidas especiales de protección dirigidas a quienes carecen de un núcleo de cuidado, deben

⁵⁰ Ver Aldeas Infantiles SOS y Red Latinoamericana de Refugios (RELAF), *Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina, contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*, primera reimpresión. Buenos Aires, 2011.

⁵¹ Comité de la Niñez, *Observación General No. 7 Realización de los derechos del Niño en la Primera Infancia*, CRC/C/GC/7, noviembre de 2005, párrafo 20.

desarrollarse en condiciones semejantes al medio familiar,⁵² para garantizar su adecuado desarrollo.

98. La Corte Interamericana DH precisa que la ausencia o limitación en el cumplimiento de las responsabilidades primarias de las familias con relación a las personas menores de edad, las coloca en situaciones de especial vulnerabilidad que pueden afectar al resto de sus derechos y su desarrollo integral; de ahí que el Estado debe adoptar medidas *especiales, adecuadas e idóneas* para su salvaguarda, entre ellas, generar un marco normativo, políticas públicas, programas y servicios apropiados, crear instituciones y organismos especializados y cualquier otra medida necesaria para la protección de quienes se encuentran especialmente expuestos a la vulneración de sus derechos.⁵³

99. Para garantizar el derecho al desarrollo integral y bienestar de las niñas, niños y adolescentes residentes en centros de asistencia social, es indispensable el control y supervisión estatal permanente de los mismos. Al respecto, la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, sostienen que es necesario que los Estados asuman la vigilancia de las instituciones de cuidado alternativo debido a que: 1) operan con su autorización, 2) se encuentran obligados a velar por la integridad de los sujetos que atienden, y 3) en consideración a los supuestos de responsabilidad internacional del Estado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, respecto a la protección y respeto a los mismos. Así, la Comisión Interamericana DH considera que:

⁵² Comité de los Derechos Humanos, *Observación General No. 17, Derechos del Niño*, 1989, (art. 24), párrafo 6.

⁵³ Comisión Interamericana DH, *Informe sobre el “Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas.”* 2014, párrafo 47. Recuperado de: <http://cort.as/-SXbt>, consultado el 2 de septiembre de 2019.

99.1 “[...] el derecho a la protección, bienestar y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes se constituye en un asunto de interés público y que como tal, implica el deber del Estado de desarrollar una adecuada regulación de estos centros [privados] de acogimiento e instituciones [...] La Comisión considera que por tratarse de niños [niñas y adolescentes] bajo la tutela de un centro de acogimiento o una institución por decisión de una autoridad estatal [...] el Estado se encuentra en una posición reforzada de garante respecto a éstos, en consideración [...] al régimen de sujeción o vinculación especial en el cual el Estado ha situado al niño [a]”.⁵⁴

100. Ese carácter reforzado a que se refiere la Comisión, puede visualizarse como dos niveles de protección: uno general derivado de la obligación del Estado de garantizar los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes, y uno que requiere su intervención específica cuando se trata de la salvaguarda de quienes se encuentran bajo su tutela en virtud de una medida de cuidado alternativo, con independencia del tipo de CAS en que residan.

101. La Corte Interamericana DH estima que los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar las instituciones de guarda, independientemente de su naturaleza pública o privada, ya que bajo la Convención Americana DH los supuestos de responsabilidad comprenden los actos de las entidades privadas que están actuando con capacidad

⁵⁴ Comisión Interamericana DH, *Informe sobre el “Derecho del niño y la niña a la familia*, Op. cit., párrafos 324-325.

estatal, así como actos de terceros, cuando el Estado falta a su deber de regularlos y fiscalizarlos.⁵⁵

102. Con ese criterio, la Corte enfatiza el principio de corresponsabilidad en el cuidado y protección de los derechos de las personas menores de edad y busca dotarlo de un efecto útil⁵⁶ que se incorpore a las legislaciones estatales, de forma que los particulares se vean conminados a conocer y salvaguardar su integridad y dignidad y lograr la protección más amplia posible.

103. Los Estados nacionales deben trabajar conjuntamente con el sector privado para proveer servicios de cuidado alternativo, pero conservando siempre el poder de decisión y sus responsabilidades de vigilancia y supervisión de la operación de los centros y albergues, así como la de elaborar un modelo (o lineamientos) que alienten y favorezcan la adopción de compromisos para garantizar los derechos consagrados en la Convención de la Niñez.⁵⁷ En los trabajos del Día de Debate General del 31º Periodo de Sesiones del Comité del mismo nombre, se plasmaron entre otras las siguientes recomendaciones:⁵⁸

⁵⁵ Corte Interamericana DH, Caso *Ximénes López vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, párrafos 86-90. Recuperado de: <http://cort.as/-MTqk> consultado el 24 de septiembre de 2018.

⁵⁶ De acuerdo a la Corte, el principio de “efecto útil” implica que los Estados Parte de instrumentos internacionales de derechos humanos deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios en el plano de sus respectivos derechos internos. Las disposiciones contenidas en esos instrumentos deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, y no convierta las reglas de protección en simples declaraciones. Ver CrIDH, Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Sentencia de 28 de noviembre de 2003 (Competencia), párrafo 66.

⁵⁷ Comité de los Derechos del Niño, *Report on the thirty-firts session, CRC/C/121*, 11th december de 2002, *Day of General Discussion: The private sector as service provider and its role in implementing child rights*, párrafos 644 y 653 parágrafo 25. [traducción propia], disponible en <http://cort.as/-MTr>

⁵⁸ *Ibídem*, párrafos 8 a 18.

103.1 A los Estados:

103.1.1 Tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos estipulados en la Convención, por tanto, implica la obligación de asegurar que los proveedores de servicios del sector privado operen de conformidad con sus disposiciones.

103.1.2 Deben establecer estándares sobre los servicios e instalaciones que ofrecen las instituciones públicas y privadas, de conformidad con la Convención, y establecer mecanismos de supervisión adecuados, para evaluar que su operación atienda a los principios de no-discriminación, interés superior de la niñez y adolescencia, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, y el derecho a expresar sus opiniones y a que éstas sean tomadas en cuenta de acuerdo a su edad y grado de madurez.

103.2 A los proveedores de servicios del sector privado:

103.2.1 El Comité les hace un llamado para respetar los principios y disposiciones de la Convención.

103.2.2 Se les alienta a que los servicios que prestan cumplan con los estándares internacionales.

103.2.3 Para que cuenten con mecanismos de autorregulación como, por ejemplo, un código de ética para todo el personal y un mecanismo de expertos independientes para vigilar su aplicación.

104. En México, hace algunas décadas, las normas nacionales que pretendían regular la prestación de los servicios de los CAS eran escasas y tenían un carácter preminentemente asistencial, pues se limitaban a ofrecer servicios de refugio y proveer servicios básicos a la población usuaria. En el caso de niñas, niños y adolescentes había pocas posibilidades de ser reintegrados a sus familias o formarse un proyecto de vida.⁵⁹

105. Los albergues y casas hogar privadas fungían también como un apoyo a la asistencia social; sin embargo, amparadas en su carácter de organizaciones integradas por particulares, las condiciones de su operación no eran objeto de supervisión. La Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social y los Códigos Civiles de las entidades federativas⁶⁰ constituían el marco normativo que regulaba su constitución y operación.

106. En el año 2000, se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁶¹ la cual no incluyó regulación alguna sobre la situación de niñez y adolescencia albergada en CAS; aunado a que no se expidió su reglamento y que adoleció de una aplicación efectiva.⁶²

⁵⁹ Para un panorama de la historia de la asistencia social en México, ver Fuentes, Mario Luis, *Asistencia Social en México, historia y perspectivas*, México, Paidea, 1999; Ontiveros Junco, Humberto Javier, *La asistencia social en México, una evolución histórica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, biblioteca digital disponible en http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/422-5742qdi.pdf.

⁶⁰ Los Códigos Civiles contienen disposiciones que establecen los requisitos y funcionamiento para la constitución y funcionamiento de asociaciones o sociedades civiles que operan como casas hogar, albergues, refugios, internados, entre otros.

⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

⁶² De la lectura de sus disposiciones se advierte que, si bien esta Ley reconoció ciertos derechos de la niñez y adolescencia, no contempló las competencias, atribuciones y obligaciones de las autoridades del Estado Mexicano para hacerlos exigibles.

107. Con la expedición de la Ley General de la Niñez se registró un cambio sustancial, ya que las Procuradurías de Protección cuentan con atribuciones para la supervisión de los CAS públicos y privados, contribuyendo a un mejor control de su operación, y a proteger los derechos de quienes residen en ellos.

108. Un ejemplo relevante de la importancia de la vigilancia permanente del Estado de los centros de atención a niñas, niños y adolescentes privados de cuidados parentales son las *Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, un documento que a pesar de no tener fuerza vinculante en *stricto sensu* para México, debe considerarse como la guía principal de la actividad estatal en esa materia.

109. Aprobadas por la Asamblea General de la ONU durante su 64º periodo de sesiones en 2010, las Directrices establecen pautas de orientación política y práctica para asegurar la protección y al bienestar de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación.⁶³ Sus objetivos son apoyar los esfuerzos de los Estados para lograr que permanezcan bajo la guarda de su propia familia, se reintegren a ella, o se encuentre una solución de cuidado apropiada y permanente, así como velar porque las autoridades adopten medidas de acogimiento alternativo que promuevan el desarrollo integral y armonioso de las personas menores de edad que se encuentran en instituciones del sector público y privado.⁶⁴

⁶³ Párrafo 3.

⁶⁴ Apartado I.

110. Se aplica a la modalidad de acogimiento formal de personas menores de 18 años de edad, entendiéndose por tal, el que se realiza en un entorno familiar o residencial -incluidos los centros públicos y privados- que haya sido resultado o no de medidas ordenadas por las autoridades administrativas o jurisdiccionales, así como a las personas jóvenes que ya se encuentran en acogimiento y requieran que se les siga brindando cuidado y apoyo durante un periodo transitorio después de haber alcanzado la mayoría de edad. También se invita a los Estados a aplicarlas, según sea el caso, en hospitales, internados, centros de acogida de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, campamentos, lugares de trabajo u otros en los que se tenga la responsabilidad de su cuidado.⁶⁵

111. En su primera parte, se desarrolla una serie de principios básicos que deben guiar la política pública del Estado en la materia, los cuales abarcan tanto la prevención de las causas que dan origen a la separación familiar, como los servicios de acogimiento de las instituciones públicas y privadas. A continuación, se presentan los Principios y Orientaciones Generales de las Directrices:

❖ **Respecto a las familias y las niñas, niños y adolescentes.**

111. El Estado debe trabajar para asegurar la permanencia de niñas, niños y adolescentes en su familia de origen, o en el caso de que sea necesaria su separación, procurar que se encuentren al cuidado de familiares cercanos. Para evitar la separación familiar, debe apoyar a las familias de capacidad limitada, otorgar prioridad

⁶⁵ Apartado III, párrafos 26 a 30. También se contemplan los casos en que las instituciones “captan” o acogen niñas, niños y adolescentes directamente por considerarlos en situación de vulnerabilidad, sin que exista una orden jurisdiccional o administrativa para su internamiento. En esos casos, se insta a los Estados a establecer la obligación de dar aviso inmediato a las autoridades competentes del ingreso de la persona menor de edad para salvaguardar su integridad. Lo que en nuestro país puede equipararse al “ingreso voluntario” a centros asistenciales o albergues motivado por encontrarse en situación de calle, recibir educación o tratamiento de adicciones, por mencionar algunas.

a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad y combatir la discriminación basada en cualquier condición de las personas menores de edad o sus familias.

112. Es responsabilidad del Estado proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y, a través de sus autoridades competentes, velar por la supervisión, seguridad y bienestar y desarrollo de aquellos que se encuentren en los centros de acogimiento, así como la revisión periódica de la medida adoptada.

113. Las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de las Directrices deben definirse casuísticamente, con base en el interés superior de la niñez y adolescencia, el grado de madurez y desarrollo de niñas, niños y adolescentes y su derecho a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta.

114. Los Estados deben elaborar políticas integrales de protección y bienestar de niñas, niños y adolescentes que recojan los principios de las Directrices.

❖ **Respecto a las medidas de acogimiento.**

115. El internamiento en centros de acogida debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible, debería limitarse a los casos en que fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para niñas, niños y adolescentes. Para menores de 3 años de edad, debería recurrirse al acogimiento familiar.

116. Se recomienda mantener a niñas, niños y adolescentes lo más cerca de su domicilio habitual, a efecto de minimizar los efectos en su vida educativa, cultural y social; tratar a niñas, niños y adolescentes con dignidad y respeto y protegerlos contra

toda forma de abuso, descuido y explotación por parte de personas cuidadoras, compañeros y terceras personas.

117. La separación de sus familias debe ser temporal y por el menor tiempo posible. Asegurar que los hermanos y hermanas no sean separados o, en casos dónde no sea posible por causa justificada, asegurar que puedan mantener contacto.

118. Se deben salvaguardar íntegramente los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los centros de acogimiento. Toda niña, niño o adolescente debe contar con la protección legal de una entidad pública competente.

119. Las Directrices señalan que los Estados debería adoptar una política global de “desinstitucionalización” de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en “grandes centros” o instituciones, que permita su progresiva eliminación. Para ello, deben establecer estándares para la atención en pequeños grupos con calidad, atención individualizada y condiciones propicias para su desarrollo, y elaborarse directrices nacionales basadas en las emitidas por la ONU.

120. También plantean un enfoque integral de atención y perspectiva de derechos de quienes requieren medidas de acogimiento institucional, que contempla los siguientes aspectos:

120.1 Prevención del acogimiento alternativo. Se enfatiza que el Estado debe apoyar a las familias para facilitar el cumplimiento de los deberes de crianza. Las políticas públicas que se implementen con ese objetivo deben ser coherentes y mutuamente complementarias, y en particular, deben dirigirse a dotar a las familias de los herramientas que les permitan proveer debidamente a

la protección, cuidado y desarrollo de los hijos e hijas.⁶⁶ Asimismo, se propone la aplicación de medidas eficaces para evitar el abandono de niñas, niños y adolescentes y la separación familiar.⁶⁷

120.2 Promoción de la reintegración familiar. Se considera que las autoridades deben intervenir para elaborar, apoyar y vigilar los contactos regulares entre quienes residen en los centros y sus familiares con miras a la reintegración, y destaca que es imperativo contar con un equipo multidisciplinario de especialistas para evaluar la conveniencia del retorno de la persona menor de edad a su núcleo familiar. La reintegración debe ser un proceso gradual acompañado de medidas de seguimiento que tengan en cuenta las características particulares del niño/niña y las causas que motivaron la separación.⁶⁸

120.3 Bases para la prestación del servicio de acogimiento y determinación de la medida más adecuada. Incluye la obligación estatal de crear opciones de acogimiento de emergencia, a corto y largo plazo; velar porque todas las personas físicas o jurídicas que prestan el servicio de acogida sean debidamente habilitadas y supervisadas por las autoridades competentes; garantizar la seguridad jurídica en toda decisión jurisdiccional o administrativa

⁶⁶ Apartado IV. A. párrafo 32.

⁶⁷ Entre ellas: ofrecer servicios de apoyo social (guarderías, escuelas de jornada completa, mediación familiar tratamiento de toxicomanía o servicios para personas con discapacidad); educación parental; facultar a los(as) jóvenes para hacer frente de una forma positiva a los desafíos de la vida (en especial a abandonar el hogar) y adoptar decisiones responsables sobre su salud sexual y reproductiva. Apartado IV. A. párrafos 32 a 47.

⁶⁸ Apartado IV. B. párrafos 48 a 51.

sobre la aplicación de medidas alternativas de cuidado; escuchar en todo momento a las niñas, niños y adolescentes implicados y, tomar en cuenta su edad, madurez y características particulares. A su vez, se insta a las instituciones nacionales a elaborar un plan de acogimiento.⁶⁹ Se considera conveniente que los familiares de quienes residen en CAS tengan la posibilidad de oponerse a la determinación de la medida alternativa de cuidado a través de un proceso jurisdiccional, y que se efectúe una revisión periódica para evaluar su subsistencia al menos cada tres meses, y determinar si existen causas para extenderla o puede terminar por reintegración familiar, adopción o alguna otra causa.⁷⁰

120.4 Provisión del acogimiento alternativo. El Estado debe elaborar políticas coordinadas en relación con el acogimiento, basadas en información fidedigna y datos estadísticos y adoptar procedimientos que favorezcan el intercambio de información entre autoridades competentes, organizaciones de la sociedad civil y otras personas, a fin de velar por la eficacia, cuidado, apoyo, reinserción y protección de niñas, niños y adolescentes. Se destaca la importancia de asegurar la calidad del cuidado alternativo, sobre todo con respecto a las aptitudes profesionales, selección, formación y supervisión de las personas cuidadoras y trabajadoras en los centros. Todos los proveedores de servicios de cuidado deberán haber sido declarados idóneos o habilitados de conformidad con las disposiciones legales, y se recomienda diseñar un

⁶⁹ Apartados V y VI, párrafos 52 a 67.

⁷⁰ Apartado VI, párrafos 65 a 67.

procedimiento legal “estándar” sobre la remisión o admisión de una niña, niño o adolescente en un entorno de acogimiento.⁷¹

120.5 El traslado de las personas menores de edad a los centros debe efectuarse con la máxima sensibilidad y de una forma adaptada a ellas, por parte de personal con formación especial para tal efecto. Durante el tiempo que permanezcan en las instituciones, los responsables deben fomentar y facilitar el contacto con la familia de origen y otras personas cercanas (amigos/as, vecinos/as etcétera) siempre y cuando no atente contra su interés superior. Se debe asegurar entre otros los siguientes:⁷²

120.5.1 Reciban una alimentación adecuada y nutritiva.

120.5.2 Tengan acceso a servicios de salud.

120.5.3 Tengan acceso a la enseñanza escolar y extraescolar.

120.5.4 Se cubran sus requerimientos específicos (lactantes, con discapacidad, con VIH, por mencionar algunos).

120.5.5 Se satisfaga su derecho a la vida espiritual o religiosa, respetando la libertad de culto, sin persuadir a ninguno (a) para que cambie sus creencias durante el periodo de acogimiento.

120.5.6 Existan instalaciones sanitarias, de higiene y para guardar efectos personales, que sean adecuadas.

⁷¹ Apartado VII “A”, párrafos 68 a 72.

⁷² Apartado VII, numeral 2, párrafos 79 a 92.

120.5.7 Se cumplan los requisitos de seguridad de los centros.

120.5.8 Exista protección efectiva contra los abusos al interior de los centros.

120.5.9 Se ofrezca protección contra el tráfico, venta o explotación de personas.

121. Respecto al modelo de orientación y disciplina utilizado por el personal responsable y personas cuidadoras de los centros, las Directrices indican que es necesario alentar la capacidad de niñas, niños y adolescentes para tomar decisiones, evitar su estigmatización, prohibir las medidas disciplinarias que constituyan tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aislamiento, incomunicación o cualquier otra forma de violencia física y psicológica. Nunca debe imponerse como sanción disciplinaria la restricción del contacto de la persona menor de edad con su familia, ni deberán administrarse medicamentos sin base terapéutica y prescripción de un profesional especialista.

122. Las Directrices prevén que las niñas, niños y adolescentes deben tener acceso a un mecanismo conocido, eficaz e imparcial para notificar sus quejas o inquietudes respecto al trato que se les brinda y las condiciones de operación de los centros.⁷³ También contemplan medidas específicas como contar con personal suficiente, elaborar un código de ética, brindarles capacitación en materia de derechos humanos, sobre cómo hacer frente a comportamientos problemáticos y en materia de personas con necesidades especiales. Se considera conveniente que los centros sean

⁷³ *Ibídem*, apartado VII. numeral 2., párrafo 98.

pequeños en un entorno semejante al de una familia y prohibir la captación de niñas, niños y adolescentes sin mandamiento de autoridad competente.⁷⁴

123. Se sugiere supervisar los centros periódicamente o en visitas no anunciadas y realizar investigaciones sobre cualquier presunta violación a los derechos de quienes los habitan. Los centros deberían aplicar políticas y procedimientos para velar por la reintegración familiar o seguimiento de la persona bajo resguardo al terminar el periodo de acogimiento, teniendo en cuenta sus características particulares.⁷⁵

124. A nivel nacional, el artículo 4º constitucional establece que el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes es condición para su desarrollo integral. En ese mismo sentido se ha pronunciado la SCJN al sostener que todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional.⁷⁶

125. La Ley General de la Niñez, en sus artículos 43 y 44 reconoce el derecho niñas, niños y adolescentes a vivir en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar,

⁷⁴ Apartado VII, numeral 1 párrafos 104-126.

⁷⁵ Apartado VII “E”, párrafos 130 a 135.

⁷⁶ SCJN, tesis de rubro *INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES*, tesis: P./J. 7/2016 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, registro No. 2012592, Pleno Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Pag. 10, Jurisprudencia(Constitucional).

crecimiento saludable y armonioso tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.

126. Esa norma incorpora un capítulo específico que regula los procedimientos para su autorización, registro, certificación y supervisión, con el objetivo primordial de garantizar la protección y ejercicio pleno de los derechos de las personas menores de edad que en ellos se encuentran; un avance significativo que construye los fundamentos para transitar del enfoque meramente asistencial hacia un trabajo integral con perspectiva de derechos, que prioriza la consecución del desarrollo holístico⁷⁷ de niñas, niños y adolescentes.

127. Los artículos 107 a 113 de la Ley General de la Niñez, abordan los aspectos sustantivos que deben observar aquellos establecimientos públicos o privados cuyo objeto es el resguardo de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental o familiar, y a su vez, los artículos 41 y del 55 al 60 de su Reglamento, desarrollan los aspectos técnicos y operativos a los que todo CAS debe ceñirse.

128. Las Procuradurías Federal, Estatales y Municipales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, están obligadas por la Ley General de la Niñez a coordinar la existencia y operación de los CAS en el país; no obstante, en razón del principio de transversalidad de los derechos de la niñez y adolescencia incorporado en la Ley, éstos pueden contar con la colaboración de otras instituciones, dependencias u organismos de la sociedad civil para coadyuvar a garantizar la protección más amplia sus ocupantes.

⁷⁷ El Comité de los Derechos del Niño concibe el término “desarrollo” como concepto holístico, es decir, integral, pues abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social de las niñas, niños y adolescentes. Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 5, Op. cit.*, párrafo 12 (artículo 6).

129. A continuación, se presenta un cuadro-resumen con las obligaciones específicas que prevé la Ley General de la Niñez para las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en materia de CAS:

Obligación	Contenido
Establecer requisitos para autorizar, registrar, certificar y supervisar CAS.	• Tener un control integral de cuántos y cuáles centros y/o albergues públicos y privados operan en las demarcaciones territoriales, quiénes son las personas responsables de su operación y con qué recursos materiales, humanos y educativos están funcionando.
Requisitos mínimos de infraestructura y condiciones generales de los inmuebles que ocupan.	• Ser administradas por una institución pública o privada o una asociación. • Contar con dimensiones físicas y medidas de seguridad y protección civil acordes a los servicios que proporciona. • Contar con diseño universal y accesibilidad. • Contar con medidas de seguridad, protección y vigilancia para garantizar la comodidad, higiene, espacio idóneo de acuerdo a la edad, sexo o condición física o mental de las niñas, niños y adolescentes para permitir un entorno afectivo, libre de violencia.

Obligación	Contenido
Requisitos mínimos de infraestructura y condiciones generales de los inmuebles que ocupan.	• Alojar a niñas, niños y adolescentes de acuerdo a su edad y sexo, sin compartir los espacios con personas adultas. • Contar con espacios especiales para cada actividad que realicen los(as) residentes. • Atender los requerimientos de protección civil, salubridad y asistencia social establecidos por las autoridades. • Procurar un entorno para que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad vivan incluidos en su comunidad y atender al principio de no discriminación en su ingreso y permanencia en los CAS. • Contar con un programa interno de protección civil.
Cumplimiento de estándares mínimos de los servicios que prestan.	• Garantizar la integridad física y psicológica de las niñas, niños y adolescentes que tengan bajo su custodia. • Recibir una alimentación nutritiva y equilibrada que cuente con certificación de la autoridad sanitaria. • Atención integral y multidisciplinaria (servicio médico integral, atención de primeros auxilios, seguimiento psicológico, social, jurídico, entre otros.)

Obligación	Contenido
Cumplimiento de estándares mínimos de los servicios que prestan.	• Orientación y educación apropiada a su edad, encaminada a lograr su desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos. • Disfrutar en su vida cotidiana del descanso, recreación, juego y esparcimiento. • Servicios de calidad y calidez por parte de personal capacitado, calificado, apto y suficiente, con formación en los derechos de la niñez. • Evitar que el personal que realice funciones diversas al cuidado de las niñas, niños y adolescentes tenga contacto con ellos(as). • Contar con espacios de participación para expresar libremente sus ideas y opiniones y que éstas sean tomadas en cuenta. • Brindarles la posibilidad de realizar actividades externas que les permita el contacto con su comunidad. • Fomentar la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. • Contar con un Reglamento Interno, aprobado por el DIF Nacional.

Obligación	Contenido
Suficiencia y profesionalización de su personal.	• Los CAS deben de contar al menos, con el siguiente personal: • Responsable de la coordinación o dirección. • Especializado en proporcionar atención en actividades de estimulación, formación, promoción y auto-cuidado de la salud; atención médica y actividades de orientación social y promoción de la cultura de protección civil. • Contar con 1 persona de atención por cada cuatro niñas o niños menores de un año, y una persona de atención por cada ocho mayores de esa edad. • Los CAS podrán solicitar la colaboración de instituciones, organizaciones o dependencias que brinden apoyo en psicología, trabajo social, derecho, pedagogía, y otros para el cuidado integral de las niñas, niños y adolescentes. • Brindar capacitación y formación especializada a su personal, en forma permanente. • Supervisar y evaluar periódicamente a su personal.
Suficiencia y profesionalización de su personal.	

Obligación	Contenido
Registro de las niñas, niños y adolescentes albergados.	• Conformar un registro de niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo su custodia con información sobre la situación jurídica en que se encuentren. • Reportar esa información a la Procuraduría de Protección Estatal, cada 6 meses. • Informar oportunamente a la autoridad competente cuando el ingreso de una niña, niño o adolescente corresponda a una situación distinta a la derivación por parte de alguna autoridad o tenga conocimiento de que peligra su integridad física estando bajo su custodia.
Registro Nacional de CAS.	A nivel federal establecer un Registro Nacional de CAS que cuente con los siguientes datos: • Nombre o razón social; • Domicilio; • Censo de población albergada (que contenga sexo, edad, situación jurídica, y el seguimiento al proceso de reincorporación familiar o social); • Relación del personal incluyendo al director y representante legal, así como la figura jurídica bajo la cual opera.
Registro Nacional de CAS.	• Las Procuradurías de Protección Estatales deberán reportar a la

Obligación	Contenido
	Procuraduría Federal la actualización de sus registros. • El Registro deberá ser de consulta pública.
Supervisión.	• Realizar la supervisión de los CAS, sin perjuicio de las atribuciones que, en esa materia, tengan otras autoridades. • Ejercitar las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la Ley General de la Niñez. • Los CAS deberán otorgar facilidades a las Procuradurías de Protección para que realicen su verificación periódica y, en su caso, atender sus recomendaciones.

Elaboración de la CNDH.

130. Las leyes locales de derechos de niñas, niños y adolescentes en las entidades federativas establecen su propia regulación para los CAS, la cual se extiende en todos los casos, a centros de carácter público y privado.

131. En las *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México* (2015), el Comité de los Derechos del Niño se congratuló de la aprobación de la Ley General de la Niñez, no obstante, externó su preocupación por la situación de las personas menores de 18 años privados de cuidados parentales al señalar la falta de políticas suficientes para apoyar a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades parentales; el hecho de que se desconoce el número de

quienes se encuentran privados de cuidado familiar; que el internamiento continúa siendo la opción prioritaria como medida alternativa de cuidado, y la prevalencia de una supervisión inadecuada en CAS privados, factores que han propiciado casos graves de abuso y negligencia.⁷⁸

132. Ese organismo internacional recomendó al Estado Mexicano tomar en cuenta las *Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños* -supra-, y en particular realizar las siguientes acciones:⁷⁹

132.1 Adoptar nuevas políticas para dar apoyo a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades parentales, con el fin de asegurar que niñas y niños no sean separados de sus familias por razones de pobreza o financieras;

132.2 Adoptar una estrategia para la desinstitucionalización, dar preferencia al cuidado a cargo de familiares;

132.3 Proveer a las familias de acogida y al personal que trabaja en instituciones de cuidado, capacitación sobre derechos de la infancia, y en especial los de niñas y niños privados de un entorno familiar;

132.4 Recopilar datos y garantizar la revisión periódica de la colocación de niñas y niños en hogares e instituciones de acogida, supervisar la calidad de la atención, incluyendo la asignación de recursos suficientes a las Procuradurías de

⁷⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México* (2015), inciso E. *Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado*, p. 39.

⁷⁹ *Ibíd.*, párrafo 40.

Protección de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal y estatal, y la creación del Registro Nacional de Instituciones de Cuidado Alternativo;

132.5 Investigar y procesar a los autores de violencia contra niñas y niños, en las instituciones de cuidado alternativo y compensar a quienes resulten víctimas.

D. Derecho de Prioridad

133. En la Convención de la Niñez no se enuncia expresamente el derecho de prioridad, sin embargo, de la interpretación sistemática de sus disposiciones elaborada por el Comité de la Niñez, se desprende la obligación de los Estados de privilegiar el cumplimiento de sus derechos.

134. El derecho de prioridad debe incorporarse en el proceso de planeación estratégica nacional, de manera que se conceda especial prioridad a las personas menores de edad en la lucha contra la pobreza y el desarrollo.⁸⁰ Lo anterior, se articula con el principio del interés superior de la niñez, pues el Comité de la Niñez afirma que los intereses del niño tienen máxima prioridad.⁸¹

135. Éste derecho debe verse reflejado también en la asignación de presupuestos dirigidos a la niñez y adolescencia, como lo indica el Comité de la Niñez en la Observación General 19.⁸²

⁸⁰ Comité de la Niñez, *Observación General No. 5 Medidas, Op. Cit.*, párrafo 62.

⁸¹ Comité de la Niñez, *Observación General No. 14 op. cit.*, párrafo 39.

⁸² Comité de la Niñez, *Observación General No. 19, sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 21 de julio 2016, párrafo 12.

136. El artículo 17 de la Ley General de la Niñez, reconoce el derecho de prioridad, el cual conlleva que el cumplimiento y ejercicio de los derechos de las personas menores de edad tiene preferencia y que se debe otorgar primacía a su participación para el diseño y ejecución de las políticas públicas enfocadas en su protección. La SCJN sostiene en uno de sus criterios que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado deben buscar el beneficio directo de las niñas, niños y adolescentes, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, y las autoridades, al actuar en sus respectivos ámbitos de acción, deben otorguen prioridad a los temas relacionados con ese grupo poblacional.⁸³

137. Otorgar prioridad a los derechos de niñas, niños y adolescentes, no significa que el Estado deba negar la importancia del cumplimiento y ejercicio de los derechos del resto de la población, sino que, al ponderar el orden de atención a proporcionar, debe privilegiar el de las personas menores de edad. La Opinión Consultiva OC-21/2014 de la Comisión Interamericana DH afirma que la condición de persona menor de 18 años exige que el tratamiento otorgado por el Estado sea prioritario, diferenciado acorde a dicha condición.⁸⁴

E. Derecho a una vida libre de violencia.

⁸³ SCJN, tesis de rubro MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA, Tesis: P. XLV/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 169457, 39 de 54 Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008 Pag. 712 Tesis Aislada(Constitucional).

⁸⁴ Comisión Interamericana DH, *Opinión Consultiva Oc-21/14* de 19 de agosto de 2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración Y/o en necesidad de protección internacional, párrafo 88, disponible en: <http://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018.

138. La Ley General de la Niñez reconoce en su artículo 6º el derecho de niñas, niños y adolescentes a una vida libre de violencia, derecho vinculado estrechamente con el de integridad personal. Las autoridades y la sociedad en general están llamadas a prevenir, atender y sancionar toda forma de violencia en su contra y promover su recuperación física y psicológica, y la restitución de sus derechos.

139. La prevención de la violencia es también una de las responsabilidades de quienes ejercen la patria potestad o la guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes. Incluyendo los CAS, que específicamente tienen la obligación de establecer entornos seguros, afectivos y libres de violencia.

140. En la Observación General número 13 del Comité de la Niñez, se dispone que la protección contra todas las formas de violencia debe considerarse no solo desde el punto de vista del derecho de las personas menores de edad a la vida y la supervivencia, sino también en relación con su derecho al desarrollo, término que debe ser entendido en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.⁸⁵

141. En la Observación se reconoce que las niñas, niños y adolescentes que viven en instituciones de cuidados alternativos, se encuentran en una situación de vulnerabilidad potencial de ser víctimas de violencia, por ello, insta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar su protección, entre ellas:

141.1 Examinar y modificar la legislación nacional para prohibir de forma absoluta cualquier tipo de violencia contra niñas, niños y adolescentes en todos

⁸⁵ Comité de la Niñez, *Observación General No. 13, El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párrafo 62.

los contextos, así como sanciones efectivas y apropiadas contra quienes la ejerzan.

141.2 Asignar suficientes fondos presupuestarios a la aplicación de la legislación y de todas las demás medidas que se adopten para poner fin a la violencia en su contra.

141.3 Organizar y poner en aplicación programas sociales para promover prácticas positivas óptimas de crianza proporcionando, mediante servicios integrados, la asistencia necesaria a niñas, niños y adolescentes y a quienes cuidan de él.

141.4 Establecer una institución nacional independiente de derechos del niño y proporcionarle asistencia.

142. El Comité de la Niñez enfatiza que la limitación de recursos no justifica que un Estado parte no adopte ninguna de las medidas necesarias, o suficientes, para proteger a los niños. En consecuencia, se insta a los Estados Partes a que adopten marcos de coordinación globales, estratégicos y con plazos definidos para la atención y la protección de las personas menores de edad.⁸⁶

143. En las Observaciones finales a los informes 4º y 5º consolidados de México, el Comité de la Niñez recomendó al Estado mexicano adoptar, a nivel federal y estatal, leyes y políticas integrales para prevenir y sancionar toda forma de violencia y proteger y asistir a niñas y niños víctimas; asegurar su acceso a la justicia a través de, entre

⁸⁶ *Ídem*, párrafo 73.

otras medidas, establecer servicios especializados dentro de las oficinas de la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General); facilitando mecanismos de denuncia confidenciales y amigables con niñas y niños en instituciones de asistencia social, escuelas, centros de detención, hospitales y otros lugares relevantes, proveyendo apoyo legal, enjuiciando a los presuntos autores y rehabilitando y compensando a niñas y niños víctimas.⁸⁷

F. Derecho a la seguridad jurídica y debido proceso.

144. Todas las autoridades que deban tomar decisiones sobre la situación jurídica de una persona menor de edad, tienen que realizando privilegiando su interés superior, el cual, como se mencionó en el apartado correspondiente, debe ser debidamente explicitado y considerar el impacto que la decisión generará para las niñas, niños y adolescentes en concreto.

145. El Comité de la Niñez señala que tener debidamente en cuenta el interés superior de la niñez es un deber general de los Estados que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de personas menores de edad o les afecten.⁸⁸

146. El artículo 82 de la Ley General de la Niñez reconoce el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso para las personas menores de edad, y mandata a las

⁸⁷ Observaciones Finales sobre los Informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafo 32 inciso d)

⁸⁸ Comité de la Niñez, Observación General No. 14 *Op. cit.*, párrafo 25

autoridades de los tres niveles de gobierno a implementar medidas para garantizar su cumplimiento, entre las que destacan las siguientes:

146.1 Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

146.2 Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial.

146.3 Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados.

146.4 Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera.

146.5 Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete.

146.6 Proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.

G. Derecho a la participación.

147. La Convención de la Niñez reconoce en su artículo 12 el derecho de niñas, niños y adolescentes a formarse un juicio propio y a expresar su opinión libremente en todos

los asuntos le afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de la edad y madurez; lo cual deberá aplicarse en procedimiento judicial o administrativo en que intervengan. Vinculado directamente, el artículo 13 de ese instrumento establece que ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño o niña.

148. El Comité sostiene que el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información son condiciones imprescindibles para el ejercicio del derecho a ser escuchado, y en términos más amplios, de participar. Respecto a la forma en que debe cumplirse, el Comité de la Niñez sostiene que ésta debe ser proporcionada en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan. Ello “[...] es aplicable a la información, por ejemplo, relacionada con sus derechos, las actuaciones que los afecten, la legislación, la reglamentación y las normas nacionales, los servicios locales y los procedimientos de apelación y reclamación”.⁸⁹

149. La participación de las personas menores de edad, tiene cabida en distintos ámbitos de su desarrollo, dentro de los cuales se encuentran los servicios de salud, específicamente, en materia de promoción del desarrollo saludable y el bienestar

150. Tratándose de niñas, niños y adolescentes bajo la custodia de instituciones, el Comité de la Niñez advierte que el personal de asistencia social debe mantenerlos informados sobre las disposiciones y decisiones que se tomaran para su atención y, necesariamente, se tendrán debidamente en cuenta sus opiniones.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem.*, párrafo 82.

⁹⁰ Comité de la Niñez, *Observación General No. 6 sobre Trato de los niños, niñas y adolescentes no*

151. De igual forma, el Comité enfatiza que en todos los procedimientos de adopción debe solicitarse y tenerse en cuenta las opiniones del niño, teniendo presente su edad y madurez. Esta exigencia lleva implícito que el niño ha sido asesorado y debidamente informado de las consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la misma, si éste fuera necesario. El consentimiento debe ser libre y no estar asociado a pago o contraprestación de ninguna especie.⁹¹

152. El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño en el hogar y en su comunidad; en toda la gama de servicios de atención de la salud, cuidado y educación en la primera infancia, así como en los procedimientos judiciales; y en el desarrollo de políticas y servicios, en particular mediante la investigación y consultas.

IV. ACCIONES.

A. Solicitudes de información.

153. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó información a las siguientes autoridades federales y estatales para recabar los datos que permitieran satisfacer los objetivos planteados:

153.1. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los 32 Sistemas Estatales DIF.

acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, septiembre de 2005 párrafo 40.

⁹¹ *Ídem*, párrafo 91 inciso d).

153.2. Cinco Secretarías de Estado: Cultura, Educación Pública, Gobernación, Salud y de Desarrollo Social; un órgano desconcentrado, el Instituto Nacional de Desarrollo Social; un organismo constitucional autónomo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y al Consejo Nacional de Población.

153.3. La Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República) y a las 32 Procuradurías de Justicia o Fiscalías Generales estatales.

153.4. A la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.

153.5. A los Organismos Públicos de Derechos Humanos de cada entidad federativa del país.

154. Considerando los ámbitos de competencia material y territorial de cada instancia, se realizaron preguntas abiertas enfocadas a obtener datos sobre las personas menores de edad bajo protección de los CAS públicos y privados, así como sobre sus condiciones generales de operación durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 al 29 de febrero de 2016, las cuales comprendieron los siguientes aspectos generales:

154.1. Los planes, programas y políticas públicas dirigidas a la atención de niñas, niños y adolescentes en CAS públicos y privados, así como las autoridades encargadas de su diseño e implementación.

154.2. La existencia de registros o bases de datos de CAS públicos y privados, así como sus características (ubicación, condiciones de las instalaciones, las

autoridades con facultades para autorizar, registrar y supervisar su operación, y la población que atienden).

154.3. La existencia de padrones con datos de las personas menores de dieciocho años residentes y/o canalizados a los CAS, desagregados por sexo, edad, escolaridad, nacionalidad, etnia, discapacidad y motivos de ingreso.

154.4. La incidencia de hechos constitutivos de delitos o violaciones a derechos humanos cometidos en agravio de la población residente en CAS públicos y privados, y el resultado de la intervención de las instancias competentes en cada caso.

154.5. La existencia de convenios de colaboración entre CAS y otras dependencias o instituciones públicas, privadas o de la sociedad civil para proporcionar cuidados, atenciones o garantizar los derechos de las personas residentes menores de edad.

155. Asimismo, el 5 de agosto de 2019 se solicitó al DIF Nacional una actualización de la información contenida en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social.

156. La información recopilada fue sistematizada para su análisis cuantitativo y cualitativo. Asimismo, se recurrió a fuentes de información secundaria, tales como notas y reportajes periodísticos, estudios e investigaciones de organismos nacionales e internacionales sobre la situación de las niñas, niños y adolescentes en CAS y otras fuentes académicas.

❖ **Autoridades federales.**

157. En la siguiente tabla se presentan las autoridades federales que dieron respuesta a las solicitudes de información formuladas por esta Comisión Nacional.

Autoridad	Respuesta	
	Si	NO
Subsecretaría de Derechos Humanos (SEGOB)	✓	
Coordinación Nacional de Protección Civil (SEGOB)	✓	
Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas (INEGI)	✓	
Comisión Nacional contra las Adicciones (SALUD)	✓	
Dirección General de Información en Salud (SALUD)	✓	
Dirección de Estudios Sociodemográficos (CONAPO)	✓	
Instituto Nacional de Desarrollo Social (SEDESOL)	✓	
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (SALUD)	✓	
Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (SEDESOL)	✓	

Autoridad	Respuesta	
	Si	NO
Dicción General de Evaluación de Políticas (SEP)	✓	
Secretaría de Cultura	✓	
Procuraduría General de la República	✓	
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	✓	

Elaboración de la CNDH

❖ Autoridades estatales.

158. A continuación, se presentan las autoridades estatales que dieron respuesta a las solicitudes de información:

🇲🇽 Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México (SEDESO)	✓	

Elaboración de la CNDH

🇲🇽 Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia.

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja Aguascalientes	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur	✓	
Fiscalía General el Estado de Campeche	✓	
Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México	✓	
Fiscalía General del Estado de Chihuahua	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima	✓	
Fiscalía General del Estado de Durango	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de México	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero	✓	

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo	✓	
Fiscalía General del Estado de Jalisco	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos		x
Fiscalía General del Estado de Nayarit		x
Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León	✓	
Fiscalía General del Estado de Oaxaca	✓	
Fiscalía General del Estado de Puebla	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora		x

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco		✗
Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala	✓	
Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz	✓	
Fiscalía General del Estado de Yucatán	✓	
Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas	✓	

Elaboración de la CNDH

Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Aguascalientes	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California Sur	✓	

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Campeche	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas	✓	
Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Coahuila	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Colima	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guerrero	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Hidalgo		x
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco	✓	

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado Michoacán		x
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado del Estado de Morelos	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado del Estado de Nayarit	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado del Estado de Oaxaca	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de San Luis Potosí	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sinaloa	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tabasco	✓	

Autoridad	Respuesta	
	Si	No
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tamaulipas	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tlaxcala	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz	✓	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Yucatán		x
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado Zacatecas	✓	

Elaboración de la CNDH

Organismos Públicos de Derechos Humanos.

159. Los 32 Organismos Públicos de Derechos Humanos dieron respuesta como se muestra en la siguiente tabla:

Autoridad	Respuesta	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur	✓	

Autoridad	Respuesta	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	✓	
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	✓	
Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Guerrero	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	✓	

Autoridad	Respuesta	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	✓	
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos	✓	
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León	✓	
Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	✓	
Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro	✓	
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	✓	
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco	✓	

Autoridad	Respuesta	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	✓	
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	✓	
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	✓	

Elaboración de la CNDH

V. HECHOS

160. A continuación, se expone la información proporcionada a este Organismo Nacional por autoridades estatales y federales, relativa a la situación de niñas, niños y adolescentes en CAS.

A. Información proporcionada por autoridades federales.

❖ Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (CENSIA).

161. Se realizó atenta petición de información al órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, que de conformidad con el artículo 47 del Reglamento Interno, tiene entre sus atribuciones, las siguientes:

161.1. Proponer al Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud las políticas, y estrategias nacionales en materia de salud de la infancia y adolescencia.

161.2. Coordinar las acciones de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud en materia de salud para la infancia y adolescencia y de vacunación para toda la población

161.3. Evaluar y dar seguimiento al desarrollo e impacto de las actividades de los programas en materia de salud de la infancia y adolescencia

161.4. Promover, coordinar y, en su caso, efectuar investigación operativa relacionada con la salud de la infancia y adolescencia

161.5. Supervisar y evaluar la información generada por los sistemas institucionales de información y de investigación en salud, relacionada con las acciones de vacunación [...] y las actividades de los programas en materia de salud de la infancia y adolescencia.

162. En su oficio de respuesta a esta CNDH, el CENSIA señaló que dentro de su ámbito de competencia “[...] *no se cuenta con ningún programa específico sobre las*

*niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y/o albergues públicos y privados”.*⁹²

163. A su vez, se formuló atenta petición a la Dirección General de Información en Salud (DGIS),⁹³ para conocer si cuentan con el número de personas menores de edad residentes en CAS afiliados a servicios de salud y el número de defunciones registradas en ese grupo específico.

164. En términos del artículo 24 del Reglamento Interno de la Secretaría de Salud, la DGIS está encargada de:

164.1. Coordinar el Sistema de Información Estadística de la Secretaría y del Sistema Nacional de Salud, incluyendo el Sistema de Protección Social en Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables.

164.2. Diseñar y establecer métodos para la recolección y análisis de la información generada por las unidades administrativas de la Secretaría y el Sistema Nacional de Salud.

165. En su respuesta a esta Comisión, la DGIS informó que “[...] *la Norma Oficial Mexicana NOM-035-SSA-2012 en Materia de Información en Salud, la DGIS no cuenta*

⁹² Secretaría de Salud, CENSIA, oficio número CENSIA-237-2016 de fecha 15 de abril de 2016.

⁹³ El numeral 8.2.3 de la NOM-035-SSA-2012 establece que los datos que se recopilan en el Padrón General de Salud son: CURP, nombre, primer apellido, segundo apellido, fecha de nacimiento, entidad federativa de nacimiento, sexo, nacionalidad, folio o número de identificación con el que las instituciones participantes identifican al afiliado, localidad, municipio, entidad federativa de residencia, tipo de beneficiario, clave de la dependencia y clave del programa de salud; sin que se especifique cuáles son los tipos de beneficiarios.

*con la información solicitada toda vez que los sistemas de información que administra no captan y/o generan este tipo de información”.*⁹⁴

❖ **Secretaría de Desarrollo Social (hoy Bienestar).**

166. La Dirección General de Grupos Prioritarios (DGGP) de esa dependencia, hoy Secretaría de Bienestar, refirió que le corresponde diseñar, implementar y conducir aquéllas estrategias, políticas, programas y acciones que se encaminen a promover la superación de la pobreza, vulnerabilidad, rezago y/o marginación a través de un conjunto de programas de protección social, pero que “[...] *de conformidad con las reglas de operación vigentes de los Programas Sociales citados, [esta Dirección] no cuenta con información que contribuya a los estudios [...]*”.⁹⁵

167. La entonces SEDESOL tenía a su cargo el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA),⁹⁶ entre cuyos apoyos se encontraban los de alojamiento, alimentación y almacenamiento de pertenencias a través de *Unidades de Servicios Integrales y Albergues Comunitarios* en los que hombres y mujeres radicaban provisionalmente junto con sus hijas e hijos, la entrega de apoyos alimenticios a población menor de edad, el establecimiento de Centros de atención y educación infantil, ludotecas, guarderías, estancias y unidades móviles; acciones de *Protección Social y Participación Comunitaria* para fomentar la promoción de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, y

⁹⁴ Secretaría de Salud. DGIS, *oficio SIDSS7DGIS/1857/2016 de 6 de julio de 2016*. Recuperado de: <http://cort.as/-SRfa>, consultado el 25 de septiembre de 2018.

⁹⁵ SEDESOL, DGGP, *oficio SDSH/DGAP/DGAOPAGP/DDPO/0180 de fecha 16 de 13 de abril de 2016*.

⁹⁶ Las Reglas de Operación del Programa se publicaban anualmente. Para esta investigación se revisaron las correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016 por corresponder al periodo de la información solicitada a las dependencias federales.

educación para prevenir la explotación y abuso sexual en su contra y erradicar la violencia de género.⁹⁷

168. Las ROP del PAJA 2016, disponían la elaboración de una guía para la administración, mantenimiento, operación, y vigilancia de los albergues comunitarios, denominada *Guía Operativa de Contraloría Social 2016*, en cuyo texto se promueve la constitución de *Comités de Contraloría Social* por parte de los beneficiarios del programa, los cuáles serán capacitados por la DGGP para que realicen, entre otras funciones, la vigilancia de las condiciones generales y atención que se brinda en esos establecimientos, a través del llenado de “cédulas de vigilancia” que se entreguen a esa dependencia, sin que se especifique la forma de garantizar la seguridad y derechos humanos de la población menor de edad.⁹⁸

❖ Secretaría de Educación Pública.

169. El cuestionario se dirigió a la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP), sobre su participación en el diseño e implementación de planes, programas o políticas públicas enfocadas a garantizar el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en CAS, área que en su oficio de respuesta mencionó que “[...] *no cuenta con información sobre dicho tema*”.⁹⁹

⁹⁷ Ello a través de acciones de capacitación e información directa a los jornaleros. Numeral 2. Inciso a) de las ROP PAJA 2016, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2015.

⁹⁸ SEDESOL, *Guía Operativa de Contraloría Social 2016*, pp. 20-21 disponible en: <http://cort.as/-SRfc>.

⁹⁹ SEP, DGEP, oficio DGEP/172/2016 de 1 de abril de 2016.

❖ **Secretaría de Gobernación (SEGOB).**

170. Se dirigieron peticiones a las Direcciones Generales de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos (DGEDH), la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), y la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), adscritas a esa dependencia.

171. En el primer caso, la DGEDH comunicó a este organismo que no cuenta con información relativa al padrón de registro de CAS; empero, detalló que “...*en materia de Trata de Personas, se tiene un registro de centros [...]*”, de los cuales esa área proporcionó la denominación de 20 asociaciones e instituciones de asistencia privada. De igual forma, aludió no haber celebrado convenios de colaboración con autoridades o instituciones para la atención de ese sector de la población.¹⁰⁰

172. La DGPPDH se refirió al Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018¹⁰¹ e indicó que:

172.1. “[...] *el PNDH contempla las siguientes estrategias y líneas de acción [...] sobre el tema que nos ocupa, siendo éstas, las siguientes:*

Objetivo 3. Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos [...] Estrategia 3.2. Responder a las problemáticas de derechos humanos de personas y grupos específicos. Líneas de acción [...]

¹⁰⁰ SEGOB, oficio SDH/DGEADH/109/2016 de fecha 7 de abril de 2016.

¹⁰¹ Programa Nacional de Derechos Humanos, *publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014*. Recuperado de: <http://cort.as/-SRfi>, consultado el 25 de septiembre de 2018.

3.2.1 Formar en la defensa de sus derechos humanos a los grupos en situación de vulnerabilidad.

3.2.1. Implementar acciones afirmativas para hacer realidad el derecho a la igualdad de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

3.2.4 Prevenir e investigar los casos de trata y explotación sexual contra mujeres y niñas”.

173. Esa área comentó que sus atribuciones se limitan a dar puntual seguimiento a la implementación del PNDH a través de la solicitud de información a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal encargadas de la ejecución de las estrategias y líneas de acción que en él se contemplan, y cuyos resultados son de consulta pública.

174. En atención a ello, esta Comisión Nacional revisó el documento denominado “Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, Logros 2014”,¹⁰² no obstante, en su contenido no se reportaron avances sobre la estrategia y líneas de acción citadas por la Secretaría en su oficio de respuesta, y en el diverso informe “Logros 2015”,¹⁰³ solo

¹⁰² Gobierno de la República, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Logros 2014*. Recuperado de <http://cort.as/-NJvP>, consultado el 25 de septiembre de 2018.

¹⁰³ Gobierno de la República, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Logros 2015, Estrategia 3.15*. Recuperado de: <http://cort.as/-SRfn>, consultado el 25 de septiembre de 2018.

se advierte la impartición de “[...] *un taller de reflexión, análisis y definición de acciones para el fortalecimiento de las lenguas indígenas en las Casas del Niño Indígena*”.¹⁰⁴

175. La Coordinación Nacional de Protección Civil solo informó a este Organismo que “[...] *los centros de asistencia social y albergues públicos y privados en materia de protección civil [su] vigilancia y supervisión se encuentra a cargo de las unidades estatales y municipales de protección civil, sujetas a la normatividad aplicable en cada ámbito de competencia*”.¹⁰⁵ Así mismo refirió un Programa Nacional de Capacitación en Continuidad de Operaciones para la capacitación de instancias federales, estatales y municipales, con el objetivo de mantener la continuidad de funciones críticas ante cualquier daño provocado para todas las organizaciones. No se especificó alguna línea de acción dirigida a la atención a niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social.

176. Apuntó también que “Derivado de un convenio entre la Secretaría de Gobernación y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) “[...] *se realizó un Convenio [sic] Específico [...] teniendo como objetivo la realización de un estudio diagnóstico sobre*

¹⁰⁴ *Ibídem*, p. 15. Las Casas del Niño Indígena son Operadas por la CDI en colaboración con la SEP, a través de ellas, los niños y niñas de diversas comunidades reciben el servicio de albergue, alimentos y escuela. Ref. *Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2016*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2015.

¹⁰⁵ SEGOB, CNPC, oficio CNPC/558/2016 de fecha 2 de mayo de 2016.

centros de atención, dónde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en su modalidad privada [...]".¹⁰⁶

❖ **Secretaría de Cultura.**

177. La Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil (CNDICI), es la instancia adscrita a esa Secretaría, responsable de instrumentar la política cultural de atención a niñas, niños y adolescentes en su diversidad y circunstancias, proponiendo a esa población de actividades de acercamiento a diversas manifestaciones artísticas y culturales con el objetivo de fomentar su participación en ellas como personas imaginativas y no como meros espectadores.

178. Entre los eventos que organiza se encuentran, los espectáculos de danza, música, teatro, artes circenses, cine y multimedia; exposiciones; foros de participación infantil (presenciales y virtuales); lecturas en voz alta; narraciones orales y talleres creativos. Las sedes en que se desarrollan incluyen a los CAS, principalmente a los que dependen del DIF Nacional, SDIF estatales y municipales, los Centros de Tratamiento Especializado en Adolescentes en conflicto con la Ley Penal, albergues temporales, y diversas asociaciones civiles que cuentan con centros de asistencia.

179. La Secretaría de Cultura refirió que, durante los años 2014 a 2016 desarrolló, en el marco del Programa Alas y Raíces, el Proyecto Nacional de Participación Infantil "Sentimientos de los Niños y Niñas de la Nación", cuyas sedes fueron los CAS del DIF

¹⁰⁶ *Idem.* Los CAS a que hace referencia la CNPC están comprendidos en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículo 8 fracción I se definen como "Espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños desde los cuarenta y tres días de nacido." Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011, última reforma 25 de junio de 2018.

Nacional y SDIF de Tijuana, Coahuila y Ciudad de México; talleres Creativos de Danza en Casa Hogar María de Jesús Romero en la Ciudad de México; narraciones Orales y Lectura en Voz Alta en las instalaciones de la Fundación Renacimiento I.A.P.; espectáculo “20 mil leguas de viaje submarino” en el Centro Comunitario de Xochimilco y Centro de Día Central de Abasto DIF; talleres de Primera Infancia en la Casa Hogar para Madres Solteras A.C. en la Ciudad de México y talleres Creativos en CAS de Morelia, Michoacán, Ciudad de México y Coahuila.

180. En materia de convenios de colaboración, la Secretaría afirmó que “... *si bien no se ha formalizado la relación con las Asociaciones Civiles y Fundaciones (sic) a través de convenios... si existe un vínculo para trabajar de manera conjunta con las siguientes: Fundación Tac-Tac, Tradiciones, Arte y Cultura, Pichardo A.C., UNIDOS, Comunicación y Movimiento A.C., Fundación Renacimiento, Casa Hogar para Madres Solteras A.C., todas ellas con sede en la Ciudad de México*”.¹⁰⁷

❖ Instituto de Desarrollo Social.

181. El Instituto cuenta con un *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (RFOSC),¹⁰⁸ entre cuyas atribuciones figura la de “[...] *inscribir a las organizaciones que decidan acogerse a [la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAROSC)]*”.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Secretaría de Cultura, oficio UAJ/0329/2017, 15 de febrero de 2017.

¹⁰⁸ El RFOSC está disponible para consulta en la página <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>.

¹⁰⁹ SEDESOL, INDESOL, oficio DOO112/018/2016 de 4 de abril de 2016.

182. Según los datos aportados por INDESOL, a la fecha de corte del presente informe se encontraban inscritas en el RFOSC 32,334 organizaciones que cumplieron los requisitos establecidos en la citada Ley Federal.¹¹⁰ Las cinco entidades federativas donde se concentró el mayor número de organizaciones de la sociedad civil son: Ciudad de México (6,552), Estado de México (2,779), Veracruz (2,293), Oaxaca (2,081) y Chiapas (1,406).¹¹¹ Sin embargo, el Instituto subrayó que no cuenta con información respecto al número de organizaciones inscritas en el RFOSC cuyo objeto sea prestar servicio como CAS, pues explicó que la clasificación del objeto social de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se realiza conforme al artículo 5 de la LFAROSC, en la que no se localiza el objeto de albergar niñas, niños y adolescentes.¹¹²

183. La Ley Federal de Fomento incluye un catálogo de 19 actividades de las OSC de las cuales la fracción I se refiere a las que prestan servicios de asistencia social en general. Al realizar una búsqueda en la página Web del RFOSC,¹¹³ los resultados arrojaron un total de 1,668 OSC activas que prestan servicios de asistencia social, empero, no es posible conocer la población objetivo que atienden, ya que como refirió el INDESOL "[...] no existe ningún campo en los formatos del Registro Federal de las OSC que permitan extraer el dato de las organizaciones que tengan como objeto social la prestación de servicios de albergue, centros de asistencia u otra modalidad análoga

¹¹⁰ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004, última reforma publicada el 24 de abril de 2018.

¹¹¹ SEDESOL, INDESOL, oficio DOO112/018/2016 de 4 de abril de 2016.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ La búsqueda realizada por esta Comisión Nacional se efectuó el 29 de febrero de 2016.

para proporcionar atención y cuidado temporal en internamiento a niñas, niños y adolescentes del país. Tampoco existen campos en que se pida incluir los nombres de los socios o asociados, ni sus mecanismos de financiamiento. Dado que no cuenta con dicha información, no es posible atender su petición".¹¹⁴

184. La inscripción que se otorga a una organización es de carácter permanente por lo que no se requiere su renovación periódica; no obstante se contemplan algunos supuestos de cancelación por cometer infracciones a la LFAROSC, tales como realizar actividades de autobeneficio; distribuir los remanentes financieros o materiales provenientes de los apoyos o estímulos públicos entre sus integrantes; llevar a cabo proselitismo de índole religioso; realizar actividades ajenas a su objeto social, u omitir información o incluir datos falsos en los informes, por mencionar algunos.¹¹⁵

185. Ese Instituto destacó su participación en 2015, en el diseño y puesta en marcha del *Censo de Alojamientos de Asistencia Social* realizada conjuntamente con el DIF Nacional y el INEGI.

❖ Consejo Nacional de Población.

186. En su oficio de respuesta, el Consejo comunicó que “[...] *no contamos con la información que solicita ya que el CONAPO no es la institución responsable de dicha temática*”.¹¹⁶

¹¹⁴SEDESOL, INDESOL, oficio DOO112/018/2016 de 4 de abril de 2016.

¹¹⁵ Artículo 30 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹¹⁶ SEGOB, CONAPO, oficio DES/021/2016 de 4 de mayo de 2016.

❖ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

187. Para el caso del DIF Nacional, se creó dentro de la estructura de la Procuraduría Federal de Protección, la Dirección General de Autorización, Registro, Certificación y Supervisión de Centros de Asistencia Social la que a partir de la entrada en vigor del Estatuto Orgánico del Sistema publicado el 11 de mayo de 2016 se denomina Dirección General de Regulación de Centros de Asistencia Social,¹¹⁷ y que es responsable entre otros de concentrar la información para la integración del Registro Nacional de CAS.

188. El DIF Nacional, a través de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes dio a conocer en el mes de mayo de 2018, los *Lineamientos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los Centros de Asistencia Social*¹¹⁸. En general, los Lineamientos establecen los criterios y directrices para la regulación de la operación y servicios que proporcionan los CAS, en virtud de que establece una serie de requisitos y procedimientos para autorizarlos, certificarlos, registrarlos y realizar visitas de supervisión.

189. Para atención de niñas, niños y adolescentes el DIF Nacional refirió que con fundamento en los artículos 16, fracciones I y II, 30, fracciones I y II del Estatuto Orgánico de esa dependencia corresponde a la Unidad de Asistencia e Integración Social, el diseño e implementación de los planes, programas y/o políticas públicas. A

¹¹⁷ Artículo 32 del 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.

¹¹⁸ DIF Nacional, *Lineamientos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los Centros de Asistencia Social*, Extracto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2016. Recuperado de: http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/ARCS_CAS.pdf consultado el 25 de septiembre de 2018.

su vez informó el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 y el Programa Anual de Trabajo ambos implementados por la Dirección General de Integración Social.

190. Referente a los centros de asistencia social el DIF Nacional indicó contar con 5, ubicados en la Ciudad de México, lo cuales dependen orgánicamente de la Dirección de Integración Social, los cuales cuentan con un total de 554 personas especializadas que laboran dentro de los CAS. Asimismo, puntualizó que las instalaciones son acordes al diseño universal y de accesibilidad, sin contar con espacios destinados para actividades específicas para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

191. La autoridad competente para autorizar, registrar, certificar y supervisar los CAS es la Procuraduría Federal a través, de la Dirección General de Regulación de Centros de Asistencia Social.

192. Como obligaciones de los centros se encuentran -entre otros-, contar con la autorización que otorgue la Procuraduría Federal, contar con un Reglamento Interno aprobado por el DIF Nacional, brindar facilidades para que se realicen las visitas de supervisión e informar oportunamente a la Procuraduría de Protección que corresponda del ingreso de una persona menor de edad y proporcionar a los residentes educación y actividades basadas en un modelo de atención integral para su sano desarrollo.¹¹⁹

193. De acuerdo con la Ley General de la Niñez, su reglamento y los citados lineamientos será requisito para la autorización -además de los concernientes a la

¹¹⁹ *Ibídem*, Artículo 5.

constitución de la asociación o institución y otros de carácter administrativo- contar con un registro de quienes se encuentren bajo resguardo del centro, en el cual se precise edad, género, nacionalidad, discapacidad, si son víctimas del delito, y si recibe a personas menores de edad migrantes.¹²⁰

194. La Procuraduría Federal de Protección tiene atribuciones para emitir recomendaciones a los CAS, a efecto de que subsanen las inconsistencias que pudieran detectarse en su funcionamiento, e incluso, para suspender o revocar temporal o definitivamente la autorización para operar como tal.

195. Respecto a los convenios informaron haber suscrito 21 en el año 2014, 20 en el 2015 y 18 en el 2016, con instituciones de la sociedad civil con el objeto de brindar atención especializada.

196. Finalmente señaló contar con el Reglamento Interno¹²¹ para sus 5 Centros Nacionales. También informó que la Procuraduría Federal de Protección de niñas, niños y adolescentes se encontraba revisando y elaborando la normatividad aplicable a los CAS, según lo previsto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento.

¹²⁰ Artículo 111 fracción II Ley General de la Niñez, artículo 41 fracción II del Reglamento de la Ley General de la Niñez, artículo 8 inciso B, numeral 6 de los *Lineamientos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los Centros de Asistencia Social*.

¹²¹ Reglamento Interno de los CNMAIC Casa Cuna Tlalpan, Casa Cuna Coyoacán, Casa Hogar para Niñas, Casa Hogar para Varones y Subdirección del Centro Amanecer para Niños.

❖ Procuraduría General de la República.

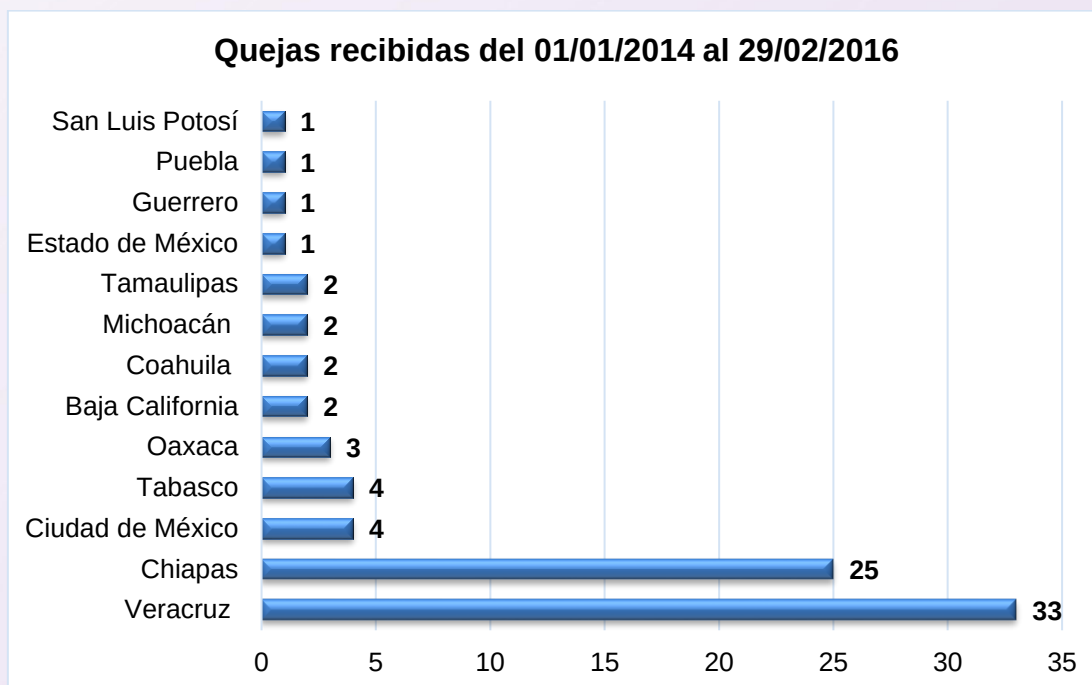
197. La solicitud enviada por este Organismo Nacional fue relativo a la incidencia de hechos constitutivos de delito cometidos en agravio de las niñas, niños y adolescentes; la determinación de las averiguaciones previas o carpetas de investigación; la existencia de registros de niñas, niños y adolescentes canalizados(as) a centros de asistencia, así como los vínculos de colaboración y coordinación con otras instancias u organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la Dirección General de Atención a Víctimas de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad señaló que no contaba con los datos solicitados.¹²²

❖ Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

198. La CNDH tiene entre sus facultades la protección de derechos humanos, para lo cual su marco normativo contempla un procedimiento de queja para investigar presuntas violaciones a estos derechos cometidos en agravios de cualquier persona por parte de alguna autoridad de la administración pública. A fin de reflejar la situación de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes a través de las quejas formuladas ante este Organismo Nacional en el periodo solicitado a las autoridades es preciso agregar datos del periodo 01 de marzo de 2016 al 31 de diciembre de 2017.

199. Con relación al primer periodo se muestra un total de 81 quejas recibidas por esta Comisión Nacional, desglosadas por entidad federativa:

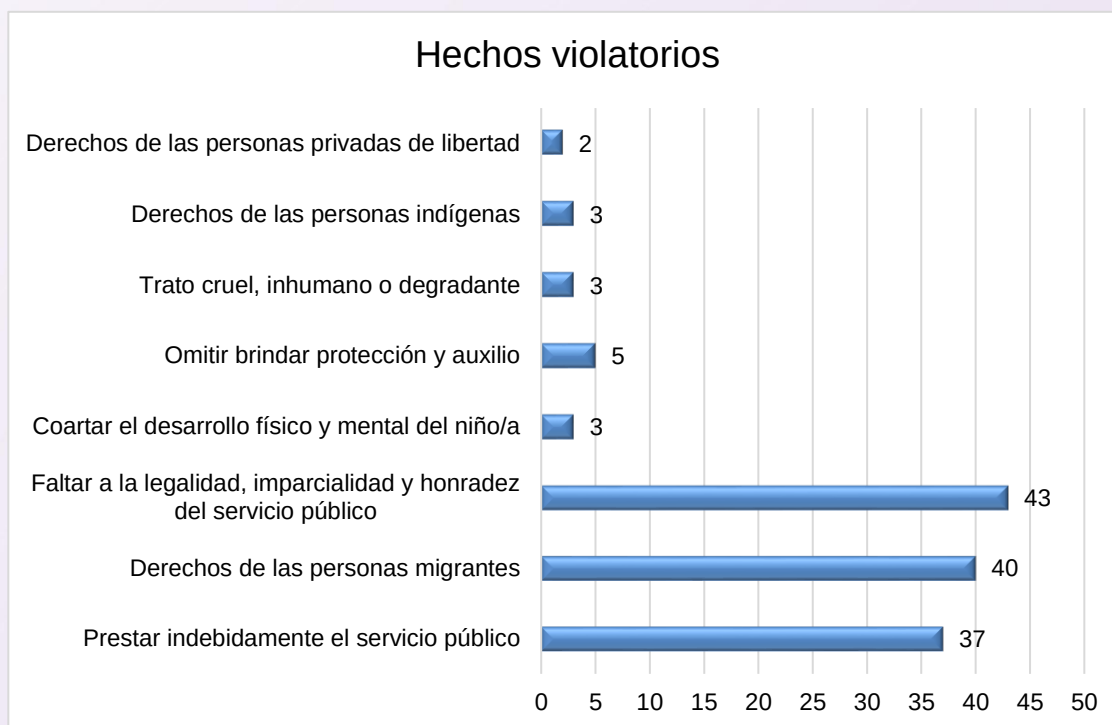
¹²² PGR, *Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad*, oficio SDHPDSC/DGAI/JTO/00119/2016.



Elaboración de la CNDH

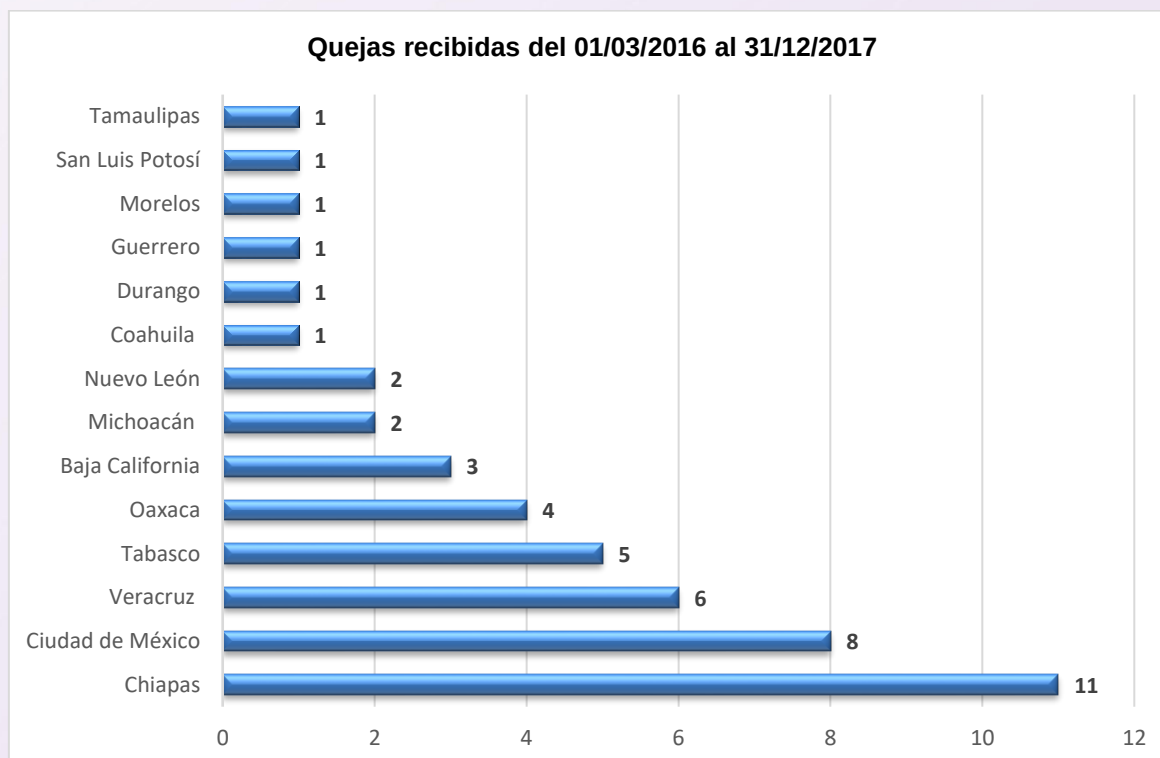
200. Las 10 autoridades señaladas con más frecuencia como presuntas responsables en las quejas presentadas ante este Organismo autónomo fueron el Instituto Nacional de Migración (36), PGR (7), Policía Federal de la SEGOB (4), SEDIF Chiapas (3), DIF Nacional (3), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (3), Ayuntamientos de Michoacán (3), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (3), SEDESOL (2) y SEDIF Michoacán (1).

201. Los principales hechos en los que se vulneran los derechos de las personas menores de edad se muestran a continuación:



Elaboración CNDH.

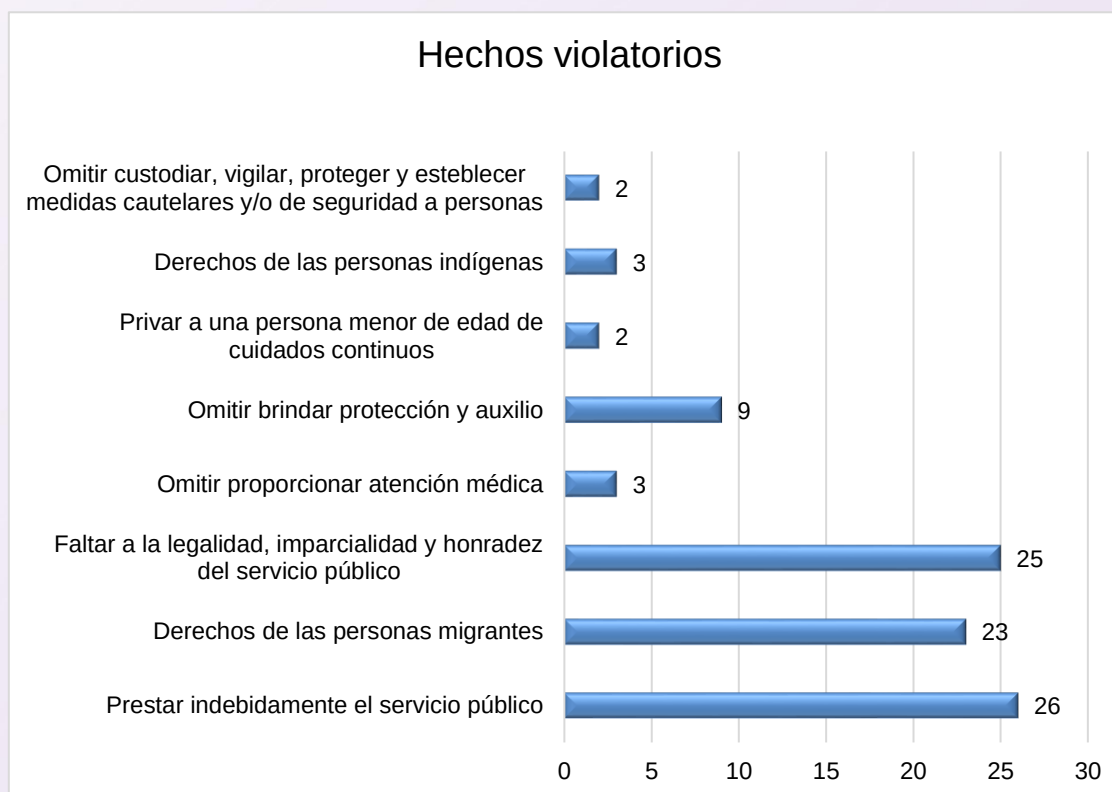
202. En los siguientes gráficos se presentan los datos generados de las 47 quejas recibidas en este Organismo Nacional al cierre del año 2017.



Elaboración de la CNDH

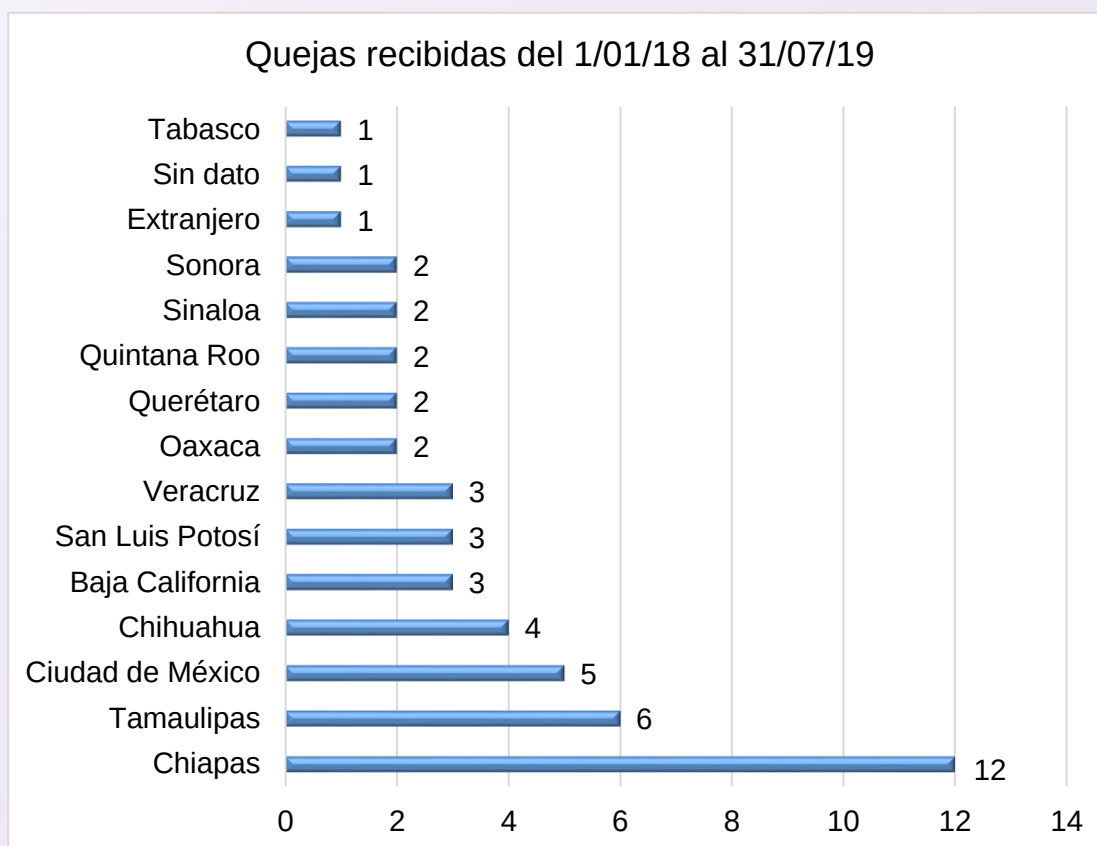
203. Las 10 autoridades señaladas con más frecuencia como presuntas responsables en las quejas presentadas antes este Organismo autónomo fueron el Instituto Nacional de Migración de SEGOB (22), SEDIF Chiapas (3), DIF Nacional (3), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (3), PGR (3), SEDESOL (3), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2), SEDIF Tamaulipas (1), SEDIF Coahuila (1) y Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (1).

204. Los principales hechos en los que se vulneran los derechos de las personas menores de edad son los siguientes:



Elaboración de la CNDH

212. Asimismo, en la actualización de datos a 2019, este Organismo Nacional recibió 41 quejas por presuntas violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de julio 2019, según se muestra a continuación.



Elaboración CNDH

213. En estos casos, las autoridades responsables con mayor frecuencia fueron el Instituto Nacional de Migración (27), el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) en Chiapas (7), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (4), el SEDIF Tamaulipas (4), el Ayuntamiento de Tapachula (4), la Procuraduría General de la República (4), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (3), y el Instituto Mexicano del Seguro Social (3).

B. Información proporcionada por Autoridades Locales.

214. En este apartado se reflejan las respuestas formuladas por las autoridades locales en el siguiente orden.

❖ Sistemas Estatales DIF.

215. Los cuestionarios a los SEDIF versaron sobre los planes, programas y/o políticas públicas y convenios; el número de centros de asistencia social, sus características (accesibilidad, instalaciones, espacios para niñas, niños y adolescentes con discapacidad y si están divididos por sexo), el número de personas menores de edad residentes y el de personal especializado, si cuentan con lineamientos y/o reglamentos, si cuentan con la autorización para su funcionamiento, certificación, registro y supervisión de cada CAS; si cuentan con un padrón de menores y de ser el caso, se integran al Registro del Sistema Nacional.

216. El cuestionario formulado a los Sistemas DIF se dirigió en los mismos términos al Centro de Estancia Transitoria para Niñas y Niños dependiente de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México,¹²³ en virtud de sus atribuciones para ofrecer servicios de resguardo y protección; y a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México por tanto, la información proporcionada por esas instancias será contabilizada en el presente apartado y se incluirá en los resultados de esa entidad federativa realizando las precisiones conducentes.

¹²³ PGJ de la Ciudad de México, CET, oficio DGDH/503/DEA/1805/2016-04, 14 de abril de 2016; SEDSO, IASIS, oficio número DGIASIS/2932/2016, 16 de diciembre de 2016.

217. Los Sistemas estatales DIF de Hidalgo, Michoacán y Yucatán omitieron brindar respuesta.

- **Planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a población residente en CAS.**

218. Veintisiete DIF estatales refirieron contar con un área especializada para la implementación de planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a la población menor de edad residente en CAS; en 19¹²⁴ de ellas se aludió a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, mientras que en 8 casos¹²⁵ se hizo referencia a diversas Direcciones o Unidades de dichos Sistemas Estatales.

219. Al cuestionárseles sobre la instrumentación, número y tipo de planes, programas y políticas públicas en beneficio de la población en resguardo, 18 autoridades afirmaron contar con al menos algún plan o programa. Los Sistemas DIF de Baja California Sur, Jalisco, Morelos y Oaxaca no se pronunciaron al respecto.

¹²⁴ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

¹²⁵ Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas.

Entidad Federativa	Si	No	Planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a población residente en CAS
Aguascalientes	✓		Programa: Sistema Local de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia.
Baja California	✓		Fortalecimiento a la Procuraduría Protección a la Infancia y Albergues Temporales Asistencia Privada Adopciones
Baja California Sur		✗	Sin dato
Campeche	✓		Plan Estatal de Desarrollo ¹²⁶
Chiapas		✗	Refirió funciones generales de la Casa Hogar Infantil y la Casa Hogar para Adolescentes
Chihuahua		✗	Refirió funciones generales
Ciudad de México	✓		Brindar atención integral en casa Hogar a personas con discapacidad en estado de abandono u orfandad
Coahuila de Zaragoza	✓		Refirió funciones y objetivos de los CAS públicos de esa entidad
Colima	✓		Proyecto Forjándose hacia una vida plena; Programa Escuela para Padres y Programas Sociales.

¹²⁶ Campeche señaló que una vez que en sus entidades se haya instalado el Sistema Estatal de Protección Integral, éste será el encargado del diseño e implementación de políticas públicas en ese rubro

Entidad Federativa	Si	No	Planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a población residente en CAS
Durango	✓		Coordinación de Centros de Asistencia Social, Prevención al Maltrato de Niñas, Niños y Adolescentes (PREMAN), Protección a la Infancia, Delegación Municipales y Departamentos de Adopciones.
Estado de México		✗	Refirió funciones generales de la Subdirección de Albergues
Guanajuato		✗	Refirió funciones generales del Albergue Temporal para Mujeres, hijas e hijos receptores de violencia extrema, así como al Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Privados de Cuidados Parentales
Guerrero	✓		Programa Centro Modelo de Atención para Niñas, Niños en Estado de Vulnerabilidad
Jalisco		✗	Sin dato
Morelos		✗	Sin dato
Nayarit	✓		Programa de Atención a Menores y Adolescentes
Nuevo León	✓		Regularización Y Profesionalización de Instituciones de Asistencia Social
Oaxaca		✗	Sin dato
Puebla	✓		Programa de trabajo de las Casa de Asistencia del Sistema Estatal DIF

Entidad Federativa	Si	No	Planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a población residente en CAS
Querétaro		x	Refirió funciones generales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
Quintana Roo		x	Refirió funciones generales por las casas y/o albergues públicos del Estado
San Luis Potosí	✓		Programa de desarrollo nutricional y control de peso; Programas de Fortalecimiento académico y desarrollo humano; Programa psicopedagógico y de enseñanzas; Programa de seguimiento de salud física, Programa de seguimiento de salud mental y Programa de Activación física y deporte.
Sinaloa		x	Refirió funciones generales de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
Sonora		x	Señaló como planes: Casa Hogar Unacari; Hogar Temporal Jineseki; Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados y Subdirección de Desarrollo Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes
Tabasco	✓		Programa de Asistencia Social del Albergue Temporal como Centro de Atención Integral para Menores Víctimas de Maltrato; Programa Operatividad del Albergue Temporal como Centro de Atención Integral para Menores Víctimas de Maltrato; Programa de Asistencia Social del Centro de Desarrollo Infantil Casa Hogar; Programa de Operatividad de la Casa Hogar para Menores en Abandono y Orfandad; Programas de Asistencia Social y Operatividad del Centro de Atención para Menores con Problemas de Fármaco dependencia y de Calle y, Programa de Equipamiento del Centro de

Entidad Federativa	Si	No	Planes, programas y/o políticas públicas dirigidas a población residente en CAS
			Atención Integral para Menores y Adolescentes del Sistema DIF Tabasco.
Tamaulipas	✓		Programa de seguimiento, evaluación y monitoreo de los Centros de Asistencia Social; Programa de Administración y gestión de los beneficiarios de los Centros de Asistencia Social; Programa de Acogimiento residencial temporal; Programa de Restitución del Derecho a vivir en familia a través de la adopción y Tres centros para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados.
Tlaxcala		x	Refirió funciones generales
Veracruz de Ignacio de la Llave		x	Refirió funciones generales vinculadas con la supervisión de CAS, así como registro seguimiento y resolución de situación jurídica familiar de niñas, niños y adolescentes
Zacatecas	✓		Programa federal en apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría.

Elaboración de la CNDH

220. Once de los Sistemas Estatales manifestaron que sus programas o planes de trabajo en CAS se enfocan a la provisión de servicios de resguardo y protección integral de población menor de edad privada de cuidados parentales, en abandono o víctimas de delitos, los cuales se dirigen a satisfacer los rubros básicos de cuidado;

salvaguardar su integridad física, psicológica y emocional; regularizar su situación jurídica; favorecer la reintegración con su familia de origen o cuando ello no es posible, incorporarlos a un nuevo núcleo familiar a través de juicios de pérdida de patria potestad, y posteriormente de adopción, sin embargo esas son obligaciones y/o funciones de los propios CAS.

221. Especial mención ameritan algunos programas de los SDIF en ese rubro. El Sistema DIF Nuevo León manifestó que desde 2008 ha desarrollado un programa para regular y profesionalizar a las instituciones de asistencia social, cuyos objetivos son: *“[...] crear cultura en las instituciones sobre la importancia de trabajar en forma profesional y estructurada para proteger y proveer la seguridad física y emocional de los menores de edad; fortalecer la comunicación permanente entre éstas y las autoridades oficiales; establecer un mecanismo de frecuencia de visitas de las familias a la institución, ubicar a niñas, niños y adolescentes en Casas Hogar cercanas a su domicilio; establecer y hacer cumplir un formato de expediente completo oficial con supervisiones periódicas por parte del DIF, dar seguimiento permanente a la profesionalización”*.¹²⁷

¹²⁷ Sistema Estatal DIF Nuevo León, oficio 308/LRDJ/PPNNA/2016, 9 de marzo 2016. Actualmente la Procuraduría trabaja con las Casas hogar privadas en las siguientes líneas de acción: Estructura organizacional; elevar la calidad y satisfacción de la población que atienden (revisar la situación jurídica familiar de cada niña, niño o adolescente, colaborar para elaborar el plan de intervención, revisión mensual de Casos con equipos interdisciplinarios, procurar la institucionalización cerca del municipio donde residen sus familiares); elevar la calidad y satisfacción de las familias (supervisar que las Casas cuenten con un diagnóstico integral por familia, se establezcan redes de apoyo con instancias de gobierno y sociedad civil, que cuenten con instrumentos de evaluación socioeconómicos y psicológicos que reflejen el proceso de evolución de la estabilidad en las familias); elevar la calidad y satisfacción del personal (supervisar que el personal esté calificado profesionalmente, capacitarlo y prevenir la rotación del personal que tiene el perfil idóneo); calidad y mejora en los programas y procesos internos de Casas hogar; implementación del Programa de Seguimiento de Egresados; condición y acondicionamiento (infraestructura, supervisar que cuenten con los servicios indispensables para atender a las personas albergadas).

222. Baja California cuenta con un Programa dirigido específicamente a las niñas, niños y adolescentes que residen en instituciones de asistencia privada, el cual incluye: supervisión de su operación; capacitación y profesionalización de su personal; apoyo de medicamentos, artículos y/o servicios profesionales para la población residente, y realizar seguimiento a las condiciones médicas, psicológica y correcta integración de sus expedientes.

223. El SEDIF Guanajuato manifestó contar con un Protocolo de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, Privados de Cuidados Parentales a cargo de los Sistemas DIF del Estado de Guanajuato, el cual tiene como objetivo “[...] *proporcionar a [la Procuraduría Estatal de Protección] lineamientos, principios, criterios y una ruta de intervención precisa para la atención de los NNA [niños, niñas y adolescentes] que han perdido o están en riesgo de perder el cuidado parental [...] así como un marco conceptual y técnico de referencia, con enfoque de derechos, que pueda ser utilizado en la toma de decisiones y en la actuación de las instituciones y los profesionales responsables de proporcionar a NNA la atención y protección integral*”¹²⁸

224. Durango y Zacatecas consideraron en sus respuestas al *Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías* implementado por el DIF Nacional como uno dirigido a la población residente en CAS.¹²⁹

¹²⁸ SEDIF Guanajuato oficio SDIFEG/CAJ/105/2016, de fecha 11 de abril de 2016.

¹²⁹ El *Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia* tenía la finalidad de transmitir recursos federales con carácter de subsidios a los SEDIF. En 2014 su objetivo general fue “Promover el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, a través de la asistencia jurídica en materia familiar, implementar acciones de legalidad, prevención y atención de maltrato infantil y violencia familiar; así como contribuir a que las niñas, niños y adolescentes se integren a una familia, a través de la Regularización Jurídica de Menores”, mientras que en 2015 se dirigió a “Contribuir al fortalecimiento de los servicios que prestan [...] a través de la distribución de recursos que favorezcan la protección, atención y regularización de la situación jurídico-familiar de los menores de edad albergados en centros asistenciales públicos y privados de México.” No se emitieron ROP del Programa para el ejercicio fiscal 2016. Ref. *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa*

- **Número y características de los CAS en las entidades federativas.**

225. A fin de consolidar la información sobre el número de CAS existentes en México se detalla a continuación el número reportados por los Sistemas locales DIF, por el Sistema Nacional DIF, así como el por IASIS y la Procuraduría General de Justicia, ambos de la Ciudad de México.

226. En total, se contabilizaron 877 CAS en todo el país, de los cuales 119 son de naturaleza pública y 562 privada; empero, por falta de datos de las autoridades, no fue posible determinar la naturaleza jurídica de 196 CAS, siendo éstos de los Estados de Chihuahua (193), Jalisco (1) y Colima (2), respectivamente. En la siguiente tabla y mapa se detallan los resultados de acuerdo al número de centros reportados por entidad federativa.

Entidad federativa	Número total de centros y/o albergues	Número de centros y albergues públicos	Número de centros y albergues privados	No se determina el tipo de CAS
Chihuahua	193 ¹³⁰	SIN DATO	SIN DATO	193
Ciudad de México	119 ¹³¹	4	110	
Baja California	96	2	94	
Tamaulipas	55	14	41	

de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2013 y 29 de diciembre de 2014.

¹³⁰ El SEDIF de Chihuahua reportó 193 CAS; sin embargo, no especificó el esquema bajo el cual operan.

¹³¹ El criterio de sistematización de esta tabla es geográfico, por tanto, se sumaron los CAS reportados por DIF Nacional, IASIS, SDIF de la CDMX y PGJCDMX. El DIF Nacional reportó 5 centros, IASIS informó tener un registro de 112 CAS, de los cuales 4 son públicos (incluido el CET de la PGJ) y 108 privados. El SEDIF local reportó 5 CAS de atención a personas con discapacidad, de ellos sólo 3 se incluyen en el registro del IASIS.

Entidad federativa	Número total de centros y/o albergues	Número de centros y albergues públicos	Número de centros y albergues privados	No se determina el tipo de CAS
Sonora	49	3	46	
Nuevo León	46	9	37	
Jalisco	42 ¹³²	1	40	1
Veracruz	39	15	24	
Guanajuato	23	1	22	
Puebla	23	5	18	
Oaxaca	22	3	19	
Querétaro	22	1	21	
Morelos	19	2	17	
Estado de México	17	4	13 ¹³³	
Sinaloa	15	3	12	
Durango	13	5	8	
Colima	12	3	7	2 ¹³⁴
Guerrero	11 ¹³⁵	3	8	
Aguascalientes	10	2	8	
Nayarit	7	2	5	
Quintana Roo	7	7	SIN DATO	
Campeche	6	1 ¹³⁶	5	
Tabasco	6	6	SIN DATO	
Baja California Sur	5	3	2	

¹³² El SEDIF Jalisco no informó la naturaleza jurídica de los CAS reportados; sin embargo, se identificaron 1 público y 40 privados, en un caso no fue posible establecer el tipo de CAS.

¹³³ El Estado de México refirió 4 CAS públicos, sin embargo, por los datos contenidos en su Anexo 3 “Convenios” se identificaron 13 CAS privados.

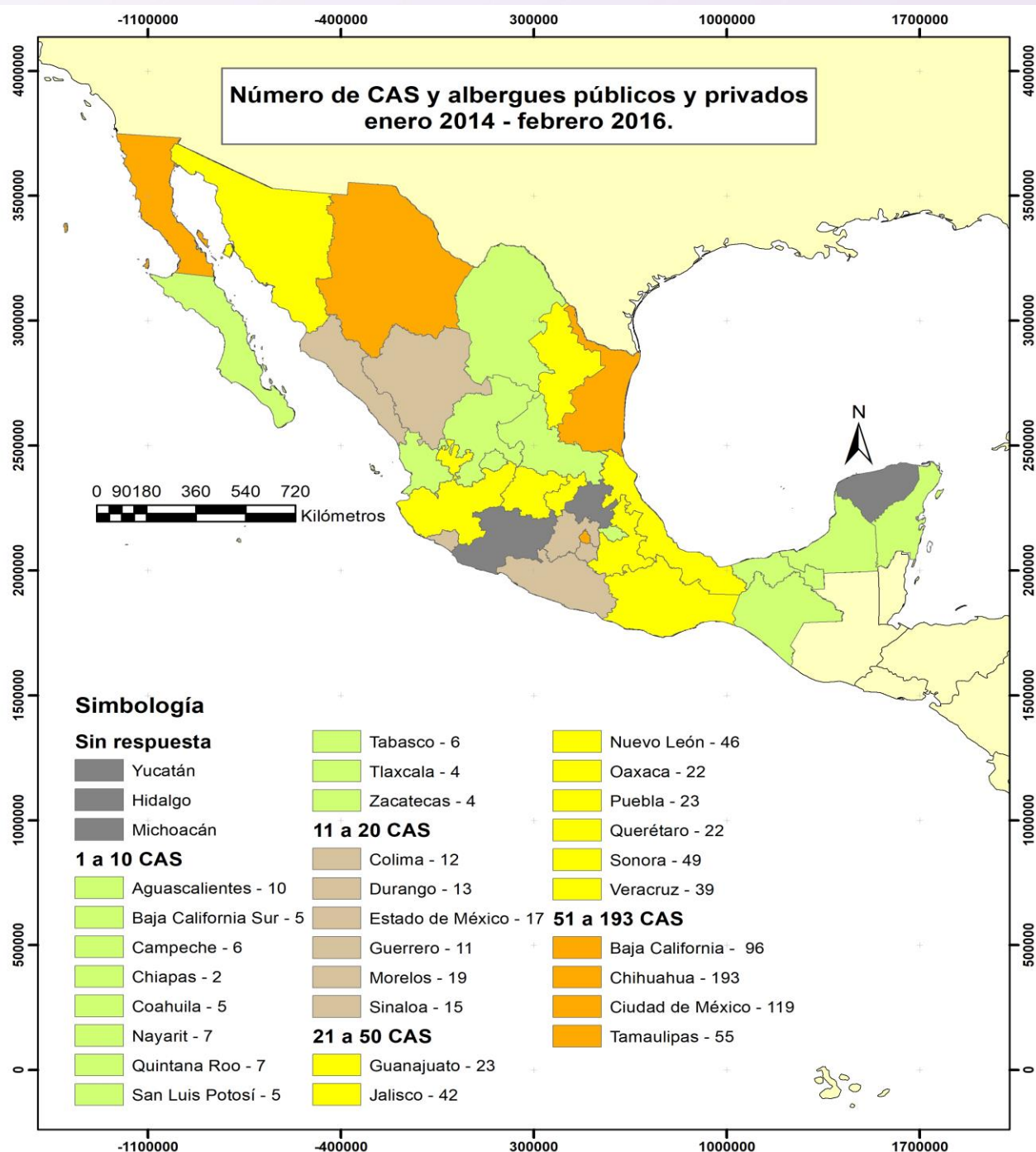
¹³⁴ El SEDIF Colima no especificó la naturaleza de 2 de los CAS reportados.

¹³⁵ El SEDIF Guerrero reportó 1 CAS público, sin embargo, de información diversa proporcionada por ese Organismo se identificaron otros CAS existentes en la entidad.

¹³⁶ El SEDIF Campeche informó en el oficio de respuesta que de los 6 CAS en esa entidad, 2 son públicos; sin embargo, en la descripción que hace de cada uno se advierte que únicamente existe 1 CAS público.

Entidad federativa	Número total de centros y/o albergues	Número de centros y albergues públicos	Número de centros y albergues privados	No se determina el tipo de CAS
Coahuila	5	4	1	
San Luis Potosí	5	5	SIN DATO	
Tlaxcala	4	2	2	
Zacatecas	4	2	2	
Chiapas	2	2	SIN DATO	
TOTAL	877	119	562	196

Elaboración de la CNDH



Sistema de coordenadas: UTM.
Datum Horizontal: D WGS 84.
Elipsoide: WGS84

Fuente:
INEGI: Marco Geostadístico Nacional, 2014.
SEDIF, SNDIF, 2016.
Elaboración propia.



227. El SEDIF Chihuahua y el IASIS de la Ciudad de México indicaron –sin precisar el número- que algunos CAS en sus entidades atienden simultáneamente a niñas, niños y adolescentes y personas mayores de edad; los SEDIF de Guanajuato y Durango manifestaron contar con albergues que atienden a mujeres víctimas de violencia que permanecen temporalmente junto con sus hijas e hijos, o bien, adolescentes embarazadas; en tanto que Nayarit expresó contar con albergues para familias en los que también residen personas menores de edad.

228. En la actualización al 31 de julio de 2019, el DIF Nacional, a través de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, señaló que la información proporcionada fue gestionada y compilada a partir de las respuestas entregada por las Procuradurías de Protección de diversas Entidades Federativas. Reportó que en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social se tiene registro de 95 CAS a nivel nacional, los cuales se distribuyen de la siguiente forma:

Entidad federativa	Número total de centros y/o albergues	Número de centros y albergues públicos	Número de centros y albergues privados	No se determina el tipo de CAS
Baja California	39	0	39	No aplica
Baja California Sur	2	0	2	No aplica
DIF Nacional	3	3	0	No aplica
Coahuila	23	4	19	No aplica
Guanajuato	1	0	0	1
Nuevo León	14	0	14	No aplica
Sinaloa	6	2	4	No aplica
Tabasco	3	0	0	3
Zacatecas	4	2	2	No aplica
TOTAL	95	11	80	4

- **Registro de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS**

229. Se solicitó a las autoridades información sobre la existencia de padrones de personas menores de edad en resguardo, a lo cual 26 Sistemas DIF, el CET de la PGJ Ciudad de México y el IASIS manifestaron contar con una base de datos; el SEDIF Guerrero no detalla los datos del padrón, San Luis Potosí indicó expresamente no contar con ella, y el DIF Estatal Oaxaca no se pronunció al respecto.¹³⁷

230. Esta Comisión Nacional contabilizó un total de 26,372 niñas, niños y adolescentes albergados en CAS durante el periodo solicitado en los cuestionarios,¹³⁸ de los cuales el 30.2% (7,988) correspondieron al sexo femenino y 32.9% (8,682) al masculino. No se proporcionó información sobre el sexo del 36.7% (9,702) restante, como se observa en la siguiente tabla y mapa donde se presentan los resultados por entidad federativa en razón del número de personas menores bajo resguardo de los centros.

¹³⁷ Algunos SEDIF proporcionaron datos sólo de la población que se encontraba albergada a la fecha de corte, mientras que otros reportaron a todas las niñas, niños y adolescentes que atendieron en el periodo 2014 a 2016, en tal virtud el número total obtenido resulta aproximado.

¹³⁸ El lector(a) debe considerar que el cálculo formulado por la CNDH está sujeto a constantes variaciones derivadas de los ingresos, egresos y otros eventos que modifican la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes en los CAS.

Entidad	¿Cuenta con padrón? Si o No	Número total de NNA	Número de niñas y adolescentes	Número de niños y adolescentes	No se determinó el sexo
Sonora ¹³⁹	Si	7,307	Sin dato	Sin dato	7,307
Ciudad de México ¹⁴⁰	sí	3,549	1,946	1,603	0
Baja California	Si	3,245	1,655	1,590	0
Tamaulipas	Si	2,083	1,016	1,067	0
Coahuila ¹⁴¹	Si	1,834	191	1,643	0
Nuevo León	Si	1,520	495	340	685
Estado de México	Si	1,321	694	627	0
Veracruz	Si	615	Sin dato	Sin dato	615
Morelos	Si	585	232	353	
Querétaro	Si	572	301	271	0
Durango	Si	549	Sin dato	Sin dato	549
Chihuahua	Si	482	Sin dato	Sin dato	482
Tabasco	Si	428	241	186	1
Sinaloa	Si	389	201	188	0
Colima	Si	388	211	140	37
Puebla	Si	329	180	149	0
Jalisco	Si	223	115	103	5
Aguascalientes	Si	176	99	77	0

¹³⁹ En el caso de Sonora también se contabilizó a niñas, niños y adolescentes migrantes atendidos durante 2015.

¹⁴⁰ El dato incluye la información del DIF Nacional, Sistema Local DIF, el IASIS y el CET de la PGJ de la Ciudad de México.

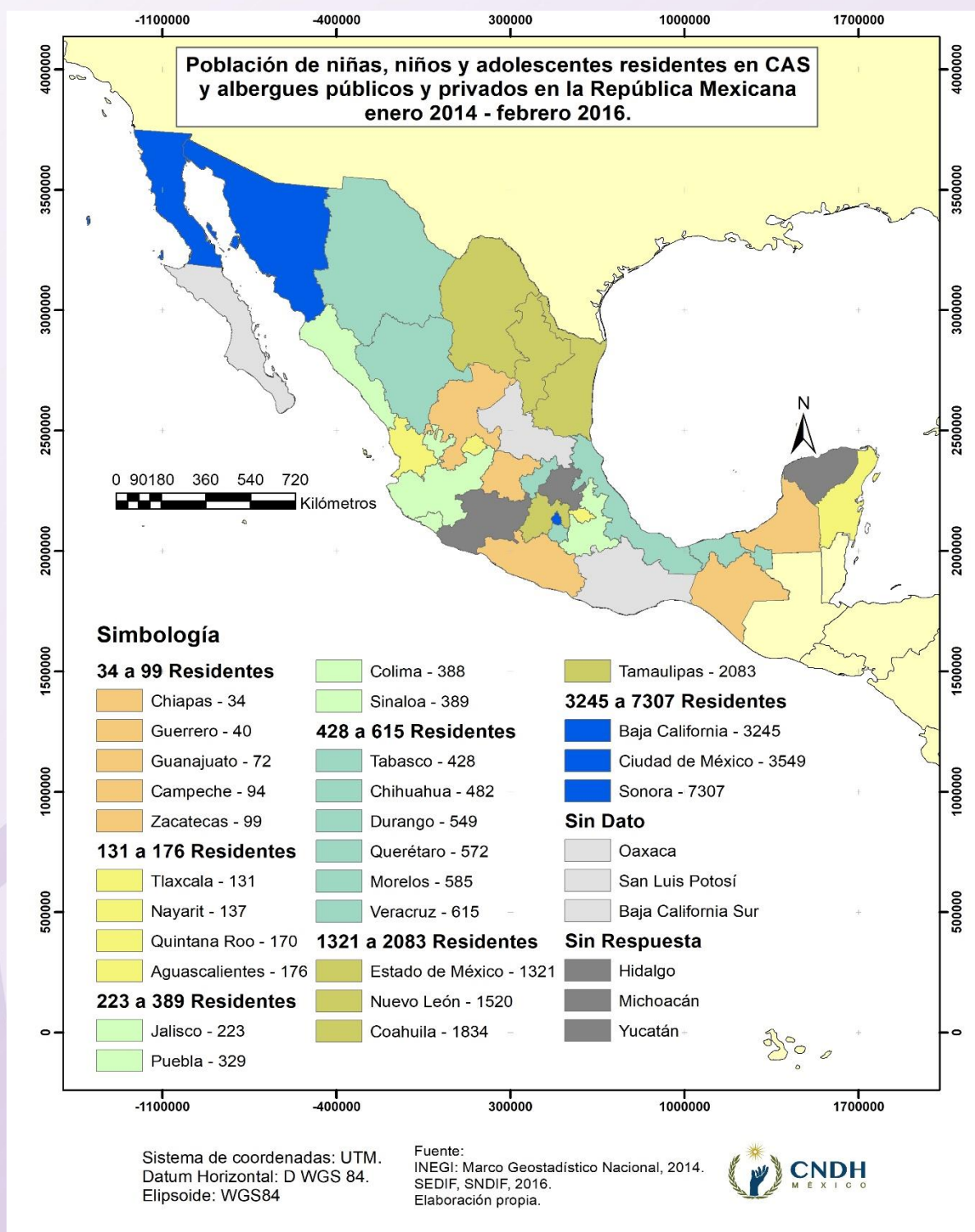
¹⁴¹ Coahuila informó el número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que recibieron en 2 CAS "Camino a Casa" y "Casa YMCA" durante 2014, 2015 y 2016.

Entidad	¿Cuenta con padrón? Si o No	Número total de NNA	Número de niñas y adolescentes	Número de niños y adolescentes	No se determinó el sexo
Quintana Roo	Si	170	92	78	0
Nayarit	Si	137	84	53	0
Tlaxcala	Si	131	54	77	
Zacatecas	Si	99	59	40	0
Campeche	Si	94	51	41	2
Guanajuato	Si	72	43	29	0
Guerrero ¹⁴²	No	40	9	12	19
Chiapas	Si	34	19	15	0
Oaxaca	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	
Baja California Sur ¹⁴³	Si	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
San Luis Potosí	No	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
TOTAL		26,372	7,988	8,682	9,702

Elaboración de la CNDH

¹⁴² El número de niñas, niños y adolescentes reportados corresponde al Centro Estatal Modelo de Atención para niñas y niños en estado de vulnerabilidad “Casa Hogar DIF Guerrero”.

¹⁴³ EL SEDIF de Baja California Sur indicó que sí cuenta con padrón, pero no lo compartió con esta CNDH argumentando que contiene datos confidenciales conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de esa entidad.



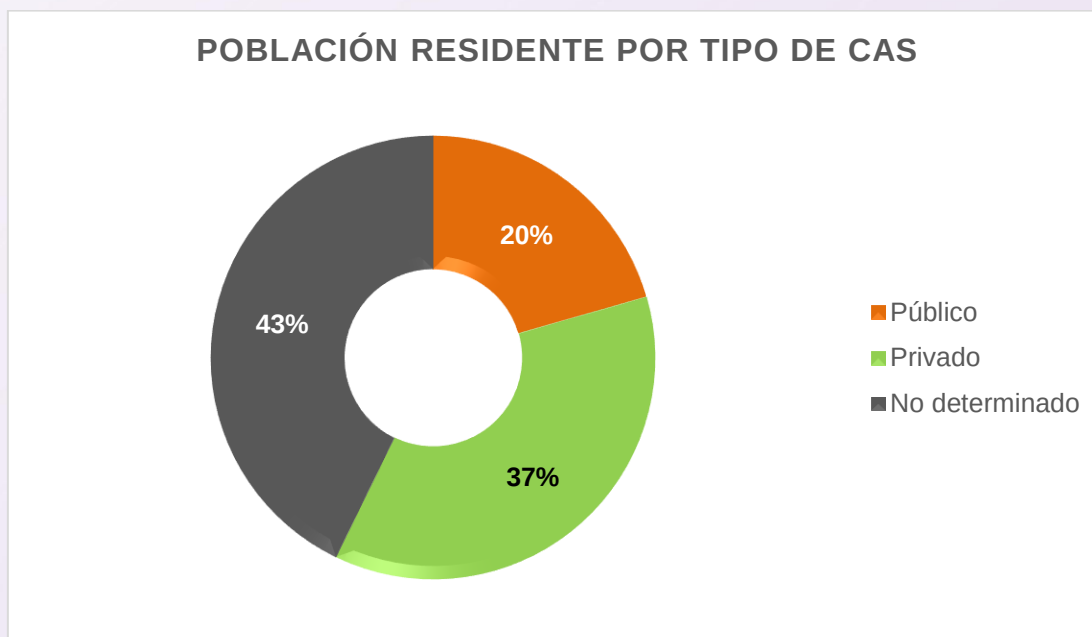
231. En la siguiente tabla se efectúa un ejercicio comparativo entre las cifras de población de niñas, niños y adolescentes en centros y albergues de México obtenidas por el INEGI en el CAAS 2015 y las recopiladas por este Organismo Nacional para este Informe Especial. Debe considerarse que las variaciones en los datos pueden responder a situaciones como la metodología utilizada, la falta de respuesta de algunas entidades federativas, y los egresos e ingresos registrados entre un periodo y otro; a pesar de ello, se identifica que, en ambos casos, la zona norte del país es la que concentra el mayor número de niñas, niños y adolescentes bajo esa medida de protección temporal.

Entidad federativa	INEGI 2015	CNDH 2014-2016
Aguascalientes	682	176
Baja California	4,124	3,245
Baja California Sur	239	Sin dato
Campeche	148	94
Chiapas	1,182	34
Chihuahua	2,137	482
Ciudad de México	2,922	3,549
Coahuila	1,130	1,834
Colima	528	388
Durango	355	549
Estado de México	1,650	1,321
Guanajuato	1,530	72
Guerrero	656	40
Hidalgo	460	Sin respuesta
Jalisco	2,955	223
Michoacán	829	Sin respuesta

Entidad federativa	INEGI 2015	CNDH 2014-2016
Morelos	1,273	585
Nayarit	231	137
Nuevo León	1,448	1,520
Oaxaca	575	Sin dato
Puebla	674	329
Querétaro	1,124	572
Quintana Roo	230	170
San Luis Potosí	766	Sin dato
Sinaloa	551	389
Sonora	1,375	7,307
Tabasco	116	428
Tamaulipas	1,374	2,083
Tlaxcala	168	131
Veracruz	981	615
Yucatán	506	Sin respuesta
Zacatecas	199	99
Total	33,118	26,372

Elaboración de la CNDH

232. A febrero de 2016, el 36.6% (9,668) de esa población se encontraba en centros privados y 20.5% (5,421) en centros públicos; no obstante, no fue posible identificar el registro del tipo de CAS dónde se encontraba el 42.7% (11,283) de ellos(as), debido a que los SEDIF omitieron este dato.



Elaboración CNDH

233. Respecto a la edad de los(as) residentes en los CAS, destaca que son las y los adolescentes de 13 a 17 años quienes constituyen el grupo con mayor presencia, pues al menos 21.1% (5,583) requirieron los servicios de los centros en el periodo comprendido en el presente estudio, seguidos de los de 7 a 12 años que representan un 15.2% (4,019) y los de 0 a 6 que ascienden al 9.3% (2,488). En este rubro, población en la que también prevalece la falta de datos precisos que permitan conocer la situación real pues no existe registro de la edad de un 52.1% (14,282) de la población.

234. En los registros enviados por los SEDIF de Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tabasco, Zacatecas y el DIF Nacional, la CNDH identificó a 319 personas mayores de 18 años residentes en los CAS, lo que hace presumir que en varios de ellos existe contacto entre personas adultas y niñas, niños y adolescentes.

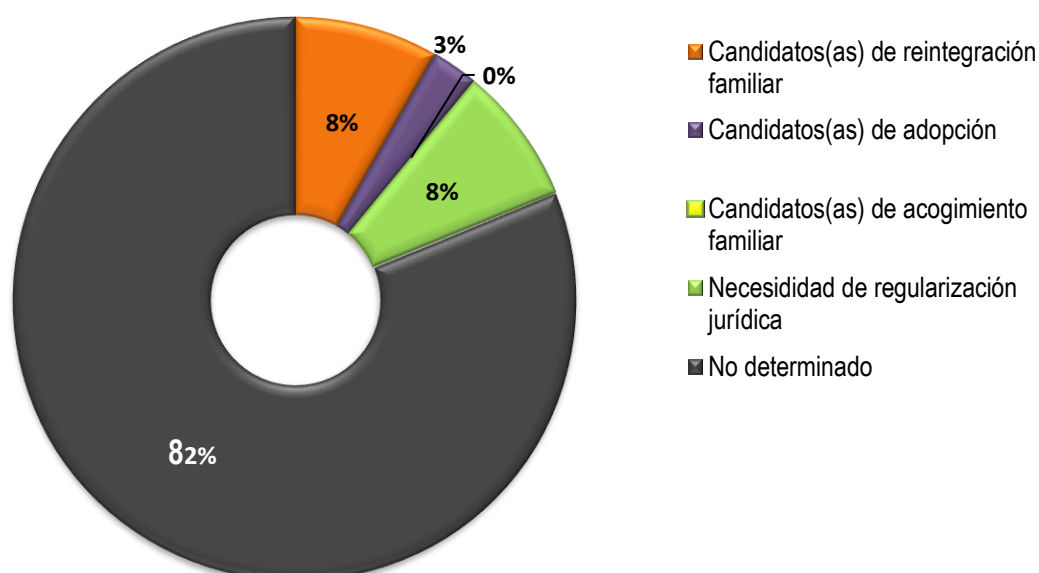
235. Respecto a la nacionalidad de las personas menores de edad residentes, la mayoría fueron de origen mexicano, detectándose un total de 319 extranjeras provenientes de Estados Unidos de América, Canadá, Honduras, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico, Brasil, Haití, Francia, Reino Unido, Bulgaria y la India. Coahuila reportó 205 niñas, niños y adolescentes de origen extranjero, pero no se especificó su nacionalidad.

236. Asimismo, se identificaron únicamente 9 personas menores de edad indígenas y 529 con alguna discapacidad. Cabe señalar que ésta última condición es uno de los motivos por el que algunas personas mayores de edad permanecen en los CAS ya que como informaron los SEDIF, se encuentran en estado de abandono o desamparo.

237. Otra variable analizada fue la condición de asistencia o inasistencia a la escuela de la población residente, en la cual se advirtió que sólo 8 SEDIF proporcionaron datos al respecto: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Nuevo León y el DIF Nacional. De lo anterior, se computó un total de 1,398 niñas, niños y adolescentes inscritos en el sistema educativo, y 290 que no lo estaban; sin embargo, debido a la falta de datos, esas cifras no reflejan el estatus real del cumplimiento de ese derecho.

238. Un aspecto de mayor importancia es la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de CAS. Esta CNDH constató un total de 1,959 personas con posibilidades de reintegración familiar, 627 candidatos(as) de adopción, 1,858 con necesidad de regularización de su situación jurídica y cero candidatos(as) de acogimiento familiar; no obstante, se carece de información sobre 19,126 de ellos(as).

Situación Jurídica de población menor de edad en CAS



Elaboración de la CNDH.

239. De la información reportada por el DIF Nacional en 2019, se identifica un total de 1,713 niñas, niños y adolescentes en los CAS de 8 entidades federativas y los Centros a cargo de esa entidad, como se aprecia en la siguiente tabla:

Entidad federativa	Número total de NNA	Número de niñas y adolescentes	Número de niños y adolescentes
Baja California	725	372	353
Baja California Sur	34	17	17
DIF Nacional	91	42	49
Coahuila	460	238	222
Guanajuato	35	10	25

Entidad federativa	Número total de NNA	Número de niñas y adolescentes	Número de niños y adolescentes
Nuevo León	98	54	44
Sinaloa	136	53	83
Tabasco	43	29	14
Zacatecas	92	48	44
TOTAL	1,714	863	851

Elaboración CNDH

240. Del total de esa población, 20.3% se encuentra en centros públicos (348 personas) y 79.7% en CAS privados.

241. Asimismo, se informó que en el DIF Nacional existen 18 personas menores de edad susceptibles de adopción, mientras que, a nivel entidad federativa las Procuradurías de Protección indicaron tener registro de 579 niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción, de las cuales, 280 son niñas y 299 niños, como se muestra a continuación.

Entidad	Total	Niñas/adolescentes	Niños/adolescentes
Baja California	145	64	81
Chihuahua	49	17	32
Coahuila	28	17	11
Durango	32	15	17
Hidalgo	3	2	1
Morelos	2	1	1
Nuevo León	14	6	8
Querétaro	217	109	108
Sinaloa	17	10	7
Tabasco	2	1	1

Entidad	Total	Niñas/adolescentes	Niños/adolescentes
Veracruz	16	8	8
Zacatecas	54	30	24
Total	579	280	299

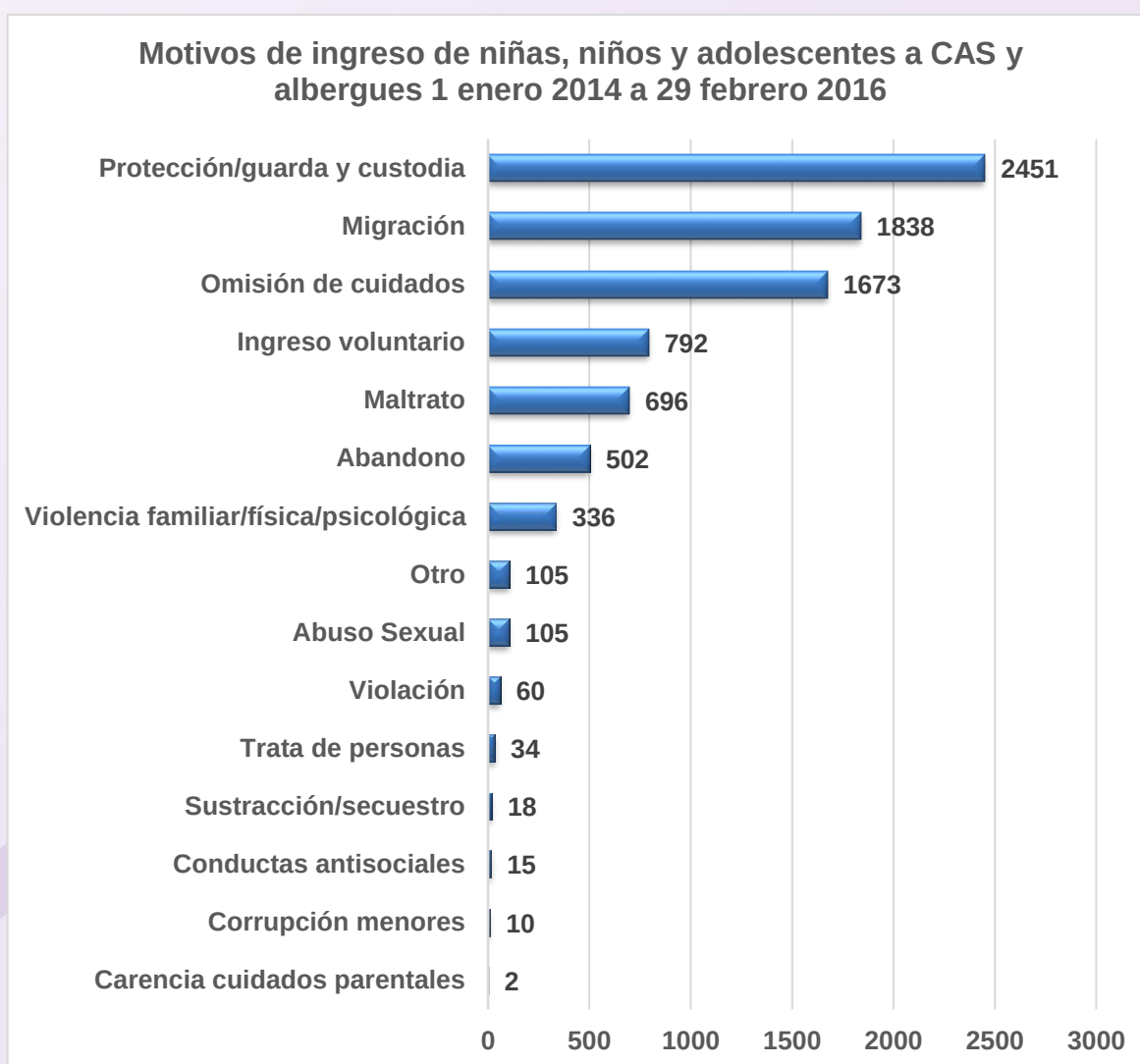
Elaboración CNDH

- **Motivos de ingreso a los CAS y albergues**

242. La mayoría de la población de niñas, niños y adolescentes residente los CAS se encuentra, por lo general, en distintas condiciones de vulnerabilidad, tales como: abandono, violencia, carencia de cuidados parentales, discapacidad, falta de recursos económicos, o bien, han sido agraviados(as) por hechos constitutivos de delitos.

243. Solo 15 entidades federativas proporcionaron información sobre los motivos de ingreso de las personas menores de edad a esos centros, de la cual se desprende que la “protección o resguardo” es el más frecuente, la carencia de cuidados parentales es el motivo menos frecuente de ingreso a los CAS, mientras que la migración, la omisión de cuidados, el ingreso voluntario y la violencia en su contra constituyen un número importante. Otros motivos de ingreso detectados fueron adicciones, condición de riesgo o vida en situación de calle, explotación laboral o sexual, conflicto familiar, extravío, hospedaje, hijos(as) de madres adolescentes que se encontraban en los CAS e incapacidad de las madres y/o padres para proporcionar a sus hijas(os) cuidados y

atenciones y procedimiento judicial para registro civil.¹⁴⁴ En la siguiente gráfica se muestran los resultados desagregados.



Elaboración CNDH

¹⁴⁴ En el caso de madres/padres con incapacidad para cuidar de sus hijos(as), los datos refieren específicamente que se originaron por su detención por parte de autoridades ministeriales, ingreso a centros de readaptación social o padecer adicciones.

244. Se observa que la amplitud del concepto “protección o resguardo” impide identificar de manera precisa las causas por las que se recurre a esa medida de cuidado alternativo, ya que, por ejemplo, ésta puede solicitarse durante el trámite de una averiguación previa o carpeta de investigación por la comisión de delitos en su contra; por abandono de la familia; incapacidad de los padres o familiares para proporcionarles cuidados y atenciones, o incluso, por ingreso voluntario por falta de recursos económicos. De ahí que, aunque significativos, los datos que proporcionaron los Sistemas DIF no son suficientes para generar un mapeo puntual que sea de utilidad para prevenir los factores de riesgo que conllevan a la institucionalización.

- **Personal especializado**

245. Uno de los requerimientos que se consideró más importantes para la adecuada atención de la población menor de edad residente en CAS fue el perfil profesional de su personal, pues son quienes tienen la labor de formar, proteger y orientar a niñas, niños y adolescentes para lograr su desarrollo integral.

246. Los Sistemas Estatales DIF comunicaron disponer de personal exclusivo para la atención de las personas menores de edad residentes en CAS, el cual se integra, por lo general, de profesionales en psicología, trabajo social, derecho, medicina, enfermería y pedagogía, así como cuidadoras(es) o asistentes educativos(as), personal operativo (limpieza, alimentos) y administrativo.

247. De acuerdo con el artículo 110 de la Ley General de la Niñez, los CAS deben contar con una persona de atención por cada 4 niñas y niños menores de un año, y una persona de atención por cada 8 mayores de esa edad, requerimiento que, de acuerdo a la

información recabada por este Organismo Nacional, sólo cumplen algunos centros ubicados en Durango, Estado de México, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala.

248. La periodicidad con que el personal de los centros y albergues recibe capacitación para el desempeño de su trabajo varía considerablemente. Por ejemplo, el DIF Nacional informó contar con una oferta de capacitación permanente; el SEDIF Tlaxcala señaló que se realiza en forma quincenal; Coahuila bimestralmente; Durango, Chiapas y Guanajuato tres veces al año; Tabasco y Morelos semestralmente; Quintana Roo y Tamaulipas capacitan a su personal una vez al año; Colima únicamente al momento de la contratación; el Estado de México de acuerdo a las necesidades del servicio; Querétaro refirió que la capacitación se imparte de manera “constante” en CAS públicos (sin precisar la periodicidad), y Zacatecas señaló que los cursos se ofertan de acuerdo a los requerimientos del servicio.

249. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó a las autoridades estatales informaran si además de su personal cuentan con el apoyo de instituciones públicas o privadas para el cumplimiento de sus funciones, a lo que Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos y Tlaxcala manifestaron que sí, destacándose el apoyo de Secretarías de Estado, Municipios, Institutos Estatales de Salud, Universidades, escuelas privadas, asociaciones deportivas, organizaciones ciudadanas y voluntariado para provisión de servicios como: campañas de atención odontológica y de vacunación, actividades deportivas, culturales, recreativas y educativas, terapia psicológica individual o grupal, asistencia médica, programas de atención para niñas, niños y adolescentes con discapacidad, y capacitación de su personal.

250. Guanajuato cuenta con la Ley de Organizaciones de Asistencia Social¹⁴⁵ cuyos objetivos no se limitan a los CAS que atienden a niñas, niños y adolescentes sino a todas aquellas instituciones que tengan bajo su custodia a personas en estado de vulnerabilidad. En la respuesta enviada a esta CNDH, el SEDIF de esa entidad señaló que, por virtud de ese ordenamiento, la autoridad encargada de la autorización, certificación y registro de los CAS es el *Consejo Estatal de Asistencia Social* dependiente de ese Sistema, el cual cuenta con el apoyo de diversas dependencias y autoridades gubernamentales.

251. Esa normativa dispone que las instituciones de asistencia social deben contar con un reglamento interno que contenga al menos los requisitos de admisión de los(as) residentes, las obligaciones para los padres, tutores o personas que los tengan a su cargo, de ser el caso, el horario de actividades educativas, recreativas, alimentación, aseo, terapias, salidas, de servicios médicos, de visita y convivencia de aquéllos(as) con sus padres, tutores, familiares y cuidadores(as), las medidas de disciplina para personas menores de edad, haciendo énfasis en que “[...] las *correcciones disciplinarias nunca consistirán en maltrato físico o psicológico, atendiendo siempre a los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás disposiciones que resulten aplicables [...]*”.¹⁴⁶

252. Especial atención merece el artículo 34 de la norma en cita prevé que “*Una misma Organización de Asistencia Social podrá admitir residentes menores [de edad],*

¹⁴⁵ Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 10 de junio de 2014, última reforma 11 de septiembre de 2015.

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 27.

*personas con discapacidad y adultas mayores, de diferente sexo y edad, siempre y cuando cuente con áreas divididas para la atención de cada uno de ellos”.*¹⁴⁷

253. La vigencia de los certificados y registro de los CAS es de dos años, y las visitas de inspección deben efectuarse por lo menos una vez cada semestre o bien inmediatamente si existe temor fundado de que peligra la seguridad o salud de los residentes de modo irreparable.¹⁴⁸

254. En relación a la existencia de reglamentos internos el SEDIF Veracruz informó que cuenta con “[...] *un Reglamento Interno el cual se aplica en los Centros Asistenciales que dependen de este Sistema [y] se proporciona a las instituciones públicas y privadas para que sea implementado y adecuado a sus necesidades [...] Asimismo, se cuenta con un Protocolo para la Atención de los Menores en Albergues en el Estado de Veracruz; dirigido al personal de los centros asistenciales públicos o privados*”.¹⁴⁹

255. El Estado de México indicó que, aunque no cuenta con un reglamento, los servicios de los CAS se rigen por el *Manual General de Organización, Manual de Procedimientos de los Albergues* y los *Lineamientos de la Acción de Desarrollo Social Servicio Asistencial de Albergues*. Por su parte el IASIS apuntó que “(...) *los Centros de Asistencia e Integración Social cuentan con un Programa Interno de Protección Civil*

¹⁴⁷ *Ibídem*, artículo 34.

¹⁴⁸ *Ibídem*, artículos 39, 44 y 49.

¹⁴⁹ SEDIF Veracruz, Oficio PEPNNA/0730/16 de fecha 9 de marzo de 2016.

que actualmente se encuentra sujeto a la aprobación de la Subsecretaría de Protección de la Ciudad de México”.¹⁵⁰

- **Autorización para el funcionamiento de centros de asistencia social.**

256. Diversos SEDIF expresaron que, por mandato de las leyes estatales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las atribuciones para controlar y vigilar a los CAS públicos y privados corresponden a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes locales; disposiciones que se encuentran armonizadas con la Ley General de la Niñez y que enfatizan el objetivo de garantizar la efectiva protección de las personas menores de edad que se encuentran al cuidado de esas instituciones, así mismo indicaron encontrarse en proceso de reestructuración de las distintas áreas responsables de la atención a niñas, niños y adolescentes albergados en CAS.

Entidad federativa	Cuentan con autorización	Autoridades competentes para autorizar, certificar, registrar y supervisar los CAS
Aguascalientes	x	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Baja California	Sin dato	Coordinación Estatal de Asistencia Privada.
Baja California Sur	Sin dato	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Campeche	Sin dato	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹⁵⁰ IASIS Ciudad de México oficio DGIASIS/2932/2016, 16 de diciembre 2016.

Entidad federativa	Cuentan con autorización	Autoridades competentes para autorizar, certificar, registrar y supervisar los CAS
Chiapas	Sin dato	Coordinación Operativa de Centros Asistenciales y Procuraduría de la Familia y Adopciones.
Chihuahua ¹⁵¹	✓	Procuraduría de Asistencia Jurídica y Social, Procuraduría de Protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.
Ciudad de México	✓	Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Procuraduría General de Justicia, Instituto de Verificación Administrativa, Sistema DIF local.
Coahuila de Zaragoza	✓	Procuraduría para los Niños, Niñas y la Familia.
Colima	✓	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Durango	x	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Estado de México	Sin dato	Sin dato
Guanajuato	✓	Consejo Estatal de Asistencia Social
Guerrero	Sin dato	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Jalisco	✓	Sin dato

¹⁵¹ El Estado reportó que "(...) la mayoría de [los CAS] a la fecha ya han sido visitados, revisados y supervisados por personal de la Procuraduría del DIF Estatal, en conjunto con la Comisión Estatal para la Prevención de Riesgos Sanitarios, la Coordinación Estatal de Protección Civil y la Junta de Asistencia Social Privada del Estado de Chihuahua."

Entidad federativa	Cuentan con autorización	Autoridades competentes para autorizar, certificar, registrar y supervisar los CAS
Morelos	Sin dato	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Nayarit	Sin dato	Sin dato
Nuevo León	✓	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Oaxaca	✓	Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario del Sistema DIF Local
Puebla	Sin dato	Dirección General SEDIF, Dirección de Asistencia Jurídica y Dirección de Asistencia y Rehabilitación
Querétaro	x	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Quintana Roo	x	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
San Luis Potosí	Sin dato	Dirección de Protección, Dirección de Gestión y Participación Social; Contraloría DIF; Juntas de Gobierno Juntas de Gobierno de cada Casa.
Sinaloa	Sin dato	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Sonora	Sin dato	Dirección de Atención a Población Vulnerable y Centros Asistenciales
Tabasco	✓	Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Entidad federativa	Cuentan con autorización	Autoridades competentes para autorizar, certificar, registrar y supervisar los CAS
Tamaulipas	Sin dato	Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
Tlaxcala	Sin dato	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
Veracruz de Ignacio de la Llave	✓	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en coordinación con la Procuraduría Estatal de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Zacatecas	✓	Procuraduría de Protección a Niñas, Niños, Adolescentes y Familia.

Elaboración de la CNDH

257. Cuatro Sistemas DIF señalaron que las autoridades competentes para los procesos que se comentan son: en Chihuahua la Junta de Asistencia Social Pública y Privada en el Estado; en Guanajuato el Consejo Estatal de Asistencia Social dependiente del SEDIF; en Puebla la Dirección General, la Dirección de Asistencia Jurídica y la Dirección de Asistencia y Rehabilitación, todos del SEDIF (sin distinguir sus atribuciones), y en Sonora la Dirección de Atención a Población Vulnerable y Centros Asistenciales.¹⁵²

258. Los SEDIF del Estado de México y Jalisco no aportaron información al respecto; el DIF de la Ciudad de México señaló que están facultadas para realizar visitas de

¹⁵² SEDIF Chihuahua, oficio PAJS-CEJ-0063/2016, de fecha 7 de marzo de 2016; SEDIF Guanajuato oficio SDIFEG7CAJ7105/2016, de fecha 11 de abril de 2016; SEDIF Puebla oficio D.A.R. 184/2016, de fecha 15 de marzo de 2016.

supervisión a los CAS públicos y privados a la Secretaría de Desarrollo Social (a través del IASIS), la Secretaría de Salud, a la Secretaría de Educación Pública, a la Procuraduría General de Justicia al Sistema DIF local, el Instituto de Verificación Administrativa y las Delegaciones. El DIF Estatal de San Luis Potosí manifestó que las autoridades competentes para la supervisión de los CAS son: la Dirección de Protección Civil, la Dirección de Gestión y Participación social, la Contraloría del Sistema DIF, las Juntas de gobierno de cada casa, y otras de acuerdo a cada caso en particular.¹⁵³ Zacatecas señaló que la Procuraduría de Protección sólo tiene la atribución para registrar y supervisar los CAS, pero no se pronunció respecto a la autorización.

259. El CET de la PGJ de la Ciudad de México indicó que las áreas responsables de supervisar su operación y funcionamiento son: la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad y la Visitaduría Ministerial, ambas pertenecientes a esa instancia de procuración de justicia.¹⁵⁴

260. El IASIS refirió que el Programa de Vigilancia y Supervisión para Casas Hogar, Albergues e Instituciones de Asistencia que brindan asistencia a Niñas, Niños y Adolescentes cuenta con un registro interno de CAS públicos y privados integrado con la información proporcionada por las Delegaciones Políticas (hoy Alcaldías) y por las propias instituciones sociales. No obstante, la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México establece en su artículo 40,

¹⁵³ SEDIF San Luis Potosí, oficio DIF/DG/DS/OF-883/2016, 1 de abril de 2016.

¹⁵⁴ Esas facultades encuentran fundamento en los artículos 21 fracción VI, inciso C) y 33 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la CIUDAD DE MÉXICO; art. 2 fracción VI, inciso c); 35, 36, 37, 76 y 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJ de la Ciudad de México.

fracciones VII y VIII que el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento tendrán a su cargo registro, autorización, supervisión y vigilancia de los CAS.

261. Esta Comisión Nacional advirtió dos entidades federativas que presentan avances normativos relevantes en materia de atribuciones de control y vigilancia de los CAS: Nuevo León y Guanajuato.

262. Desde 2011 Nuevo León expidió la Ley de Instituciones Asistenciales que tienen bajo su guarda, custodia o ambas a niñas, niños y adolescentes en el Estado de Nuevo León¹⁵⁵, cuyo objetivo es “[...] regular y vigilar el funcionamiento de las Instituciones Asistenciales, públicas y privadas que tengan bajo su guarda, custodia o ambas, a niñas, niños y adolescentes [...] estableciendo las bases y directrices necesarias para tutelar el pleno goce de los derechos de éstos y garantizar su seguridad física y jurídica, atendiendo al interés superior de la niñez”.¹⁵⁶

263. Sus disposiciones establecen los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones y certificaciones a los CAS, así como las atribuciones en esa materia correspondientes a la entonces denominada Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Estatal DIF -hoy Procuraduría de Protección-, con la coadyuvancia de las Secretarías General de Gobierno, de Salud y Seguridad Pública, entre otras.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León el 5 de julio de 2011, última reforma publicada el 12 de junio de 2012.

¹⁵⁶ Artículo 1.

¹⁵⁷ Artículo 2.

264. El ordenamiento instituyó un Comité Interinstitucional cuya labor es “[...] la promoción, asesoría, apoyo y evaluación de las Instituciones Asistenciales [...] conformado por servidores públicos y ciudadanos [...] emitiendo directrices para el mejor funcionamiento de las mismas, privilegiando en todo momento el interés superior de la niñez.”¹⁵⁸

265. Contiene también un catálogo de obligaciones de las instituciones asistenciales y su funcionamiento, entre las que se incluyen: contar con un registro de los ingresos y egresos y mantenerlo actualizado; notificar a la Procuraduría General de Justicia del Estado por vía electrónica y telefónica de manera inmediata, y en forma ordinaria dentro del término de tres días hábiles, sobre los ingresos y egresos de las niñas, niños y adolescentes al establecimiento de su Institución Asistencial, debiendo anexar una copia del expediente; contar con las instalaciones y el personal adecuado para garantizar la seguridad integral de los(as) residentes; promover el restablecimiento y la preservación de los vínculos familiares de la población albergada, y facilitar las tareas de vigilancia, inspección y protección.¹⁵⁹

266. Aborda en uno de sus títulos, las obligaciones respecto a la situación jurídica de los(as) menores de edad que se encuentran en resguardo, tales como gestionar los procedimientos administrativos y acciones judiciales para su regularización, informar cualquier presunto hecho delictivo en contra de las niñas, niños y adolescentes en resguardo, entre otras. Define la periodicidad, mecanismos y aspectos que implica la supervisión y vigilancia de los CAS, y las sanciones correspondientes a los supuestos de incumplimiento. En ese último rubro prevé que las licencias de funcionamiento de los CAS deben renovarse obligatoriamente cada dos años, y que las visitas de

¹⁵⁸ Artículo 6.

¹⁵⁹ Artículo 14.

supervisión pueden ser ordinarias, cada tres meses, o extraordinarias, en cualquier momento.

267. Debido a que la Ley en comento fue emitida con anterioridad a la Ley General de la Niñez y a la Ley Estatal de Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes, es factible que algunas disposiciones deban ser armonizadas con ellas, no obstante, su existencia da cuenta de la importancia de establecer reglas específicas y detalladas sobre la actuación del Estado en materia de CAS para garantizar en todo momento el respeto de los derechos de la niñez y adolescencia.

268. Respecto de Guanajuato, cuenta con la Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato cuyos objetivos no se limitan a los CAS que atienden a niñas, niños y adolescentes sino a todas aquellas instituciones que tengan bajo su custodia a personas en estado de vulnerabilidad. En la respuesta enviada a esta CNDH, el SEDIF de esa entidad señaló que, por virtud de ese ordenamiento, la autoridad encargada de la autorización, certificación y registro de los CAS es el Consejo Estatal de Asistencia Social que depende del propio Sistema Estatal DIF, y cuenta con el apoyo de diversas dependencias y autoridades gubernamentales.

269. Esa normativa dispone que las instituciones de asistencia social deben contar con un reglamento interno que contenga al menos los requisitos de admisión de los(as) residentes; las obligaciones para los padres, tutores o personas que los tengan a su cargo, de ser el caso; el horario de actividades educativas, recreativas, alimentación, aseo, terapias, salidas, de servicios médicos, de visita y convivencia de aquéllos(as) con sus padres, tutores, familiares y cuidadores(as); las medidas de disciplina para personas menores de edad, haciendo énfasis en que “[...] las correcciones disciplinarias nunca consistirán en maltrato físico o psicológico, atendiendo siempre a

los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás disposiciones que resulten aplicables [...]”¹⁶⁰

270. El artículo 34 de la norma en cita prevé que “Una misma Organización de Asistencia Social podrá admitir residentes menores [de edad], personas con discapacidad y adultas mayores, de diferente sexo y edad, siempre y cuando cuente con áreas divididas para la atención de cada uno de ellos”.¹⁶¹

271. La vigencia de los certificados y registro de los CAS es de dos años, mientras que las visitas de inspección deben efectuarse, por lo menos una vez cada semestre, o bien inmediatamente si existe temor fundado de que peligra la seguridad o salud de los residentes de modo irreparable.¹⁶²

272. Es importante tener en cuenta que la expedición de la normatividad que busca proteger los derechos humanos de la población menor de edad residente en CAS, no resuelve por sí misma, problemas como los que se han evidenciado en las Recomendaciones de la CNDH a que se hace referencia en el apartado de Antecedentes de este Informe Especial, sino que es indispensable que las leyes, reglamentos y manuales se implementen efectivamente en la práctica. Para ello, es necesario que las entidades federativas destinen los suficientes recursos económicos y materiales a las autoridades encargadas de la protección de niñas, niños y adolescentes, tal y como lo establece el Informe sobre el costeo de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas elaborado por UNICEF México, el cual “incorpora un análisis estadístico, operativo,

¹⁶⁰ Artículo 27.

¹⁶¹ Artículo 34.

¹⁶² Artículos 39, 44 y 50.

presupuestario y jurídico de las procuradurías de protección del país, así como trabajo de campo en cinco entidades federativas, [además aporta] nuevos elementos para definir y realizar acciones concretas que permitan fortalecer a las procuradurías en el corto plazo”.¹⁶³

- **Características de los inmuebles que ocupan los CAS.**

273. Esta Comisión solicitó información sobre los siguientes rubros relativos a las instalaciones de los centros y/o albergues registrados por los SDIF establecidos en la Ley General de la Niñez:

- Si cuentan con permisos de seguridad e higiene;
- Si la infraestructura de sus instalaciones cumple con accesibilidad;
- Si poseen espacios para la atención de la población albergada, separados por sexo y edad;
- Si existen espacios exclusivos destinados a actividades de personas con discapacidad.

274. Tanto el DIF Nacional como 11 SEDIF aportaron información sobre al menos uno de los cuatro rubros solicitados, tal como se muestra en la siguiente tabla, mientras

¹⁶³ UNICEF, *Informe sobre el costeo de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas*, p. 4, disponible en <http://cort.as/-SRhG>.

que 21 de ellos no remitieron información al respecto.¹⁶⁴ Aguascalientes manifestó que “[...] en general las instalaciones de los centros antes mencionados son acordes con el diseño universal y la accesibilidad, además de contar con instalaciones separadas para la atención de niñas, niños y adolescentes”,¹⁶⁵ sin especificar cuáles o cuántos de ellos.

Entidad	CAS	Permisos de seguridad e higiene	Accesibilidad	Instalaciones separadas por sexo y edad	Espacios para actividades de niñas, niños y adolescentes con discapacidad
Campeche	Público	1	Sin dato	Sin dato	Sin dato
	Privado	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Chiapas	Público	Sin dato	2	2	2
	Privado	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Coahuila	Público	1	1	1	1
	Privado	1	1	1	1
Ciudad de México (IASIS)	Públicos	Sin dato	1	2	Sin dato
	Privados	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Estado de México	Público	4	4	3	2
	Privado	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato

¹⁶⁴ El número de Sistemas que no presentó información incluye a los tres que no atendieron la solicitud de la CNDH. SEDIF Oaxaca refirió carecer de información en virtud de estar realizando el pre-registro de los CAS en esa entidad. Oficio SEDIF/PDMMF/408/2016, 7 de julio de 2016.

¹⁶⁵ SEDIF Aguascalientes, oficio número DGSDIF/1023/2016, sin fecha, recibido el 28 de septiembre de 2016.

Entidad	CAS	Permisos de seguridad e higiene	Accesibilidad	Instalaciones separadas por sexo y edad	Espacios para actividades de niñas, niños y adolescentes con discapacidad
Guanajuato	Público	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
	Privado	Sin dato	21	7	1
Jalisco ¹⁶⁶	Público	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
	Privado	17	16	18	1
Querétaro	Público	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
	Privado	8	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Tabasco	Público	3	3	3	3
	Privado	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Tlaxcala	Público	Sin dato	Sin dato	1	1
	Privado	0	0	0	0
Zacatecas	Público	Sin dato	2	2	2
	Privado	Sin dato	1	2	2
DIF Nacional	Público	5	5	5	0
	Privado	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato

Elaboración de la CNDH

¹⁶⁶ De acuerdo con la información proporcionada, existe un Centro más que cuenta con permisos de seguridad y vigilancia, instalaciones separadas por sexo y edad, así como instalaciones acordes al diseño de accesibilidad, sin embargo, no informaron si es público o privado.

275. Se constató que, a la fecha de corte del presente estudio, el SEDIF Zacatecas cuenta un registro de CAS bastante completo, pues abarca a los de carácter público y privado, y sólo carece de datos sobre la existencia de permisos de seguridad e higiene en ambos Casos. El DIF Nacional suministró datos sobre los cinco CAS que tiene a cargo, sin mencionar el número estimado o total nacional de centros existentes. Salvo las anteriores excepciones, ningún otro SEDIF cuenta con un registro integral que contenga los datos de identificación, localización y condición de las instalaciones de los CAS públicos y privados en su entidad en los términos a que se ha hecho referencia.

276. El IASIS de la Ciudad de México manifestó que en esa entidad, las Delegaciones Políticas son las autoridades competentes para expedir el certificado de funcionamiento de los CAS privados, previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en el artículo 40 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal. No obstante, en marzo de 2015 se publicó la Ley de Cuidados y Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal,¹⁶⁷ la cual determina en su artículo 40, fracciones VII y VIII que el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, el cual deberá ser instaurado por el IASIS, será el órgano que emita el Reglamento que regulará el funcionamiento de los CAS privados y que incluirá los mecanismos para su autorización, supervisión y vigilancia.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de marzo de 2015.

¹⁶⁸ El Artículo Transitorio Décimo Segundo de la Ley de Cuidados y Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal otorgó al IASIS 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de esa Ley para la expedición del Reglamento. Esta CNDH después de realizar una búsqueda en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, no localizó dicho Reglamento.

- **Información para conformar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social (RENCAS).**

277. De conformidad con el artículo 112 de la Ley General de la Niñez, las Procuradurías de Protección de la Entidades Federativas están obligados a reportar semestralmente a la Procuraduría Federal de Protección, la actualización de sus registros de los CAS ubicados en sus respectivos ámbitos de competencia territorial, a efecto de conformar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, motivo por el cual esta CNDH inquirió a los Estados sobre el cumplimiento que se da a esa disposición.

278. En los oficios de respuesta de Durango, Morelos, Querétaro y Veracruz los Sistemas Estatales DIF aseguraron alimentar al RENCAS con sus bases de datos; mientras que Colima y Guanajuato, afirmaron encontrarse en proceso de realizarlo. El SEDIF Coahuila asentó expresamente que no llevan a cabo dicha tarea (sin aportar mayores datos al respecto); a excepción del CET de la PGJ CDMX a quien no le es aplicable esa obligación, y el DIF Nacional quien tiene a su cargo la integración del RENCAS, el resto de autoridades no se pronunció al respecto.

- **Convenios de colaboración para beneficio de población residente en CAS**

279. Para verificar la aplicación del principio de transversalidad en las acciones de los sectores público, privado y social para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS y albergues, se pidió a los Sistemas DIF información sobre la existencia de convenios de colaboración con instituciones o dependencias públicas o sociedades y asociaciones privadas, con objetivos que redunden en

beneficios para la población albergada en CAS. Al respecto, 18 SEDIF, y el DIF Nacional, expresaron haber suscrito convenios con diversas instancias, de los cuales SEDIF Chihuahua tiene el mayor número de instrumentos firmados con un total de 67, seguido de Sonora con 53 y el DIF Nacional con 59. En contraste, Aguascalientes, Campeche, Nuevo León y Zacatecas han firmado 1 instrumento cada una, y los Estados de Baja California Sur, Colima, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco declararon no haber suscrito ninguno. En la siguiente tabla, se muestra la relación completa de convenios por entidad federativa e institución con que se suscribió.

280. La información proporcionada se muestra en la siguiente tabla:

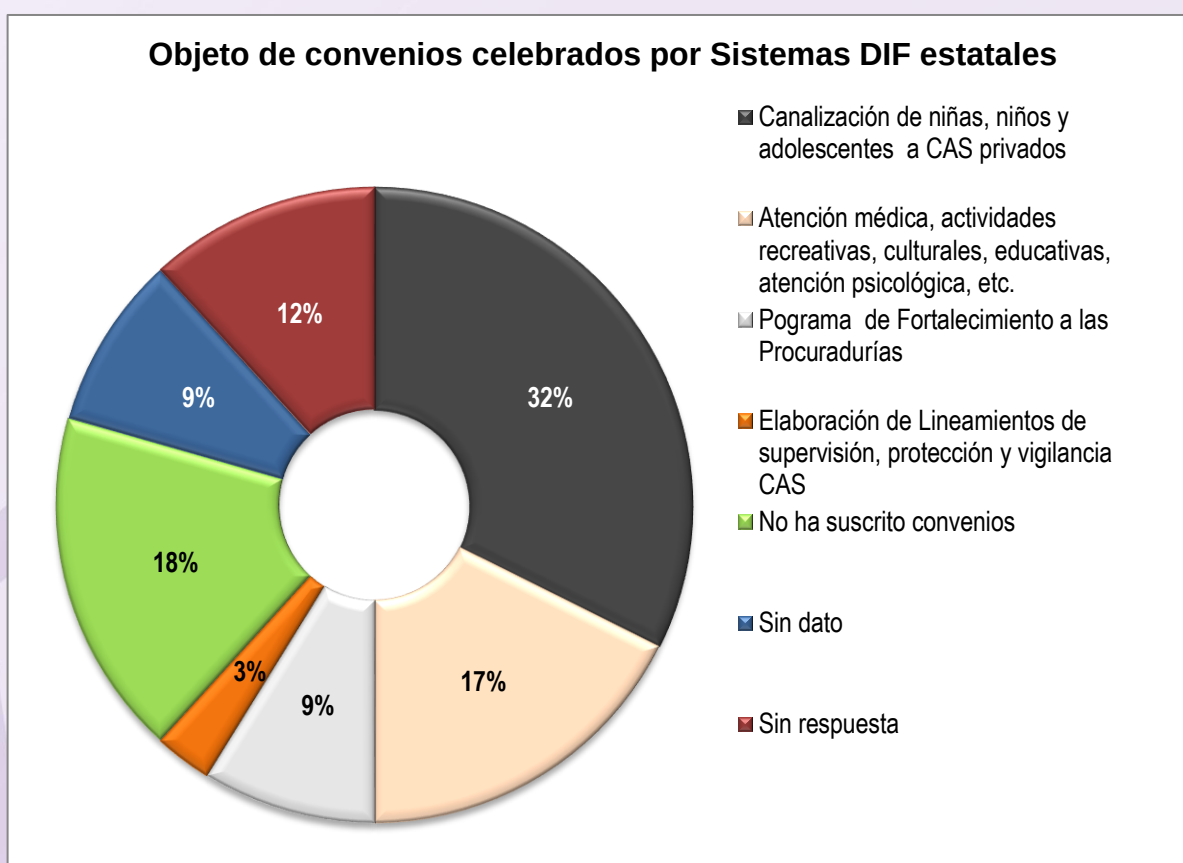
Entidad	Convenios	
	Número de convenios	Institución con la cual se ha celebrado convenio
Aguascalientes	1	SEGOB
Baja California	3	Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Vizcaya de las Américas; Instituto de Cultura de Baja California.
Baja California Sur	Ninguno	No aplica
Campeche	1	DIF Nacional
Chiapas	11	Secretaría de Salud; Instituto del Deporte y la Juventud; ISSTECH; Universidad Pablo Guardado Chávez; Universidad Salazar; Universidad Autónoma de Chiapas; Universidad de Ciencias y Artes; American School; Escuela de Tenis de Alto Rendimiento; Asociaciones Deportivas “Valkyrie Racing”; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
Chihuahua	67	Diversos albergues, asociaciones para personas con discapacidad y con instituciones que trabajan con adolescentes en conflicto con la Ley Penal.

Entidad	Convenios	
	Número de convenios	Institución con la cual se ha celebrado convenio
Ciudad de México	6	Fundación Fraternidad sin Fronteras, Fundación “Obdulia Montes de Molina”, Fundación de Ayuda al Débil Mental, Centro de Educación Diferencial “Dr. José de Jesús González” y El Sol de la Casa del Pan, y Asociación “Compartiendo Saberes y Transformando Realidades”.
Coahuila de Zaragoza	No especificó el número	Secretaría de Educación, Salud, Cultura, Asociaciones Civiles, Universidades que brindan el servicio social, Centro de Atención e Integración Familiar (CAIF), Procuraduría para Niñas, Niños y Adolescentes (PRONNIF).
Colima	Ninguno	Ninguna
Durango	Ninguno	Ninguna
Estado de México	21	Con asociaciones e instituciones de asistencia privada (CAS).
Guanajuato	19	Diversas asociaciones civiles que brindan atención especializada a población menor de edad.
Guerrero	2	Casa Hogar; Centro de Discapacidad de América I.A.P. y Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia.
Jalisco	Sin dato	Sin dato
Morelos	No especificó el número	Hogar de la Misericordia A.C., Casa Hogar y Centro de Discapacidad de Amecameca I.A.P.
Nayarit	5	Casas hogar en esa entidad federativa.
Nuevo León	1	Sistema Nacional DIF.
Oaxaca	Sin dato	Sin dato.

Entidad	Convenios	
	Número de convenios	Institución con la cual se ha celebrado convenio
Puebla	21	Seguro Popular, Granjas Carroll, Acuática Nelson Vargas y convenios de colaboración en materia de asistencia social con distintos albergues privados.
Querétaro	40	Seguro Popular; Instituto Queretano para la Cultura y las Artes; Secretaría de Salud; Escuela Primaria República Española y Escuela Primaria José Ma. Truchuelo; CAM Campanas; CAM Cala; Secundaria Técnica N° 26; Servicios de Salud en el Estado, así como con 31 CAS privados.
Quintana Roo	2	Fundación Palace y Clínica Citlaltépetl.
San Luis Potosí	Ninguno	No cuenta con convenios.
Sinaloa	Ninguno	No cuenta con convenios.
Sonora	53	Organismo de la Sociedad civil con el “Programa peso por peso 2015”.
Tabasco	Ninguno	No cuenta con convenios.
Tamaulipas	3	Secretaría de Salud; Instituto Tamaulipeco de Becas y Estímulos Crediticios y Secretaría de Administración, así como Universidad Autónoma de Tamaulipas.
Tlaxcala	6	Secretaría de Salud; Secretaría de Educación Pública; ITAES; ICATLAX; ITAE y el Centro de Rehabilitación Integral.
Veracruz	No específico el número	Sistema Nacional DIF.
Zacatecas	1	Sistema Nacional DIF.
DIF Nacional	53	Centros Asistenciales de la Sociedad Civil para la atención de niñas, niños y adolescentes

Elaboración de la CNDH

281. Al realizar una clasificación por objeto de los instrumentos, se muestra que diversas entidades han celebrado acuerdos con asociaciones civiles o instituciones de asistencia privada para canalizar a niñas, niños y adolescentes que por diversas razones no pueden permanecer en los albergues públicos, para la atención médica, asistencia alimentaria, becas educativas, apoyo deportivo, cursos y talleres formativos, actividades culturales e incluso algunos inherentes a la formación de recursos humanos o prestadores de servicios social. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica:



Elaboración de la CNDH

282. Asimismo, refirieron celebrar convenios con DIF Nacional para recibir los apoyos del Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías, así como para establecer los lineamientos de supervisión, protección y vigilancia de los centros de asistencia social y albergues. Aguascalientes señaló que en marzo de 2016 celebró un convenio específico de colaboración con la SEGOB a través del INM con el objeto de brindar atención a la población menor de edad migrante no acompañada.

283. En respuesta a la solicitud de actualización por parte de esta Comisión Nacional en 2019, el DIF Nacional informó que de 2016 a julio de 2019 se han suscrito 103 convenios con las entidades federativas para conformar el Sistema Nacional de Información a que hace referencia el Título Cuarto del Reglamento de la Ley General de la Niñez, relativo a información cuantitativa y cualitativa sobre los derechos y problemas que enfrenta la población menor de edad.

❖ Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México.

284. En el caso del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), la Dirección General, conformada por la Coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional y la Coordinación de Operación, Seguimiento y Evaluación, son las encargadas de operar los Programas Institucionales, entre los que se incluye a los centros de asistencia e integración social y el programa de supervisión de los CAS privados en la Ciudad de México.

285. El Instituto de Asistencia e Integración Social manifestó que cuenta con un registro de algunos datos de los CAS públicos y privados, labor que realiza en

cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.¹⁶⁹

286. El IASIS de la Ciudad de México manifestó que, en esa entidad, las Delegaciones Políticas son las autoridades competentes para expedir el certificado de funcionamiento de los CAS privados, previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en el artículo 40 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal. No obstante, en marzo de 2015 se publicó la Ley de Cuidados y Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal,¹⁷⁰ la cual determina en su artículo 40, fracciones VII y VIII que el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, el cual deberá ser instaurado por el IASIS, será el órgano que emita el Reglamento que regulará el funcionamiento de los CAS privados y que incluirá los mecanismos para su autorización, supervisión y vigilancia.¹⁷¹

287. El IASIS refirió que el Programa de Vigilancia y Supervisión para Casas Hogar, Albergues e Instituciones de Asistencia que brindan asistencia a Niñas, Niños y Adolescentes cuenta con un registro interno de CAS públicos y privados integrado con la información proporcionada por las Delegaciones Políticas y por las propias Instituciones. No obstante, la Ley de Cuidados Alternativos establece en el artículo 40 fracción VII y VIII

¹⁶⁹ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, *publicada en la Gaceta Oficial el 24 de mayo de 2012.*

¹⁷⁰ Ley de Cuidados Alternativos, *publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de marzo de 2015.*

¹⁷¹ El Artículo Transitorio Décimo Segundo de la Ley de Cuidados y Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal otorgó al IASIS 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de esa Ley para la expedición del Reglamento. Esta CNDH después de realizar una búsqueda en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, no localizó dicho Reglamento.

indican que el Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento tendrán a su cargo registro, autorización, supervisión y vigilancia de los CAS.

288. De igual forma, señaló contar con dos programas sociales, el primero referente a Poblaciones en Situación de Calle y el segundo respecto a Comedores Públicos, sobre los cuales precisó que no son exclusivos para niñas, niños y adolescentes.

289. El IASIS informó 2¹⁷² Centros de Asistencia e Integración Social, el primero de ellos es “Centro de Asistencia e Integración Social Azcapotzalco”, el cual presta servicios de asistencia a niñas y niños con problemas de maltrato infantil, desintegración familiar, abuso sexual, extravío, abandono y orfandad; cuenta con 3 dormitorios, uno para niñas de 3 a 12 años, otros 2 para niños, uno, de 3 a 9 años, mientras que el segundo es de 10 a 13. Se refirió que las instalaciones tienen requerimientos para personas con discapacidad.

290. El segundo es el “Centro de Asistencia e Integración Social Coruña Jóvenes”, éste proporciona atención a adolescentes de 12 años 7 meses, y jóvenes de hasta 21 años en situación de calle y/o abandono social, y problemas de adicciones. El Centro tiene tres dormitorios, uno para niñas y adolescentes de 13 a 21 años, y dos para varones, uno de 13 a 17, y otro de 18 a 21.

291. Las instalaciones no son adecuadas para atender a personas con discapacidad; sin embargo, presta servicios a personas con discapacidad sensorial. Cuentan con 21 y 29 colaboradores, respectivamente, sin embargo, no precisó su profesión y/o área

¹⁷² Si bien es cierto que el IASIS informó en su oficio de respuesta sólo 2 CAS, del análisis de la información contenida en los anexos se desprende por una parte (anexo 2), que cuentan con 111 instituciones que brindan acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes; sin embargo, en el padrón anexo se contabilizan 112, incluido el de la PGJCDMX.

de especialización. Ambos centros tienen contabilizada a la población que se encuentra inscrita en el sistema escolarizado y no cuentan con convenios de colaboración o concertación.

❖ Procuradurías de Justicia o Fiscalías de las entidades federativas.

292. Las Procuradurías o Fiscalías locales son aquellas instancias encargadas de la investigación de las conductas tipificadas por la ley penal como delitos, así como de la procuración de justicia; por lo que, aunque se encuentra obligada por el artículo 1º Constitucional a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, debe hacerlo en el ámbito de sus atribuciones, siendo necesario reglamentar y reorientar a otras instituciones la labor de admisión, revisión y dictamen de las solicitudes de adopción, así como los criterios para realizar la asignación de las niñas, niños y adolescentes que serán adoptados.¹⁷³

293. Por lo tanto, el cuestionario elaborado tuvo por objeto conocer la incidencia de delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS públicos o privados, y los controles que esas autoridades poseen sobre el número de las personas menores de edad que son canalizados a los centros y/o albergues.

¹⁷³ En el caso de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, el 1 de septiembre de 2016, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se publicó el Acuerdo A/017/2016, por el que el otrora C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, establece el procedimiento a través del cual la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes realizará la Canalización de Niñas y Niños que se encuentren en Situaciones de Abandono, Conflicto, Desamparo, Daño o Peligro, Relacionados con Averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación, al Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas, el cual concede a esa autoridad la facultad de “elegir”, con base en un criterio etario, a un grupo determinado de niñas y niños para que a través del Consejo Técnico de Adopciones se integren a un procedimiento de adopción, situación que podría derivar en actos de discriminación contra el resto de la población mayor de 7 años.

294. Se solicitó a las autoridades de procuración de justicia informaran si tienen a su cargo albergues o instancias donde proporcionen cuidados y atenciones a esa población, y si cuentan con un padrón o registro de los datos de identificación de las personas menores de edad que son canalizados a los CAS.

- **Denuncias por delitos contra población menor de edad residente en CAS.**

295. Se contabilizaron 15 Procuradurías o Fiscalías Estatales que indicaron haber recibido denuncias por delitos contra niñas, niños y adolescentes albergados en CAS en el periodo solicitado, sumando un total de 302.

296. Encabeza la lista, la PGJ del Estado de México que recibió 136 denuncias, seguida por Chihuahua con 41; Veracruz con 30; Baja California con 28; Michoacán 17; Jalisco 16 y Coahuila 12. En la siguiente tabla se muestra el número de denuncias por entidad federativa, en el entendido de que cinco Procuradurías o Fiscalías de los Estado de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Querétaro y Tlaxcala reportaron no haber recibido ninguna; las de Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Nuevo León y Yucatán no proporcionaron información sobre este rubro, mientras que Morelos, Nayarit, Sonora y Tabasco, no dieron respuesta a la solicitud.

Entidad Federativa		Número de denuncias
1	Estado de México	136
2	Chihuahua	41
3	Veracruz	30
4	Baja California	28
5	Michoacán	17
6	Jalisco	16

	Entidad Federativa	Número de denuncias
7	Coahuila	12
8	Baja California Sur	6
9	Oaxaca	4
10	Guerrero	3
11	Puebla	3
12	Sinaloa	2
13	Tamaulipas	2
14	Quintana Roo	1
15	Zacatecas	1
	Total	302

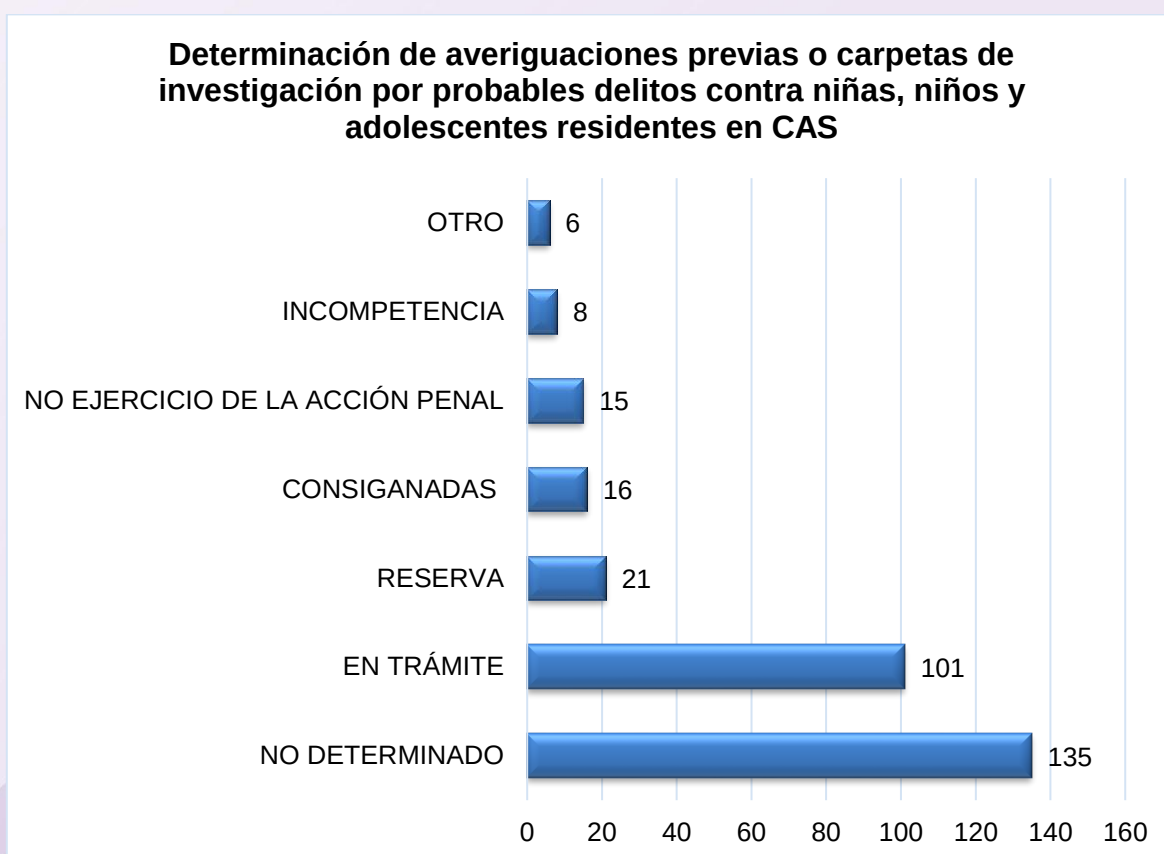
Elaboración de la CNDH

297. La Fiscalía del Estado de Durango reportó 107 carpetas iniciadas por personal de la entonces Procuraduría del Menor, la Mujer y la Familia, cuyos presuntos responsables fueron familiares de las niñas, niños o adolescentes, lo que evidencia que se trata de delitos cometidos previamente al ingreso al CAS. Asimismo, la Procuraduría de San Luis Potosí refirió que, en el periodo solicitado, se recibieron 2,236 denuncias, sin precisar si esa cantidad se refería a hechos cometidos en agravio de personas menores de edad residentes en algún CAS, por lo que se requirió la aclaración pertinente, sin que se haya obtenido respuesta.

298. También se cuestionó a las autoridades ministeriales sobre el resultado de las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas;¹⁷⁴ al respecto, los datos recabados revelan que 5.2% (16) se consignaron, 4.9% (15) se declaró el no ejercicio de la Acción Penal; el 6.9% (21) se envió a reserva y 33.4% (101) se encontraba en trámite a la fecha de corte para este informe; en 2.6% (8) se declaró la incompetencia

¹⁷⁴ “Carpeta de investigación” es el nombre del expediente que en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio sustituye a la “averiguación previa”.

y el 1.9% (6) concluyeron por otra razón.¹⁷⁵ No obstante, al igual que en otros rubros, impera la falta de datos sobre la determinación del 44.7% de las denuncias presentadas, como se muestra en el siguiente gráfico.



Elaboración de la CNDH

299. En las investigaciones efectuadas, se señalaron como presuntos responsable(s) a 3 madres y/o padres (Baja California Sur y Estado de México), 8 integrantes del personal de los CAS (Baja California Sur, Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, y Tamaulipas) 1 Delegada de la Procuraduría de Protección de Niñas y Niños

¹⁷⁵ En 2 carpetas de investigación se otorgó el perdón; en 3 no se obtuvo el dato; 1 se declaró cerrado (*sic*).

(Coahuila), 1 voluntario en un albergue (Zacatecas), y 6 niños compañeros de CAS del agraviado(a) en Oaxaca (3) y Puebla (3).

- **Número de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS agraviados por delitos.**

300. Derivado de la atención de esas denuncias, resultaron afectados por la comisión de delitos 246 personas menores de edad, de los cuales 96 fueron de sexo femenino, 110 masculino, y en 40 casos no hay registro del sexo. Los rangos de edad de los agraviados fueron, 42 personas menores de edad de 0 a 6 años, 55 de 7 a 12, y 110 de 13 a 17, sin poderse determinar la edad de 39 de ellos(as). En relación a sus condiciones particulares, no se reportó a ninguna niña, niño o adolescente de origen indígena, pero si se identificó a 7 con discapacidad.

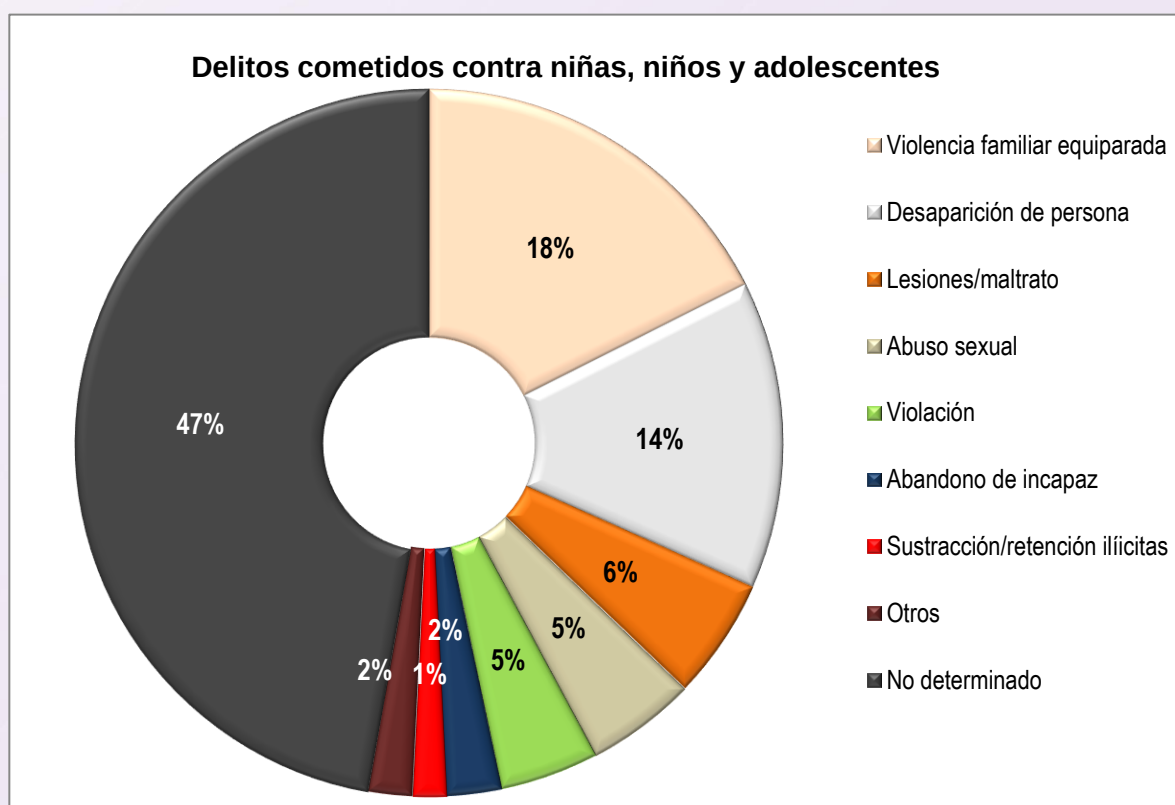
- **Tipos de delitos**

301. Respecto a los delitos que se cometieron contra niñas, niños y adolescentes, se contabilizó un 27% (66) de denuncia por desaparición de persona; 14% (35) de violencia familiar equiparada¹⁷⁶, seguida de un 6% (15) violación; 5% (11) lesiones y/o maltrato; 5%(11) abuso sexual; 3%(7) abandono de incapaz y/u omisión de cuidados; 1% (3) sustracción o retención ilícita; 2% (4) otros delitos.¹⁷⁷ No obstante, como se

¹⁷⁶ La descripción del tipo penal de violencia familiar equiparada puede variar en cada legislación estatal; sin embargo, para referencia se toma el artículo 343 Bis del Código Penal Federal en que se establece que comete ese delito quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica en contra de la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado. De ahí que el personal de los CAS puede ser responsable de su comisión.

¹⁷⁷ Los delitos englobados como "Otros" son trata de personas, privación de la libertad, amenazas y persona no localizada.

advierte en la siguiente gráfica, existe carencia de información con respecto al 47% de los casos.



Elaboración de la CNDH

302. Chihuahua, Baja California y Veracruz fueron los Estados dónde se registró el mayor número de niñas, niños y adolescentes en CAS agraviados por delitos, seguidos de Michoacán, Estado de México, Oaxaca y Jalisco; a su vez, Colima y Tamaulipas informaron que sólo 1 persona menor de edad de esa población resultó afectada por la comisión de un delito en su contra. En la siguiente tabla se presenta esta relación, especificando el tipo de delito y en su caso el nombre del CAS dónde se cometió.

Entidad federativa	Número de niñas, niños y adolescentes agraviados(as)	Delito ¹⁷⁸	CAS donde se cometió
Baja California	34	Sin dato	Sin dato
Veracruz	34	Amenazas y lo que resulte (4) Desaparición de persona (28), lesiones (1) Violencia familiar equiparada (1)	Albergue Asistencial "Doña Nico" (solo el delito de amenazas)
Michoacán	31	Privación de la libertad (1), Violación (3), Retención o sustracción (2) Persona no localizada (15) Hechos constitutivos de delitos (10)	Casa Hogar (Casa cuna), Albergue Guardería, Guardería "Mundo Pequeñito", Casa Hogar "Gertrudis Bocanegra", Casa Hogar "Ciudad de los Niños", Casa Hogar "Vivan los niños"
Estado de México	24	Violación (2) Violencia familiar (9) Abandono de incapaz (2) Denuncia de hechos (8) Violencia (1) Lesiones (1) Trata de personas (1)	Casa Hogar Ecatepense Albergue "Mónica Pretelini" Toluca DIFEM Albergue temporal de rehabilitación infantil DIFEM Albergue Temporal del "Padre Chinchachoma" Sunamita
Oaxaca	26	Violencia intrafamiliar (25)	Albergue "Hijos de la Luna" en Oaxaca de Juárez

¹⁷⁸ Los tipos penales se plasman conforme a la denominación que cada entidad reportó en sus oficios de respuesta. Algunas autoridades no mencionaron todos los delitos cometidos, por lo que su número no coincide con el de los agraviados(as).

Entidad federativa	Número de niñas, niños y adolescentes agraviados(as)	Delito ¹⁷⁸	CAS donde se cometió
		Abuso sexual agravado (3) Violación equiparada agravada (1)	Casa Hogar número 2 del Sistema DIF
Jalisco	23	Abandono de familiares (3) Abuso sexual (3) El que resulte (4) Maltrato al infante (5) Sustracción de menores (1) Sin dato (7)	Sin dato
Sinaloa	10	Violencia familiar equiparada (9) Violación (1)	Casa Hogar "Tierras del Sol Brillante" A.C. "Ciudad de los Niños"
Baja California Sur	6	Abuso Sexual (3) Corrupción de menores (2) Lesiones(1)	Casa del Niño A.C. de B.C.S. Casa Hogar Cabo San Lucas Albergue "Bonifacio Salinas Leal" Casa Hogar B.C.S.
Coahuila	5	Sin dato	Fundación "Jóvenes de Saltillo, S.A."
Guerrero	3	Abuso sexual (1) (2) sin dato	Casa Hogar del DIF Guerrero 2 sin dato
Zacatecas	2	Violación equiparada agravada (1) Atentados a la integridad de las personas agravado (1)	Casa Hogar "Amor y Esperanza"
Tamaulipas	2	Persona no localizada (1) Impudicias (1)	"Casa de mi padre" Casa Hogar en Padilla, Tamaulipas

Entidad federativa	Número de niñas, niños y adolescentes agraviados(as)	Delito ¹⁷⁸	CAS donde se cometió
			Instituto de Beneficencia Privada, “Escuela Hogar Nuestros Pequeños Hermanos”
Colima	1	Sin dato	Sin dato
Total	201		

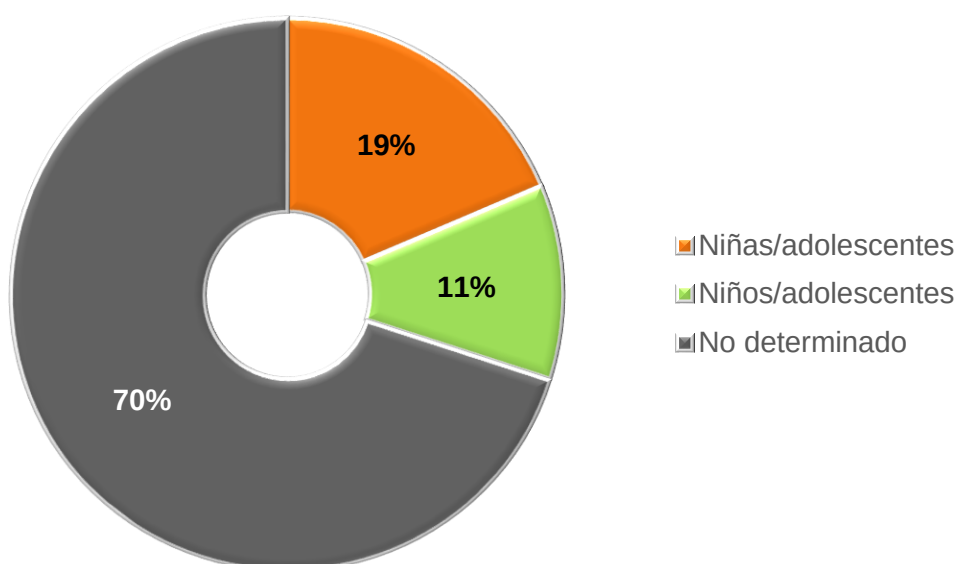
Elaboración de la CNDH

- **Padrón de niñas, niños y adolescentes canalizados a CAS**

303. Se solicitó a las autoridades de procuración de justicia informaran si cuentan con un padrón o registro de los datos de identificación de personas menores de edad que son canalizados a los CAS. Como resultado se obtuvo que sólo 5 de ellas poseen una base de datos mínima (Campeche, Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro); 5 integran un registro parcial o incompleto (Baja California, Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas); 9 entidades manifestaron no contar con algún control sobre las canalizaciones (Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), y 9 se abstuvieron de pronunciarse sobre el particular (Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Yucatán).

304. De los datos que fue posible recabar se obtuvo la suma de 2,439 niñas, niños y adolescentes canalizados por las Procuradurías o Fiscalías Estatales a diversos CAS públicos y privados, población compuesta por 472 de sexo femenino y 285 masculino. De los 1,682 restantes no se determinó el sexo.

**Niñas, niños y adolescentes canalizados por las
Procuradurías o Fiscalías de Justicia a CAS
(porcentaje por sexo)**



Elaboración de la CNDH

305. Según datos de las instancias de Procuración de Justicia el tipo de albergue o centro al que son canalizados varía sustancialmente, pues al menos 1,153 personas menores de edad ingresaron a CAS públicos, en contraste con 342 que lo hicieron a CAS privados.

306. Por lo que hace a los rangos de edad, se canalizaron 211 niñas y niños de 0 a 6 años de edad; 228 de 7 a 12 y 253 de 13 a 17 años. A su vez, se identificó a 16 de ellas(os) pertenecientes a alguna etnia indígena y a 3 personas con discapacidad.

307. Las entidades con el mayor número de personas canalizadas en el periodo solicitado por esta Comisión son la Ciudad de México (1,499), Querétaro (304) y el Estado de México (160), en contraste con Guerrero (6), Tamaulipas (13) y Sinaloa (15). En el listado se omitieron aquellos Estados que no cuentan con registro o que no proporcionaron información en ese sentido.

308. Entre los argumentos que expresaron las autoridades que no cuentan con un registro de niñas, niños y adolescentes canalizados, Baja California y Guerrero fueron que carecen de un sistema electrónico para sistematizar los datos, por lo que sustentaron sus respuestas en los registros de sus libros de gobierno. Chiapas señaló que aunque su padrón no tiene carácter oficial, “La Dirección General de Servicios a la Comunidad de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos ha realizado canalizaciones de personas que lo han requerido a diversos centros de asistencia social”.¹⁷⁹ Asimismo, Colima indicó que en “El Sistema Informático de Averiguación Previa Electrónica y en el Nuevo Sistema de Justicia Penal no existen dichas opciones ni información para identificar si fueron canalizados a algún lugar”.¹⁸⁰

309. Finalmente, la Procuraduría de San Luis Potosí refirió que “no se cuenta con padrón de canalización en virtud de que la autoridad facultada para ello es la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, dependiente del DIF Estatal”.¹⁸¹

¹⁷⁹ PGJE Chiapas, oficio FEDHAVSC/1265/2016, de fecha 8 de junio de 2016.

¹⁸⁰ PGJE Colima, oficio PGJ'367/2016, de fecha 6 de junio de 2016.

¹⁸¹ PGJE San Luis Potosí, oficio PVG/0046/16 de fecha 31 de mayo de 2016.

- **Centros o albergues a cargo de las Procuradurías de Justicia o Fiscalías Generales.**

310. Considerando que la PGJ de la CIUDAD DE MÉXICO cuenta con el CET, la CNDH solicitó a las Procuradurías de Justicia y Fiscalías informaran, en su caso, sobre la existencia de CAS de niñas, niños y adolescentes a su cargo, así como el número y características de su población y las condiciones de operación.

311. Incluida la Ciudad de México, seis entidades respondieron positivamente a ese cuestionamiento: Campeche, Colima, Oaxaca, Puebla y Sinaloa. En éstos últimos los servicios se caracterizan por ser centros y albergues de protección temporal para víctimas del delito y en especial de mujeres y sus hijas(os) víctimas de violencia. Los centros dependen de sus respectivas Procuradurías de Justicia o Fiscalías Generales, y se regulan por su Ley Orgánica o Reglamento y en el caso de la CIUDAD DE MÉXICO y Puebla, por acuerdos del Procurador Estatal.

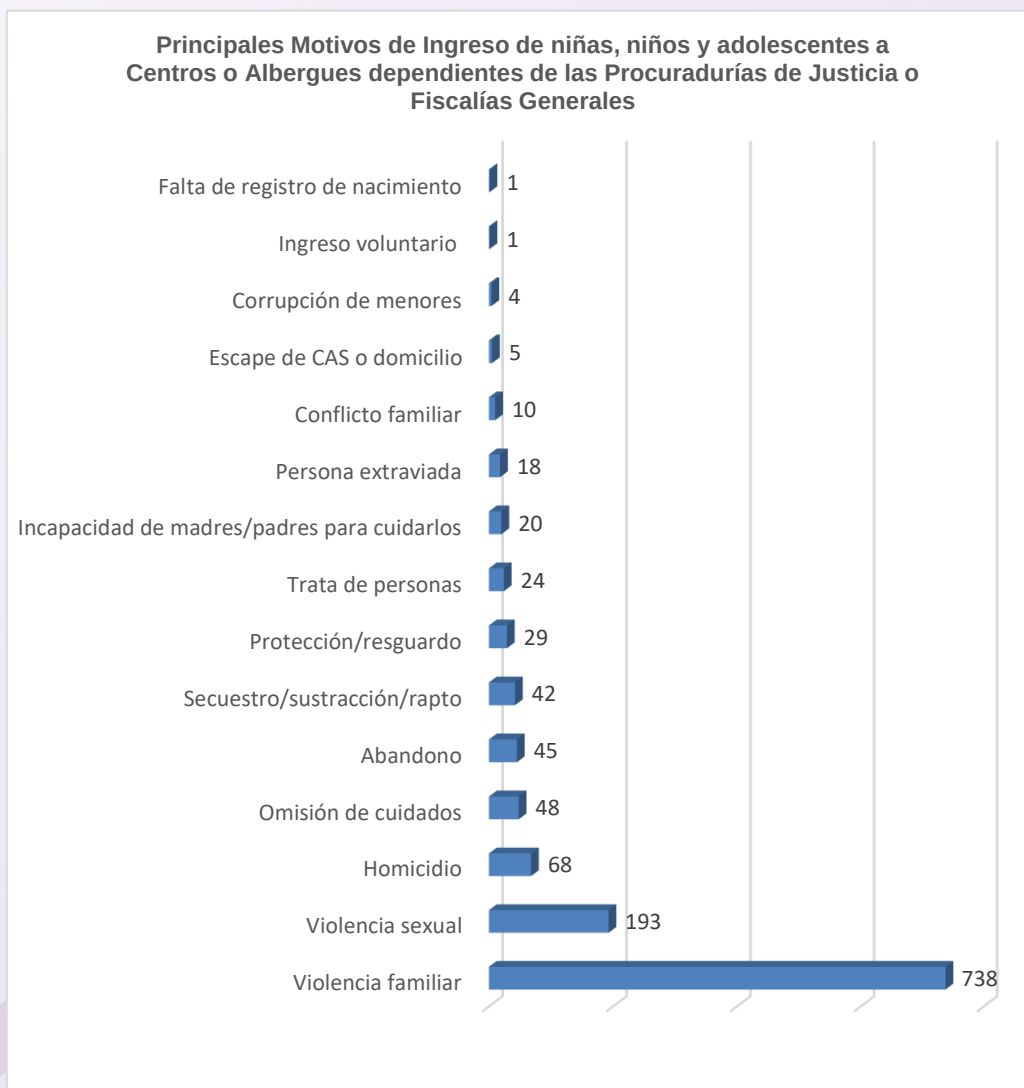
312. Los centros y albergues temporales dependientes de las Procuradurías de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas reportaron haber atendido -en el lapso solicitado por esta Comisión- una población de 1 388 niñas, niños y adolescentes, de los cuales 752 fueron del sexo femenino y 636 del masculino. Se ubicaron 496 de ellos(as) entre el rango de 0 a 6 años, 337 en el de 7 a 12 y 232 en el de 13 a 15. Puebla fue el único Estado que reportó haber atendido a 53 niñas, niños y adolescentes indígenas y a 1 con discapacidad.

313. Según la información proporcionada, el egreso o canalización a los albergues ocurre mediante una determinación de la Procuraduría o Fiscalía correspondiente, de acuerdo a las circunstancias del caso.

314. En tres entidades (Ciudad de México, Oaxaca y Puebla) la supervisión de los centros y albergues es realizada por un área de la propia Procuraduría o Fiscalía de la cual dependen. Ninguno de los 6 albergues a nivel nacional cuenta con presupuesto etiquetado para su funcionamiento, y sólo la Ciudad de México y Puebla cuentan con un Manual de Procedimientos u Operación de los mismos.

315. En el siguiente gráfico se aprecian los principales motivos de ingreso de las niñas, niños y adolescentes a 6 centros y albergues dependientes de las autoridades ministeriales. La violencia familiar ocupa el primer sitio, seguida de violencia sexual, homicidio¹⁸² y omisión de cuidados.

¹⁸² No se especifica si por homicidio de los padres/madres u otros familiares, o bien porque éstos participaron en la comisión de ese delito.



Elaboración de la CNDH

- **Convenios de colaboración**

316. Sólo la Fiscalía General de Oaxaca y la PGJ de la Ciudad de México informaron haber suscrito uno y catorce convenios de colaboración con CAS privados, respectivamente, para canalizar a niñas, niños y adolescentes que así lo requieran. La

primera afirmó haber enviado sólo a 1 niño debido a que un gran porcentaje de ellos(as) se encuentran en compañía de quien ejerce la figura materna, por lo cual no se hace necesario su traslado a otra institución.

317. Colima y Sinaloa indicaron que, si bien no han suscrito algún tipo de instrumento, tienen una estrecha colaboración con CAS públicos y privados para la canalización de personas menores de edad.

❖ Información de los Organismos Públicos de Derechos Humanos.

318. Se solicitó información respecto al número de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS, así como la emisión de recomendaciones generales, informes o investigaciones relacionadas con esa problemática.

319. Los OPDH de Campeche, Chihuahua,¹⁸³ Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Sonora¹⁸⁴ indicaron no contar con información.

¹⁸³ La CEDH de Chihuahua, informó que en el periodo requerido recibió 368 quejas por presuntas violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes; sin embargo, no proporcionó datos desglosados señalando que "Nuestro sistema de control interno no cuenta con los datos solicitados en relación a los datos de las personas afectadas por supuestas vulneraciones a sus derechos humanos, ya que solo cuenta con los datos del quejoso y en la mayoría de los casos éste no es la misma persona que la víctima, razón por la cual no nos es posible otorgar los datos solicitados en ese punto...Nos es imposible relacionar si la queja referente a los menores (sic) haya ocurrido en centros de asistencia social y/o albergues públicos y privados... esto en relación a que nuestro sistema de control interno señala como grupo vulnerable en su categoría de 'Niñez y Adolescencia', razón por la cual no podemos identificar si dichas quejas se relacionan con los motivos que nos solicitan".

¹⁸⁴ Este Organismo informó diversas quejas, sin embargo, no especificaron datos relacionados con niñas, niños y adolescentes.

- Índice de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS.

320. Se detectaron 234 quejas por presuntas violaciones a los derechos de personas menores de dieciocho años residentes CAS, presentadas ante los OPDH. El criterio para contabilizar el número de quejas fue que se mencionara expresamente que el acto o actos presuntamente violatorios de derechos afectaron a niñas, niños y adolescentes durante su estancia en centros de asistencia social y/o albergues, ello en virtud de que algunos organismos reportaron quejas en las que no fue posible determinar el momento o lugar en que aquellos ocurrieron. En la siguiente tabla se muestra el número de quejas recibidas en cada entidad federativa.

Entidad federativa	Número de quejas en CAS
Baja California	46
Ciudad de México	23
Jalisco	23
Estado de México	21
Oaxaca	16
Coahuila	12
Sonora	12
Colima	10
Quintana Roo	10
Durango	6
Tamaulipas	6

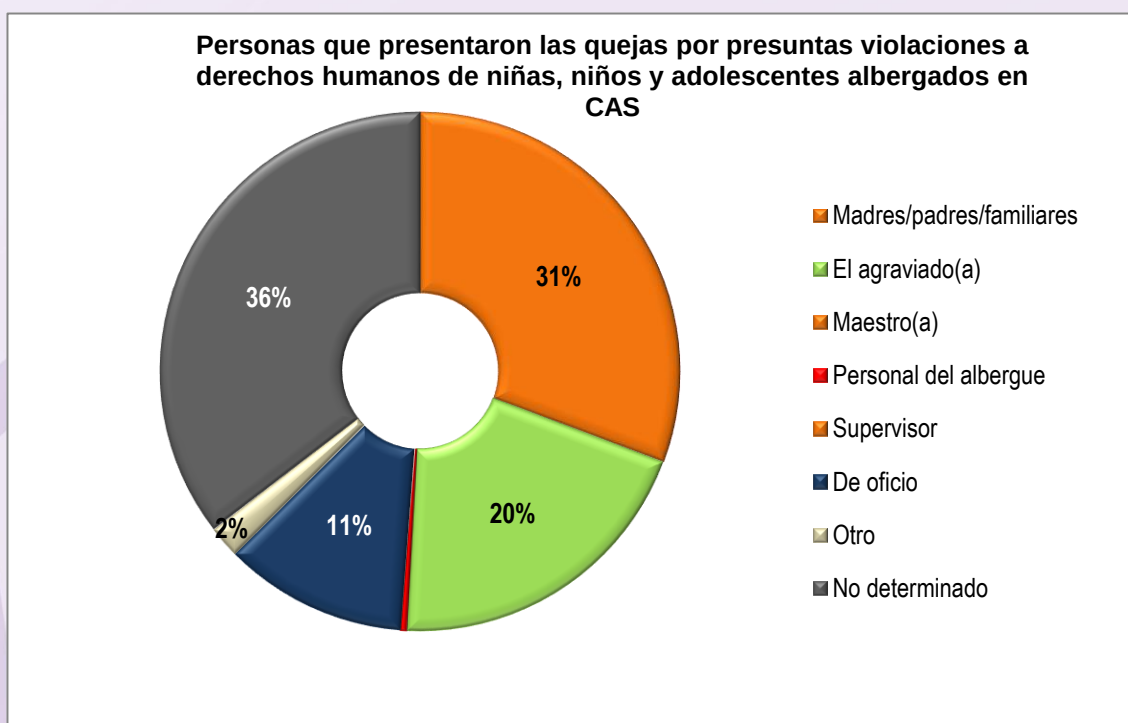
Entidad federativa	Número de quejas en CAS
Zacatecas	6
San Luis Potosí	5
Michoacán	4
Nuevo León	4
Puebla	4
Querétaro	4
Tabasco	4
Chiapas	3
Veracruz	3
Yucatán	3
Guanajuato	2
Hidalgo	2
Morelos	2
Aguascalientes	1
Baja California Sur	1
Tlaxcala	1
TOTAL	234

Elaboración de la CNDH con información aportada por los OPDH del país

321. Los organismos autónomos que registraron el mayor número de expedientes de queja en esa materia fueron Baja California (46), la Ciudad de México y Jalisco (23), el Estado de México (21) y Oaxaca (16), en comparación con Tlaxcala, Baja California

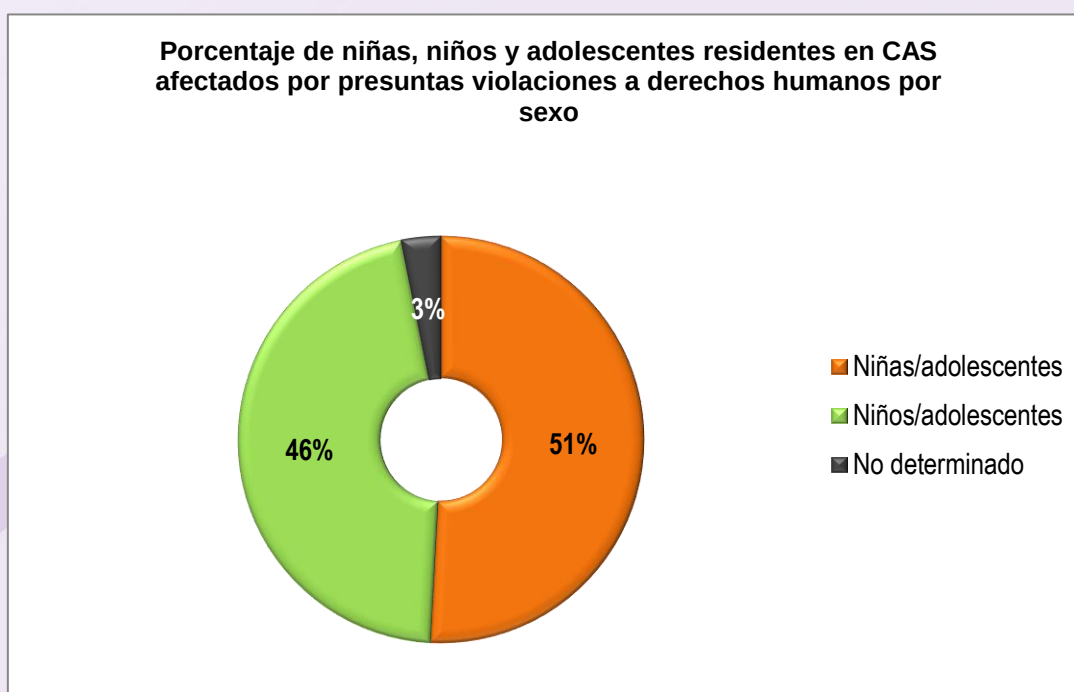
Sur, Aguascalientes con 1 queja cada uno; y Morelos Hidalgo y Guanajuato, con 2 quejas en cada caso.

322. En relación a los quejosos(as), en la siguiente gráfica se muestra que al menos en un 31% de los casos fueron las madres/padres o familiares de las personas en resguardo quienes solicitaron la intervención de los OPDH; las presentadas por los propios agraviados(as) ascendieron a un 21%, y en un 11% la autoridad actuó de oficio. Un 5% de los expedientes fue iniciado a solicitud de personas sin relación directa con las niñas, niños y adolescentes y en un 36% no pudo determinarse quién o quiénes fueron los solicitantes debido a que los datos no fueron proporcionados por los organismos públicos.



- **Niñas, niños y adolescentes residentes en CAS afectados por violaciones a sus derechos humanos**

323. En virtud de que de una queja puede referirse a la afectación de una o varias personas menores de 18 años, se identificó a un total de 378 de ellos(as)¹⁸⁵ como los(as) titulares de los derechos presuntamente violados, grupo conformado por 192 del sexo femenino y 175 del masculino; mientras que en 11 casos no se aportaron datos respecto al sexo.



¹⁸⁵ El número de niñas, niños y adolescentes afectados es aproximado en virtud de que las CEDH como la de Baja California, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas señalaron como afectados a “grupos” de personas menores de edad sin proporcionar datos desglosados; y Chihuahua, Hidalgo y Morelos omitieron pronunciarse al respecto.

- **Derechos humanos presuntamente violados.** ¹⁸⁶

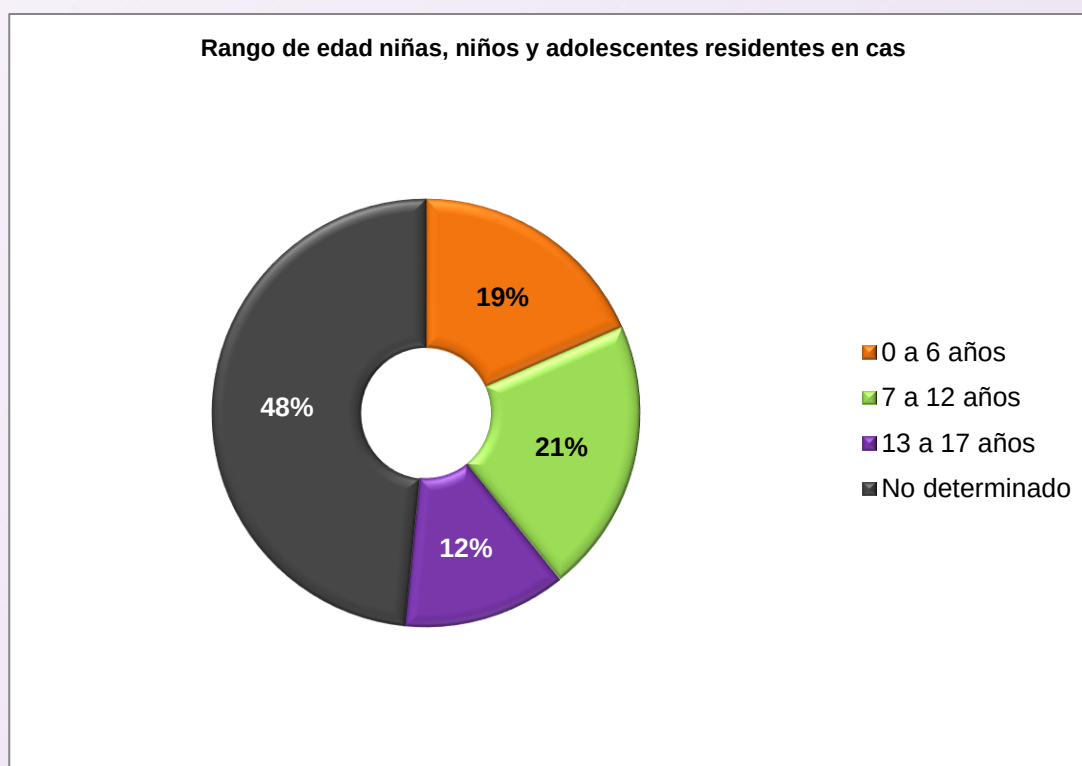
324. Se detectó que aproximadamente el 28%(115) de quejas a nivel nacional se refieren a violaciones a derechos de la niñez;¹⁸⁷ el 24%(101) aludió a la prestación o ejercicio indebido de la función pública (o sus modalidades),¹⁸⁸ en un 19% (77) de ellas los hechos se clasificaron como violación al derecho a la seguridad jurídica; un 15%(61) se vinculó con el derecho a la integridad y el 7%(31) versó sobre transgresiones a derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad

325. Respecto a los rangos de edad de esa población, rubro en que se detectó 18.5% (70) de niñas y niños entre 0 y 6 años; 20.8%(79) de 7 a 12; 12.4% (47) adolescentes de 13 a 17 años, con un porcentaje de falta de información que ascendió al 48.1%. Asimismo, sólo se hallaron a 4 personas menores de edad pertenecientes a una etnia indígena y a 4 con discapacidad.

¹⁸⁶ En este rubro debe tomarse en cuenta que una sola queja puede referirse a varios derechos humanos trasgredidos, razón por la cual los porcentajes señalados se calculan en relación al número de veces que fue señalado un derecho en las quejas y no al total de número de éstas.

¹⁸⁷ Los OPDH no especificaron los derechos contenidos en el rubro de derechos de la niñez.

¹⁸⁸ De acuerdo a lo informado por los Estados se refiere al incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, abuso de autoridad, violación de autoridad administrativa, faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones empleos, caros o comisiones públicos.



326. Las autoridades señaladas con más frecuencia como presuntos responsables son: los Sistemas Estatales DIF con 36%, autoridades estatales con 24%,¹⁸⁹ autoridades de procuración de justicia con 15%, autoridades municipales con 13%, autoridades jurisdiccionales con 5%, sin dato (S/D) 4% y otras con un 3%.

¹⁸⁹ Centro de Encuentro y Convivencia Familiar (Aguascalientes); SEDESOL y Jefatura de Gobierno (Ciudad de México); Hospital General (Durango); Consejo Estatal de Familia, SEP, Instituto Jalisciense de Asistencia Social e Instituto Cultural Cabañas (Jalisco); SEDESOL (Michoacán); Centro de Capacitación Musical y Desarrollo Cultural Mixe; Instituto Estatal de Educación Pública, ISSSTE, Secretaría de Salud del Estado (Oaxaca); Unidad de Servicios para la Educación Básica (Querétaro), Instituto Estatal de Ciegos y Débiles Visuales (sic) (San Luis Potosí); Centro de Atención al Menor en Desamparo (Yucatán).

Entidad federativa	Autoridad presuntamente Responsable
Aguascalientes	SEDIF, Centro de Encuentro y Convivencia Familiar
Baja California	SEDIF, DIF municipal.
Baja California Sur	Director del albergue
Chiapas	Directora y servidores públicos de albergue del SEDIF y personal del albergue DIF municipal Tapachula
Ciudad de México	Sistema DIF, SEDESO, PGJ, SSP y Jefatura de Gobierno.
Coahuila	SEDIF, DIF municipal
Colima	SEDIF, PGJ
Durango	SEDIF, Hospital General y Hospital Municipal
Estado de México	Ayuntamientos, SEDIF, PGJ, otras
Guanajuato	Ministerio Público y DIF Municipal
Hidalgo	S/D
Jalisco ¹⁹⁰	PGJ, Consejo Estatal de Familia, albergues, SEP, DIF Municipal, Instituto Jalisciense de Asistencia Social, Instituto Cultural Cabañas, SEDIF, Fiscalía Central del Estado.
Michoacán	Albergue municipal, SEDESOL
Morelos	SEDIF
Nuevo León	SEDIF, SSP
Oaxaca	Centro de Capacitación Musical y Desarrollo Cultural Mixe, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Secretaría de Seguridad Pública, SEDIF, ISSSTE, Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, Comisión Federal de Electricidad

¹⁹⁰ En el rubro de “Quejoso” señaló nombres de personas, por lo que se desconoce la relación con los niños, niñas y adolescentes, asimismo refirió que las quejas se generaban de manera oficiosa.

Entidad federativa	Autoridad presuntamente Responsable
Puebla	S/D
Querétaro	DIF Municipal, SEDIF, Juzgado Familiar, Unidad de Servicios para la Educación Básica, Albergue DIF
Quintana Roo	Personal de albergues, DIF Municipal, Juzgado Primero Familiar
San Luis Potosí	SEDIF, Instituto Estatal de Ciegos y Débiles Visuales (sic)
Tabasco	SEDIF, albergue
Tamaulipas	MP local, SEDIF, DIF Municipal
Tlaxcala	Juez de lo Civil y Familiar del Distrito Judicial del Morelos del municipio de Tlaxco,
Veracruz	S/D
Yucatán	Centro de atención al menor en desamparo.
Zacatecas	SEDIF. DIF Municipal

Elaboración de la CNDH

327. Al analizar la forma de resolución o conclusión de los expedientes de queja, se constató que el porcentaje en las que se confirmó violación a derechos humanos es del 3%(8); en el 2%(5) se emitió alguna recomendación; el 25%(67) se encontraban en trámite a la fecha de corte de este informe y un 70%(188) concluyeron por otras razones, entre ellas: la resolución durante el trámite 27%(45), falta de elementos el 26% (43); en el 12%(20) no se acreditó violaciones a derechos humanos; mientras que el 11%(18) concluyó que no existieron hechos violatorios; se declaró la incompetencia en el 7%(12); por falta de interés y conciliación 5%(9 y 8 respectivamente); desistimiento 4%(6) y por improcedencia 3%(5).

- **Recomendaciones Generales e informes de los OPDH en materia de CAS.**

328. La CEDH de Tlaxcala es el único OPDH que ha emitido una recomendación general relacionada con el tema planteado en el presente estudio. Se trata de la 01/2015 sobre *Interés Superior de la Niñez* (27 de abril 2015), dirigida a la Directora del Sistema Estatal y Directoras de los Sistemas Municipales DIF; los Presidentes(as) Municipales; Secretario de Educación Pública del Estado; Director General de la Unidad de Servicios Educativos; Procuradora General de Justicia y a la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura locales, respecto a: a) violaciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes por diversas autoridades, en casos de *bullying* (acoso escolar), b) su integridad en cursos de verano y c) una queja sobre 3 menores de edad que fueron enviados a un centro asistencial por una autoridad jurisdiccional sin existir pruebas que demostraran la existencia de algún riesgo por permanecer con su progenitor, existiendo la negativa del personal del CAS en permitir las convivencias entre éste y sus hijos(as).¹⁹¹ En concreto, la Recomendación a la Presidenta del TSJ estatal, relacionada con el tema de este informe, versó sobre los siguientes puntos: ¹⁹²

328.1. Promover las modificaciones necesarias dentro de las prácticas administrativas que en la esfera de su competencia realicen, a fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de la sociedad tlaxcalteca, cuyos cambios constituyan, propicien y redunden en una mejor cultura de respeto, observancia, protección y difusión de los derechos humanos en el Estado.

¹⁹¹ CEDH Tlaxcala, oficio CEDT/S.E.852/246 de fecha 27 de abril de 2016.

¹⁹² Disponible para consulta en <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/Pdf/Se/R01-2015.pdf>.

328.2. Instruir a Juezas y Jueces Familiares para que, en la esfera de sus funciones y competencia, actúen invariablemente bajo el principio rector del interés superior de la niñez.

328.3. Capacitar continuamente al personal que intervenga en los asuntos en que se encuentren inmersos personas menores de 18 años, a fin de que cumplan con un perfil profesional y específico en la atención y trato con la niñez.

329. La Recomendación se emitió para los 60 municipios del Estado, de los cuales 36 manifestaron su aceptación, mientras que 24 fueron omisos y se les requirió para que se pronunciaran al respecto. La CEDH informó que a la fecha de envío de su oficio de respuesta, el plazo para éstos últimos no había fenecido.¹⁹³ A su vez, su cumplimiento se encuentra en trámite por parte de las cuatro dependencias a las que se dirigió.

330. Por su parte, los Organismo Públicos de Oaxaca, Jalisco¹⁹⁴ y Yucatán emitieron recomendaciones derivadas de quejas. El primero de ellos, dirigida al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca por el caso de abuso sexual contra dos niñas residentes en el Albergue Escolar "Niño Artillero"; Jalisco, al Consejo Estatal de

¹⁹³ CEDH Tlaxcala, oficio CEDT/S.E.852/246 de fecha 27 de abril de 2016.

¹⁹⁴ La CEDH de Jalisco reportó haber emitido dos recomendaciones de carácter particular en relación al tema en estudio la 1/14 y 14/15. La primera se dirigió al Consejo Estatal de Familia (CEF) y a la Procuraduría General del Estado por violación a los derechos de legalidad y seguridad jurídica de dos personas menores de edad afectados, quienes a decir de esa Comisión fueron “[...] víctimas de abandono institucional de parte del CEF, aunado a que su situación jurídica no ha sido resuelta, lo que conlleva a que no se pueda determinar si puede ser reintegrados a su familia de origen, oficio 790/2016-V, de fecha abril 15 de 2016.

Familias y la Procuraduría General de Justicia, y Yucatán apenas había turnado el caso para la elaboración y emisión de la recomendación correspondiente.

331. La Recomendación se emitió para los 60 municipios del Estado, de los cuales 36 manifestaron su aceptación, mientras que 24 fueron omisos y se les requirió para que se pronunciaran al respecto. La CEDH informó que a la fecha de envío de su oficio de respuesta, el plazo para éstos últimos no había fenecido.¹⁹⁵ A su vez, su cumplimiento se encuentra en trámite por parte de las cuatro dependencias a las que se dirigió.

332. La CEDH de Jalisco reportó haber emitido dos recomendaciones de carácter particular en relación al tema en estudio la 1/14 y 14/15.¹⁹⁶ La primera se dirigió al Consejo Estatal de Familia (CEF) y a la Procuraduría General del Estado por violación a los derechos de legalidad y seguridad jurídica de dos menores de edad afectados, quienes a decir de esa Comisión fueron “[...] víctimas de abandono institucional de parte del CEF, aunado a que su situación jurídica no ha sido resuelta, lo que conlleva a que no se pueda determinar si puede ser reintegrados a su familia de origen”.¹⁹⁷

333. A su vez, como punto relevante de la segunda recomendación se destaca la encomienda a la Fiscalía General del Estado de contar “...con una base de datos debidamente actualizada de las niñas, niños y adolescentes que son asegurados y dónde el control de oficios que se elaboren para ponerlos a disposición de los 76 consejos estatales de familia y bajo el cuidado y protección de los albergues públicos

¹⁹⁵ CEDH Tlaxcala, oficio CEDT/S.E.852/246 de fecha 27 de abril de 2016.

¹⁹⁶ Ambas recomendaciones pueden ser consultadas en <http://cort.as/-SRix> y http://cort.as/-SRj_, respectivamente.

¹⁹⁷ CEDH Jalisco, oficio 790/2016-V, de fecha abril 15 de 2016.

y privados que están debidamente autorizados y reconocidos por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) para recibir a niñas y niños que hayan sido objeto en algún ilícito o maltrato”.¹⁹⁸

334. La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca publicó la Recomendación 4/2014 *Violaciones a los derechos humanos de la niñez y a la legalidad y seguridad jurídica*,¹⁹⁹ dirigida al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca por el caso de abuso sexual contra dos niñas residentes en el Albergue Escolar "Niño Artillero". En esencia, ese Organismo recomendó:²⁰⁰

334.1. Retirar al profesor del grupo.

334.2. Dar cumplimiento a las reglas de operación del programa “Albergues Escolares Indígenas”.

334.3. La profesionalización del personal.

334.4. La implementación de un programa especial tendiente a sensibilizar al personal que interviene en los albergues sobre el respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como para la detección y prevención del abuso sexual infantil, maltrato y violencia escolar.

¹⁹⁸ Ídem.

¹⁹⁹ DDH del Pueblo de Oaxaca, oficio 0056351 de fecha 8 de abril de 2016.

²⁰⁰ Recomendación disponible para consulta en <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/recomendaciones/2014/recomendacion-4-2014.pdf>

334.5. De acuerdo a lo informado por ese organismo, el cumplimiento de la Recomendación se encontraba en trámite a la fecha de corte de esta investigación.

335. En cuanto a Informes Especiales, en los años 2014 y 2015 la CEDH de Jalisco publicó -respectivamente- el *Informe Especial sobre la supervisión del respeto de los derechos humanos de la niñez, en las instituciones responsables de su cuidado y custodia en Jalisco, 2013*, y el *Diagnóstico y pronunciamiento sobre la supervisión del respeto de los derechos humanos de la niñez, en las instituciones responsables de su cuidado y custodia en Jalisco, 2014*.²⁰¹ Para su elaboración, la Comisión Estatal realizó la supervisión formal a 14 Casas hogar, de las cuales 4 fueron albergues públicos y 10 de carácter privado; para constatar cómo se ejercían los derechos humanos de las personas menores de edad que se encuentran bajo su resguardo.

336. Como conclusiones más destacadas en ambos documentos pueden mencionarse los siguientes hallazgos:²⁰²

336.1. La falta o inconsistencia en las medidas de protección civil.

336.2. No se cumple con el perfil de servicios para personas con discapacidad.

336.3. Algunos CAS carecen de personal de trabajo social.

²⁰¹ No obstante, se constató en la página Web de esa Comisión que el estudio se ha realizado desde el año 2011, y en el año 2008 un informe sobre albergues escolares indígenas. Las recomendaciones están disponibles para consulta en la página de esa Comisión Estatal, recuperado de: <http://cort.as/-SRj6> y <http://cort.as/-SRj7>, consultado el 28 de septiembre de 2018.

²⁰² CEDH Jalisco, oficio 790/2016-V, de fecha abril 15 de 2016.

336.4. Existe un número significativo de niñas, niños y adolescentes sin acta de nacimiento, (el cual se redujo en 2015).

336.5. En tres años, 156 personas menores de edad fueron reintegrados a sus familias de origen, cifra que aumentó a 160 en 2015.

336.6. En la mayoría de los CAS se transgreden los derechos a la libertad de expresión, culto y asociación.

336.7. En 2014 persistía la falta de observancia al derecho a la no discriminación.

336.8. Se percibe una marcada desigualdad en las condiciones de vida de las personas menores de edad, ya que dependen de los recursos humanos, materiales y de infraestructura propias de cada CAS.

336.9. Prevalece la lentitud o falta de impulso de los procedimientos jurídicos para el retorno de las niñas, niños y adolescentes albergados a sus hogares, o la incorporación a un nuevo hogar por cuestiones jurídicas.

C. Presupuesto.

337. En este apartado se presentan los datos del presupuesto reportado por las autoridades federales, estatales, que de acuerdo con su marco normativo tienen atribuciones específicas para destinarlo a la atención y protección de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social, tal como se muestra a continuación.

338. Las Direcciones Generales de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la SEGOB; CONAPO INEGI, Indesol, SALUD, a través de la Comisión Nacional contra las Adicciones, la Coordinación General de Protección Civil, así como el IASIS; señalaron no contar con un presupuesto etiquetado para la atención de niñas, niños y adolescentes en CAS.

339. Por otro lado, la Dirección General de Información en Salud, indicó que se remitirá la solicitud al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, sin proporcionar mayores datos; Sedesol, por conducto de su Dirección de Desarrollo de la Plataforma Operativa; el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia y la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP, comunicaron no contar con información relacionados con niñas, niños y adolescentes en CAS.

340. Por lo que hace a la Secretaría de Cultura, la Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil, manifestó contar con un presupuesto de \$248,310.96 para para la ejecución del Programa Alas y Raíces, con el cual se llevan cabo las actividades en los diversos CAS.

341. En la siguiente tabla se representa los montos reportados por el DIF Nacional y los SEDIF, los cuales aludieron recursos presupuestales asignados, que en algunos casos provienen de recursos federales.

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Aguascalientes	Federal	\$783,176.29 ²⁰³	\$1,263,314.72	Sin dato	\$2,045,491.01	2	8	El Presupuesto Estatal se destina al Programa "Sistema Local de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", el cual cuenta con diversos subprogramas.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	\$3,178,200.00	\$3,178,200.00			
Baja California	Federal/Estadal	\$34,109,260.30	\$51,215,940.20	\$48,946,914.40	\$134,272,114.90	2	94	Parte del monto se destinó a la implementación de la Ley General de los Derechos de NNA. El resto fue utilizado en la adquisición de artículos de higiene personal, medicamentos y alimentos, a NNA que se encuentran en CAS privados.
Baja California Sur	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	3	2	No se cuenta con un presupuesto etiquetado para el diseño implementación de planes, programas, y/o políticas públicas para la atención y protección de NNA.
	Estadal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Campeche	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	1	5	El SEDIF no alude a los ejercicios 2014 y 2015.
	Estadal	Sin dato	Sin dato	\$11,248,138.00	\$11,248,138.00			

²⁰³ Presupuesto ejercido.

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Ciudad de México	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	0	5	Este presupuesto es únicamente para el funcionamiento de la Casa Hogar Discapacidad, autorizado de conformidad con el párrafo quinto del artículo 46 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del D.F.
	Estatad	\$5,536,910.00	\$5,500,000.00	\$4,000,000.00	\$15,036,910.00			
Chiapas	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	2		Este monto se destina a Casa Hogar para Adolescentes y Casa Hogar Infantil.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	\$9,487,993.47	\$9,487,993.47			
Chihuahua	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	193 ²⁰⁴		La Subprocuraduría Especializada en Atención a Personas Menores de Edad y la Unidad de Verificación de Establecimientos que prestan Servicios de Asistencia Social opera este presupuesto.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	\$16,399,780.45	\$16,399,780.45			
Coahuila	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	5		El presupuesto fue destinado al Albergue "Camino a Casa" y "Casa de los Niños y las Niñas de Coahuila".
	Estatad	\$50,000.00	\$4,050,000.00	\$241,000.00	\$4,341,000.00			

²⁰⁴ El Estado reportó 193 CAS sin especificar si son públicos o privados.

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Colima	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	3	7	El SEDIF Colima asignó este presupuesto a la atención y protección de niñas, niños y adolescentes en CAS.
	Estatal	\$19,724,852.55	\$22,865,791.70	Sin dato	\$42,590,644.25			Informó contar con 12 CAS, sin embargo no proporcionó información respecto de 2 (si eran públicos o privados).
Durango	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	\$19,487,465.89	2	11	El presupuesto lo ejerce la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema DIF Durango. No se aportó mayor información.
	Estatal	Sin dato	Sin dato	Sin dato				
Estado de México	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	4	Sin dato	El presupuesto se otorga al Gasto Corriente. "Hasta el año 2015 se asignaban recursos al Ramo 12 y 33."
	Estatal	\$17,401,091.00	\$17,500,944.00	\$17,599,944.00	\$52,501,979.00			
Guanajuato	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	1	19	El albergue Temporal para Mujeres, Hijas e Hijos receptores de violencia y el Programa Fortalecimiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil (entrega de apoyos económicos) son los CAS
	Estatal	Sin dato	Sin dato	\$12,880,000.00	\$12,880,000.00			

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
								beneficiados con este presupuesto.
Guerrero	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	1	0	Se destina este presupuesto a la operación del Programa Centro Modelo de Atención para Niñas y Niños en Estado de Vulnerabilidad. "Casa Hogar del DIF Guerrero".
	Estatad	\$1,940,000.00	\$1,800,000.00	\$1,800,000.00	\$5,540,000.00			
Hidalgo	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato		El SEDIF Hidalgo no proporcionó información.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Jalisco	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	42		El SEDIF Jalisco no proporcionó información en este rubro.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Michoacán	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato		El SEDIF Michoacán no proporcionó información.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Morelos	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	2	17	El SDIF Morelos no especifica el monto asignado, sin embargo, está a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Nayarit	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	2	5	El Sistema DIF Nayarit señaló que no cuenta con presupuesto etiquetado.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Nuevo León	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	9	37	El Sistema DIF Nuevo León indica que sí existe un presupuesto, sin embargo, no refiere el monto.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Oaxaca	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	3	19	El Sistema DIF Oaxaca señaló que no cuenta con presupuesto etiquetado para el diseño e implementación de planes, programas y/o políticas públicas para la atención y protección de NNA en CAS.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Puebla	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	5	18	El presupuesto señalado se asigna a cuatro CAS dependientes del Sistema DIF Puebla (Casa de la Niñez Poblana, Casa del Adolescente, Psiquiátrico Infantil, Casa de Ángeles).
	Estatad	\$42,431,902.50	\$42,638,177.28	Sin dato	\$85,070,079.78			

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Querétaro	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	1	21	El Sistema DIF Querétaro señaló que no cuenta con presupuesto etiquetado para el diseño de implementación de planes, programas y/o políticas públicas para la atención y protección de NNA en CAS, sin embargo, ha gestionado ante la Legislatura Local la necesidad de contar con dicho presupuesto.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Quintana Roo	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	7	Sin dato	El SEDIF Quintana Roo no proporcionó información.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
San Luis Potosí	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	5	Sin dato	Este presupuesto se asigna a cinco CAS dependientes del Sistema DIF San Luis Potosí (Rosario Castellanos, Rafael Nieto, Instituto Estatal de Ciegos, Ebenzer y Casa Cuna Margarita Maza de Juárez).
	Estatad	Sin dato	Sin dato	\$50,371,036.00	\$50,371,036.00			
Sinaloa	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	3	12	El Sistema DIF Sinaloa no cuenta con presupuesto etiquetado para el diseño de implementación de

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			planes, programas y/o políticas públicas para la atención y protección de NNA.
Sonora	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	\$11,580,220.00	49		El presupuesto se distribuye en el Centro de Asistencia Integral para Menores Víctimas de Maltrato Unacari, Hogar Temporal Jineseki y el Programa de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato				
Tabasco	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	\$9,568,915.00	4	Sin dato	Este presupuesto se asigna al Centro de Desarrollo Infantil Casa Hogar, Casa Hogar para Menores en Abandono y Orfandad, Albergue Temporal para Menores Víctimas de Maltrato, Centro de Atención para Menores con problemas de Farmacodependencia y de Calle.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	\$124,000.00			
Tamaulipas	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	14	41	El SEDIF Tamaulipas no proporcionó información en este rubro.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			

Entidad federativa	Presupuesto	2014	2015	2016	Total	CAS Púb.	CAS Priv.	Observaciones
Tlaxcala	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	2	2	El SEDIF Tlaxcala no proporcionó información en este rubro.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Veracruz	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	15	24	El Sistema DIF Veracruz no cuenta con presupuesto etiquetado; sin embargo, ha llevado programas con presupuesto federal y local. sin embargo, no señala montos.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Yucatán	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin respuesta		El Sistema DIF Yucatán no proporcionó información.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
Zacatecas	Federal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	2	2	Es SEDIF Zacatecas no cuenta con presupuesto propio.
	Estatad	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato			
DIF Nacional	Federal	Sin dato	Sin dato	\$18,836,484.00	\$18,836,484.00	5	0	Presupuesto asignado a los cinco centros de asistencia social durante el ejercicio 2016.

Elaboración de la CNDH

342. Se considera que no hay elementos suficientes para calcular un promedio anual a nivel nacional, asimismo se puede observar la disparidad de presupuestos asignado

en cada entidad federativa, en relación con el número de CAS, y la población residente, como se muestra a continuación:

343. La Ciudad de México, el SEDIF señaló que “[...] *no cuenta con Unidades de Cuidados Alternativos propias*”; no obstante el presupuesto señalado corresponde a la partida 4412 por el concepto “Casas Hogar Discapacidad” que es el que se reporta en este informe.²⁰⁵

344. Tlaxcala manifestó encontrarse en “[...] *proceso de ajustar el recurso extraordinario con la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado*”;²⁰⁶ y el DIF Quintana Roo apuntó que: “[...] *no obra en archivos de la Procuraduría dicha información*”.²⁰⁷

345. Se desconocen las posibilidades y presupuestos de los CAS privados pues los SEDIF no cuentan con datos al respecto.

346. El CET de la PGJ Ciudad de México indicó no contar con presupuesto etiquetado para su funcionamiento, sino que opera con el presupuesto de la Procuraduría destinado a la atención de víctimas del delito. De igual manera, el IASIS informó que no posee una partida específica para la atención de niñas, niños y adolescentes.²⁰⁸

²⁰⁵ SEDIF Ciudad de México oficio DIF-DF/DEAJ/DJC/253/2016 de 14 de marzo de 2016.

²⁰⁶ SEDIF Tlaxcala oficio 0000369 de 17 de marzo de 2016.

²⁰⁷ SEDIF Quintana Roo oficio PPNNAF/0069/2016 de 1 de abril de 2016.

²⁰⁸ IASIS Ciudad de México oficio DGIASIS/2932/2016 de 16 de diciembre de 2016.

347. En México, diversas problemáticas afectan a la infancia y adolescencia, entre las cuales se pueden mencionar la desigualdad social, el incumplimiento del principio de no discriminación, la pobreza multidimensional, la vulneración de niñas y niños indígenas, la violencia, la explotación económica y sexual de mujeres y la trata de niñas y niños migrantes, la explotación laboral infantil, la insuficiencia en la armonización de la propia legislación con las normas internacionales (más allá de algunos avances parciales).

348. Esas circunstancias tienen como consecuencia la vulneración a los derechos de niñas, niños y adolescentes, por lo que, para salvaguardar su integridad física y emocional, en determinados casos resultará necesario integrarlos a un sistema alternativo de protección, como el acogimiento residencial brindado por un CAS público o privado. De suceder lo anterior, el Estado asume la posición de garante con relación a ellas y ellos, pues adopta medidas concretas para sus cuidados y atenciones, así como para determinar su situación jurídica, acorde a las características específicas de cada niña, niños o adolescente, y observando su interés superior.

349. Los problemas y retos que presenta el respeto y vigencia de los derechos humanos de todas las niñas, niños y adolescentes -particularmente aquellos que se encuentran carentes de cuidados familiares y/o que encuentran bajo un sistema alternativo de protección-, van desde lograr que sean considerados como sujetos plenos de derecho y no sólo como objeto de protección jurídica, hasta materializar las vías y medios para que tengan acceso efectivo a sus derechos, lo que reclama la acción conjunta y articulada de autoridades con la participación de la sociedad.

VI. Observaciones

350. De acuerdo a la metodología trazada en este Informe Especial, se presenta el análisis de la información proporcionada en los rubros siguientes:

❖ **Sobre los planes, programas y políticas públicas dirigidas a la población menor de edad residente en CAS.**

351. Esta Comisión Nacional constata que el panorama general actual de los procedimientos de atención a niñas, niños y adolescentes quienes por diversas causas se encuentran bajo la protección de los centros de asistencia social públicos y privados en México, enfrenta grandes retos para materializar los estándares y objetivos que la Ley General de la Niñez fijó en esa materia.

352. Se observa que aún prevalece la ausencia de políticas públicas integrales dirigidas a la población menor de edad residente en CAS que analice el problema de la institucionalización con perspectiva global, esto es, identificando sus causas; los principales factores de riesgo; las consecuencias para el proyecto de vida individual; los costos financieros; la actuación y responsabilidad de las familias, la comunidad y autoridades del Estado; el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en todos los procedimientos e instancias que intervienen para su protección; la operación institucional, y las posibles soluciones que, atendiendo a su circunstancia particular, puedan ser las más adecuadas para restituir los derechos que les han sido transgredidos.

353. Ello se desprende con claridad de la información aportada por las dependencias que, en su mayoría, manifestaron carecer de información desglosada sobre ese grupo específico. Tal circunstancia puede atribuirse principalmente a la caracterización de la

infancia como un grupo homogéneo, el no reconocimiento de su carácter de sujetos de derechos, y las dificultades para la actuación transversal de la administración pública.

354. Se observa que si bien es cierto la normatividad que rige el trabajo de las autoridades contempla atribuciones para llevar a cabo acciones dirigidas a personas menores de edad, por lo general éstas conciben a la niñez y adolescencia como un grupo homogéneo con las mismas posibilidades de acceder al ejercicio de sus derechos, y cuya consecuencia es que se omita establecer indicadores desglosados a su población objetivo (edad, sexo, escolaridad, discapacidad, migración, en situación de calle, víctimas de violencia, origen social, carentes de cuidados familiares, etc.).

355. Así, por ejemplo, el CENSIA y la DGIS, ambos pertenecientes a la Secretaría de Salud, manifestaron carecer de estadísticas sobre los servicios que proporciona ese sector a la población residente en CAS, cuando en contraste, INEGI aseguró en el CAAS que, en 2015, la cobertura de servicios médicos para ese grupo alcanzó un 97%. Tal hecho permite deducir que únicamente los centros y albergues públicos y privados visitados por INEGI para la elaboración del censo referido, poseen información sobre ese indicador, situación que dificulta la recopilación periódica y sistemática de datos; el análisis comparativo de resultados; la medición de la efectividad de la atención y aumenta la posibilidad de que se excluya de la cobertura de planes, programas o políticas a quienes se encuentren bajo la tutela de algún CAS.

356. Idéntica problemática se reconoció en la ejecución del Programa de Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL, en que Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), hizo constar las dificultades para precisar la población

objetivo a la que se dirige, lo que deviene necesariamente en un impedimento para la evaluación adecuada de los resultados.

357. En 2015, el CONEVAL, dio a conocer el *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015* del PAJA,²⁰⁹ en el que señaló -entre otras cuestiones- que el Programa no contaba con evaluaciones de impacto debido a la insuficiencia de datos para realizarla, así como de información para caracterizar a la población atendida, y que no contaba con instrumentos para medir el nivel de satisfacción de la población beneficiada con los apoyos recibidos. El CONEVAL recomendó a la SEDESOL identificar claramente el problema a atender, un enfoque de resultados que refleje el cambio que se pretende lograr en la población objetivo, y desarrollar estrategias sostenidas de coordinación con gobiernos estatales y otros programas.

358. Como ejemplo, en este informe se mencionó el PAJA de SEDESOL, cuyos apoyos indirectos a niñas y niños cuyos padres y madres son trabajadores del campo, consistieron principalmente en contribuciones para la subsistencia alimentaria y alojamiento. Para 2016, el Programa fue robustecido pues se contempló el establecimiento de centros de desarrollo integral infantil y garantizar otro tipo de servicios para ese sector de la población, logrando un enfoque más integral y acorde con el paradigma de la Ley General de la Niñez.

359. También se plantea como obstáculo para la creación de una política integral la concepción de la niñez y adolescencia como meros receptores pasivos de asistencia o beneficios sociales y no como sujetos de derechos. La primera consecuencia

²⁰⁹ CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*, recuperado de: <http://cort.as/-SY9-f>, consultado el 28 de septiembre de 2018.

importante de esa visión, es que muchas de las acciones dirigidas a ese grupo social conservan su carácter asistencialista, es decir, tratan de paliar o aminorar problemas específicos mediante concesión directa de bienes o servicios en dinero o en especie, pero omiten considerar el estatus global de los derechos de las personas menores de edad e impulsar la satisfacción de todos y cada uno de ellos. Además, escasamente se toma en cuenta la opinión de los titulares de los derechos en el diseño de acciones ni se repara en el deber de conocer su perspectiva sobre la calidad de la atención que están recibiendo.

360. Asimismo, se muestra cómo el desconocimiento de premisas básicas como el interés superior de la niñez o la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes -proceso de toma de decisión-, propician abusos, omisiones, negligencia e incluso, pérdida de la vida de algunos de ellos(as). *Verbigracia*, la victimización secundaria que sufren miles de adolescentes en contexto de movilidad al permanecer en una estación migratoria o CAS cuyo personal ignora su condición de vulnerabilidad previa y los trata como simples objetos de protección, o aquellos casos suscitados en CAS privados donde las personas supuestamente responsables de su protección, niegan su dignidad al violentarlos, privarlos de la libertad e impedir el contacto con sus familias.

361. Todas esas conductas son desde luego, violaciones a sus derechos que no pueden ser toleradas, bajo ningún argumento, en un Estado Democrático de Derecho; por ello, reconocer que las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, implica asumir la observancia de los principios rectores de la Ley General de la Niñez en toda acción, decisión o trámite en que se vean involucrados, y crear las condiciones para favorecer su ejercicio con independencia de la situación en que se encuentren.

362. Otra causa que impide la construcción de políticas integrales, es que la Administración Pública Federal opera bajo un esquema rígido de sectorización en el cual cada instancia se considera competente únicamente para la atención de problemas concretos que corresponden a su materia, pero no se efectúa un análisis sistémico de la situación de las niñas, niños y adolescentes a quienes se dirige su actuación, menos aún se advierte una coordinación interinstitucional para la atención de este grupo poblacional.

363. Para materializar ese trabajo articulado, es evidente que se requiere que todos los actores tengan como base la perspectiva de derechos de la niñez y adolescencia, a efecto de que las acciones giren en torno a un mismo punto de partida; en tal escenario, contar con un marco conceptual adecuado que permita dilucidar la ruta de actuación, es fundamental.

364. En este sentido, la perspectiva de derechos humanos se contrapone al enfoque de necesidad, ya que establece que las actividades deben tener carácter integral, proporcionar metas a largo plazo y estar definidas de forma clara. Se debe contar también con un conjunto de estándares para medir los avances y progresos, y contemplar e involucrar a los diversos grupos de población, identificados y reconocidos como protagonistas clave en el proceso de desarrollo, en este caso, la niñez y la adolescencia, para la elaboración e implementación de normas, políticas y acciones.²¹⁰

365. la información aportada por los SEDIF se desprenden acciones en cumplimiento de diversas obligaciones legales, pero no políticas públicas de atención integral a niñas, niños y adolescentes residentes en los CAS; es decir, un importante número de

²¹⁰ Cfr. Orientaciones para las Áreas Especializadas en los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, CNDH-UNICEF, 2016, p. 10.

ellos refirió que los servicios que prestan los CAS son *per se* un programa o política pública, cuando para considerarlos dentro de esa categoría deben cumplir las características que refiere la Ley de Planeación.²¹¹

366. Esa cuestión que parece afectar solo a la forma, incide notablemente en el resultado de las intervenciones estatales para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, debido a la falta de precisión sobre los objetivos de la actuación; los mecanismos más eficaces para realizarlos, y las autoridades que deben participar en su implementación; por ello, se afirma que la delimitación de las acciones gubernamentales que buscan el desarrollo integral de ese grupo social, debe ser clara y concisa de manera que puedan plantearse y valorarse en su justa dimensión sus metas y alcance, para generar un impacto real en las condiciones de vida de la población objetivo.

367. Tal apreciación se torna esencial al arribar al campo de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos, en que se requiere especial cuidado para seleccionar la metodología para constatar los avances, pues de ello depende que puedan efectuarse análisis comparativos sobre una base común y

²¹¹ La Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 193, última reforma 16 de febrero de 2018, en su Capítulo Cuarto detalla que podrán existir programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los cuales deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo vigente, contener los objetivos, prioridades y políticas que deberán regir el sector o institución de que se trate y contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. Asimismo, de acuerdo al CONEVAL, son considerados programas o acciones de desarrollo social los que: se encuentren alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico; hayan sido operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante varios ejercicios fiscales; cuenten con algún documento normativo: reglas, lineamientos o manual de operación (o similares, sujetos a revisión), o cuando no cuenten con un documento normativo, presenten información respecto de su objetivo y asignación de presupuesto. Ref. CONEVAL, *Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2013-2014*, septiembre 2016, México, p. 7. Recuperado de: <http://cort.as/-SY96>, consultado el 28 de septiembre de 2018.

obtener conclusiones certeras sobre la situación de la niñez y adolescencia residentes en CAS en las distintas regiones geográficas.

368. Ya en 2014, el CONEVAL se pronunció sobre la dificultad de examinar la efectividad de los programas sociales a nivel estatal en comparación con el federal, debido a que el contenido y métodos de evaluación utilizados en el primer caso son ampliamente heterogéneos: algunos no están sujetos a reglas de operación; no se someten a evaluaciones externas, o bien se implementan una sola ocasión.²¹² Esa tarea es especialmente relevante en el marco de las obligaciones internacionales que el Estado Mexicano ha contraído al suscribir la *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*,²¹³ cuyo cumplimiento requiere de instituciones y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas idóneos que permitan la fiscalización ciudadana e incrementen la participación social en todos los ámbitos de la administración pública,²¹⁴ en que se incluyen evidentemente los derechos de niñas, niños y adolescentes.

369. De forma general, se aprecia que el diseño e implementación de acciones para prevenir las causas que conllevan a determinar el ingreso de una niña, niño o adolescente a un CAS, así como para procurar la reintegración familiar, quedan fuera de la mira de la mayoría de las autoridades.

²¹² UNICEF, *Alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio con Equidad. Una mirada desde la infancia y adolescencia en México*, p. 59, disponible en <http://cort.as/-SY9A>.

²¹³ La Asamblea General de Naciones Unidas, fijó en la Agenda 2030 grandes objetivos que poseen un carácter integral y cuyo alcance es universal, encaminados a terminar con la pobreza extrema, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y combatir el cambio climático; todo desde un enfoque diferenciado que reconoce que, en la ejecución de las metas, deben considerarse las múltiples realidades, capacidades, niveles de desarrollo, políticas y prioridades de cada país. Ref. ONU, Asamblea General, Doc. A/70/L.1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

²¹⁴ *Idem*.

370. Sobre ese punto, conviene reconocer que el quehacer en ese rubro no es exclusivo de los Sistemas DIF, dado que como lo indican las cifras plasmadas en este trabajo, se trata de un problema complejo que implica factores económicos, sociales, culturales, educativos, cuya atención recae en los ámbitos de actuación de una multiplicidad de instancias y actores sociales.

371. De las aportaciones de las autoridades federales, se desprende escasa articulación e interrelación para la ejecución de los programas, exhibiendo una importante área de oportunidad para el trabajo transversal que posibilite, por ejemplo, el intercambio de información entre autoridades que potencie el alcance de las acciones programadas, o cuyo objeto sea ampliar la cobertura de los beneficios.

372. En este Informe Especial, se confirma que diversas instancias consideran que la protección de niñas, niños y adolescentes residentes de los CAS, es competencia exclusiva del DIF Nacional o los SEDIF, y que, por tanto, son ellos los obligados a contar con información al respecto, lo cual resulta una premisa falsa, ya que la atención y protección a la niñez y adolescencia es una obligación irrenunciable por parte del Estado mexicano, a través de todas sus instituciones, involucrando al sector privado y social.

373. Las niñas, niños y adolescentes que viven en CAS enfrentan mayores obstáculos para acceder plenamente al ejercicio de sus derechos, derivados de factores como inadecuada infraestructura, falta personal especializado, así como capacitación y evaluación, inexistencia de registro de supervisión de los CAS, ausencia de modelos de atención integral que contemple planes individualizados para la salvaguarda de sus derechos, falta de recursos materiales, reglamentos y lineamientos que normen la operatividad de cada Centro de manera armónica con la LGNNA.

374. Mediante el presente estudio se ha podido notar que sí bien es cierto existen algunas acciones dirigidas a la niñez y adolescencia que viven en CAS, también cierto es que éstas son desde una perspectiva asistencialista, por lo que se insta al Estado mexicano a crear políticas públicas desde un enfoque en donde las niñas, niños y adolescentes sean sujetos plenos de derechos.

375. No debe perderse de vista que las niñas, niños y adolescentes requieren de una atención integral que garantice el ejercicio de todos y cada uno de sus derechos sin privilegiar unos sobre otros por considerarlos más prioritarios.

376. Es menester considerar que, de acuerdo al artículo 122, fracción VI, inciso a) de la Ley General de la Niñez, el ingreso a un CAS tiene el carácter de medida urgente de protección, cuyo objetivo es salvaguardar a niñas, niños o adolescentes de un riesgo inminente contra su vida, integridad o libertad; ello significa que se trata de un recurso extraordinario que puede utilizarse siempre y cuando concurren las circunstancias señaladas, por lo que su naturaleza es la de una medida provisional para salvaguardar de inmediato a la o el afectado de actos u omisiones que puedan significar un menoscabo a su integridad o derechos.

377. Mientras que el objetivo de los servicios que proporcionan los CAS es limitado, el de la política pública que se diseñe para la atención de las niñas, niños y adolescentes usuarios, debe poseer la amplitud necesaria para incluir acciones de prevención; mejora de los procesos de atención; la restitución de los derechos; la reparación del daño; garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos de ese grupo poblacional, y propiciar que quienes se encuentran en ellos, tengan la oportunidad de reintegrarse a su familia o integrarse a un nuevo núcleo familiar en el menor tiempo posible.

378. La concepción “tradicional” del funcionamiento de la administración pública, está transitando por un proceso de evolución notable y significativo para los derechos de la niñez y adolescencia, encabezado por el SIPINNA, pues como se mencionó anteriormente, ese Sistema es el encargado de construir la política pública integral a que nos referimos en el presente apartado.

379. Desde su instalación en 2015 a la fecha, el SIPINNA reporta avances en la coordinación institucional a nivel federal y ha impulsado la conformación de los Sistemas Estatales de Protección. En su seno, se han integrado Comisiones especiales de trabajo avocadas a la atención de problemas prioritarios para la niñez mexicana, tales como la violencia; la explotación y el abuso; el desarrollo infantil temprano; la igualdad sustantiva; la justicia para adolescentes en conflicto con la ley; la de protección especial de niñas, niños y adolescentes, y el seguimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

380. Esta CNDH considera que, tanto el SIPINNA como los Sistemas Estatales de Protección Integral, deben encaminar sus esfuerzos atender la situación y problemas de la población menor de edad que reside en los centros asistenciales públicos y privados del país, considerando todas las fuentes de información posibles que le permitan contar con un mapeo general del estado de la cuestión, y sobre todo, conminar a las instancias involucradas en todas las fases de atención, a adoptar una línea común de trabajo cuyo centro sea la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia.

❖ **Falta de información precisa y desagregada.**

381. De la información obtenida por las autoridades federales y locales, los SEDIF, Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales, se revela una patente carencia e imprecisión en los datos sobre la situación y características de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en los CAS, así como sobre aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de esas instituciones, con independencia de si son públicas o privadas.

382. Un número importante de Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de los Estados no cuentan con registros o bases de datos actualizadas y unificadas que permitan identificar, entre otras cuestiones, los motivos por los que niñas, niños y adolescentes ingresan a los CAS; sus características particulares; las instituciones a las que son canalizados; el índice de reintegración familiar; y su situación jurídica respecto al estado de las averiguaciones previas o carpetas de investigación.

383. Así, se advierte que las autoridades consideran que la labor de control y seguimiento de las canalizaciones, ingresos y egresos de niñas, niños y adolescentes a CAS, es competencia exclusiva de los SEDIF, se constata que la transversalización de la perspectiva de derechos en la actuación pública para la protección de ese grupo poblacional debe ser un tema prioritario en la agenda del SIPINNA para asegurar que todas las autoridades conozcan los derechos de la niñez y adolescencia, así como las obligaciones constitucionales y legales establecidas para garantizar su seguridad jurídica e integridad, pues debe soslayarse la complejidad que representa la atención a este grupo poblacional con motivo de su edad, la problemática que haya enfrentado, su contexto social, condiciones de vida, por mencionar algunos elementos.

384. Las deficiencias en infraestructura tecnológica para el registro y procesamiento de información inherentes a las personas menores de edad que las autoridades atienden, son un factor que obstaculiza la recopilación de datos. Asimismo, se evidenciaron las dificultades de las Procuradurías para proporcionar datos precisos sobre los delitos que se cometieron en agravio de niñas, niños y adolescentes canalizados que residen en los centros de asistencia social, debido a que, en su mayoría, omiten recabar ese tipo de información.

385. Un panorama análogo se presenta en los SEDIF, pues ha quedado de manifiesto en esta investigación la carencia de información detallada sobre niñas, niños y adolescentes residentes en CAS, por lo general, se desconoce el sexo, edad, nacionalidad, escolaridad, discapacidades, tipo de institución en que se encuentran, situación jurídica, fecha de ingreso y motivo por el que la población contabilizada se encuentra en un centro.

386. De igual manera, los padrones de población de personas menores de edad y respecto a los centros de asistencia social que poseen las diferentes autoridades federales como locales no son homogéneos ni específicos; y el hecho de que algunas autoridades hayan omitido brindar respuesta a la petición formulada por esta Comisión Nacional, genera incertidumbre respecto a la magnitud real de esa población y las condiciones reales de vida que enfrentan.

387. El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por esa situación, debido a que actualmente el número de total de niñas y niños privados de un entorno familiar es desconocido.²¹⁵ Asimismo, de acuerdo con UNICEF “La

²¹⁵ Observaciones Finales sobre los Informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafo 39, inciso (b).

*ausencia de datos desagregados contribuye a invisibilizar el fenómeno y especialmente la situación de algunos grupos de niños [...]*²¹⁶

388. Debe reconocerse que a partir de la expedición de la Ley General de la Niñez y las legislaciones locales en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, los Sistemas DIF Nacional y Estatales están trabajando en la conformación de registros que permitan una mejor captura y sistematización de la población, lo cual seguramente redundará en importantes avances para implementar el Registro Nacional de CAS y la caracterización adecuada de la población objetivo; por ello, la red que conforman las Procuradurías de Protección Integral Federal y Locales, deben encaminar sus esfuerzos para lograr que la base de datos cumpla con los estándares internacionales expuestos en este Informe Especial, los cuales exigen precisión y actualización constante de los ingresos, egresos y situación jurídica de las personas menores de edad bajo la protección de los CAS, en virtud de que contar con información fidedigna para salvaguardar su integridad.

389. Como se apuntó en párrafos anteriores, saber con exactitud quiénes son y dónde se encuentran las niñas, niños y adolescentes que residen en los centros, puede coadyuvar a prevenir la comisión de delitos en su contra; los datos concretos sobre su *modus vivendi* facilitarán a las autoridades la toma de decisiones en atención a su interés superior; permitirán identificar el estatus de satisfacción de sus derechos humanos; posibilitará detectar con mayor certeza las causas de fondo por las cuáles el internamiento en CAS es una medida de cuidado alternativo utilizada frecuentemente por el Estado; el tiempo de internamiento y las principales dificultades

²¹⁶ Palummo, Javier, *La situación de niños, niñas y adolescentes en las Instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*, Panamá, UNICEF Oficina regional para América Latina y el Caribe, 2013, p. 19.

para la reintegración familiar o la adopción; posibilitará proyectar acciones para facilitar desinstitucionalización y prevenir el ingreso a los centros; se podrá determinar con claridad qué procedimientos deben mejorar para lograr una protección efectiva de sus derechos, y en consecuencia, diseñar e implementar programas, planes y políticas públicas que abonen a su desarrollo integral.

390. Por ello, se exhorta a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes dar seguimiento puntual a los acuerdos alcanzados en noviembre de 2016 en la Sesión de Instalación de la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes del SIPINNA.²¹⁷ En particular, se enfatiza la exigencia de aplicar en el corto plazo los documentos normativos para la regulación de CAS (autorización, registro, supervisión y certificación) para: establecer modelos de atención, lineamientos, reglamentación y códigos de ética para la regulación interna de los centros; consolidar esfuerzos para activar el estándar de profesionalización de personal que atiende directamente a niñas, niños y adolescentes en los CAS y continuar con los trabajos para la integración y el funcionamiento del Registro Nacional de CAS.

391. Asimismo, es de suma importancia que los Sistemas de Protección Integral locales impulsen la consolidación de los registros correspondientes en su ámbito de competencia territorial e implementen mecanismos para que las autoridades responsables compartan con ellos la información estadística sobre ese grupo poblacional, de forma que puedan contar con los elementos indispensables para el diseño de políticas públicas que respondan a las condiciones particulares que el problema de las niñas, niños y adolescentes en CAS presenta en las diversas

²¹⁷ Acta de la Sesión de Instalación de la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes del SIPINNA, SIPINNA/ORD/02/2016, disponible en <http://cort.as/-SY9G>.

entidades federativas. De igual forma, los SIPINNA locales podrían recomendar a las autoridades encargadas de la recopilación de datos, la adopción de determinadores indicadores que sean necesarios para esclarecer algún punto en particular de la situación de la niñez, por ejemplo, especificar el tipo de violencia sufrida, quién la generó, si cuenta o no con registro de nacimiento, entre otros. Sólo de esta forma, los SIPINNA podrán determinar con claridad las áreas de oportunidad en el trabajo de las autoridades para hacer más eficiente y efectiva la protección que proporciona el Estado a las personas menores de edad que requieren ser alojados en un CAS.

392. Es de reconocerse el valioso trabajo del INEGI, el INDESOL y la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), en la realización del Censo CAAS de 2015, quienes fueron pioneros en la recopilación de datos sobre las condiciones de vida de esa población a nivel nacional. Se estima pertinente que esas instancias unan sus esfuerzos para actualizarlo periódicamente a efecto de constatar la evolución en las condiciones y servicios proporcionados por los centros a la población menor de edad, y ampliar y precisar el catálogo de indicadores de manera que se refieran a condiciones más específicas de los(as) residentes, los cuales deberán tener como base requerimientos que establece la Ley General de la Niñez en materia de CAS.

❖ Características de la población menor de edad residente en CAS.

393. Representa un gran reto la recopilación y sistematización de la información como estándar obligatorio para toda institución pública o privada que brinde cuidados, atenciones y alojamiento a personas menores de edad. Al respecto, el trabajo de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es fundamental

en la actuación de los DIF Estatales para homologar las bases de datos sobre las niñas, niños y adolescentes en CAS, a fin de alimentar el Registro Nacional (RENCAS).

394. Es indudable que el RENCAS será una herramienta que dará certeza respecto del número de niñas, niños y adolescentes que ingresen y egresen en CAS, es decir, su ubicación, así como los motivos de su alojamiento, su situación jurídica, si tienen alguna discapacidad, auto adscripción indígena, y demás datos generales que permitan su identificación.

395. También, debe ser una herramienta sujeta a evaluación, de manera que pueda revisarse si la información en él contenida es suficiente y adecuada como insumo para la construcción de las políticas públicas por parte del SIPINNA federal y locales, toda vez que entre más desagregados se encuentren los datos que se recaben, las acciones que se emprendan en beneficio de esa población serán focalizadas y, en consecuencia, más efectivas.

396. Al cotejar las cifras de niñas, niños y adolescentes albergados en los CAS, se advierte una diferencia significativa en cuanto al género: los niños y adolescentes albergados superan en número a las niñas, adolescentes, estimación que concuerda con los cálculos del INEGI en 2015. Esa diferencia debería ser objeto de estudio por parte de las Procuradurías y Sistemas de Protección, a efecto de determinar el peso que la variable de género tiene en la decisión de determinar el ingreso de una persona menor de edad a algún centro, para que, de ser el caso, se implementen acciones de prevención más efectivas y focalizadas en razón de ese factor.

397. Asimismo, se encontró que sólo algunos centros reúnen información sobre la pertenencia a una comunidad indígena o sobre la condición de discapacidad de las

personas menores de edad que ingresan a ellos, omisión que obstaculiza visibilizar a esos grupos e identificar qué tipo de situaciones viven con mayor frecuencia para ser atendidas por el Estado.

398. Sobre la niñez y adolescencia indígena el Comité ha recomendado a los Estados “[...] reunir datos sobre la situación familiar de los niños indígenas, incluidos los [...] que estén en hogares de acogida y en proceso de adopción. Esa información debería utilizarse para formular políticas sobre el entorno familiar y otro tipo de tutela [...] de forma que se tenga en cuenta su contexto cultural.”²¹⁸

399. Con relación a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad ese organismo internacional ha expresado al Estado mexicano que debe “[...] evitar el abandono de niñas y niños con discapacidad y su institucionalización”;²¹⁹ asimismo en la Observación General No. 9, el Comité indicó que la niñez y adolescencia con discapacidad tiene cinco veces más probabilidades de ser víctimas de abusos,²²⁰ y ha externado su preocupación por el gran número de ellos(as) que son colocados en instituciones afirmando que “La calidad de los cuidados que se ofrecen, sea de educación, médicos o de rehabilitación, con frecuencia es muy inferior al nivel necesario para la atención a los niños con discapacidad por falta de normas explícitas o por la no aplicación de las normas y la ausencia de supervisión. Las instituciones también son un entorno particular en que [...] son más vulnerables a los abusos

²¹⁸ *Ibíd.*, párrafo 47.

²¹⁹ Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados México. Observación número 46 (b).

²²⁰ Comité de la Niñez, Observación General No. 9, *Los derechos de los niños con discapacidad*, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párrafo 42.

mentales, físicos, sexuales y de otro tipo, así como al descuido y al trato negligente [...]".²²¹

400. Para el Comité de la Niñez, es primordial establecer programas para la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, y sostiene que, con independencia de la medida de cuidado que se adopte debe efectuarse "*[...] una revisión periódica del tratamiento que se ofrece al niño [niña o adolescente] y de todas las circunstancias relacionadas con su colocación con objeto de supervisar su bienestar*".²²²

401. Otro de los subgrupos de personas menores de edad que requiere condiciones especiales de atención es el conformado por niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad no acompañados, pues este fenómeno fue identificado como una de las causas más importantes a nivel nacional de internamiento en los CAS. En el informe *Migración de Niñas, Niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de Módulos y Albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*. Se identificaron que en los años 2014 y 2015 se atendieron en módulos o albergues a 53,950 niñas, niños y adolescentes²²³.

402. Debe destacarse que el 10 de agosto del año 2016 fue publicado el *Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos*

²²¹ *Ibídem*, párrafo 47.

²²² *Ibídem*, párrafos 49-50.

²²³ Lorenzen Martiny, Matthew James, *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*, México: CONAPO, DIF Nacional, 2016, p. 111.

de Niñas, Niños y Adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios, en el que se atribuye al Sistema Nacional DIF y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes la coordinación y colaboración para realizar, en sus ámbitos de competencia, las acciones siguientes:

402.1. Proporcionar alojamiento temporal a niñas, niños y adolescentes y brindarles servicios de atención integrales.²²⁴

402.2. Realizar la evaluación inicial a las personas menores de edad que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo a que se refiere el artículo 98 de la Ley General de la Niñez.²²⁵

402.3. Proporcionar al Instituto Nacional de Migración la información necesaria sobre las instituciones públicas o privadas que puedan brindarles atención, para que el Sistema Nacional DIF gestione su canalización, en tanto se resuelve su situación migratoria.

402.4. Identificar riesgos inminentes contra la vida, integridad y libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes.

402.5. Representar jurídicamente, en su caso, a niñas, niños y adolescentes.

²²⁴ Obligación establecida en el artículo 176 del Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012 última reforma publicada el 23 de mayo de 2014.

²²⁵ Artículo 98 Ley General de la Niñez. *“En Caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños y adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración, a fin de adoptar medidas de protección especial [...]”*

402.6. Ordenar medidas urgentes o especiales de protección, así como su seguimiento.

402.7. Elaborar los planes de restitución de derechos, conforme a la detección de las vulneraciones detectadas.

403. Con ello se pretende salvaguardar la integridad de las personas menores de edad y garantizar que sean tratados con dignidad y se cumplan plenamente sus derechos humanos.

404. La mayor concentración de niñas, niños y adolescentes albergados en CAS se presenta en los Estados de la frontera norte; ello es un dato relevante si consideramos que en esa área geográfica alrededor de 11,202 personas menores de edad fueron atendidas en estaciones migratorias o albergues del DIF Nacional en 2015,²²⁶ y que la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS 2010) reveló que el norte de México es la región donde más personas menores de edad reportaron haber sido golpeados o atemorizados por sus familiares y donde reside el mayor porcentaje de la población que considera que ese grupo etario no tiene derechos por ser personas menores de edad.²²⁷

405. Por otra parte, resultan preocupantes los datos señalados en el Informe *sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades*

²²⁶ Lorenzen Martiny, Matthew James, *Op cit*, p. 111.

²²⁷ Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación, UNICEF, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010*, México, los autores, 2011, p. 50, 51 y 101.

de protección internacional, elaborado por este Organismo Nacional, en el que se indica que Instituto Nacional de Migración informó que en 2015 aseguró a 36,174 niñas, niños y adolescentes en contextos migratorios, de los que únicamente, 12,414 fueron canalizados a alguno de los Sistema Estatales DIF,²²⁸ el resto, aparentemente, permanecieron en estancias migratorias.

406. En ese informe se propone al Instituto Nacional de Migración que realice las acciones necesarias a fin de las niñas, niños y adolescentes en contextos migratorios sean canalizados y traslados de manera inmediata a los Sistemas DIF, y evitar que permanezcan en la estación migratoria, tal y como se ordena en el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

407. Se observa, a nivel nacional, una clara tendencia a la institucionalización en CAS privados. La capacidad estatal para establecer y operar centros es limitada, en tanto que existe una proliferación de sociedades y asociaciones civiles que prestan esos servicios. El dato no es novedoso, pero se torna relevante cuando se relaciona con el número de canalizaciones que realizan las autoridades ministeriales, pues de la información que fue posible obtener se advierte que éstas son responsables del ingreso de personas menores de edad a los CAS, y que sus remisiones son mayoritariamente a centros públicos dependientes de los SDIF y no a CAS privados.

408. Otro punto que preocupa a este Organismo Nacional es la ausencia de controles adecuados sobre las personas menores de edad que son canalizados a los CAS por las autoridades de procuración de justicia. Fueron muy pocas las Procuradurías o

²²⁸ Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, Elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Octubre de 2016, Párrafos 240 y 242, disponible en <http://cort.as/-SY9T>.

Fiscalías que pudieron proporcionar referencias al respecto, ya sea por falta de datos o, expresamente, porque no lo consideran una labor de su competencia. El problema con la incertidumbre es que, ante esa carencia de información, aumentan las probabilidades de que su integridad y derechos sean vulnerados.

409. Se percibe que los(as) agentes del Ministerio Público consideran cumplida su tarea cuando resguardan a las presuntas víctimas de delitos o las separan de alguna situación de riesgo, depositando la responsabilidad por las mismas en los SDIF. No obstante, ello no debe ser óbice para que se capturen datos específicos sobre la población que atienden, en especial si se trata de personas menores de edad.

410. Considerando que el internamiento debe ser un último recurso por parte del Estado para salvaguardar la integridad de una niña, niño o adolescente en situación de riesgo como víctima de algún delito, los Ministerios Públicos a cargo de las indagatorias correspondientes deben informar sobre los avances en sus investigaciones a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de contar con elementos para la elaboración y aplicación de los respectivos planes individualizados de restitución de sus derechos, así como para determinar la continuidad o no de la medida de protección de acogimiento residencial y evitar con ello que permanezcan en los centros por tiempo innecesario.

411. Lo anterior expone otro vacío importante de información respecto a las causas y vías de ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los CAS atribuible a las inconsistencias en materia de recopilación y sistematización de datos, de forma tal que, actualmente, se desconoce cuántas personas menores de dieciocho años ingresan a los CAS por causas como ingreso voluntario, falta de recursos económicos, para estudiar o recibir apoyos de asistencia social, captación por parte de las propias

instituciones, o por orden jurisdiccional, pues no existen indicadores que registren de cuál o cuáles autoridades proviene la determinación del internamiento.

412. Esta CNDH indagó si la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib) contaba con datos al respecto, pero se advirtió que la Estadística Judicial Nacional es responsabilidad del INEGI a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), en cuyos indicadores relativos a la impartición de justicia, no es factible hallar ese nivel de desglose de información.²²⁹ Tampoco en el CAAS esa variable fue considerada.

413. El conocimiento de esa información es trascendente en función de los hechos difundidos por los medios de comunicación sobre las violaciones de derechos en CAS, en los que se han acreditado la privación ilegal de la libertad de los usuarios, restricción injustificada de la convivencia familiar, aislamiento, explotación, trata de personas, entre otras conductas.

414. En el marco del nuevo paradigma de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ley General de la Niñez, se hace indispensable identificar cuáles son las autoridades con el índice más alto de canalización a los CAS, con la finalidad de evaluar en todos los escenarios posibles, si el ingreso a los CAS es una medida que las autoridades adoptan en consideración al interés superior de la niñez y adolescencia, o bien, en qué casos podría sustituirse por otras alternativas de cuidado. De esa forma, los Sistemas de Protección podrían trabajar conjuntamente con las instancias correspondientes para adecuar los criterios normativos y prácticos para su determinación. Al tiempo, podría determinarse con qué frecuencia los CAS captan por

²²⁹ Páginas Web de la CONATrib recuperado de: <http://cort.as/-SY9U> e INEGI <http://cort.as/-SY9Y> consultado 01 de octubre de 2018.

su cuenta a las niñas, niños y adolescentes, y si cumplen con el aviso inmediato a las autoridades de procuración de justicia recomendado por las *Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, máxime que se encuentra previsto en los Lineamientos para la supervisión de CAS aprobados por el DIF Nacional.

415. El bajo índice de reintegración familiar, la dificultad para identificar candidatos de adopción y, en términos generales, la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes, son evidencia manifiesta de la falta de una política de Estado para procurar la desinstitucionalización progresiva de este grupo etario. En ese sentido, la modalidad de acogimiento familiar introducida por la Ley General de la Niñez se vislumbra como una alternativa positiva para comenzar el retiro paulatino de las personas menores de edad de las instituciones.²³⁰

416. Algunas Procuradurías Estatales bajo la coordinación de la Procuraduría Federal de Protección están implementando programas piloto de acogimiento familiar que deberán ser implementados en el mediano plazo, a efecto de ofrecer una

²³⁰ Al respecto, sería pertinente estudiar el caso de Brasil que, de calcular un total de 60 a 70 mil niñas, niños y adolescentes en acogimiento residencial, reportó en 2016 una tasa del 70% de reintegración familiar. Información presentada por la Dra. Denise Avelino en el “Diálogo sobre cuidados alternativos” realizado el 5 de julio de 2016 en el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH) de la CNDH. Ese país ha diseñado e implementado con éxito una política de atención a las niñas y adolescencia en riesgo de separación familiar, la cual tiene como base las *Orientaciones Técnicas para los servicios nacional de acogimiento familiar e institucional (Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes)* documento que propone un tratamiento integral para evitar el ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los centros a través del trabajo y apoyo a las familias para fomentar la unión familiar; garantizar plenamente sus derechos durante su estancia; las reglas para la modalidad de acogimiento familiar seguimiento y supervisión. El documento se encuentra disponible en portugués en la página Web del Ministerio do Desenvolvimento Social e Agrário en http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf/

alternativa más adecuada de cuidado temporal a las niñas, niños y adolescentes, que logre sustituir el ingreso a los CAS.²³¹

417. Los datos aportados tanto por los SEDIF como por las autoridades ministeriales, coinciden respecto a que, las causas de ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los CAS más frecuentes son: la necesidad de “protección o resguardo”; debido a la violencia en su contra -en sus diversas manifestaciones- o a la migración. No obstante, el concepto de “protección o resguardo” es muy amplio y no permite identificar con precisión los motivos de la institucionalización.

418. Lo anterior, justifica las recomendaciones del Comité de la Niñez a México en el sentido de que la recopilación de datos en esa materia debe ser exhaustiva, a efecto de que la información sirva de base a quienes corresponda el diseño e implementación de políticas y programas dirigidos a prevenir el ingreso a los CAS. El Estado mexicano no requiere la apertura de más casas hogar o albergues, por el contrario, requiere desarrollar apoyos para que las familias cumplan sus obligaciones respecto a niñas, niños y adolescentes para evitar su ingreso a los CAS.

419. Los motivos de ingreso de las personas menores de 18 años a los centros de asistencia social, ofrecen visos de las razones por las cuales la tasa de reintegración familiar es baja, pues se deduce que el retorno a la familia de origen es complejo cuando la niña o niño provienen de un contexto de violencia familiar o bien, carecen de cualquier red de apoyo. En este Informe, ha quedado evidenciado que, hasta la fecha, las instancias involucradas en la protección de la niñez y adolescencia carecen

²³¹ *Verbigracia*, el Programa Piloto de cuidado y acogida alternativa de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en México, disponible en <http://cort.as/-SY9x>, y el iniciado por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con apoyo de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, Ref. RELAF, Boletín #71, enero-marzo 2017, disponible en <http://www.relaf.org/Boletin71Contenidos.html>.

de la suficiente capacidad presupuestal, técnica y de personal para proporcionar servicios y acciones para el tratamiento o acompañamiento de las familias, con el objetivo de favorecer los procesos de retorno al núcleo familiar.

❖ **Condiciones generales de funcionamiento de los CAS.**

420. Los padrones de centros de asistencia social en México se encuentran en proceso de construcción. En el periodo sobre el que esta Comisión Nacional solicitó información, se vislumbra una transición positiva en la labor de los SDIF que actualmente se encuentran en el proceso de recopilación y sistematización de datos que permitan identificar con precisión todos los CAS que proporcionan servicios a niñas, niños y adolescentes. Ello contrasta notablemente con que la mayoría de los SEDIF no posee información acerca de las autoridades que, en su momento, otorgaron la autorización para el funcionamiento de CAS públicos y privados, hecho que exhibe el nivel de omisión del Estado mexicano en la regulación de esas instituciones, previo a la expedición de la Ley General de la Niñez, circunstancia a la que se atribuye la ocurrencia de múltiples casos de violación a los derechos humanos.

421. De igual manera, las cifras obtenidas muestran que más de la mitad de SDIF omitieron facilitar información relativa a los permisos de seguridad e higiene, condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, e infraestructura adecuada para la atención de personas menores de edad.

422. Con relación a ese tópico, se advierte que el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) a cargo de INDESOL es un instrumento con gran potencial para coadyuvar al rastreo y control de los CAS que atienden a niñas, niños y adolescentes que requiere ser fortalecido. La carencia de datos sobre las

actividades que llevan a cabo las OSC, representa un obstáculo para identificar aquellas cuyo objeto social es diverso al de los CAS, pero que también proporcionan atención a niñas, niños y adolescentes, tales como centros de atención a víctimas del delito; albergues o estaciones migratorias; grupos para el tratamiento de adicciones; centros de apoyo a adolescentes embarazadas; internados; internados-escuelas; congregaciones religiosas; albergues para trabajadores de cualquier actividad; asilos, casas hogar y albergues para personas mayores y con discapacidad,²³² o en general cualquier espacio institucional en que niñas, niños y adolescentes cohabiten con personas mayores de 18 años.

423. El artículo 107 de la Ley General de la Niñez refiere que la competencia de las Procuradurías de Protección se circunscribe a centros y albergues que atienden a población menor de edad carente de cuidado parental o familiar; no obstante, como ha quedado asentado en las Recomendaciones emitidas por esta CNDH y diversos OPDH de las entidades federativas, los casos difundidos por los medios de comunicación, y la información proveniente de los SEDIF, existen otras instituciones dedicadas a la atención de otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad que prestan servicios de alojamiento o resguardo de niñas, niños y adolescentes, ya sea que se encuentren o no acompañados, y en los que son igualmente susceptibles a sufrir transgresiones a sus derechos humanos.

424. Las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una institución pública o privada, están más expuestos a enfrentar condiciones de vulnerabilidad que quienes se encuentran en un núcleo familiar. El hecho de que en algunas ocasiones estén acompañados por una persona adulta, no implica necesariamente una mayor

²³² En los resultados del CAAS del INEGI, se advierte que algunas niñas, niños y adolescentes residen en ese tipo de centros.

seguridad, pues por lo general, quienes son responsables de su cuidado pueden, a su vez, verse afectados (as) por múltiples circunstancias que les impiden cumplir sus obligaciones respecto a las personas menores de edad.

425. Debe considerarse que, en atención al principio de corresponsabilidad del Estado, las familias y la comunidad de la Ley General de la Niñez, el hecho de que niñas, niños y adolescentes se encuentren en un centro, albergue o refugio que atiende preponderante o simultáneamente población mayor de edad, y con independencia de que estén solos o acompañados, no exime a las autoridades del cumplimiento de la obligación constitucional de protección y defensa de sus derechos humanos. En tal virtud, se considera que el objetivo de la regulación de los CAS debería modificarse en el futuro para extender las reglas de control, registro, certificación y supervisión, a cualquier tipo de institución que, con independencia de su naturaleza jurídica, preste servicios de cuidado, resguardo o atención temporal a niñas, niños y adolescentes, y recurrir al trabajo transversal de las autoridades competentes que integran los Sistemas de Protección Integral para ejecutar de forma exhaustiva dicho control.

426. Con ello, además de garantizar los derechos de ese grupo poblacional, podrían conocerse las causas por las que residen en esos centros o albergues, evitar su canalización, e instar a todos los actores involucrados a profesionalizar y que los CAS sean especializados en la atención de niñas, niños y adolescentes, a efecto de que sean capaces de atender las múltiples problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia con enfoque diferenciado y perspectiva de derechos.

427. De igual forma, es deseable que el DIF Nacional, las Procuradurías Federal y Locales de Protección e INDESOL, trabajen en conjunto para identificar con precisión el mayor número de albergues y centros que atienden a la población menor de edad

que enfrenta diversas situaciones de vulnerabilidad; pues si bien el RENCAS -a cargo del DIF Nacional- dispondrá de referencias específicas sobre ellos, esta CNDH estima que el INDESOL debe incluir también esos datos en su sistema de información y funcionar como un mecanismo de validación de las manifestaciones de los titulares o responsables de los CAS respecto a su constitución, organización y objeto social.

428. El RENCAS deberá ser más que un directorio de centros de asistencia social; tendrá que funcionar como un instrumento que permita el acceso ágil y oportuno a los datos de las personas responsables, su organización y naturaleza jurídica; el monitoreo y seguimiento del número de niñas, niños y adolescentes que atienden, y en su momento, un mecanismo que aporte información para evaluar el desempeño de los CAS.

429. Para evitar casos de vulneración de derechos en CAS como los que se han presentado en el pasado, resulta imperioso que la Procuraduría Federal y Locales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes constaten directamente *in situ* el cumplimiento de los requisitos y estándares de operación de los centros de todo el territorio nacional, con la finalidad de que se garantice, de forma real y efectiva, el bienestar de la población residente. Las y los servidores públicos que realicen esa labor deberán ser debidamente capacitados no sólo en cuanto a las cuestiones administrativas o técnicas sino necesariamente, en derechos de la niñez y adolescencia, y someterse a controles estrictos que impidan la verificación de actos de corrupción que puedan afectar la protección de los derechos de la población usuaria.

430. Sobre este punto UNICEF recomienda que *“El procedimiento de habilitación de las instituciones de protección no debería confundirse con el proceso de*

*reconocimiento y registro de las entidades de la sociedad civil [...]”, sino que “[...] debe establecerse un registro específico que incluya todas las modalidades de atención [...] [el cual] debe conferir a las instituciones una habilitación para poder funcionar por un periodo determinado, cuando reúnen los requisitos mínimos establecidos por los Estados, de conformidad a la normativa internacional de derechos humanos”.*²³³ De esta forma, aunque con competencias distintas, el SDIF e INDESOL coadyuvarían a tener un mejor control sobre los CAS.

431. Especial mención amerita, la situación del CET de la PGJ de la Ciudad de México que, como quedó anotado, es el único en su tipo a nivel nacional que depende de una autoridad de Procuración de Justicia. Los aspectos que llaman más la atención son el proceso de supervisión de ese centro y los lineamientos para la canalización de niñas y niños.

432. La supervisión del CET está a cargo de áreas que pertenecen a la propia Procuraduría General de Justicia, sin que se advierta la intervención de otro tipo de autoridad(es). Al respecto, debe considerarse que los estándares internacionales fijados por la ONU, recomiendan que la supervisión se efectúe por autoridades competentes designadas por los Estados nacionales e incluso, por parte de organizaciones de la sociedad civil, OPDH, u otras instancias que puedan vigilar simultáneamente su operación, con la finalidad de ofrecer una mayor garantía a los derechos de sus residentes.

433. En tal virtud, dado que el CET tiene bajo su resguardo personas menores de edad por causas similares a las que se encuentran en los CAS públicos y privados del

²³³ Palummo, Javier, *Op. cit.*, p. 24.

país, y que sus servicios tienen los mismos objetivos, se estima pertinente que su operación satisfaga los requisitos establecidos por la Ley General de la Niñez y la legislación local en materia de niñez y adolescencia, incluyendo la obtención del registro y certificación y supervisión de su funcionamiento por parte del Comité de Supervisión, Vigilancia y Seguimiento, establecido en la Ley de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal y coordinado por el IASIS; además de coordinarse con el Sistema DIF local a efecto de alimentar el Registro de CAS a nivel nacional.

434. La determinación del Acuerdo A/017/2016 de que, las niñas y niños expósitos de entre 0 y 6 años serán canalizados al CET para que se realice su trámite de adopción, procedimiento administrativo que realiza esa Procuraduría con base en el Acuerdo A/021/2010. Esta CNDH considera que la subsistencia de esas atribuciones debe ser revisada a la luz de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes, en virtud de que el Acuerdo A/017/2016, al determinar que solo las personas expósitas de entre 0 y seis años serán colocados bajo la protección del CET, podría transgredir los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la no discriminación, a que su interés superior sea una consideración primordial, al derecho a vivir en familia, a la prioridad y la igualdad sustantiva, ya que establece una distinción sustancial en la protección a ese grupo etario con base en la edad, la cual, de acuerdo

con la Suprema Corte de Justicia tiene el carácter de “categoría sospechosa”;²³⁴ en consecuencia, constituye sin duda una afectación a diversos derechos, que adolece de la debida fundamentación y motivación que justifique con base en el interés superior de la niñez.²³⁵

435. Asimismo, el hecho de que la canalización de personas en condiciones de abandono que tengan entre 0 y 6 años al CET tenga por objeto “integrarlos a un procedimiento de adopción” a través del Consejo Técnico de Adopciones de esa Procuraduría, es cuestionable toda vez que:

436. La adopción es una institución jurídica cuya finalidad es la restitución del derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes quienes, por diversas circunstancias, carecen de cuidados parentales; cuyo procedimiento administrativo está sujeto a la legislación civil o familiar de las entidades federativas, la legislación en materia de niñez y adolescencia, y a los principios del *Convenio de la Haya relativo a*

²³⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que son “categorías sospechosas”, los criterios que se enlistan en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Ref. IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. Tesis: 1a./J. 66/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época registro número 2010315, Primera Sala Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, Pag. 1462, Jurisprudencia (Constitucional).

²³⁵ La Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño, establece que cuando los Estados adopten decisiones sobre un niño(a) en concreto o un conjunto de ellos(as) -incluyendo las medidas legislativas o de aplicación-, están obligados a basar su determinación en el interés superior de la niñez y a motivar, fundar y explicar su decisión. Ello implica que tienen el deber de evaluar el impacto de la medida sobre la integralidad de los derechos de la niñez y adolescencia; explicar y valorar todas las circunstancias de hecho referentes al niño(a), y explicar los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación del interés superior. Ref. Comité de la Niñez, Observación General No. 14, *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional y recomendaciones de los organismos internacionales.

436.1. De acuerdo al artículo 21 Constitucional, párrafos primero y segundo,²³⁶ y los artículos 1. y 2. de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, la naturaleza jurídica de la PGJ Ciudad de México es la de autoridad encargada de promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, a través de la investigación de los delitos cometidos en la Ciudad de México, observando la legalidad y respeto a los derechos humanos en el ejercicio de esa función, objetivo que no guarda relación o vínculo con los procedimientos de adopción.

436.2. El acuerdo A/021/2010 que establece el Consejo Técnico de Adopciones de la Procuraduría rebasa el contenido de su Ley Orgánica transgrediendo el principio de jerarquía normativa, pues ésta última no contempla expresamente la atribución de esa autoridad para realizar trámites de adopción.

436.3. Si bien es cierto que la fracción IV del artículo 2 de ese ordenamiento, otorga a la PGJ la atribución de proteger los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes, esa disposición debe interpretarse de conformidad con el texto de la Constitución Federal, concretamente con los artículos 1º, párrafo tercero de la que establece que el “...*Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley*”; ello implica que, por virtud del principio de reserva de ley, solo

²³⁶ “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función... El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público...”

una norma jurídica de esa jerarquía puede determinar de qué manera las autoridades deben cumplir esos deberes; y 4º párrafo octavo que mandata que: *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”*.

436.4. El Acuerdo citado establece que los integrantes del Consejo Técnico de Adopciones son servidores(as) públicos cuyas funciones son, esencialmente la investigación de delitos, situación que, considerando la especialización y *expertis* en la materia requeridos para realizar procedimientos de adopción, podría significar un riesgo para las personas menores de edad adoptadas.

436.5. Después analizar la información proporcionada por parte de la PGJ, no se localizaron lineamientos, manuales, acuerdos, normas u otros documentos diversos a los citados en el presente Informe que establezcan el procedimiento jurídico que debe realizarse para aprobar la adopción de una niñas, niños y adolescentes, en contravención al principio de seguridad jurídica y los derechos de ese grupo etario.

437. Es importante mencionar que, por lo general, en los casos difundidos por los medios de comunicación, los (as) directores o responsables de albergues y centros (e incluso la sociedad en general) se han pronunciado sobre la *“pertinente y loable”* labor que realizan los CAS, aunque no siempre reúnan las mejores condiciones de habitabilidad y servicios, pues se argumenta que es preferible su existencia a que ese sector de la población carezca de atención. No obstante, el paradigma de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, exige que toda medida, servicio, actuación o decisión posea carácter integral, lo que significa que todos los derechos tienen la

misma jerarquía y su satisfacción es igualmente prioritaria;²³⁷ de esa manera, tanto los CAS públicos como privados, en su función de salvaguarda de ese grupo etario, están obligados a garantizar una protección adecuada que favorezca su desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos.

438. De igual importancia es garantizar la educación dentro y fuera de los CAS, a pesar que la SEP refirió en su respuesta que no cuenta con información relacionada es relevante como dice la Ley que *“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos [...]”*

439. El ordenamiento prevé que las acciones de la Secretaría deben dirigirse preferentemente a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones sociales o económicas de desventaja. Algunas de las medidas contempladas en la Ley mencionada (artículos 13 y 33, fracciones III, XI BIS) para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación son las siguientes:

439.1. Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos.

²³⁷ CNDH-UNICEF, *Orientaciones para las áreas especializadas de los derechos de niñas, niños y adolescentes en los Organismos Públicos de Derechos Humanos*, México, 2016, p. 21.

439.2. Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior.

439.3. Garantizar el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos de calidad.²³⁸

439.4. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa.

440. Este Organismo pudo constatar que la SEP colabora con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en los programas educativos dirigidos a la población residente en internados-escuela, aun así esa Secretaría no aportó datos relacionados con esa participación ni otros que permitan determinar los logros o áreas de oportunidad que en materia educativa puedan tener un impacto positivo en el desarrollo integral de las personas menores de edad que residen en los CAS de la República.

²³⁸ El artículo Séptimo transitorio de la Reforma a la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2017, establece que “...las autoridades educativas podrán coordinarse con otras instituciones para implementar planes de emergencia y acciones afirmativas dirigidos a atender a las personas en situación de vulnerabilidad a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 32...”

441. En la Declaración de los derechos del niño en su artículo 7 refiere que *“El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.”*

442. De ahí la importancia de proporcionar y brindar educación, que debe entenderse como una herramienta para su vida y no como una obligación, ya que la educación les proporciona recursos para su supervivencia.

443. Otro aspecto de importancia es la condición jurídica de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de CAS. Esta CNDH constató en la información entregada por los SEDIF, un total de 1,959 con posibilidades de reintegración familiar, 627 candidatos(as) de adopción, 1,858 en proceso de regularización de su situación jurídica, y cero candidatos(as) de acogimiento familiar; sin embargo, no se pudo determinar el estatus de 19,126 de ellos(as).

❖ **Sobre la capacitación y especialización del personal de CAS.**

444. El personal de los CAS es el elemento más importante para garantizar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes. Las instituciones o CAS son solo entidades abstractas que ofrecen determinados servicios, pero las personas que trabajan en ellos son las responsables directas del cuidado, educación y formación de

las personas menores de edad a su cargo: son quienes los escuchan, aconsejan y protegen convirtiéndose en referentes muy importantes en sus vidas.

445. Con base en las respuestas provenientes de las autoridades consultadas, esta Comisión Nacional hace patente la ingente y apremiante necesidad de que los CAS cuenten con recursos humanos profesionales y suficientes, con especialización en atención a niñas, niños y adolescentes, y de capacitación periódica e idónea que abone a alcanzar el funcionamiento óptimo de los centros.

446. El Comité de la Niñez hace énfasis en que no basta verificar que las instituciones cuenten con personal suficiente debidamente calificado, sino que es imprescindible que se constate que es el adecuado a las características de los niños que se encuentran dentro, en especial cuando se trata de niños menores de 3 años, niños con discapacidad o niños pertenecientes a pueblos indígenas, entre otras características que requieren medidas especiales.²³⁹

447. La atención personalizada para cada niña, niño o adolescente en CAS, es otro de los estándares internacionales más importantes, debido a que el contacto personal y los estímulos indispensables para que las personas menores de edad puedan crear vínculos de confianza con quienes son responsables de su cuidado y garantizar el trato cercano y humano. Por ello, cobran relevancia cuestiones que podrían parecer tan cotidianas como el lenguaje utilizado para referirse a ellos y ellas, pues posee una incidencia importante en su desarrollo, como exponen RELAF y UNICEF:

²³⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9, Los derechos de los niños con discapacidad, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párr. 43. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 11 Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, CRC/C/GC/11, 12 de febrero de 2009, párr. 48.

[...] es ilustrativo que en el diálogo con niños institucionalizados muchas veces se refieren a sí mismos utilizando la forma plural. Este hecho no debe ser subestimado: en la vida diaria, se repiten de forma innumerable situaciones en las que la referencia a ellos es en plural, y esto afecta sensiblemente su capacidad para considerarse a sí mismos individuos singulares, con capacidad para proyectar y desarrollarse.²⁴⁰

448. La Comisión Interamericana DH considera como una cuestión preocupante, que los criterios de selección y contratación del personal se fijen al arbitrio de los centros, razón por la que recomienda que el Estado cuente con legislación específica para regular las cuestiones atinentes al personal, en la cual se contemple, por lo menos, los siguientes aspectos:²⁴¹

448.1. Número de personal requerido en función del número de niñas, niños y adolescentes que son cuidados en cada centro o institución, sus edades y requerimientos particulares.

448.2. Los perfiles profesionales requeridos para cumplir adecuadamente sus objetivos, incluyendo aquellos necesarios para la prestación de determinados servicios especializados.

448.3. Las funciones básicas que deben desempeñar los diversos profesionales asignados a los centros e instituciones.

²⁴⁰ Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, UNICEF, *Los olvidados: niños y niñas en “hogares”. Macroinstituciones en América Latina y el Caribe*, p. 23, disponible en https://www.unicef.org/lac/20160210_RELAF_UNICEF_Macroinstituciones_web.pdf.

²⁴¹ UNICEF, Comisión Interamericana DH, *El derecho del niño y la niña a la familia*. Op. cit., p. 196.

448.4. Las calificaciones mínimas exigidas, además de requerirse conocimientos adecuados y actualizados sobre derechos humanos, desarrollo y psicología infantil y juvenil, protección a la niñez, y medidas disciplinarias no violentas, entre otros, necesarios para promover la idoneidad y la calidad del cuidado que se prestara a los niños.

449. En adición, ese organismo internacional resalta la trascendencia de que los Estados tomen en consideración las exigencias de protección desde una perspectiva de género, de manera que los CAS “...dispongan de un número suficiente de personal de ambos sexos para atender adecuadamente a los grupos de niños, niñas y adolescentes [para preservar los] Aspectos relativos a la preservación de la intimidad y la privacidad...”.²⁴²

450. Es importante señalar que la consecución de esas metas depende en gran medida de los recursos financieros disponibles en cada centro; cuestión que se torna compleja para los CAS privados, ya que no necesariamente todos disponen de similares condiciones económicas o bien, sus ingresos son variables. Empero, esa circunstancia no debe ser óbice para cumplimentar los mandatos de la Ley General de la Niñez.

451. De acuerdo a los datos recabados, la colaboración entre autoridades responsables de CAS y dependencias, organismos, hospitales, universidades, institutos, OSC, entre otros, es limitada. La mayoría de los convenios celebrados por los CAS públicos tuvieron por objeto canalizar a niñas, niños y adolescentes a CAS

²⁴² *Idem*, p. 202.

privados, a excepción de un CAS que ha suscrito numerosos convenios para la prestación de toda clase de servicios a su población.

452. Eso significa que existe un gran potencial para la cooperación interinstitucional y multidisciplinaria que permita a los centros de asistencia social, amortiguar las cargas financieras inherentes a la contratación y/o capacitación de personal, y por ello ampliar el abanico de actividades y servicios para favorecer el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes quienes residen en ellos. Se requiere promover el acercamiento con universidades, instituciones académicas, hospitales, dependencias, institutos, organismos descentralizados, corporaciones, empresas y OSC, para conocer su oferta de servicios o bien, para solicitar apoyo y asistencia financiera para el diseño e implementación de algún proyecto específico. Por tanto, resulta primordial que todos los CAS en el país dispongan de un modelo de atención adecuado al tipo de población que atienden, y que, como recomiendan las Directrices de la ONU, elaboren un plan específico de restitución de derechos para cada niña, niño o adolescente que ingresa.

❖ **Sobre la labor de supervisión estatal.**

453. La creación de las Procuradurías de Protección y las atribuciones que, en materia de autorización, registro, certificación y supervisión de los CAS, les confiere la Ley General de la Niñez y leyes locales de niñez y adolescencia, son avances que deben reconocerse. Con ese trabajo, será posible contrarrestar la incertidumbre que ha imperado en el control de los centros y albergues del país y coadyuvar a la materialización de sus derechos.

454. Las “*Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*”, ponderan la trascendencia de la supervisión estatal como medida de

salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes sujetos a una medida de cuidado alternativo, y recomiendan llevarla a cabo en forma periódica e incluso, sin previo aviso para incrementar su efectividad.

455. Esta Comisión Nacional acentúa que la vigilancia de la operación de los CAS debe realizarse con enfoque de derechos, de forma integral y sin distinción de su naturaleza pública o privada, sobre todo cuando se ha detectado que en algunos países Latinoamericanos “[...] *las supervisiones tienen básicamente un carácter administrativo y financiero sin abordar con profundidad los aspectos relativos a las condiciones en las cuales se brinda el cuidado en los centros*”.²⁴³

456. La Comisión Interamericana DH estima que la supervisión debe tener un carácter amplio e integral respecto a los derechos de niñas, niños y adolescentes, extendiéndola incluso, a las medidas disciplinarias aplicadas en los CAS, de forma que, “*Además, en cumplimiento de la obligación de supervisión, tanto las regulaciones relativas al régimen disciplinario en las instituciones, como la práctica de su aplicación, deben ser periódicamente revisadas por autoridades superiores que evalúen de forma objetiva su idoneidad, efectividad, e identifiquen posibles patrones de abusos o arbitrariedades en su aplicación*”.²⁴⁴

457. La emisión de reglamentos o normas relativas a la supervisión de CAS son *per se* insuficientes para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, pues como se expuso en este Informe, existen casos en que, a pesar de que se cuenta con Protocolos adecuadamente integrados, la inaplicación por parte del personal

²⁴³ Palummo, Javier, *Op. cit.*, p. 26.

²⁴⁴ Comisión Interamericana DH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrafo 381.

responsable, propicia la comisión de abusos contra las personas menores de edad. Es por ello que para evitar incurrir en prácticas que pongan en peligro la integridad de las niñas, niños y adolescentes serán imprescindibles: la capacitación del personal supervisor; la coordinación entre instituciones revisoras, y la fijación de criterios unificados que permita a todos los CAS distinguir con nitidez cuáles y cómo deben cumplirse los requerimientos para su operación. Se estima que los supervisores(as) deberán contar con formación en derechos humanos de la niñez y adolescencia que les permitan valorar su cumplimiento e identificar posibles casos de violación a sus derechos por parte del personal de los CAS.

458. Con lo anterior se pretende no dejar margen a determinaciones discrecionales por parte del personal, y favorecer el cumplimiento efectivo de los estándares establecidos en la Ley General de la Niñez.

459. En adición, debido a que otras autoridades como las Unidades Estatales de Protección Civil o la COFEPRIS realizan inspecciones a los inmuebles que ocupan los CAS, resultará importante delimitar los puntos de revisión que competen a cada uno, a efecto de no incurrir en duplicidad de competencias, decisiones contradictorias o dobles o triples evaluaciones sobre un mismo aspecto.

460. Sería esencial que los lineamientos que, en su caso, se establezcan para regular la labor de supervisión, consideren el contexto social, económico y cultural en que se ubican los CAS de cada región, con la finalidad de que el cumplimiento de los objetivos que se planteen resulte asequible para los centros en un plazo razonable.

461. Idéntica relevancia posee el acompañamiento y orientación que los SDIF, los SIPINNA, los OPDH y los organismos internacionales puedan ofrecer a los CAS para

garantizar las condiciones que permitan alcanzar las metas planteadas por la Ley General de la Niñez y cumplir los estándares internacionales en la materia.

462. La supervisión será la base para que los CAS conserven sus autorizaciones. Las Directrices de la ONU recomiendan que la operación de albergues se condicione a la observancia permanente de los estándares de atención a niñas, niños y adolescentes, pues sólo de esa manera puede garantizarse la calidad de sus servicios. No debe perderse de vista que, al Estado corresponde la salvaguarda prioritaria de los derechos e intereses de niñas, niños y adolescentes, incluso, sobre los de otros sujetos de derechos.

❖ **Sobre la situación presupuestaria de los CAS.**

463. En materia financiera, pudo constatar que la mitad de SEDIF cuenta con presupuesto etiquetado para la operación de los CAS que le son adscritos, en tanto que un porcentaje importante opera con los recursos del gasto corriente destinado al trabajo de toda la institución. Así, algunas autoridades disponen de recursos menores a un millón de pesos anuales, en tanto que otras cuentan de más de 50 millones en el mismo período.

464. En las Observaciones Finales a los informes 4º y 5º consolidados de México, el Comité de la Niñez se congratuló de la aprobación de la Ley General de la Niñez, pero expresó su preocupación por el presupuesto insuficiente asignado a los temas de niñez y adolescencia. Por ello, recomendó lo siguiente:²⁴⁵

²⁴⁵ Comité de la Niñez, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*, párrafo 14 incisos a), b) y c).

(a) Elabor[ar] un diagnóstico sobre el presupuesto necesario para la implementación de la Ley General de la Niñez y para asegurar que los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados sean asignados para la efectiva aplicación de la ley;

(b) Fortale[cer] sus esfuerzos para elaborar diagnósticos integrales sobre las necesidades de presupuesto para la infancia, y que asigne los recursos presupuestarios adecuados para la garantía de los derechos de la infancia, en particular, que incremente el presupuesto asignado a la educación, a la salud, a la protección de la infancia y a la participación de niñas y niños;

(c) Contin[uar] utilizando un enfoque de derechos de infancia al momento de preparar el presupuesto federal, incluyendo los recursos presupuestarios que serán transferidos a las entidades estatales y municipales, garantizando que los presupuestos estatales y municipales especifiquen el gasto asignado a la infancia, y mejorando el sistema para rastrear la asignación y uso de recursos para la infancia a través de todo el presupuesto [...]

465. Al Estado mexicano corresponde atender en la distribución de su presupuesto, el derecho de prioridad que gozan niñas, niños y adolescentes, considerando que en materia de CAS se requiere, en principio, una inversión significativa para generar información, infraestructura, capacitación y recursos humanos en CAS públicos y privados, a efecto de que puedan cumplir con las disposiciones contenidas en la Ley General de la Niñez y la legislación local; ello implica que las decisiones financieras se tomen con base en el principio de transversalidad con la totalidad de las autoridades que, en el ámbito de sus atribuciones, intervienen de alguna forma en los

procedimientos de atención, examinando los requerimientos pecuniarios para la atención de ese grupo con enfoque integral y perspectiva de género.

466. De acuerdo con UNICEF, el presupuesto transversal para la infancia comporta entre otras, las siguientes ventajas:²⁴⁶

466.1. Ayuda a identificar vacíos temáticos, áreas de oportunidad o duplicidades.

466.2. Permite blindar los recursos monetarios para la atención de niñas, niños y adolescentes para mantener los montos.

466.3. Favorece la coordinación de las políticas públicas e integrar mejor los esfuerzos (entre la federación, las entidades federativas, municipios, así como, entre las dependencias y entidades) en favor de la niñez y adolescencia en todos los ámbitos.

466.4. Fortalece la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas para la planeación y ejecución del gasto en infancia.

466.5. Constituye un precedente para el desarrollo de políticas sociales integrales y articuladas para la atención de la infancia y adolescencia.

466.6. Fortalece el desarrollo del sistema integral para la protección de la infancia.

²⁴⁶ Paredes Fernanda, presentación UNICEF: *Inversión Pública en la infancia: Estrategia transversal en el Presupuesto. Implementación de la Ley General de la Niñez en los Estados*, 2015, disponible en <http://cort.as/-SYB4>

❖ **Sobre la seguridad de la población residente en CAS.**

467. Conforme a la Ley General de la Niñez, el personal de los CAS tiene la obligación de garantizar a niñas, niños y adolescentes un ambiente libre de violencia en que se respeten sus derechos, integridad y existan las condiciones para lograr su desarrollo integral hasta el máximo de sus potencialidades. A falta de la protección de sus familias, el personal de atención es el conducto principal a través del cual las personas menores de edad pueden realizar sus derechos.²⁴⁷

468. En este Informe se ha revelado que la comisión de delitos al interior de los centros es una realidad lacerante que, por lo general, se visibiliza hasta que las situaciones graves de violencia.

469. Calificar la magnitud de ese problema únicamente con base en el número de víctimas reportado por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales, sin considerar el contexto descrito en este Informe Especial puede conducir a conclusiones imprecisas y parciales que incidan negativamente en el diseño de la política pública. Es por ello que, los resultados obtenidos deben ser valorados a la luz de las características y problemas que más frecuentes enfrentan las personas menores de edad en cada etapa de la infancia, y considerando el principio de autonomía progresiva de la niñez y adolescencia.

470. El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 7 sobre los derechos de la niñez en la primera infancia, sostiene que “...*los niños [y niñas] pequeños corren un riesgo especial de discriminación porque se encuentran en una*

²⁴⁷ Comité de la Niñez, Observación General No. 7, *Op. cit.*, párrafo 16.

*posición de relativa impotencia y dependen de otros para la realización de sus derechos [...] son frecuentemente víctimas de negligencias, malos tratos y abusos, incluida la violencia física y mental [...] Los niños pequeños son menos capaces de evitarlo o resistirlo, de comprender lo que está sucediendo y también de buscar la protección en los demás”*²⁴⁸

471. Con relación a la situación de las y los adolescentes, el Comité afirma que “[...] los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado [...] son particularmente vulnerables a los abusos y la explotación sexuales y a la trata y la violencia, ya que carecen de sistemas de apoyo o protección y no han tenido la oportunidad de adquirir las aptitudes y la capacidad necesarias para protegerse a sí mismos. A aquellos con discapacidad se les suele negar la posibilidad de vivir una vida comunitaria y son trasladados a instituciones para adultos en las que corren un riesgo mayor de sufrir violaciones continuas de sus derechos”.²⁴⁹

472. Lo anterior muestra que la edad de las niñas, niños y adolescentes incide en su mayor o menor posibilidad de denunciar un hecho ilícito cometido en su contra. El Comité de la Niñez señala que “Gran parte de los actos de violencia cometidos contra niños no se enjuician, tanto porque ciertas formas de conducta abusiva son vistas por los niños [niñas y adolescentes] como prácticas culturales aceptadas como por la falta de mecanismos de denuncia adaptados a los [ellos(as)]. Por ejemplo, no tienen a nadie a quien puedan informar de manera confidencial y segura de que han experimentado

²⁴⁸ Comité de la Niñez, Observación General No. 7, *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006, párrafos 11 y 36.

²⁴⁹ Comité de la Niñez, Observación General No. 20, CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016, párrafo 52.

*malos tratos, como castigos corporales, mutilación genital o matrimonio prematuro, ni disponen de canales [adecuados para hacerlo]”.*²⁵⁰

473. En el *Informe Mundial sobre Violencia contra los Niños y Niñas*, el Experto Independiente de la ONU Sergio Pinehiro, constató que “Solo una pequeña porción de los actos de violencia contra los niños y niñas es denunciada e investigada y pocos autores son procesados [...] las estadísticas oficiales basadas en denuncias [...] subestiman dramáticamente la verdadera magnitud del problema”.²⁵¹ Ello se debe, entre otras circunstancias, a la falta de capacidad de denuncia de las niñas, niños y adolescentes; el temor a represalias por parte de los agresores (as); la aceptación social generalizada de la violencia contra la niñez incluso como práctica disciplinaria; el hecho de que el agresor (a) sea un integrante de la familia o persona responsable de su cuidado, y la falta de mecanismos adecuados y amigables para presentar sus denuncias.²⁵²

474. Las cifras recabadas en este estudio, evidencian que las y los adolescentes son quienes tienen mayores posibilidades de solicitar por sí mismos, el auxilio de las autoridades o el apoyo de alguna persona adulta ante situaciones que atentan contra su integridad o dignidad, en contraste con quienes tienen menor edad y dependen de familiares o terceros que pongan en conocimiento de la autoridad los hechos de violencia que ocurren en su contra; ello advierte sobre una posible “cifra negra” sobre

²⁵⁰ Comité de la Niñez, Observación General No.12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 120.

²⁵¹ Pinehiro, Sergio, *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, UNICEF, Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, p. 10.

²⁵² *Idem.* Ver, además, Comité de la Niñez, *Observación General No. 13 Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.

la incidencia de hechos delictivos contra niñas, niños y adolescentes al interior de los CAS, como una cuestión que amerita una intervención prioritaria.

475. El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General 12, plantea la pertinencia de que exista un órgano de seguimiento a la medida alternativa de cuidado, cuyo mandato “[...] *debe tener acceso ilimitado a las instituciones residenciales (incluidas las destinadas a los niños en conflicto con la ley) para escuchar directamente [sus] opiniones e inquietudes [...] y debe verificar en qué medida la propia institución escucha y tiene debidamente en cuenta las opiniones de los niños [...]*”,²⁵³ e insta a los Estados a asegurar que “[...] *todos los niños [niñas y adolescentes] internados reciban protección adecuada, lo que incluye el acceso a mecanismos de denuncia confidenciales y a la tutela judicial [y] adoptar medidas que pongan remedio a la vulnerabilidad y el riesgo particulares a los que se enfrentan [...]*”.²⁵⁴

476. Resulta preocupante que un gran porcentaje de los delitos registrados sea la violencia en sus diversas modalidades, pues significa que, un buen número de personas responsables y de personal de atención directa a niñas, niños y adolescentes en CAS, carece de preparación adecuada para asumir las implicaciones de su atención, hecho que evidencia la ausencia de un marco jurídico que regule el adecuado funcionamiento de los CAS; la falta de incorporación de la perspectiva de derechos de la niñez y adolescencia, así como de controles estatales efectivos que imperaban con anterioridad a la publicación de la Ley General de la Niñez, propiciaban la violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes en esas instituciones.

²⁵³ Comité de la Niñez, Observación General No.12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 97.

²⁵⁴ *Idem*, párrafo 53.

477. Dicha tarea deberá fortalecerse con la intervención del personal de supervisión, quien deberá disponer de con herramientas adecuadas que le permitan acercarse a las niñas, niños y adolescentes y detectar algún indicio de faltas en el trato que reciben por parte del personal del centro, lo anterior tomando en cuenta lo manifestado por el Comité de la Niñez en el sentido de que *“Hay que dar a los niños el mayor número posible de oportunidades de señalar los problemas apenas se planteen y antes de que se presente una situación de crisis, para que los adultos reconozcan esos problemas y actúen en consecuencia aunque el niño no pida ayuda explícitamente. Es necesario ejercer una vigilancia particular en el caso de grupos [...] de niños que se vean en situación de especial vulnerabilidad porque se comunican con los demás de forma diferente, porque no pueden moverse o porque se les considera incompetentes, como los niños con discapacidad”*.²⁵⁵

478. Esta CNDH exhorta a los CAS públicos y privados a desarrollar y aplicar protocolos de prevención y atención de casos de violencia contra las niñas, niños y adolescentes residentes; asegurar que todo su personal posea información sobre los indicadores que pueden alertar sobre la ocurrencia de esas situaciones, y especialmente cuando se trata de personas con discapacidades, en contexto de movilidad, indígenas, en primera infancia, o con otras necesidades específicas; y cuente con elementos para atenderlas oportunamente.

479. Será pertinente que la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes den seguimiento a la consolidación de los sistemas de supervisión y control de los CAS, así como la mejora en la labor de las autoridades ministeriales para documentar con precisión las conductas delictivas que se cometen en contra de esa

²⁵⁵ Ver Comité de la Niñez, Observación General No. 13, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13/, 13 de abril de 2011, párrafo 48.

población, para combatir los factores de riesgo, y trabajar en aquellos que tengan por objeto garantizar su protección.

❖ **Sobre las violaciones a derechos humanos y la intervención de los OPDH.**

480. La CNDH contabilizó un número importante de quejas ingresadas a los OPDH con motivo de actos u omisiones de autoridades federales y estatales por presuntas violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS, en las cuales las niñas y/o adolescentes resultaron las más agraviadas en comparación con los niños y/o adolescentes; en tanto que, por rango de edad lo fueron quienes tenían entre 0 a 7 años de edad.

481. El hecho de que un gran porcentaje de quejas fueron presentadas por madres/padres u otros familiares de las afectadas(os), confirma que muchos de ellos y ellas cuentan con familiares u otras personas responsables de su cuidado, y que las personas adultas son pieza clave para que las transgresiones a sus derechos sean conocidos e investigados por las autoridades. Lo anterior se refuerza al observar que ningún maestro(a), supervisor(a) o personal del albergue fue identificado como solicitante de la intervención de los OPDH.

482. Las evidencias indican que la supervisión que se efectúe a los CAS será fundamental para identificar riesgos de vulneración de derechos en forma oportuna, pero se vislumbra que los OPDH deben desempeñar un papel más proactivo en la consecución de ese objetivo.

483. El Comité de la Niñez en su Observación General número 2 instó a los organismos públicos independientes de derechos humanos a que dentro de su

estructura dispongan de “[...] *un comisionado especializado o una sección o división específica que se encargara de los derechos de [la niñez y adolescencia] y establecer áreas especializadas en materia de derechos de la niñez y adolescencia, para proteger, observar y defender su disfrute pleno y ejercicio*”.²⁵⁶

484. Derivado de ello, la CNDH y UNICEF publicaron en 2016 las “*Orientaciones para las áreas especializadas de los derechos de niñas, niños y adolescentes en los Organismos Públicos de Derechos Humanos*”,²⁵⁷ en las que entre otras medidas, se recomienda a los OPDH establecer mecanismos de recepción de quejas que “[...] *sean funcionales, que no se imponga restricción alguna sobre las personas legitimadas para presentar quejas de violaciones, que promuevan la denuncia directa por parte de niñas niños y adolescentes, o bien, que puedan accionarse de oficio, esto es, aún sin que medie queja alguna*”.²⁵⁸

485. El Comité de la Niñez enfatiza que los OPDH deben ser “[...] *geográfica y físicamente accesibles, especialmente para niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad [...]*”²⁵⁹ y que deben contar con atribuciones legales para realizar lo siguiente:²⁶⁰

²⁵⁶ Ver Comité de la Niñez, Observación General No. 2 *El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. CRC/GC/2002/2, noviembre de 2002.

²⁵⁷ CNDH-UNICEF, *Op. cit.*, p. 36.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 36.

²⁵⁹ Comité de la Niñez, Observación General No. 2, *Op. cit.*, párrafo 1.

²⁶⁰ CNDH-UNICEF, *Op. cit.*, p. 11.

[...] 5. *Procurar que la información estadística que el Estado genera en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes esté debidamente desagregada, y que se reúna periódicamente [...]*

10. *Asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de niñas, niños y adolescentes cumplan las normas de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal y de supervisión adecuada, así como realizar visitas a los centros de atención, de reclusión y de detención y a las instituciones de atención de niñas, niños y adolescentes, con el fin de informar sobre su situación y formular recomendaciones para su mejoramiento.*

486. Respecto a la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les conciernen, las *Orientaciones* señalan que “[...] *la labor de las áreas especializadas [...] deberá ayudar a cuestionar y dismantelar las barreras jurídicas, económicas, sociales y culturales que impiden que niñas, niños y adolescentes sean escuchados y participen en todas los asuntos que les afectan*”,²⁶¹ deber que incluye, informar directamente a esa población las vías y mecanismos disponibles para solicitar, por sí mismos(as), apoyo, asesoría o presentar una queja por algún hecho violatorio a sus derechos.

487. Como se deriva de este estudio, las personas señaladas con más frecuencia como responsables de violaciones a derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, fueron servidores(as) públicos de los SDIF que laboran en sus unidades administrativas o al interior de los CAS, por presunto ejercicio indebido de la función pública. No fue posible

²⁶¹ *Ibídem*, p. 31.

para esta CNDH conocer los hechos que motivaron las quejas en todos los casos debido a la falta de información obtenida, por ello es que las Comisiones, Defensorías o Procuradurías Estatales deben realizar ese ejercicio en sus entidades federativas para conocer cuáles son las acciones u omisiones alegadas con más frecuencia por parte de los quejosos y trabajar en su prevención en conjunto con los Sistemas Locales de Protección Integral.

488. Un número importante de quejas se refirieron a malos tratos, falta de información o atención inadecuada niñas, niños y adolescentes en estaciones o albergues migratorios. En esos casos, fueron recurrentes las detenciones y entrevistas por parte de personal no especializado; la permanencia en esos centros por tiempo prolongado sin definir su situación jurídica; que los centros carecieran de las condiciones adecuadas de seguridad e higiene, y la omisión de canalizarlos a algún CAS público de los SDIF por falta de lugares o condiciones idóneas para recibirlos (as).²⁶²

489. Al respecto, el *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México* precisa que “[...] para impulsar el interés superior del a niñez se incluye la capacitación al personal que está relacionado de manera directa o indirecta con la toma de decisiones que afectan a las [niñas, niños y adolescentes] incluyendo específicamente a los profesionales que trabajan con la niñez [y adolescencia]. Lo anterior debe implicar, en el caso mexicano, que todos los agentes migratorios, personal de los albergues de los Sistemas DIF, de las OSC, así como personal de la Procuraduría Federal y las respectivas Procuradurías de Protección de cada entidad

²⁶² Información obtenida de la síntesis de las quejas recibidas por la CNDH.

*federativa, deban estar certificados en competencias y habilidades específicas de la determinación del interés superior de la niñez [...]*²⁶³

490. La ausencia de personal especializado y la victimización secundaria, queda de manifiesto en uno de los testimonios en que un adolescente hondureño de 17 años de edad, señaló: *“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”*.²⁶⁴

491. Si bien el índice de quejas presentadas en que se determinó la existencia de hechos que transgredieron los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes residentes en CAS es reducido, se evidencia que los OPDH recurrieron a las alternativas de solución de controversias que, en el ámbito de las atribuciones, disponen para exhortar a las autoridades a cumplir con sus obligaciones y evitar la generación o continuación de la violación de derechos, lo anterior, en virtud de que su trabajo no se centra sólo en la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, sino también en la prevención y observancia de su cumplimiento.

492. Sólo una de las 32 Comisiones Estatales de Derechos Humanos en el país ha emitido una Recomendación General relacionada con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes en CAS, en tanto que solo una ha publicado recomendaciones particulares e informes especiales al respecto. Debe mencionarse que el Comité de la Niñez enfatiza la importancia de que los OPDH se encuentren investidas de facultades para:

²⁶³ CNDH, Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, *Op. Cit.* Párrafo 137.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 53.

[...] 1. *Investigar violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes, por denuncia o por iniciativa propia.*

2. *Investigar la situación general de los derechos de niñas, niños y adolescentes y elaborar informes y recomendaciones [...]* ²⁶⁵

493. A través de las atribuciones de investigación que realizan organismos es posible monitorear los avances, áreas de oportunidad y las condiciones generales del respeto y ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia, labor que complementa la realizada por otras instancias y posibilita que los tomadores de decisiones aborden el diseño e implementación de planes, programas y políticas públicas con un enfoque integral que incluya, perspectiva de derechos, de género y que tenga como principio rector el interés superior de ese grupo poblacional.

494. En atención a lo anterior, este Organismo Nacional considera procedente que las autoridades federales y locales realicen un análisis integral de la situación de las niñas, niños y adolescentes quienes se encuentran bajo el cuidado de los CAS. En este sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de la presente determinación formula, respetuosamente, las siguientes:

²⁶⁵ CNDH-UNICEF, *Op. cit.*, p. 11.

VII. PROPUESTAS.

A. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

❖ PARA LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN PÚBLICA, CULTURA Y BIENESTAR.

ÚNICA. Llevar a cabo las gestiones pertinentes para incorporar en sus planes, programas y estrategias, a la población menor de edad residente en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República mexicana, adoptando medidas diferenciadas para garantizar el acceso a todos sus derechos en condiciones de igualdad respecto a otros grupos de la población menor de edad, especialmente, sus derechos a la identidad, salud, educación, a vivir en condiciones de bienestar, a una vida libre de violencia y a la integridad, a la cultura y a la participación.

❖ PARA LAS Y LOS GOBERNADORES Y PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

ÚNICA. Llevar a cabo, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones necesarias para destinar recursos suficientes al fortalecimiento de las instancias de procuración de justicia y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, considerando que las niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados requieren de atención especializada por personal experto y calificado, y que se requiere contar con una infraestructura material y técnica de calidad para garantizar la seguridad, integridad y cumplimiento de los derechos de esa población menor de edad.

❖ **PARA LAS Y LOS SECRETARIOS EJECUTIVOS DEL SISTEMA NACIONAL Y LOCALES DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS.**

PRIMERA. Llevar a cabo recopilación de datos e investigaciones a nivel federal, estatal y municipal sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en centros de asistencia social y albergues públicos y privados en la República mexicana, a efecto de identificar quiénes son y cuáles son sus características, dónde se encuentran, cuáles son los motivos de su ingreso, el tiempo de su permanencia y los obstáculos para su reintegración familiar o adopción, los avances y áreas de mejora de la actuación de las autoridades administrativas y de procuración y administración de justicia en su protección, si se han tomado o no medidas para el cumplimiento o garantía de sus derechos, y toda aquella información que permita la toma de decisiones basada en datos empíricos y el interés superior de la niñez en cada municipio y Estado.

SEGUNDA. Realizar las gestiones pertinentes para incorporar en todos sus planes de trabajo, acciones, programas y políticas públicas para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, un enfoque diferenciado que visibilice la situación particular de las personas menores de edad que se encuentran en centros de asistencia social y albergues, de manera que se garantice el acceso a sus derechos en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Es deseable que las estrategias a implementar incluyan expresamente, las acciones o medidas que se implementaran para que las y los usuarios de los centros ejerzan sus derechos y accedan a los beneficios de las políticas y programas.

El trabajo en ese sentido deberá tener como ejes rectores las condiciones, características y necesidades particulares de las niñas, niños y adolescentes residentes en los centros de asistencia social y albergues públicos y privados; el interés superior de la niñez; las disposiciones de las *Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*; el enfoque de género; el trabajo transversal y coordinado de las autoridades, e invariablemente, la participación activa de las niñas, niños y adolescentes en todos los procesos de toma de decisiones, a efecto de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

TERCERA. Promover, en sus respectivos ámbitos de competencia, que el poder Ejecutivo y Legislativo federal y estatales, atiendan la *Observación General número 19* del Comité de los Derechos del Niño *sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*, de forma que se asignen recursos etiquetados suficientes para fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades de procuración de justicia y de las Procuradurías Federal y locales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objetivo de que puedan dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley General de la Niñez y legislaciones locales, en materia de atención a personas menores de edad carentes de cuidados parentales y residentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, estableciendo mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas en los que participen niñas, niños y adolescentes, para evaluar el uso, destino e impacto de los mismos en las condiciones de vida de la población menor de edad.

CUARTA. Trabajar conjuntamente con los integrantes de los respectivos Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para desarrollar acciones dirigidas a identificar, prevenir y atender las causas que generan la separación de las personas

menores de edad de su núcleo familiar, en particular, de manera enunciativa más no limitativa, la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en cualquiera de sus manifestaciones, el crimen organizado, el desplazamiento forzado interno, la migración nacional e internacional, la pobreza y falta de recursos de las familias, la trata de personas, entre otras.

Toda acción en ese sentido, deberá abordarse con perspectiva de derechos humanos, enfoque de género y no discriminación en cumplimiento al principio del interés superior de la niñez y adolescencia, y considerar medidas diferenciadas de aplicación de las estrategias de la *Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes*, presentada por el SIPINNA en el mes de agosto de 2017.

QUINTA. En la elaboración e implementación de políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia, considerar medidas para contribuir al cumplimiento y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias, tutores, personas cuidadoras y otras personas responsables del cuidado de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de que cuenten con los recursos necesarios para cumplir su papel como garantes de sus derechos. Para ello, deberá cumplirse lo previsto en el artículo 6 del *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños*,²⁶⁶ respecto a la promoción de políticas públicas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de las niñas, niños y adolescentes de sus familias.

SEXTA. Desarrollar las acciones que estime necesarias para impulsar y promover la coordinación las instituciones públicas, organizaciones sociales y privadas de conformidad con las disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños

²⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 2016.

y Adolescentes, a efecto que se celebren convenios de colaboración para prestar servicios de salud, recreativos, culturales, educativos, de rehabilitación, deportivos, atención especializada y de cualquier otra índole, para propiciar mayores oportunidades de desarrollo para las niñas, niños y adolescentes residentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

SÉPTIMA. Llevar a cabo las gestiones para promover que los programas, estrategias y políticas dirigidas a la población residente en centros de asistencia social y albergues públicos y privados cuenten con indicadores desagregados que permitan medir y evaluar la efectividad de las acciones que se dirijan a esa población.

OCTAVA. Impulsar que los integrantes de los Sistemas federal y locales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes establezcan canales de comunicación y trabajo permanente con autoridades y organizaciones de la sociedad civil, a efecto de que puedan nutrirse recíprocamente de información, experiencias y buenas prácticas para el diseño de las políticas públicas dirigidas a las personas menores de edad residentes en sus respectivos ámbitos territoriales.

NOVENA. Llevar a cabo las acciones pertinentes para elaborar e implementar políticas de desinstitucionalización progresiva de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en los centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República mexicana, los cuales pueden incluir, entre otras, medidas alternativas de cuidado que involucren a la familia ampliada, modalidades de acogimiento familiar, y adopción. En toda decisión al respecto deberá atenderse a los mandatos constitucionales, convencionales y legales sobre la consideración primordial del interés superior de cada persona menor de edad, escuchar y tomar en cuenta su opinión conforme a su edad y grado de madurez, y evaluar el impacto a corto, mediano

y largo plazo de la opción elegida. Todo mecanismo deberá garantizar el seguimiento de la situación de las niñas, niños y adolescentes por parte de las autoridades competentes, y vías para que ellas y ellos denuncien o reporten cualquier situación que pueda constituir una violación a sus derechos.

DÉCIMA. Revisar, analizar y someter a discusión de los integrantes de los Sistemas Nacional y Estatales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes la situación de las macroinstituciones operadas por el sector privado, fundaciones, organizaciones civiles o religiosas, en las que residen niñas, niños y adolescentes con y sin cuidados parentales, y diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar que su personal respete y cumpla a cabalidad sus derechos, se escuche su opinión, existan mecanismos de denuncia amigables para ellas y ellos, y se privilegie el contacto y comunicación permanente con sus familias y comunidades para asegurarles un desarrollo integral.

B. PROPUESTAS NORMATIVAS

❖ PARA LAS Y LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

PRIMERA. Estudiar y analizar la posibilidad de elaborar una iniciativa de reforma al artículo 107 y demás relativos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de ampliar las atribuciones de las Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para la vigilancia y supervisión de centros de asistencia social y/o albergues donde residen niñas, niños y adolescentes que no necesariamente carecen de cuidados parentales pero que se encuentran bajo la modalidad de internamiento, tales como los albergues escuelas, las macroinstituciones, los centros para el tratamiento de adicciones, los albergues transitorios para trabajadores o jornaleros agrícolas, los centros para el tratamiento de

adicciones, y todos aquellos donde resida alguna persona menor de edad. En esos casos, el hecho de contar con familiares o responsables de su cuidado, no exime al Estado de su responsabilidad de salvaguardar la integridad de quienes se encuentren en internamiento, debido a que el simple hecho de permanecer en un CAS incrementa el riesgo de vulnerabilidad.

SEGUNDA. En términos del artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, llevar a cabo las gestiones pertinentes para asignar el presupuesto suficiente para su implementación, destinando recursos etiquetados específicamente para concretar las medidas previstas por las legislaciones locales en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes que residen en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, en el corto plazo.

TERCERA. Impulsar la modificación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para establecer la prohibición expresa del castigo corporal hacia las personas menores de edad en todos los ámbitos y establecer sanciones agravadas para el caso que los responsables de esa conducta sean servidores públicos o personas que presten sus servicios en centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

CUARTA. Analizar la viabilidad de armonizar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objetivo de que las organizaciones se comprometan a respetar y garantizar los derechos de esa población, y que el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil incluya en su catálogo de actividades un rubro específico que posibilite la identificación de todos

aquellos centros, instituciones, refugios, albergues, fundaciones, etcétera, que proporcionan cuidado temporal y/o atención a población menor de edad en su modalidad de pernocta e internamiento temporal o de largo plazo.

❖ **PARA LAS Y LOS INTEGRANTES DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

PRIMERA. Realizar las gestiones necesarias para impulsar que la legislación estatal y normatividad que regulan la autorización, registro y supervisión de los centros de asistencia social y albergues públicos y privados que atienden a la población menor de edad, se encuentre armonizada con la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y con los estándares internacionales de protección de sus derechos.

SEGUNDA. Estudiar y analizar la posibilidad ampliar las atribuciones de las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para la vigilancia y supervisión de centros de asistencia social y/o albergues donde residen niñas, niños y adolescentes que no necesariamente carecen de cuidados parentales pero que se encuentran bajo la modalidad de internamiento, tales como los albergues escuelas, las macroinstituciones, los centros para el tratamiento de adicciones, los albergues transitorios para trabajadores o jornaleros agrícolas, los centros para el tratamiento de adicciones, y todos aquellos donde resida alguna persona menor de edad. En esos casos, el hecho de contar con familiares o responsables de su cuidado, no exime al Estado de su responsabilidad de salvaguardar la integridad de quienes se encuentren en internamiento, debido a que el simple hecho de permanecer en un CAS incrementa el riesgo de vulnerabilidad.

TERCERA. Llevar a cabo acciones tendentes a establecer en la legislación estatal la prohibición expresa del castigo corporal contra niñas, niños y adolescentes, en todos los ámbitos y establecer sanciones agravadas para el caso que los responsables de esa conducta sean servidores públicos o personas que presten sus servicios en centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

CUARTA. Llevar a cabo las gestiones pertinentes para asignar el presupuesto suficiente para la implementación de la Ley General de la Niñez en sus respectivas entidades federativas, destinando recursos etiquetados específicamente para concretar las medidas previstas por las legislaciones locales en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes que residen en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, en el corto plazo.

QUINTA. Impulsar la realización y discusión de estudios legislativos sobre la operación y funcionamiento de las macroinstituciones con población menor de edad, a efecto de observar si su estructura y actuación cumple con los estándares de protección más altos a los derechos de la niñez y adolescencia.

❖ **PARA LAS Y LOS TITULARES DE LAS FISCALÍAS Y PROCURADURÍAS
GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

PRIMERA. Establecer en sus lineamientos, manuales, acuerdos o normatividad que regulen el proceso de canalización de niñas, niños y adolescentes a centros de asistencia social y/o albergues, que únicamente podrán ser colocados bajo la protección de centros de asistencia social o albergues públicos o privados autorizados, registrados y supervisados por las Procuradurías Federal y locales de Protección de

Niñas, Niños y Adolescentes, en los términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

SEGUNDA. Impulsar la elaboración de reglamentos, lineamientos y mecanismos para hacer más eficiente la coordinación con las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que en todo tiempo, y de manera ágil, accesible y sencilla, pueda darse seguimiento a la situación jurídica de las personas menores de edad que residen en los centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

TERCERA. Establecer, normativamente, al interior de las agencias del ministerio público una política de revisión periódica de la determinación de averiguaciones previas o carpetas de investigación donde se vean involucradas niñas, niños y adolescentes, y en especial, de quienes fueron canalizados a un centro de asistencia social o albergue público o privado, con el objetivo de que se examine si la medida de resguardo temporal dictada debe subsistir, o en su caso, identificar los obstáculos o elementos necesarios para que se defina la situación jurídica de las niñas, niños y adolescentes, incorporando como coadyuvantes para esta labor a las Procuradurías de Protección competentes.

CUARTA. Llevar a cabo las acciones que resulten necesarias para establecer protocolos homologados de canalización de niñas, niños y adolescentes a centros de asistencia social y albergues públicos o privados, los cuales invariablemente, deberán considerar de manera primordial la protección a sus derechos humanos, incluyan enfoque de género, y los principios de no discriminación, interés superior, y participación de las personas menores de edad.

❖ PARA EL TITULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA.

ÚNICA. Llevar a cabo las gestiones necesarias para incorporar al CAAS en la categoría de Información de Interés Nacional,²⁶⁷ a efecto de que se actualice periódicamente y se inserten indicadores más concretos para medir y evaluar los avances en los servicios y atención que se brinda a niñas, niños y adolescentes residentes en los centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

C. PROPUESTAS OPERATIVAS

❖ PARA EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA Y LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

PRIMERA. Implementar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones y estrategias necesarias para que los centros de asistencia social y albergues públicos y privados, presten sus servicios en condiciones seguras y dignas para las niñas, niños y adolescentes. Para ello, es deseable la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, quienes como responsables de su operación, vigilancia y control están obligados a garantizar sus derechos humanos, velar por su interés superior y coadyuvar a su desarrollo integral.

²⁶⁷ La Información de Interés Nacional es aquella producida por los tres órdenes de gobierno, la cual tiene carácter oficial y es de uso obligatorio para la Federación, estados y municipios. De acuerdo al artículo 78 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008), podrá ser Información de Interés Nacional la que satisfaga los cuatro criterios siguientes: 1) Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica [...] o temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, 2. Resulta necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional; 3. Sea generada en forma regular y periódica, y 4. Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada (énfasis añadido).

SEGUNDA. Llevar a cabo las gestiones necesarias para consolidar y mantener actualizado permanentemente el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, con la finalidad de generar certeza respecto a la sistematización y manejo de la información que contiene, así como sobre la situación social y jurídica de la población menor de edad que se encuentra en esos centros y albergues. El Registro debe funcionar como un instrumento que permita concentrar toda la información relativa a los centros públicos y privados, con un acceso ágil y oportuno a los datos de las personas responsables, su organización y naturaleza jurídica; el monitoreo y seguimiento del número de niñas, niños y adolescentes que atienden, y ser un mecanismo que aporte información para evaluar el desempeño de los CAS, producir indicadores que permitan instrumentar política públicas y programas focalizados a las diversas problemáticas que enfrenta ese grupo poblacional.

TERCERA. Proporcionar asistencia y orientación a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatales y municipales que así lo requieran, en materia de recopilación de datos para la integración del Registro Nacional de CAS con el objetivo de que se alimente con información actualizada, verificada y desagregada.

CUARTA. Realizar las gestiones necesarias para impulsar la coordinación con otras autoridades federales y locales, para que, en el respectivo ámbito de competencias de cada una, se realicen visitas de supervisión a centros de asistencia social, albergues, albergues escuela, refugios, macroinstituciones, casas hogar, y cualquier otra cualquier modalidad de alojamiento institucional donde se encuentren niñas, niños y adolescentes, con independencia de si se encuentran o no acompañados; y para que, en caso de detectar situaciones de posible riesgo a su vida, integridad, salud, seguridad o de violaciones a sus derechos, se haga del conocimiento de las autoridades competentes.

❖ **PARA LOS SISTEMAS ESTATALES Y MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA Y LAS PROCURADURÍAS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.**

PRIMERA. Llevar a cabo las medidas pertinentes para capacitar y evaluar periódicamente a las personas servidoras públicas, personal profesional, técnico y de servicios, en materia de derechos humanos y derechos de la niñez y adolescencia, con el objetivo de que conozcan su contenido, alcance y aplicación, posean elementos para brindar un trato adecuado y digno a las personas menores de edad, y estén en posibilidad de determinar su interés superior en casos particulares.

SEGUNDA. Elaborar protocolos de prevención y atención de casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes al interior de los centros de asistencia social y albergues públicos y privados, y capacitar y evaluar a todo el personal sobre su aplicación, para evitar la incidencia de casos de maltrato y abuso contra la población menor de edad que reside en ellos.

TERCERA. Establecer mecanismos de denuncias amigables, accesibles, y confidenciales, adaptados a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones de cuidado alternativo, a efecto de que puedan hacer del conocimiento de las autoridades competentes cualquier acto u omisión que pueda constituir una violación a sus derechos o un delito. Se deberá garantizar en todo momento la protección de los datos personales de las personas menores de edad y de sus familias, conforme a la legislación federal y local vigente.

CUARTA. Llevar a cabo las acciones necesarias para consolidar y mantener actualizados sus registros estatales y municipales de centros de asistencia social, y en su caso, solicitar asistencia a la Procuraduría Federal de Protección para su integración. El Registro debe contener información desagregada que permita identificar las características de los centros de alojamiento y de la población que reside en ellos, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones para la mejora de sus condiciones de vida.

QUINTA. Propiciar el acercamiento con las instancias de procuración de justicia a efecto de crear protocolos homologados para la canalización y seguimiento de la situación jurídica de niñas, niños y adolescentes que requieren protección temporal en los centros de asistencia y/o albergues públicos y privados.

SEXTA. Implementar las acciones pertinentes para coordinarse con las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas, para revisar periódicamente la subsistencia de las medidas de cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en centros de asistencia social o albergues públicos o privados, y coadyuvar con las agencias del Ministerio Público, cuando proceda, para la integración de las carpetas de investigación o averiguaciones previas que involucren a las personas menores de edad.

SÉPTIMA. Impulsar la vinculación interinstitucional con instancias de salud, educación, universidades, y organizaciones públicas y privadas a efecto de que se celebren convenios de colaboración para la prestación de servicios de diversa índole a niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues, para favorecer su desarrollo integral.

OCTAVA. Incorporar a la normatividad que se emita para la autorización, registro, certificación y supervisión de los CAS, los principios y disposiciones de las *Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* en la normatividad, de forma que sea el referente de los estándares de calidad que los centros y albergues públicos deben cumplir para la mejor protección de las niñas, niños y adolescentes.

NOVENA. Llevar a cabo las gestiones pertinentes para homologar a nivel nacional los criterios de verificación de CAS y albergues públicos y privados, para evitar duplicidad de funciones y resoluciones contradictorias.

DÉCIMA. Realizar acciones que, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el acompañamiento, orientación y capacitación para las personas responsables y personal de los CAS y albergues privados en el proceso de autorización, registro y certificación para el adecuado funcionamiento, así como promover y supervisar periódicamente que sus labores se realicen con apego irrestricto a los derechos humanos de la población que atienden.

DÉCIMA PRIMERA. Diseñar y poner en marcha programas de apoyo para las familias de las niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, con el objetivo de que se les proporcionen elementos que favorezcan el desarrollo de habilidades de crianza cariñosa y sin violencia, la resolución de conflictos, y otras herramientas emocionales y sociales que puedan hacer viable la reintegración de las personas menores de edad a su núcleo familiar.

❖ **A LAS Y LOS TITULARES DE LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA Y FISCALÍAS GENERALES DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS.**

PRIMERA. Realizar las gestiones necesarias para implementar acciones encaminadas a la mejora de los sistemas de recopilación de información estadística sobre las denuncias y delitos que se cometen contra de niñas, niños y adolescentes y especialmente, contra quienes residentes en CAS, e implementar registros sistematizados, unificados y con datos desagregados de las personas menores de edad canalizados a CAS y albergues públicos y privados, a efecto de facilitar su localización, identificación, y seguimiento puntual a su situación jurídica por parte de las Procuradurías de Protección.

TERCERA. Implementar estrategias para capacitar al personal de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia en materia de derechos humanos, y de derechos de niñas, niños y adolescentes incluyendo el marco internacional de protección en esa materia, a efecto de que cuenten con elementos teóricos y técnicos que les permita adoptar decisiones conforme al marco jurídico de protección a sus derechos vigente, y se valore adecuadamente la pertinencia del internamiento como la mejor medida de cuidado alternativo. Será indispensable, establecer mecanismos que permitan evaluar el desarrollo de las competencias adquiridas por el personal y el impacto de la capacitación en la atención de los asuntos que involucran a personas menores de edad.

CUARTA. Impulsar la generación de condiciones que permitan dar prioridad a la investigación y determinación de carpetas de investigación y asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes que requieren del ingreso a un CAS como medida de cuidado temporal, para evitar su estancia prolongada e innecesaria en ellos. Las

investigaciones, además, deberán atender al principio de debida diligencia, y tener como consideración primordial el interés superior de la niñez.

QUINTA. Implementar las medidas que se estimen convenientes para que se investiguen con la mayor diligencia, prontitud y eficacia, las denuncias por delitos cometidos contra personas menores de edad residentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados.

SEXTA. Generar los mecanismos para facilitar el intercambio de información sobre su actuación en la protección de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados, con los Sistemas Estatales DIF, las Procuradurías de Protección, los Sistemas de Protección Integral o instancias competentes, así como sobre el trámite de las diligencias de su competencia, siempre con salvaguarda de sus datos personales, con la finalidad de agilizar la determinación de su situación jurídica y la elaboración de planes de restitución de derechos para cada caso en concreto.

❖ **PARA EL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

ÚNICA. Establecer los mecanismos necesarios de acopio de datos, que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos federal y local, respecto de las denuncias recibidas por presuntos delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes diferenciando aquellos casos en que los hechos suceden en centros de asistencia social o albergues; el número de víctimas del delito y sus características..

