RECOMENDACIÓN No. 111/2022

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

Ciudad de México, 31 de mayo de 2022

DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

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

Distinguidos señora Directora y señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo segundo, 6°, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2022/1561/Q**, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de QV, persona [redacted] en contexto de migración de nacionalidad [redacted] alojado en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Puebla, Puebla.

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

Información confidencial: Edad y nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

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

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

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

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

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

I. HECHOS.

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

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

Información confidencial: Edad y nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

II. EVIDENCIAS

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

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

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

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

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

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

Información confidencial: Edad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

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

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

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

9.1. Memorándum D.A.M.S. 065/2022 de 14 de enero de 2022, mediante el cual SP2 informó a AR2 que QV y otros NNACM no acompañados serían recibidos en la Casa del Adolescente Migrante, previa prueba PCR[1] que se practique a los NNA extranjeros, a efecto de cumplir con el protocolo establecido por la Dirección de Asistencia Médico Social del DIF Puebla y dependiendo del resultado canalizar a diversa área según las necesidades de salud de cada adolescente.

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

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

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

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

III. SITUACIÓN JURÍDICA

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

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

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

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

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

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

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

Información confidencial: Edad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

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

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

17. El Comité de los Derechos del Niño[2] define a *"niños no acompañados* (llamados también menores no acompañados) *como aquéllos que se encuentran separados de ambos padres y otros parientes, y que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o por costumbre incumbe esa responsabilidad"*.

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

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

[2] Observación General 6 (2005) *"Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*", 1° de septiembre de 2005, pág. 7.
[3] 31 de diciembre de 2015, párr.25-27.

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

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

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

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

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

[4] OIM y IPPDH, *"Derechos Humanos de la Niñez Migrante"*, 2016, Buenos Aires, Argentina, pág. 8 y 12.
[5] ACNUR y Consejo de la Judicatura Federal, diciembre 2017, página 315, párrafo 173
[6] CNDH, *"Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional"*, octubre 2016, pág. 135.

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

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

24. El artículo 111 del Reglamento de la Ley de Derechos de NNA[8], dispone que *"En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria".*

25. El 11 de noviembre de 2020, se publicaron reformas en materia de niñez migrante a diversos artículos[9] de la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, las cuales entraron en vigor el 11 de enero de 2021, con esas reformas se vio una armonización entre las leyes migratorias y de protección internacional con la Ley de Derechos de NNA y solidificaron la prohibición de detener a la niñez migrante en estancias provisionales o estaciones migratorias.

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

[7] Ibidem. Página 126.
[8] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015.
[9] Artículos 3, 6, 20, 11, 29, 52, 68, 71, 73, 74, 79, 99, 95, 98, 107, 109, 112 y 120 de la Ley de Migración y Artículos 6, 9, 20, 23 y 41 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

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

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

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

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

oportuna a un Centro de Asistencia Social[10]; además, no obstante que se emitieron las medidas de protección, no se dio seguimiento a las mismas, vulnerándose en su perjuicio los derechos a la seguridad jurídica y a los principios del Interés Superior de la Niñez.

B. Derecho a la seguridad jurídica

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

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

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

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

[10] De acuerdo con lo establecido por el artículo 4, fracción V, de la Ley de Derechos, El Centro de Asistencia Socia es el establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones.
[11] CNDH. Recomendaciones 87/2022, de 28 de abril de 2022, párr.26; 67/2022, de 31 de marzo de 2022, párr.29; 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párr. 73; 68/2017 de 11 de diciembre de 2017, párr. 140; 59/2017, párr. 218; 40/2017 de 15 de septiembre de 2017, párr. 37; 46/2017 de 31 de agosto de 2017, párr. 88, entre otras.

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

35. La CrIDH[12] , ha sostenido que *"Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas y/o niños que se encuentren junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados, (…) para cautelar los fines de un proceso migratorio, ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar en un país, en el hecho de que la niña y/o niño se encuentre solo o separado de su familia, toda vez que deben disponer alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño."*

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

37. La SCJN en el Protocolo para juzgar personas migrantes[13], consideró que la detención como inmigrante tiene una repercusión negativa en la salud física y mental de los niños y en su desarrollo, aunque estén detenidos por un breve periodo de tiempo.

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

[12] "Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 360.
[13] SCJN, "*Protocolo para Juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional*", mayo 2021, pág. 185.

B.1. Instituto Nacional de Migración

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

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

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

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

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

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

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

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

45. Este Organismo Nacional tiene como objetivo esencial salvaguardar los derechos de las personas en contexto de migración, en especial de los NNACM, por lo que a la luz de la máxima protección de derechos humanos y tomando en consideración el Principio del Interés Superior de la Niñez reitera[14] que, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, los NNACM por ninguna circunstancia serán privados de su libertad en recintos migratorios, en términos de lo dispuesto en los artículos 6 párrafo segundo, 11 acápite segundo y 112 fracción I de la Ley de Migración en relación con el diverso

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

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

b) Determinación de la situación jurídica migratoria de QV.

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

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

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

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

Información confidencial: Edad y nacionalidad, con fundamento en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

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

50. Durante el desahogo de diversas actuaciones que se realizaron dentro del EAM, entre ellos, el Acuerdo de pruebas y alegatos, la resolución de retorno asistido y la notificación de dicha resolución a QV, no se advierte que hubiese sido asistido por servidores públicos de la Procuraduría de Protección, tal y como lo mandatan los artículos 5° fracción XXVI y XXVIII y 100 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, en relación con los diversos 2° fracciones XVI y 7° fracción VI y VII de la Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla que prevén que la Procuraduría de Protección prestará asesoría o representación en suplencia[15] e intervendrá oficiosamente con la representación coadyuvante[16] en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados NNA. Lo anterior no obstante que previo a esas diligencias la autoridad migratoria le notificó a AR2, respecto del inicio del multicitado EAM.

51. Esta Comisión Nacional en el Informe niñez[17] concluyó que: *"se considera necesario que las NNACMNA* [niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados] *o aquellos separados de sus familias, independientemente de que cuenten con la representación en coadyuvancia (jurídica) que establece la LGDNNA* [Ley de Derechos de NNA], *se les debe nombrar un tutor, quien será el encargado de asistirlos durante el procedimiento administrativo o jurisdiccional respectivo y vele porque sus necesidades básicas se atiendan; asimismo, el tutor deberá apoyar a la NNACM* [no acompañados] *en la toma de decisiones, siempre escuchando su opinión."*

[15] Artículo 2° fracción XVIII.- Representación en Suplencia: A la representación de niñas, niños o adolescentes a cargo de la Procuraduría de Protección, según su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Fiscalía General.
[16] Artículo 2° fracción XVI de Ley de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla. Representación Coadyuvante: Al acompañamiento de niñas, niños o adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, realizado de oficio por la Procuraduría de Protección según su ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Fiscalía General.
[17] CNDH, *"Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes*…op. cit, párrafo 176.

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

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

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

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

55. Al respecto, el DIF Nacional y la UNICEF[18] señalaron que el plan de restitución de derechos debe contener la descripción de la información obtenida, el análisis de la misma y el diagnóstico del grado de peligro para la integridad física y emocional de la niña, niño o adolescente, la identificación de cada derecho vulnerado, así como el razonamiento que el equipo multidisciplinario hubiese realizado para definir la medida de protección, la determinación de las medidas, la precisión de quien las va

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

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

56. Al respecto, en la Guía Práctica para la Protección, Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes[19], que si bien no es un documento obligatorio sirve de apoyo de las Procuradurías de Protección, se establece el procedimiento que deben seguir tales dependencias sobre la restitución de derechos de los NNA, de conformidad con el artículo 123 fracción VI de la Ley de Derechos de NNA, el cual no fue seguido por AR2, quien en el caso particular, debió verificar si las medidas de protección que dictó a favor de QV se estaban llevando a cabo en tiempo y forma, si estaban siendo efectivas o era necesario hacerles ajustes y agregar medidas de protección (acciones) al Plan de Restitución de Derechos.

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

C. Principio del Interés Superior de la Niñez.

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

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

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

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

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

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

[20] Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 49.
[21] CrIDH *"Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional"*, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

62. En esta misma tesitura la Primera Sala de la SCJN[22] mediante criterio orientador, ha definido al interés superior *"como principio jurídico protector"*, cuya función es *"constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores"*, por lo que *"implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la protección integral".*

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

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

[22] Tesis Constitucional *"Interés Superior del Menor. Su función normativa como principio jurídico protector"*, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2012, registro 2000988.
[23] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Interés Superior de menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia." México 2015, pág. 77.

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

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

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

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

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

D. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas.

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

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

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

72. Con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, promueva queja administrativa disciplinaria ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración y en la Secretaría de la Función Pública del Estado de Puebla, en contra de AR1 y AR2, respectivamente, en cuya investigación se tomen en cuenta las observaciones y evidencias referidas en la presente Recomendación.

E. Reparación integral del daño.

73. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

74. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y131 de la Ley General de Victimas, y 1, 6, 22, 23, 59, 60, 62, 63 fracción III, 70, 71, 106 y 110 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, se deberá inscribir a QV en el Registro Nacional de Víctimas y Registro Estatal de Víctimas, a fin de que tenga acceso a los Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, conforme a las disposiciones previstas en la Ley General de Víctimas y de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a las citadas Comisiones.

75. Siendo aplicable al caso, lo previsto en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener*

reparaciones", que consideran en su conjunto que, para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

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

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

a) Medidas de Rehabilitación.

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

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

[24] *"Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina"*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párr. 41
[25] *"Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala"*. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

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

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

b) Medidas de Compensación.

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

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

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

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

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

c) Medidas de Satisfacción.

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

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

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

d) Medidas de no repetición

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

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

89. Asimismo, en el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el INM deberá emitir acuerdo para que se modifique y adicione el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios[27], con el objeto de que se armonice con las reformas realizadas, en materia de niñez migrante a la Ley de Migración y su Reglamento publicadas el 11 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, enviando las constancias que acrediten el cumplimiento del punto quinto recomendatorio.

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

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

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

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

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

V. RECOMENDACIONES

A Usted, señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración:

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

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

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

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

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

QUINTA. En el plazo de seis meses, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir un acuerdo para que se modifique y adicione el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, con el objeto de que se armonice con las reformas realizadas en materia de niñez migrante a la Ley de Migración y su Reglamento publicadas el 11 de noviembre de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, y se remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA