



Recomendación: 04/2009

Expediente: CDHDF/IV/121/TLAL/08/D6833 y sus acumulados CDHDF/IV/122/TLAL/08/D1088, CDHDF/IV/122/TLAL/09/D0555, CDHDF/IV/122/TLAL/09/D0859 y CDHDF/IV/122/TLAL/09/D1223¹.

Peticionarias: Diversas personas peticionarias y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que inició de oficio dos de las quejas.

Personas agraviadas: Niños y niñas que se localizaban en los inmuebles de “La Casita del Sur” en el Distrito Federal², con inclusión, en particular, de aquellos que están desaparecidos.

Autoridades responsables: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

Caso: Ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de la situación y condiciones de los niños y las niñas que son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares, así como de lineamientos específicos para dicha integración que sean acordes al interés superior de los niños y las niñas; e incumplimiento a la obligación de brindarles protección especial y garantizar sus derechos a la integridad física, a su dignidad y a la certeza y seguridad jurídicas. Como consecuencia de ello hay, al menos, 11 niños y niñas presuntamente desaparecidos.

Derechos humanos violados:

- a. Derechos de la niñez, derivados de la negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección de las niñas y de los niños que se requieren por parte del Estado
- b. Derecho a la seguridad jurídica de los niños y niñas.

**Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa,
Procurador General de Justicia del Distrito
Federal.**

¹ En relación con las quejas recibidas, destacan además, las expresiones públicas de preocupación que sobre la temática han externado diversas organizaciones de la sociedad civil, así como algunos particulares, y medios de comunicación.

² Al respecto, tomando en cuenta el contexto específico de las niñas y los niños involucrados y la gravedad de los hechos, esa Comisión no hará públicos sus nombres. Por el mismo motivo, se omiten también los nombres de las personas peticionarias.

**C. Martí Batres Guadarrama,
Secretario de Desarrollo Social del Gobierno
del Distrito Federal.**

**Lic. Margarita Darlene Rojas Olvera,
Encargada del Despacho del Sistema para el Desarrollo
Integral de la Familia del Distrito Federal.**

Distinguidos servidores públicos:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a 20 de abril de 2009, visto el estado que guarda el expediente de queja citado al rubro, la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por el suscrito, con fundamento en los artículos 3, 17 fracciones I, II y IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 46, 47 y 52 de la Ley de esta Comisión, y 136, 137 y 138 de su Reglamento Interno.

La presente Recomendación se dirige al Procurador General de Justicia del Distrito Federal como titular de esa dependencia, de conformidad con los artículos 15, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 49 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal; 2, fracciones I, II y III, 8 y 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); y 29, fracción I de su Reglamento Interno.

Asimismo, se dirige al Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, en términos de los artículos 15, fracción VI, 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 18 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal y 9, 10, 19 y 23 de la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal.

Además, se dirige a la encargada de Despacho del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, con fundamento en los artículos 1 y 3 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como 23 y 58 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 139 del citado Reglamento, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

1. Relatoría de los hechos.

1.1 Antecedentes relevantes

Con la finalidad de brindar un contexto respecto de la problemática que da origen a la emisión de la presente Recomendación, y a reserva de que en los capítulos siguientes se profundice sobre cada uno de los temas que se abordan, a continuación

se exponen, en términos generales, los antecedentes del asunto y el contexto respecto de la situación de la Procuraduría capitalina y del caso concreto.

1.1.1 La situación de la Procuraduría capitalina

1.1.1.1 Dentro de las atribuciones y los deberes de la Procuraduría capitalina está el de proteger los derechos de las niñas y los niños³. En relación con esto, destaca que las y los niños tienen derecho a vivir y/o convivir con sus padres, salvo que ello los coloque en una situación de riesgo.

1.1.1.2 En ese sentido, cuando un niño o niña se encuentra en una situación de riesgo, daño o peligro, y ésta deriva de su núcleo familiar, independientemente del inicio de las investigaciones penales correspondientes, se deben tomar medidas para garantizar su protección e interés superior⁴ y, por ende, sus demás derechos.

1.1.1.3 En muchos de los casos, la Procuraduría capitalina ha resuelto, para garantizar el interés superior de un niño o niña, su integración a instituciones, ya sea en el Albergue Temporal de la misma dependencia, en otro albergue o centro de asistencia públicos o en una casa hogar —incluidas Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles— que brindan asistencia social y atienden a población infantil. En este supuesto se encuentra Reintegración Social, Asociación Civil.

1.1.1.4 Vale la pena aclarar que existen casos en los que, luego de haber tenido una estadía en el Albergue Temporal, los niños y niñas han sido enviados posteriormente a otras casas hogar en virtud de resoluciones emitidas por distintas áreas de la Procuraduría, en su mayoría por la Fiscalía Central para Asuntos del Menor (en adelante, Fiscalía para Menores)⁵. Así, varios niñas y niños han sido trasladados temporalmente a dichas casas hogar y en algunos casos “de forma indefinida”.

1.1.1.5 Finalmente, es importante señalar que hubo otras ocasiones en que los niños y niñas que inicialmente habían sido trasladados a una casa hogar o albergue, con posterioridad fueron remitidos a otra casa o albergue (a solicitud de la primera) sin que necesariamente mediara orden o conocimiento del Ministerio Público, como se mencionara posteriormente.

³ En capítulos siguientes se detallan los fundamentos y facultades específicas.

⁴ Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, se establece que este principio del interés superior se entenderá “dar prioridad al bienestar de las niñas y los niños ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio”.

⁵ Sobre este punto, en una reunión de trabajo, el Fiscal Central de Investigación para Menores de la Procuraduría capitalina señaló que agentes del Ministerio Público ajenos a la Fiscalía a su cargo también realizan canalizaciones, a veces, sin dar aviso a esa Fiscalía.

Asimismo, esta Comisión desea aclarar que a lo largo de la presente Recomendación se hará uso de manera excepcional a este término dado que así se ha denominado oficialmente a tal instancia ministerial.

1.1.1.6 Las situaciones anteriores evidencian que existe una falta de control en el seguimiento estricto respecto de los niños y niñas que, al menos, eran canalizados por la Procuraduría capitalina a instituciones de asistencia.

1.1.2. El caso concreto

1.1.2.1 Si bien en el siguiente apartado (relativo a los hechos que han generado convicción de violaciones de derechos humanos por parte de este Organismo) se detallan los hechos y las evidencias recabadas, existen algunas fechas y actuaciones que figuran de antecedentes del caso concreto:

- En el caso motivo de la presente Recomendación, el 7 de noviembre de 2008, con motivo de una orden judicial expedida por una jueza familiar del Distrito Federal, en virtud de la negativa que la casa hogar “La Casita del Sur” a entregar a una de las niñas ahí albergadas (en virtud de que había sido remitida por la Procuraduría capitalina), se llevó a cabo un cateo, en el cual la niña no fue localizada.
- El 4 de diciembre de 2008, con motivo de otra orden, ahora expedida por un juez penal del Distrito Federal, nuevamente se llevó a cabo un cateo respecto de la misma niña y tampoco fue localizada.
- El 28 de enero de 2009, la Procuraduría capitalina llevó a cabo una diligencia de notificación a los representantes de “La Casita del Sur”, de un documento que revocaba todas las canalizaciones de las niñas y los niños realizadas por esa Procuraduría a la casa hogar. La intención de dicha diligencia era requerir que los 76 niños y niñas enunciados en ese listado fueran entregados de manera inmediata a esa Procuraduría.

En uno de los inmuebles nadie recibió el documento y en el otro sí, pero ninguna de las niñas o los niños fueron entregados.

- En virtud de lo anterior, el 29 de enero de 2009, la Procuraduría capitalina, con motivo de órdenes judiciales expedidas por dos jueces penales en el Distrito Federal, llevó a cabo cateos simultáneos en los dos inmuebles en los que operaba “La Casita del Sur” y recuperó a 126 niños y niñas, mismos que fueron remitidos en un primer momento al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), quedando “a disposición” de la Fiscalía para Menores.

1.1.2.1 En virtud de las investigaciones avanzadas por la Procuraduría capitalina, al igual que las diligencias de esta Comisión para la documentación de los expedientes de queja iniciados con motivo de esa problemática, se ha encontrado que, a la fecha, existen al menos 11 niñas y niños de los cuales se ignora su paradero. De ellos, la gran mayoría habían sido canalizados por la Procuraduría capitalina a “La Casita del Sur”

1.2 Hechos del caso

1.2.1 En la queja CDHDF/IV/122/TLAL/08/D1088, la parte peticionaria solicitó sustancialmente la intervención de este Organismo para que se investigaran los criterios que consideraba la Procuraduría capitalina para canalizar a los niños y niñas a la casa hogar “La Casita del Sur”, lugar en el que se encontraba su hija.

Asimismo, expuso que en esa casa hogar se presentaban irregularidades relacionadas con la disciplina impuesta a los niños y niñas. Asimismo, manifestó de forma sustancial que obligaban a los niños y niñas a vender ropa que donaban algunas personas; que le filmaban cuando acudía a esa casa hogar a visitar a su hija; y que a su hija no le daban terapia psicológica “verdaderamente profesional”.

1.2.2 La queja CDHDF/IV/121/TLAL/08/D6833 se inició de oficio por este Organismo, por las siguientes causas:

Por oficio 659, recibido en esta Comisión (CDHDF) el 7 de noviembre, la Jueza Décimo Sexta de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), solicitó la presencia de personal de este Organismo en una diligencia que se realizaría para la “entrega de una niña [a sus familiares], en la casa hogar ‘La Casita del Sur’”.

La citada diligencia se efectuó ese 7 de noviembre de 2008, con la participación de personal de la Procuraduría capitalina, del TSJDF y de la CDHDF; sin embargo, la niña no fue localizada en el interior de “La Casita del Sur” en esa fecha ni se obtuvo información sobre su ubicación. Ello, no obstante que se le buscó en el interior, previa ruptura de las cerraduras.

1.2.3 La queja CDHDF/IV/122/TLAL/09/D0555 se inició de oficio, con motivo de la nota publicada el 26 de enero de 2009 por del periódico “Reforma”, en la que se señala lo siguiente: “La organización Defensoría de los Derechos Humanos de la Infancia A. C. denunció el extravío de otra menor de edad canalizada por la PGJDF al albergue “La Casita del Sur”, y precisó que “desde el 5 de noviembre a la madre de la niña le dicen que no está. Por esos hechos ya se presentó la denuncia en la Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones de la PGJDF.”

1.2.4. En la queja CDHDF/IV/122/TLAL/09/D0859, la parte peticionaria sustantivamente señaló que previo a la diligencia judicial del 29 de enero de 2009, sus hijos se encontraban en la casa hogar “La Casita del Sur”, y desconocía si formaban parte del grupo de los niños recuperados. También indicó que desconocía la forma en que la Procuraduría capitalina daría seguimiento al caso.

1.2.5 En la queja CDHDF/IV/122/TLAL/09/D1223, la parte peticionaria señaló, entre otras cosas, que tres de sus sobrinos no se encontraban dentro de los 126 niños recuperados del albergue “La Casita del Sur”, a pesar de que desde hace años se encontraban en ese lugar.

1.2.6 Los expedientes antes citados se acumularon para su tramitación al expediente CDHDF/IV/122/TLAL/08/D6833, por tratarse de hechos relacionados con “La Casita del Sur” y referirse a presuntas violaciones a derechos humanos de las niñas y niños, imputables a las autoridades a las que se dirige esta Recomendación.

2. Competencia de la CDHDF para realizar y concluir la investigación.

2.1 En términos del artículo 2 de la Ley de esta Comisión, en el Distrito Federal, este Organismo tiene como finalidad esencial la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en los ordenamientos jurídicos mexicanos y en los instrumentos internacionales⁶, dentro de los cuales se encuentran los derechos de que son titulares las y los niños y niñas, con inclusión de los derechos a su integridad personal, dignidad, a una vida con calidad, a una vida libre de violencia, a su certeza jurídica y a que reciban protección especial de todos los órganos de gobierno.

2.2 Asimismo, el artículo 3 de la citada Ley le confiere a esta institución competencia para conocer de presuntas violaciones a derechos humanos imputables a cualquier persona que, al momento de su realización, desempeñe un cargo, empleo o comisión local.

2.3 De igual manera, cabe señalar que esta Comisión tiene competencia para iniciar quejas de oficio, de conformidad con el artículo 24, fracción II de la Ley de esta Comisión, así como el artículo 68 del Reglamento Interno de este Organismo.

2.4 De conformidad con los hechos expuestos en la queja, aunque éstos inicialmente se atribuyen a personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), de la investigación se desprende que también tienen una relación de responsabilidad con los mismos la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, ambos del Distrito Federal (DIF DF).

2.5 Adicionalmente destaca que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5, fracción VIII de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, la Comisión tiene competencia para intervenir, en virtud de que expresamente se señala que las niñas y los niños tienen derecho a recibir el apoyo de los órganos locales de gobierno, en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos a través de las instituciones creadas para tal efecto como son, entre otros, la CDHDF.

2.6 En virtud de lo anterior y conforme a los párrafos que anteceden, esta Comisión es competente para conocer los hechos motivo de la tramitación de la queja, referentes, entre otras, a violaciones a los derechos de la niñez, derivados de la negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección de las niñas y de los niños que se requieren por parte del Estado, relacionado con las

⁶ Al respecto, la normatividad nacional e internacional que se relaciona con el caso concreto se referirá en el apartado 4 de la presente Recomendación, que contiene su fundamentación y motivación jurídicas.

consecuencias de la falta de supervisión oportuna en la actuación de “La Casita del Sur”, asociación civil.

2.7 Finalmente, es importante aclarar que a esta Comisión no le compete establecer responsabilidades individuales de índole penal o administrativa en el caso concreto, motivo por el cual este pronunciamiento se constreñirá a las violaciones a los derechos humanos que han generado convicción en este Organismo.

3. Procedimiento de investigación y relación de evidencias⁷.

Analizados los hechos y establecida la competencia de esta Comisión para conocerlos, se entabló comunicación vía telefónica y en comparecencia con las personas peticionarias; se requirió a la Procuraduría capitalina, a la Sedeso y al DIF DF la realización de diversas acciones, así como información y documentación relevante para la atención e investigación de los expedientes de queja; se visitó la casa hogar “La Casita del Sur”; se consultaron y analizaron las averiguaciones previas integradas en la PGJDF; se participó en calidad de observadores en diligencias judiciales o ministeriales en “La Casita del Sur”; se llevaron a cabo reuniones con distintos servidores públicos de la Procuraduría capitalina y se hicieron diversas solicitudes de medidas precautorias en relación con los derechos de las niñas y los niños.

Lo anterior tenía como fin orientar la investigación en torno a las siguientes hipótesis:

- a. La presunción de que en la Procuraduría capitalina se resolvía la situación jurídica de niñas y niños, bajo la figura de “la institucionalización”, a pesar de que esta figura no está reglamentada y que es contraria a los derechos de las niñas y los niños a tener certeza jurídica y a su interés superior.
- b. La presunción de que la Procuraduría capitalina no contaba con un mecanismo de seguimiento y acompañamiento eficaz para garantizar la seguridad, protección y el interés superior de las niñas y los niños, en los casos en los que esa Procuraduría decidía, por medidas de protección, que estos fueran separados de su núcleo familiar e integrados en forma temporal o indefinida a las casas hogar u otras instituciones de asistencia.
- c. La presunción de que la Procuraduría capitalina, el DIF DF y la Sedeso no realizaron un seguimiento y una supervisión programada, continua y oportuna que, de acuerdo a sus facultades, tenían tales instituciones para verificar de la situación de las niñas y los niños que se encontraban al interior de “La Casita del Sur” y de otras casas hogar que brindan asistencia social.

⁷ Los datos contenidos en la presente Recomendación se encuentran pormenorizados en las constancias que han sido glosadas al expediente de queja; sin embargo, por economía procesal y para fines de este documento, se hará referencia a algunas de ellas y en su contenido sustancial.

- d. La presunción de que la Procuraduría capitalina carece de un mecanismo de coordinación interna para detectar el número total de los niños y niñas desaparecidos tanto en albergues a los que esa instancia canalizaba directamente como en los casos donde, por otras razones, los niños y niñas llegaban a esos lugares de asistencia.

A continuación se pormenorizará lo anterior, respecto de cada una de las autoridades relacionadas con la presente Recomendación.

3.1 Solicitudes dirigidas a la PGJDF⁸, respuestas sustanciales de esa institución y otras diligencias relacionadas con ésta.

3.1.1 Solicitud de adopción de medidas y otras acciones tendentes a la protección de los derechos de las niñas y los niños

3.1.1.1 Mediante diversos oficios⁹ se solicitaron a la PGJDF acciones concretas respecto de cada uno de los casos. Además, se formularon peticiones generales respecto de:

- a. Personal especializado asistiera a la casa hogar “La Casita del Sur” para verificar las condiciones en que se encontraban las niñas y los niños.
- b. Una vez que se constató la negativa reiterada de dicha casa hogar a brindar información a distintas áreas de gobierno respecto de los niños y las niñas albergadas y ante los resultados negativos en cuanto a la presentación de la niña buscada en las diligencias judiciales de noviembre y diciembre de 2008, se solicitó que tomaran medidas para rescatar a las niñas y los niños que aún se encontraban bajo “los cuidados” de “La Casita del Sur”.
- c. Posterior a esto, se adoptaran las medidas de protección y de salvaguarda de los derechos de esas niñas y niños, se asumieran sus cuidados, y en su caso, se realizaran las acciones necesarias para determinar su situación jurídica.
- d. Atendiendo al interés superior de la niñez, en el futuro se evitara que se hicieran canalizaciones a la casa hogar “La Casita del Sur” por parte de esa Procuraduría.
- e. Se implementaran mecanismos de supervisión y vigilancia en relación con las y los niños que han sido canalizados (“institucionalizados”) a casas hogar.

⁸ Las solicitudes fueron dirigidas a la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF, instancia que funge como enlace con la CDHDF.

⁹ Oficios MPQ-Q-274-08, de 26 de febrero de 2008; 4-2211-08, de 6 de marzo de 2008; 4-2245-08, de 7 de marzo de 2008; 4-2536-08, de 19 de marzo de 2008; 4-3228-08, de 7 de abril de 2008; 4-5307-08; de 30 de mayo de 2008; 4-704-09, de 23 de enero de 2009; 4-1112-09, de 27 de enero de 2009; 4-1133-09, de 28 de enero de 2009; y 4-1359-09, de 20 de febrero de 2009.

- f. En relación con lo anterior, se fortalecieron los indicadores para determinar la idoneidad de las casas hogar a las que se han canalizado y canalizarán a las y los niños por esa Procuraduría.
- g. Se integraran de manera adecuada, eficaz y diligente las averiguaciones previas relacionadas con los motivos de queja. En especial, se pidió que se practicaran a la brevedad aquellas diligencias tendientes a la pronta y debida localización de los niños desaparecidos.
- h. Se brindaran las facilidades, orientación e información a las personas que presentaran denuncias contra personal de esas casas hogar y sobre la situación jurídica de sus hijas e hijos ahí canalizados, de no haber impedimento legal alguno para ello.

3.1.2 Peticiones complementarias relacionadas con la protección de los derechos de las niñas y los niños rescatados o “recuperados”.

3.1.2.1 Mediante el oficio 4-1240-09, de 3 de febrero de 2009, esta Comisión solicitó a la PGJDF que, de acuerdo con las directrices aprobadas¹⁰, la Fiscalía Central de Investigación para Menores (en adelante, “Fiscalía para Menores”), en coordinación con la Dirección General de Atención a Víctimas de Delito adoptaran las medidas necesarias para garantizar, al menos, lo siguiente:

- a. La elaboración de los diagnósticos, médicos y psicológicos u otros especializados que se consideraran necesarios para determinar integralmente el tipo de atención y seguimiento que se brindaría a cada niño o niña y su aplicación; la recopilación de la documentación e información necesaria para analizar y determinar la situación jurídica de cada uno de ellos o ellas y la de sus familiares y/o la de las personas con quienes se les pretendiera reincorporar.
- b. En relación con lo anterior, se solicitó que, en los casos en los que se contara con una decisión judicial respecto de la reincorporación de niños y niñas a un núcleo familiar, tomando en cuenta el contexto, se valorara la posibilidad de revisar si tal decisión garantizaba protección de los niños y niñas.
- c. Respecto de ello, se contemplara la posibilidad que en aquellos casos en los que los niños y niñas no han tenido convivencias con sus familiares, se promovieran primero visitas de convivencia antes de reincorporarles a un núcleo familiar.

¹⁰ En el “Protocolo de actuación del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para el cumplimiento de los mandamientos judiciales derivados de las averiguaciones previas relacionadas con las niñas y niños bajo guarda y protección de la casa hogar denominada Reintegración Social, A.C. “La Casita del Sur”.

- d. De ser necesario, se buscara la coordinación con el DIF DF, para que, también en el ámbito de su competencia, se defendieran y garantizaran los derechos de las niñas y los niños.
- e. Se implementara un mecanismo de investigación y seguimiento que permitiera corroborar que si se determinaba la reincorporación de un niño o niña a un núcleo familiar, se le garantizara un ambiente libre de violencia y un sano desarrollo.

3.1.3 Solicitudes de información para la documentación de los hechos materia de la presente Recomendación.

3.1.3.1 En distintas oportunidades, esta Comisión formulará a la PGJDF solicitudes de informe¹¹ respecto de, entre otros aspectos:

- a. El procedimiento específico de esa Procuraduría para determinar la canalización de niños y niñas a casas hogar; principalmente, respecto a las funciones específicas en el tema del Albergue Temporal y la Fiscalía para Menores y sobre el tipo de seguimiento y supervisión que se realizaba con posterioridad a esa canalización.
- b. El resguardo y cuidados de la población infantil que se encontraba en “La Casita del Sur” y los mecanismos específicos implementados para garantizar que las niñas y los niños no fueran sustraídos o sacados indebidamente de la citada casa hogar (previo a su “recuperación” en enero de 2009).
- c. Datos específicos¹² respecto de los niños y niñas que fueron “recuperados” el 29 de enero de 2009 y datos específicos sobre las niñas y niños que no habían sido “recuperados”.

3.1.4 Solicitud de información derivada de las problemáticas estructurales detectadas con motivo de la documentación del caso.

3.1.4.1 Derivado de una extensa valoración de la documentación recibida, así como de la revisión de averiguaciones previas (relacionadas con la desaparición de los niños y niñas, así como las iniciadas o reabiertas por la Fiscalía del Menor) y de reuniones con personal de la PGJDF, el día 15 de abril de 2008 mediante el oficio 4/4373-09, esta Comisión solicitó información a tal dependencia respecto de los siguientes aspectos:

¹¹ Mediante los oficios 4-2536-08, de 19 de marzo de 2009; 4-3228-08, de 7 de abril de 2008; 4-5307-08, de 30 de mayo de de 2008; 4-12288-IV (sic), de 5 de diciembre de 2008; 4-1339/09, de 9 de febrero de 2009; y 4-2289-09, de 6 de marzo de 2009.

¹² Sobre las casas hogar a las que fueron canalizados; los nombres de aquellos niños y niñas que fueron integrados con sus familias; y los expedientes de los niños y niñas desaparecidos, entre otros.

- a. Medidas adoptadas por la PGJDF para garantizar la certeza de la información de los niños y niñas sobre los que tenía responsabilidad esa Procuraduría (en lo general y los enviados a “La Casita del Sur” en particular), la cual incluyera, al menos: la identidad, el número exacto y los lugares a los que fueron canalizados¹³.
- b. Procedimiento de actuación en el supuesto de se presenten otros casos de niños y niñas desaparecidos, que incluya las acciones urgentes que se deben realizar para: i) la ubicación, ii) protección y iii) rescate o “recuperación” de todos los niños y niñas “desaparecidos”.
- c. El número de niños y niñas que estuvieron en la “La Casita del Sur” y que actualmente están desaparecidos, independientemente de la forma en que llegaron a dicha casa hogar (es decir, con independencia de si la Procuraduría capitalina les canalizó o no).
- d. Las formas de coordinación e intercambio de información entre las distintas áreas de la PGJDF y al exterior de la misma dependencia, para garantizar eficacia en las investigaciones y en las actuaciones derivadas de los hechos que sustentan la presente Recomendación.
- e. Información sobre la situación jurídica de los 126 niños y niñas que fueron trasladados el pasado 29 de enero de “La Casita del Sur” al DIF Nacional, así como la asistencia y acompañamiento que se les está otorgando para garantizar su recuperación y el ejercicio de otros derechos (por ejemplo, contacto familiar, educación, salud, recreación, etc.)
- f. Las medidas implementadas para garantizar la no repetición de hechos como los que originan la emisión de la presente Recomendación, entre las que se encontraban los lineamientos elaborados que garanticen procedimientos y coordinación adecuados.

3.1.5 Información aportada por la PGJDF.

3.1.5.1 Mediante diversos oficios¹⁴ se recibió en esta Comisión información que la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría capitalina y otras autoridades de la misma dependencia remitieron, a la que a su vez se adjuntó diversa documentación. En particular de dicha información destaca la siguiente:

¹³ Sobre el particular, se preguntó si se había valorado la pertinencia de contar con un registro concentrado histórico de niños canalizados a una casa hogar que incluyera, entre otros, sus datos, situación jurídica y, en su caso, las constancias relacionadas con la imposibilidad de ubicar a familiares alternos y otras opciones para garantizar que la canalización de niños a albergues fuera la última opción.

¹⁴ Mediante los oficios DGDH/DSQR/503/1233/04-08, DGDH/DSQR/503/1826/05-08, DGDH/DSQR/503/2717/06-08, DGDH/DSQR/503/3679/08-08 y DGDH/DSQR/503/611/02-09 del 16 de abril, 6 de mayo de 2008, 25 de junio, 22 de agosto de 2008 y 19 de febrero de 2009, respectivamente.

3.1.5.1.1 En cuanto al procedimiento de canalización de las niñas y los niños a casas hogar, a la forma de salvaguarda de su interés superior y a la figura de la “institucionalización” por parte de esa Procuraduría, se recibieron diversas respuestas. De ellas, destaca que, la Fiscalía para Menores precisó que:

[...] **la institucionalización es una canalización por un periodo indefinido.** Este tipo de canalización se da principalmente por dos motivos: **a) Cuando los padres de familia expresamente deseen que el establecimiento asistencial brinde los cuidados y atenciones a sus hijos; y b) cuando los [niños] se encuentren totalmente abandonados y no haya familiar alguno que los reclame.**

[...] **La Fiscalía Central de Investigación para Menores no puede realizar diligencias de investigación relacionadas con el trato de los niños sin que preceda una denuncia o bien una querrela; es una limitante a su actuar.**

[...] [Resaltado fuera del original].

Por su parte, el Director de Seguimiento de Quejas y Recomendaciones de la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF, informó lo siguiente:

[...] **1. El Ministerio Público, en este caso materializado en la Fiscalía del Menor, es la autoridad con facultades, atribuciones y responsabilidades para tomar las medidas necesarias y suficientes para salvaguardar la integridad síquica y física de los niños y niñas en situación de conflicto daño o peligro. Estas medidas incluyen la entrega a sus familiares en el orden y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, lo que en términos de la normatividad nacional e internacional constituye una prioridad, o su canalización al Albergue temporal o alguna institución asistencial, cuando esto no sea posible.**

2. El Albergue Temporal es una unidad administrativa de la Procuraduría que ejecuta las determinaciones que el Ministerio Público toma respecto a la custodia y protección de los niños y niñas, y promueve la participación social en actividades asistenciales de apoyo de aquellos que se encuentran en el albergue.

3. La coordinación entre la Fiscalía Central de Investigación para menores y el Albergue Temporal, es esencial para el logro del objetivo principal, la salvaguarda de los [niños] en situación de conflicto, daño o peligro.

[...] **la canalización de los niños o niñas es una decisión de carácter ministerial, y [...] el Albergue temporal tiene funciones más de orden asistencial y de promoción, lo que desde luego incluiría la formulación, en su caso, de opiniones respecto a la decisión que se toma.**

Por cuanto hace a la participación del Subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales, debe considerarse que bajo el principio de unidad que rige la actuación de la Institución del Ministerio Público, éste puede ejercer a través de los

servidores públicos que le están adscritos o por sí, las atribuciones que corresponden a las fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación, como es el caso de la Fiscalía Central de Investigación para Menores, lo que está expresamente señalado en el primer párrafo del artículo 38 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y que en el caso, la documentación de los asuntos corresponde, bajo su estricta responsabilidad a la Fiscalía Central de Investigación para Menores.

[...] que la emisión del Acuerdo A/002/2009 [del Procurador General de Justicia del Distrito Federal...], tiene el propósito de reforzar los mecanismos de verificación y control, para evitar que se repitan situaciones como las que derivaron en las quejas que se encuentran tramitando en la [CDHDF], y que se están investigando en el ámbito de competencia de esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

[...] está en proceso de suscripción un Convenio [¹⁵...] que tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación y colaboración para que las partes, en el ámbito de su competencia, coadyuven en la implementación de un programa de vigilancia, supervisión e inspección de las asociaciones civiles e instituciones privadas que presten servicios de asistencia social que atiendan a niñas y niños en situación de riesgo, daño y/o peligro en el Distrito Federal.

3.1.5.1.2 Por lo que hace a la investigación de los niños y las niñas desaparecidos de la casa hogar “La Casita del Sur”¹⁶, previo a la diligencia de rescate de los 126 niños y niñas, la Fiscalía para Menores proporcionó información relativa a una averiguación previa que estaba acumulada a la iniciada con motivo de que en las diligencias judiciales del 7 de noviembre y 4 de diciembre de 2008 la niña buscada no había sido ubicada en la casa hogar.

Asimismo, se señaló que se informó a instituciones que coordinan y supervisan el desempeño de las casas hogar, como el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), el DIF Nacional y las Secretarías de Desarrollo Social a nivel local y federal sobre la situación que prevalecía en “la Casita del Sur”.

Por su parte, el agente del Ministerio Público de la Fiscalía Antisecuestros (FAS)¹⁷ informó que el Juez 17° de lo Penal del Distrito Federal otorgó una orden de cateo para la búsqueda de 7 niños y niñas que hasta ese momento se encontraban desaparecidos, entre los que se estaba la niña que no había sido localizada en las diligencias judiciales en noviembre y diciembre de 2008.

3.1.5.1.3 En fechas recientes, particularmente en abril de 2009, personal de la Fiscalía para Menores informó que en esa Fiscalía se iniciaron investigaciones relacionadas con la desaparición de algunos niños y niñas que se encontraban en “la

¹⁵ Este convenio se encuentra detallado en el apartado 4.1.2.4, B.d de la presente Recomendación.

¹⁶ Es importante señalar que esta Comisión revisó los expedientes relacionados con motivo de la desaparición de por lo menos 8 de los niños y niñas desaparecidos.

¹⁷ A través del Acuerdo A/012/2008, el Procurador capitalino creó la Fiscalía Antisecuestros, la cual reemplaza a la Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones (FESPI).

Casita del Sur”, los cuales fueron enviados a la Fiscalía Antisecuestros.¹⁸ Ello, presumiblemente derivó de una serie de reuniones que personal de esta Comisión había sostenido con el Fiscal para Menores¹⁹, en las cuales se detectaron documentos de la procuraduría capitalina (particularmente declaraciones en las averiguaciones previas radicadas en esa instancia) que contenían elementos que hacían presumir la desaparición de, al menos, dos niños más²⁰.

3.1.5.1.4 En cuanto a las acciones realizadas para dar seguimiento a las instituciones que presten servicios asistenciales a niñas y niños y las averiguaciones previas iniciadas por presuntas irregularidades cometidas en éstas, la Responsable encargada del Despacho de la Agencia D de la Fiscalía para Menores, comunicó que:

- a. El 12 de febrero de 2009 se celebró un convenio de colaboración que suscribió personal de la Sedeso, la PGJDF, el DIF DF y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAPDF), con el objeto de establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para que las partes, en el ámbito de su competencia coadyuven en la implementación de un programa de vigilancia, supervisión e inspección de las asociaciones civiles e instituciones privadas que presten servicios de asistencia social que atiendan a niñas y niños, y en caso de detectar irregularidades, tomar las medidas que correspondan en la esfera de sus atribuciones (el cual se adjuntó).
- b. En la integración de las averiguaciones previas relacionadas con la casa hogar, se actuará con expeditéz, eficacia, diligencia y conforme a derecho, sin perder de vista que se deben tutelar los derechos de las y los niños.
- c. Se brinda y se seguirá brindando orientación e información a las personas que presenten denuncias contra personal de esas casas hogar y sobre la situación jurídica de sus hijas e hijos.

3.1.5.1.5 En relación con las acciones llevadas a cabo y/o que se realizarán para atender los problemas estructurales detectados por esta Comisión, el 17 de abril de 2009, mediante el oficio DGDH/503/082/04-2009, la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF informó a esta Comisión que está en proceso de elaboración de un “Protocolo de actuación para la investigación, búsqueda, localización y recuperación de niños y niñas, en situación de riesgo o peligro, derivada de la falta de información respecto a su paradero, habiendo sido canalizados a una institución asistencial”, el cual contendrá acciones mínimas y estrategias de investigación; niveles de responsabilidad en la conducción de trabajos de investigación; acciones inmediatas; medidas

¹⁸ En relación con ese punto, destaca que los expedientes fueron enviados a esta Fiscalía Especializada, después de que esta Comisión hizo diversas observaciones sobre la necesidad de coordinación al interior de esa Procuraduría.

¹⁹ Tales reuniones se llevaron a cabo los días 13 y 15 de abril de 2009, en instalaciones de la Procuraduría capitalina.

²⁰ Cabe aclarar que la Fiscalía para Menores había remitido a la FAS una averiguación previa respecto de un octavo niño que presumiblemente se encontraba desaparecido.

cautelares; la coordinación con otras Procuradurías e instancias federales.

Particularmente, se indicó que en el mismo se precisará la obligación de establecer una estrategia de investigación en cada caso, que contemple el plan diligencial, los mecanismos de conducción de la investigación por parte del Ministerio Público, y la formulación oportuna de medidas cautelares.

En este instrumento normativo también se establecerán las acciones derivadas de la recuperación de los niños y las niñas a cargo de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.

Por otra parte, a fin de iniciar la recuperación de datos relacionados con niños y niñas canalizados por esa Procuraduría a alguna casa hogar, la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador revisará como apoyo a la Fiscalía Central de Investigación para Menores, las averiguaciones previas que ésta le remita, en un periodo comprendido del 2004 al 2009²¹, destinando para ese apoyo a 37 agentes del Ministerio Público y 46 Oficiales Secretarios.

En relación con lo anteriormente expuesto, se anexó el proyecto del instructivo para el llenado del “Formato de Registro de Niñas y Niños Canalizado a Casa Hogar” y el proyecto del protocolo antes mencionado.

3.1.5.1.6 El 20 de abril de 2009 se recibió un oficio signado por la Subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito y Enlace con la Contraloría Interna para la verificación denominada “protección a menores (*sic*) y cumplimiento a sus derechos”, quien aportó un informe (por ejemplo, de cifras generales) de las canalizaciones efectuadas en el periodo de 2005 a 2009 por la Fiscalía Central de Investigación para Menores, así como el informe estadístico de esa Fiscalía relacionado con los niños y las niñas “recuperadas” (126) de “La Casita del Sur”, de los cuales 85 fueron canalizados por la Procuraduría capitalina.

Asimismo, señaló los avances de las “medidas tomadas para [la] atención integral de niñas y niños privados de sus derechos fundamentales” dentro de la citada verificación, entre otras, de las siguientes:

- a. En cumplimiento del Acuerdo A/02/2009, la Fiscalía Central de Investigación para Menores ha adoptado “medios de control vinculatorios”, entre otros, que las canalizaciones, sin excepción, sean autorizados por su titular (Fiscal Central); contar con un formato de canalización para dar certeza sobre la ubicación de las niñas y los niños canalizados; sólo canalizar a los centros asistenciales del sector público o los que han aceptado las condiciones y términos de ese acuerdo. Asimismo, creó un sistema de registro digitalizado de

²¹ Al respecto, en las reuniones sostenidas con diversos servidores públicos de esa Procuraduría se indicó a personal de esta Comisión que la recuperación de datos a partir del 2004, comprendería un primer paso en relación con las acciones que se realizarán para recuperar todos los datos históricos de los niños y niñas canalizados por esa Procuraduría.

las canalizaciones realizadas de 2005 a la fecha y se continúa con la captura de los años anteriores.

- b. Por su parte, el Albergue Temporal de esa Procuraduría, entre otras acciones, ha fortalecido la coordinación con la citada Fiscalía Central y se unificaron criterios para el ingreso, permanencia y egreso de las niñas y los niños. Asimismo, se establecieron controles y formalidades para dar seguridad y certeza jurídica a los procesos vinculados a la ubicación y atención de las niñas y niños²²; de febrero a abril de 2009 se han realizado visitas²³ a 15 casas hogar (asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada), donde se han canalizado a niñas y niños por esa Procuraduría, actividad que se refiere será continua y permanente; y desde el 5 de marzo de 2009 se implementó un nuevo registro de identificación para las niñas y niños de ese albergue²⁴, el cual se proyecta se extienda a aquellos que se encuentran en otros centros asistenciales.

3.2 Solicitudes dirigidas a Sedeso y las respuestas sustanciales de esa institución.

3.2.1 Solicitudes realizadas.

3.2.1.1 El 17 de julio de 2008, el 28 de enero y el 4 de febrero de 2009 mediante oficios²⁵ se comunicó al Director Jurídico de la Sedeso los hechos de las quejas, en relación con las presuntas irregularidades; también se solicitó su intervención para que se interviniera en la salvaguarda de los derechos de las niñas y los niños que estaban en la casa hogar y se le solicitaron informes²⁶ sobre:

- a. La instancia competente para supervisar la actuación de las asociaciones civiles que en el Distrito Federal brindan servicios de asistencia e integración social, tales como la “protección de niñas y niños en situación de riesgo, daño o abandono.
- b. Las medidas adoptadas por esa instancia para investigar y, en su caso, sancionar presuntas irregularidades (independientes de la comisión de delitos) al interior de las citadas asociaciones civiles.

²² Se han implementado diversas actas y acuerdos, por ejemplo, para los casos de egreso, en las hipótesis de entrega a familiares alternos, los compromisos de los familiares para sujetarse a actividades de seguimiento se incorporan en un acta administrativa, para verificar por parte de la autoridad ministerial el buen trato a las niñas y los niños.

²³ A partir de la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 “para la prestación de servicios de asistencia social para menores (sic) y adultos mayores” (sic).

²⁴ Registro “con toma de fotografías, huellas plantares, palmares[,] somatometría, exploración médica y genética” (sic).

²⁵ Oficio 4-7142-08, de 17 de julio de 2008 y 1134-09 del 28 de enero y 4-1264-09 del 4 de febrero.

²⁶ Al respecto, destaca que esta solicitud de información se hizo en relación con el expediente CDHDF/IV/122/TLAL/08/D1088, pero sustantivamente sirve de apoyo para los cinco casos.

- c. Si se tenía un registro de la normatividad interna que rige a cada una de esas asociaciones civiles, así como datos sobre su constitución y objetivos.
- d. Los mecanismos de supervisión y seguimiento para verificar que los recursos públicos asignados por esa Secretaría a las casas hogar, a través del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social en el Distrito Federal (PROFAIS) se aplicaran para tal fin y, sobre todo, si cumplían con sus objetivos.
- e. Las acciones realizadas en esa Secretaría, una vez que se tuvo conocimiento de las presuntas irregularidades cometidas al interior de “La Casita del Sur”, en relación con los recursos asignados.

3.2.2 Respuestas.

3.2.2.1 Entre otra información, el 28 de agosto de 2008, así como el 30 de enero y 17 de febrero de 2009, a través de diversos oficios²⁷ se recibió en esta Comisión información y documentación relacionada con la solicitud realizada al Director Jurídico de la citada Secretaría y al Director General de Asistencia e Integración Social. De ello destaca la siguiente:

[...]

[...] **una A.C. (Asociación Civil) es una instancia de [c]arácter [p]rivado [...].**

Cabe señalar que dentro de la protocolización de la Asociación, [é]sta debe ser inscrita ante el Registro de Sociedades Civiles, pero [é]ste no es un órgano de vigilancia o de acción sobre ninguna sociedad.

No existe en el Distrito Federal y por lo tanto en el [I]nstituto de Asistencia e Integración Social una instancia que supervise la actuación de las A.C. que brinden los servicios mencionados o de algún otro, ya que a pesar de no tener fines de lucro como tales, y de ser entes que subsisten de apoyos privados o públicos, son protocolizadas de manera independiente, con reglas propias, para poder lograr los objetivos que se proponen. A excepción del registro (nuevo), de la Dirección de Igualdad y Diversidad Social, donde de manera independiente, es decir [n]o por obligación legal, las asociaciones se están registrando en aras de obtener los beneficios de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social.

[...] no existe un mecanismo o instancia supervisora [de las asociaciones civiles,] a no ser la Procuraduría [General de Justicia] del Distrito Federal, ante quien se pueda denunciar delitos ocurridos en una A.C.

[...] [Resaltado fuera del original].

²⁷ Tales oficios fueron los números SDS/DJ/902/2008; SDS/DJ/0088/2009, y DG/077/2009.

3.2.2.2 Además, complementariamente se informó que la Sedeso, a través de la Dirección General del IASIS, opera el PROFAIS, el cual tiene como objetivo primordial fortalecer la articulación entre el Gobierno del Distrito Federal y la sociedad civil para realizar políticas asistenciales.

- a. El 15 de abril de 2007 y 30 de abril de 2008 se suscribió un convenio de colaboración con “La Casita del Sur” (“Reintegración Social”, A.C.) para la ejecución de proyectos. La vigencia del último convenio concluyó el 31 de diciembre de 2008, por lo cual en esa fecha terminó “el vínculo jurídico entre la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General del [IASIS...] y la [a]sociación [c]ivil denominada [...] La Casita del Sur”.
- b. Entre las cláusulas de los citados convenios se establece, entre otras obligaciones que la institución (“La Casita del Sur”) se comprometía a “atender a los usuarios que le sean canalizados por el IASIS”.
- c. Entre los compromisos que se establecen en el convenio de colaboración, se contempla el formar parte de la red de referencia y contrarreferencia de los servicios asistenciales, con el propósito de optimizar la infraestructura existente en la materia a favor de la población más vulnerable. En ese sentido, la red de referencia y contrarreferencia se relaciona a la corresponsabilidad que la institución adquiere al firmar el convenio.
- d. El Instituto de Asistencia Integración Social, a través del PROFAIS, no ha realizado alguna canalización de niños a casas hogar.
- e. La coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional, actualmente está revisando los criterios de evaluación de proyectos establecidos en la convocatoria del PROFAIS, con la finalidad de robustecer los mecanismos de selección de proyectos susceptibles de financiamiento, en virtud de que a través del oficio DG/037/2009, de 29 de enero de 2009, se giraron instrucciones para ello.
- f. Se solicitó al DIF DF, al IASIS, a la Fiscalía para Menores y a la Dirección General de derechos Humanos de la Procuraduría, que el 3 de febrero tuvieran una reunión de trabajo con la finalidad de “fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento a las asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada que reciben financiamiento del Gobierno del DF, y que ofrecen servicios de asistencia social a menores en situación de abandono en el DF.”
- g. Derivado de las reuniones de trabajo sostenidas entre el DIF DF, la PGJDF, la JAPDF, y el propio Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS); se suscribió un convenio de colaboración entre las instancias mencionadas²⁸.

²⁸ Sobre el particular, ver nota al pie 15 *supra*.

3.2.2.3 Además, de la documentación que se adjuntó al informe destacan en particular los convenios celebrados con la casa hogar “Reintegración Social, A. C.”, respecto de los años de 2007 y 2008, por las cantidades que se proporcionarían a dicha casa hogar, a través del PROFAIS, por las cantidades de \$100,000 y \$75,000, respectivamente. En relación con esto, el apartado de subsunción hará la valoración sobre el particular.

3.3 Solicitudes dirigidas al DIF DF²⁹ y las respuestas sustanciales de esa institución.

3.3.1 Solicitudes.

3.3.1.1 El 9 de diciembre de 2008 y el 11 de febrero de 2009, mediante oficios³⁰, los hechos motivo de la queja se comunicaron al Director General del DIF DF, a quien se solicitó información respecto de lo siguiente:

- a. La participación de ese Sistema para auxiliar en la localización de la niña que no había sido recuperada en las diligencias judiciales de 7 de noviembre y 4 de diciembre de 2008.
- b. Las acciones específicas que, en su caso, se hubieran llevado a cabo para garantizar que las niñas y los jóvenes que aún se encontraban en “La Casita del Sur” no fueran violentadas o agredidas en su integridad física y emocional, y que tuvieran las condiciones necesarias para alcanzar su debido desarrollo.
- c. El tipo de cuidados y atenciones que, en su caso, ese Sistema hubiera brindado a las niñas y jóvenes que se encontraban en la citada casa hogar; y las acciones de supervisión y vigilancia que en ese Sistema se llevaban a cabo respecto de las asociaciones civiles que fungen como casas hogar, relacionadas con la infancia.
- d. El registro total de las casas de asistencia, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales que tienen a su cargo a menores de edad para sus cuidados; las visitas, inspecciones y otro tipo de supervisión realizada en esas casas hogar por ese Sistema durante 2008 y las proyectadas para 2009;
- e. El tipo de apoyo económico o recursos análogos que en el DIF DF se proporcionaba o proporciona a esas casas hogar, entre ellas, a “La Casita del Sur”, o bien a favor de los niños y niñas canalizados;
- f. El procedimiento por el cual el DIF DF canalizaba a niñas y niños a las citadas casas hogar; y si además de las visitas efectuadas en noviembre de 2008 a “La Casita del Sur” se realizaron otras durante 2007 y 2008.

²⁹ A través de la Dirección Jurídica.

³⁰ 4-12392-IV y 4-1434-09

3.3.2 Respuestas.

3.3.2.1 El 24 de diciembre de 2008, y el 27 de febrero de 2009, mediante diversos oficios³¹ se recibió en esta Comisión la información de la entonces Directora Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del citado Sistema, y la Encargada del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del DIF DF, de la que sustantivamente destaca lo siguiente:

[...]

Se realizó acompañamiento a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal [en el inmueble de “La Casita del Sur” ubicada en San Miguel Xicalco, donde se encontraban sólo niñas], de conformidad con [la] llamada telefónica recibida por el Director General de esa Institución el día 7 de noviembre de 2008, a efecto de localizar a la [...] [niña] [...].

[...]

Por dicho del personal de la Procuraduría, **[... las niñas] estaban encerradas en una habitación en insalubres condiciones de higiene, sucias en su persona y mostraban inseguridad o negativa a los cuestionamientos que se les realizaron.**

Aproximadamente a las 19:15 horas, el personal del DIF DF ingresó al inmueble. [y se entrevistaron con Paulina Vilchis quien refirió ser la responsable de los cuidados y atenciones de las niñas en “La Casita del Sur”].

[...]

[...] se determinó realizar otra visita el día 10 de noviembre de 2008, con el objetivo de entrevistar a las menores [de edad] y contar con información detallada y concreta sobre su forma de vida en la Casa Hogar [...].

[...] Se pudo observar a 20 menores [de edad] de entre 4 y 17 años de edad, asimismo, se informó que en la casa son atendidas 40 menores [de edad] de entre 12 y 17 años y 35 de entre 4 y 8 años de edad, sobre la procedencia de las menores [de edad], características de su familiares de origen, forma de ingreso y egreso [la C. Paulina Vilchis] mencionó desconocer cualquier dato, argumentando que ella solamente era voluntaria y por lo tanto no podía proporcionar información al respecto. En relación al tratamiento que las menores [de edad] reciben refirió que desconoce si las niñas acuden algún tipo de atención psicológica, a lo cual manifestó “solamente me piden que determinadas niñas estén listas a una hora determinada y pasan por ellas en el transcurso de la mañana y posteriormente son regresadas a la Casa Hogar”.

[...]

El día 11 de noviembre de 2008, personal de la Subdirección de Consejos Locales de Tutela y de la Subdirección de Prevención y Atención al Maltrato,

³¹ oficio DIF DF/DEAJ/1237/08 y DIF DF/DEAJ/282/09

realizaron otra visita a la Casa Hogar sin permitir la entrada al inmueble por parte de la C. Paulina Vilchis. [...] Se le mencionó que se contaba con una petición por escrito donde se manifestaba la competencia del DIF DF para la inspección y vigilancia de las Casas de Asistencia. [...]

[...]

Con fecha 28 de noviembre de 2008, la licenciada Sara Rodríguez Hernández, de la Subdirección de Consejos Locales de Tutela, la licenciada Cristina González Chirino, el psicólogo Ramsés Amador Palacios y el psicólogo Gilberto Sandoval Araujo, de la Subdirección de Prevención y Atención al Maltrato Infantil, realizaron nueva visita a la Casa Hogar. Se entrevistó a una persona de sexo femenino [...] quien] se negó a proporcionar cualquier información [...].

En atención a lo anterior, este asunto queda en la competencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la que se coadyuva en los términos que ésta solicite.

No obstante lo anterior, a partir del apoyo a la Procuraduría, se han llevado a cabo visitas a “La Casita del Sur”, a fin de recabar informes y datos de la población que tiene a su cargo, el tipo de cuidados y atenciones que se les brinda y la realización de entrevistas a los [niños] beneficiados de dicha asociación, así como el recorrido por sus instalaciones, asentándose la información en constancia de visita, sin que se permitiera el acceso a las instalaciones de la misma.³²

Finalmente se informa que ese Sistema ha visitado 23 casas hogar relacionadas con la infancia en el periodo de 2008, conforme a sus facultades.³³

[Resaltado fuera del original]

3.3.2.2 Complementariamente se informó lo siguiente:

a) En ese Organismo se lleva un registro documental de los expedientes que corresponden a las Instituciones que brindan servicios de asistencia social y Casas de Asistencia que tienen a su cargo a [niños...] a las cuales se les realiza alguna visita de vigilancia y supervisión por personal autorizado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

b) La última actualización de dicho registro se realizó en el mes de febrero del [2009] y corresponde a la Subdirección de los Consejos Locales de Tutela, dependiente de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos.

c) A la fecha existen 72 asociaciones registradas que fueron visitadas en el año 2007; 52 que fueron visitadas durante el año 2008 y en este año 5 más visitadas, independientemente de la vigilancia que se realiza hacia las Casas de Asistencia con las cuales se tiene algún convenio para apoyo directo en especie o de carácter económico.

³² Lo anterior consta en los oficios DIF DF/DEAJ/1106/08 y DIF DF/DEAJ/1165/08 de 10 y 28 de noviembre de 2008, suscritos por la entonces Directora Ejecutiva de ese Sistema.

³³ Al respecto, se enuncian los nombres y direcciones de esas casas hogar.

d) Los lineamientos para la programación y realización de las visitas de vigilancia y supervisión de esas Casas de Asistencia durante el año 2008, fueron los siguientes:

Para la realización de las visitas de vigilancia y supervisión a Casas de Asistencia, se han observado los siguientes lineamientos:

- Revisión del Directorio de Instituciones de Asistencia Privada de la Junta de Instituciones de Asistencia Privada y de las asociaciones que allí aparecen.
- Calendarización de nuevas visitas a Instituciones que no contaban con registro de vista, de conformidad con las cargas de trabajo de los Presidentes de los Consejos Locales de Tutelas de las 16 Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Elaboración de un oficio mediante el cual se comisiona al Presidente del Consejo Local de Tutelas para llevar a cabo la visita de vigilancia y supervisión de la Casa de Asistencia, el cual debe contener el nombre oficial de la Institución a visitar, así como su domicilio y la fecha y la hora de realización de la visita. Al oficio de Comisión antes mencionado se acompañó de un formato de Constancia de Visita, en el cual se incluyeron todos los datos necesarios para conocer los servicios brindados a la población usuaria de los mismos, así como su registro de ingresos o egresos a la misma y las condiciones de sus instalaciones, así como el perfil de los prestadores del servicio.
- Entregar el resultado de la visita, incluyendo el acuse de recibo del oficio de comisión, así como la Constancia de Visita debidamente llenada.
- Proceder en los términos legales respectivos en caso de [...] detectar alguna irregularidad, o cuando la misma consista en la posible comisión de un delito, se estableció dar aviso al Ministerio Público competente.
- Archivar los resultados de la visita en el expediente correspondiente, en caso de no existir irregularidades.

e) En caso de observar alguna deficiencia en los servicios, se procedía a realizar una nueva visita, cuando se detectara una irregularidad que pusiera en riesgo la integridad de la población se procedía a dar vista al [M]inisterio [P]úblico.

f) Para el presente año 2009, se tiene previsto llevar a cabo una reforma legal integral que permita una vigilancia y supervisión interinstitucional en la que se pueda sancionar a las asociaciones que se abstengan de proporcionar información e incluso que impidan el acceso a sus instalaciones o en su caso que no exhiban al momento de la visita los registros de su población.

De igual manera, el [...] doce de febrero del [2009], se firmó un “Convenio de colaboración,” entre la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Instituto de Asistencia e Integración Social de la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada

del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con la finalidad establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para que las partes coadyuven en la implementación de un programa de vigilancia, supervisión e inspección de las asociaciones civiles e instituciones privadas que presten servicios de asistencia social que atiendan a niñas y niños en situación de riesgo, daño y peligro en el Distrito Federal, y en caso de detectar irregularidades, tomar medidas que correspondan en la esfera de sus atribuciones.

g) Por lo que respecta a “La Casita del Sur”, cuyo nombre correcto es Reintegración Social, A. C.; este Organismo no brind[ó] apoyo durante el año 2008. Asimismo, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, otorgó apoyo económico y en especie durante el año 2008 a las asociaciones que se detallan [... de las 28 mencionadas, no consta la asociación civil Reintegración Social, A. C., “La Casita del Sur”,].

h) El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal canaliza a [niños] a Casas de Asistencia Privada, a través de [...] programas institucionales [...]

[...]

i) Finalmente, con relación a la asociación civil denominada REINTEGRACION SOCIAL, A.C., a la que pertenece “La Casita del Sur”, la intervención que ha tenido el sistema en este caso, aparte de las visitas del mes de noviembre, han sido las siguientes:

1. Con fecha 22 de febrero de 2007, personal de ese Organismo llevó a cabo una visita a la asociación civil denominada REINTEGRA (sic) A. C, “La Casita del Sur”, en su domicilio ubicado en la lateral de la autopista México-Cuernavaca para verificar el apoyo de donaciones otorgadas a ésta por parte de otra asociación civil denominada Desarrollo Integral del Individuo, A.C. (DIIAC), sin encontrar en ese momento ninguna irregularidad.

2. De igual manera, el día 31 de julio de 2008, mediante el oficio de comisión número DIF DF/DEAJ/SCLT/753/08, el [...] entonces Presidente del Consejo Local de Tutelas en la Delegación Cuajimalpa, [...] llevó a cabo una visita de supervisión que fue atendida por la C. Elvira Casco Majalca, Directora de la citada Casa Hogar, informando sobre los resultados de dicha vista, en la cual no se observó alguna irregularidad.

3. Mediante el oficio DIF DF/DEAJ/042/09 de fecha 14 de enero de 2009, se comisionó al [...] actual Presidente del Consejo Local de Tutelas en la Delegación Benito Juárez, para visitar la citada asociación.

Al respecto, el licenciado Ignacio Padilla informó mediante nota informativa que se presentó el pasado 16 de enero de 2009, en compañía del Trabajador Social Ignacio Marmolejo Picazo, en el domicilio ubicado [... la] colonia San Miguel Xicalco, [...] y fueron atendidos [a través de] una separación que hay en la puerta de la entrada del inmueble, por una persona del sexo femenino, quien no quiso proporcionar su nombre y quien se negó a recibir el oficio de la visita y les manifestó que era voluntaria en el lugar y no estaba facultada para recibir documentación o

proporcionar información y que la Directora de la casa, así como los encargados no se encontraban [...] por lo que no se pudo realizar la visita requerida.

4. Debido a que no se permitió el acceso a la institución denominada “La Casita del Sur”, Reintegración Social A. C; se solicitó mediante oficio DIF DF/DEAJ/091/09, de fecha 29 de enero de 2009, la intervención de la Fiscalía Central de Investigación para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que se iniciara la investigación correspondiente, concluyendo así [su] intervención.

[Resaltado fuera del original]

3.4 Otras diligencias sustanciales realizadas en la tramitación de las quejas:

3.4.1 Presencia del personal de esta Comisión, como observador, en las diligencias de cateo ordenadas por jueces familiares y en otras diligencias llevadas a cabo por la Procuraduría capitalina

3.4.1.1 El 7 de noviembre de 2008, con motivo de la solicitud formulada a esta Comisión por la Juez Décimo Sexta de lo Familiar en “La Casita del Sur”, personal de esta Comisión estuvo presente en la diligencia judicial que tenía como finalidad recuperar a una niña de la citada casa hogar.

3.4.1.2 Destaca que en dicha diligencia participaron personal de la PGJDF y del TSJDF, sin que se hubiera encontrado a la niña.

3.4.1.3 El 4 de diciembre de 2008, a solicitud de la PGJDF, se acudió con el personal de la Procuraduría, y del Juzgado 64 Penal del Distrito Federal, en relación con una causa penal iniciada contra la señora Vanessa Barroso Mosqueda. La finalidad era nuevamente buscar a la niña que no había sido recuperada. Sin embargo, tampoco hubo resultados favorables.

3.4.1.4 El 28 de enero de 2009, personal de esta Comisión presenció que personal de la Procuraduría capitalina acudió a los dos inmuebles que conformaban “La Casita del Sur”, con la finalidad de notificar por oficio a la señora Elvira Casco Majalca (quien legalmente fungía como directora), que el resguardo de las niñas y los niños que habían sido canalizados por esa Procuraduría a esa casa hogar quedaba “revocado”, por lo que se requeriría que las personas fueran entregadas a esa Procuraduría.

Destaca que en una de las casas dicho documento se entregó a una persona adulta que dijo llamarse Perla Mora, quien se negó a que se recuperaran las niñas. Por su parte, en el otro inmueble no se localizó a nadie, por lo que la notificación fue fijada en la puerta.

3.4.1.5 El 29 de enero de 2009, personal de esta Comisión presenció las diligencias de cateo, en dos de los inmuebles de “La Casita del Sur”.

Como resultado de dicha diligencia –ordenada judicialmente– se externó de ese lugar a 126 personas, entre niños y niñas, quienes fueron canalizados al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, federal, pero quedaron a disposición de la Procuraduría capitalina.

También destaca que dicha diligencia se basó en el Protocolo de actuación del personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para el cumplimiento de los mandamientos judiciales derivados de las averiguaciones previas relacionadas con las niñas y niños bajo guarda y protección de la casa hogar denominada “Reintegración Social”, A.C. “La Casita del Sur”³⁴.

3.4.2 Otras diligencias relacionadas con la entrevista a familiares de los niños y niñas que no han sido localizados o con personas que dan seguimiento a la problemática

3.4.2.1 En distintas fechas³⁵, personal de esta Comisión se entrevistó con las personas peticionarias, con quienes representan a los familiares de las niñas y los niños desaparecidos (incluyendo distintas organizaciones y particulares), y con los familiares de al menos 8 de los niños y niñas desaparecidos.

3.4.2.2 Finalmente, vale la pena destacar que, en relación con la mamá de uno de los 8 primeros niños identificados como desaparecidos, a pesar de haberle ubicado, esta Comisión no ha podido llevar a cabo una entrevista o conversación con ella sobre el caso.

3.4.3 Consulta de las averiguaciones previas

3.4.3.1 Del 30 de enero al 6 de febrero; del 17 al 20 de febrero, así como los días 8, 9, 13, 16 y 17 de abril de 2009, personal de esta Comisión acudió a la FAS, donde consultó los expedientes relacionados con la investigación de al menos 8 de las niñas y los niños desaparecidos que se encontraban albergados en la casa hogar.

³⁴ Según el contenido de ese documento, el objeto de este protocolo es que en las acciones que se realicen para su cumplimiento, la PGJDF se apegue a la Constitución y a los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México, así como a las leyes nacionales y locales en la materia para la protección de la niñez y atendiendo al interés superior del niño. En ese protocolo se establecen las competencias de la Suprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, a través de las Fiscalías Centrales de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones y de Menores; la Suprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Derechos Humanos; la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, a través de la Dirección de Atención a Víctimas del Delito; y la Jefatura General de la Policía Judicial y la Coordinación General de Servicios Periciales.

³⁵ 6 de marzo y 8 y 11, 21 de noviembre de 2008, 28 de enero, 3, 4 y el 4 y 24 de febrero de 2009, 2, 6, 7, 16 de abril y 19 de abril de 2009.

En relación con lo anterior destaca que se han practicado diversas diligencias, tales como la solicitud de órdenes de cateo, la declaración de diversas personas y servidores públicos; se han realizado inspecciones en diversos lugares; se han tomado diversos testimonios; se ha pedido la intervención de instancias federales como el Instituto Nacional de Migración, la INTERPOL, y la Procuraduría General de la República; se ha pedido la colaboración de diversas instancias estatales y se ha recabado diversa documentación de otras áreas de la Procuraduría. También destaca que desde esa área se han impulsado acciones de coordinación con otras áreas como CAPEA, la Fiscalía del Menor y autoridades locales como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Finalmente, cabe aclarar que, esta Comisión no entrará a mayor detalle de la documentación de esa investigación, tomando en cuenta que la investigación continúa en trámite, y en virtud de la necesidad de la reserva de la información y complejidad de los hechos que se investigan, esta Comisión no hará un análisis a detalle de la misma.

3.4.3.2 El 17 de abril, también se consultó el expediente que se integra en el Centro de Atención a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA) por el apoyo respecto de los primeros 7 niños y niñas ubicados como desaparecidos.

3.4.3.3 Los días 16 y 17 de abril se revisaron los expedientes y diversa documentación relacionados con los 126 niños y niñas que habían sido rescatados de “la Casita del Sur”. Del análisis de la revisión general que se llevó a cabo destaca diversa información que, en general, evidencia la necesidad de la implementación de acciones estratégicas por parte de esa Procuraduría capitalina, particularmente a cargo de la Fiscalía para Menores, sin demérito de las acciones de coordinación que deban llevarse a cabo con otras áreas de la misma Procuraduría e incluso con otras instituciones.

No obstante, con la finalidad de no reiterar la información, los detalles del análisis se harán en el apartado de observaciones.

3.4.4 Entrevistas con funcionarios de la PGJDF

3.4.4.1 En diversas oportunidades, a partir del 28 de enero hasta el 17 de abril de 2009, personal de esta Comisión realizó diversas entrevistas con distintos servidores públicos de la Procuraduría capitalina, que involucraron desde agentes del Ministerio Públicos a cargo de las diversas investigaciones, hasta los Fiscales de Menores y Antisecuestros, así como los Subprocuradores Jurídico y de Derechos Humanos y de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, y con personal del DIF Nacional, en relación con lo siguiente:

- i) Las acciones previas al cateo en el que se recuperaron a las niñas y niños de la casa hogar;
- ii) El seguimiento que se ha dado a los niños rescatados o “recuperados”;

iii) Las acciones realizadas para ubicar el paradero de los niños y niñas desaparecidos;

iv) Los mecanismos implementados para reaccionar de manera oportuna respecto de otros casos de niños y niñas desaparecidos;

v) La estrategia de coordinación con otras áreas para ubicar y supervisar los casos de niños y niñas que han sido canalizados a otras casa hogar, y

vi) Las acciones que se implementarán a las problemáticas estructurales detectadas por este Organismo.

Además, tales reuniones tenían por objetivo obtener información sobre los hechos de la presente Recomendación así como conversar sobre distintas observaciones, sugerencias y preocupaciones que esta Comisión tenía respecto de la falta de certeza en la información; las medidas que se deberían implementar para atender tales hechos de manera oportuna y coordinada; así como para adoptar garantías de no repetición de los hechos.

En relación con lo anterior, destaca que siempre se contó con la colaboración de quienes participaron, para la celebración de tales reuniones³⁶. Particularmente, en las últimas reuniones llevadas a cabo los días 14 y 15 de abril de 2009, los distintos servidores públicos de la Procuraduría informaron sobre las acciones más estratégicas que tenían contempladas para la atención del asunto, y que fueron precisadas en el apartado 3.1.5 de la presente Recomendación.

4. Fundamentación y motivación

4.1 Marco jurídico (premisa normativa).

4.1.2 Derechos humanos de las niñas y niños.

En virtud de los hechos que generan convicción en esta Comisión, a continuación se hará referencia al marco normativo respecto de tres aspectos: i) el concepto de niño o niña; ii) los derechos de la infancia en el caso concreto; iii) el derecho a la seguridad jurídica vinculada con las “institucionalizaciones”; y iv) las obligaciones de distintas instituciones a la luz de lo anterior.

4.1.2.1 Concepto de niñas y niños.

³⁶ Es importante aclarar que en dichas reuniones se hizo especial hincapié que a este Comisión no le corresponde establecer la forma en que se deberá organizar la Procuraduría al interior; ello corresponde a esta dependencia, siempre y cuando cumplan con los criterios mínimos que garanticen los derechos de la infancia.

4.1.2.1.1 De conformidad con los artículos 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 3, fracción XVII de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal se considera como niña o niño a todo ser humano menor de 18 años de edad.

4.1.2.1.2 Cabe destacar que es precisamente por esa condición relativa a su edad que las niñas y los niños se encuentran en una situación de mayor desventaja y de particular vulnerabilidad, por lo que ha sido necesario adoptar medidas especiales que tiendan a respetar y garantizar eficazmente sus derechos específicos en diferentes instrumentos internacionales y locales.

4.1.2.2 Derechos de la infancia.

4.1.2.2.1 El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el pleno ejercicio de sus derechos³⁷, además de que otorgará las facilidades necesarias para que los particulares coadyuven al cumplimiento de esos derechos. Asimismo, esta disposición señala que los ascendientes, tutores y custodios deberán preservar los citados derechos, y se precisa que la Ley determinará los apoyos y la protección específica a cargo de las instituciones públicas.

4.1.2.2.2 Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, en diversos de sus artículos, hace referencia a la obligación del Estado y otros actores para considerar el interés superior de los niños y las niñas, así como con la finalidad de asegurarles la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y la consecución de sus derechos, para lo cual deberán adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole³⁸.

4.1.2.2.3 Lo anterior, de acuerdo con la Convención, deberá hacerse de acuerdo a cuatro ejes o principios: la no discriminación³⁹, el interés superior⁴⁰, el derecho a la vida,

³⁷ Dentro de los cuales se encuentra la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

³⁸ La primera parte del artículo 4 señalar que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. [...]”

³⁹ Así lo establece el artículo 5º, apartado A, fracción II de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño menciona lo siguiente:

Artículo 2.

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

⁴⁰ El artículo 3.1 de la Convención sobre Derechos del Niño señala que: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los

la supervivencia y el desarrollo⁴¹; y el derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez⁴². En virtud de ello, esta Comisión guiará su análisis en tales conceptos.

A. El derecho a la protección especial de la infancia

4.1.2.2.4 Adicionalmente, existen distintos tratados internacionales que forman parte de la normatividad aplicable en el Estado mexicano, en los que se reconoce que todos los niños y las niñas tienen derecho a medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado. Entre ellos, se encuentran los artículos 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴³ y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁴

4.1.2.2.5 La protección especial de niños y niñas implica que el Estado –a través de sus distintos órganos- debe llevar a cabo todas las medidas tendientes a la

tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.” Asimismo, la fracción I del artículo 4 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal señala que el interés superior de las niñas y los niños será uno de los principios rectores de tal norma:

...que orientará la actuación de los órganos locales de Gobierno encargado de las acciones de defensa y representación jurídica, provisión, prevención, protección especial y participación de las niñas y niños, y deberá verse reflejado en las siguientes acciones:

- a) En la asignación de recursos públicos para programas sociales relacionados con las niñas y niños;
 - b) En la atención a las niñas y niños en los servicios públicos; y
 - c) En la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con las niñas y niños;
- [...]

⁴¹ El párrafo 1 del artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce “que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”, mientras que el segundo párrafo de la misma disposición señala que “Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.”

⁴² El artículo 12 de la Convención sobre Derechos del Niño prevé lo siguiente:
Artículo 12.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Al respecto, el artículo 5º de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (en sus apartados B, fracción VI; y D, fracciones I y II) prevé una disposición similar a las citadas.

⁴³ Tal disposición establece que: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.”

⁴⁴ El artículo 19 señala que: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

protección de los primeros. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

1. [...] Se] reconoce el derecho de todo niño, sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de [niño] requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y el Estado. La aplicación de esta disposición entraña, por consiguiente, la adopción de medidas especiales para proteger a los niños, además de las medidas que los Estados deben adoptar en virtud del artículo 2, para garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos].⁴⁵

4.1.2.2.6 Adicionalmente, tal instancia internacional reconoció que:

3. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las medidas que deben adoptarse no están explícitas en el Pacto y es cada Estado el que debe determinarlas en función de las exigencias de protección de los niños que se encuentran en su territorio al amparo de su jurisdicción. El Comité observa a este respecto que esas medidas, aun cuando estén destinadas en primer término a garantizar a los niños el pleno disfrute de los demás derechos enunciados en el Pacto, pueden también ser de orden económico, social y cultural [...].⁴⁶

4.1.2.2.7 En correlación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (relativo al derecho a la protección especial) “debe entenderse como un derecho adicional, complementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial.”⁴⁷

4.1.2.2.8 Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que entre las “medidas de protección” que deberá adoptar el Estado a favor de las niñas y los niños destacan las siguientes: “las referentes a la no discriminación, a la asistencia especial a los niños privados de su medio familiar, a la garantía de la supervivencia y el desarrollo del niño, al derecho a un nivel de vida adecuado y a la reinserción social de todo niño víctima de abandono o explotación”.⁴⁸

4.1.2.2.9 Por ello, de acuerdo con ese tribunal, si bien cualquier violación de derechos humanos es preocupante, en casos donde las víctimas sean niños o niñas, ello será más preocupante aún:

... la Corte señala que este caso reviste especial gravedad por tratarse la víctima de un niño, cuyos derechos se encuentran recogidos no sólo en la Convención Americana, sino también en numerosos instrumentos internacionales, ampliamente

⁴⁵ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. “**artículo 24- Derechos del niño**”. Observación General 17, adoptada en el trigésimo quinto periodo de sesiones celebrado en 1989, párr. 1

⁴⁶ Ídem., párr. 3.

⁴⁷ Corte IDH. Caso “**Instituto de Reeduación del Menor**” vs. Paraguay. Sentencia del 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 147 *in fine*.

⁴⁸ Corte IDH. **Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala**. Sentencia de fondo de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 196.

aceptados por la comunidad internacional, entre los cuales destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, que hacen recaer en el Estado el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de los niños bajo su jurisdicción.⁴⁹

4.1.2.2.10 Por su parte, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal define en su artículo 3 a las medidas de protección como aquéllas que deben realizarse por los órganos locales de Gobierno, la familia y la sociedad, a fin de proporcionar bienes o servicios a los niños y las niñas que se encuentran en condiciones de desventaja social o cuyas condiciones de vida están en deterioro, a efecto de restituirlos y protegerlos.

B. Otros derechos de la infancia aplicables al presente caso

4.1.2.2.11 Los niños y niñas no sólo tienen los mismos derechos que cualquier persona sino que, en virtud de las particularidades de la infancia. Por ello, la Convención sobre Derechos del Niño destina 41 artículos a establecer definiciones, derechos y obligaciones de distinta índole en relación con la niñez.

4.1.2.2.12 Aunado a ello, Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en su artículo 5, enuncia claramente los derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- A una vida libre de violencia (apartado A, fracc. III);
- A ser protegidos contra toda forma de explotación (apartado A, fracc. V);
- A recibir protección por parte de sus progenitores, familiares, órganos locales de gobierno y sociedad (apartado A, fracc. VI);
- A vivir y crecer en el seno de una familia, conocer a sus progenitores y a mantener relaciones personales y contacto directo con ellos, aún en el caso de estar separados, salvo si ello es contrario al interés superior de la niña y niño (apartado B, fracc. IV);
- A poseer, recibir o tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, que posibiliten su desarrollo armónico e integral en el ámbito físico, intelectual, social y cultural (apartado C, fracc. I);
- A expresar su opinión libremente, conocer sus derechos y a ser escuchados en el ámbito familiar y comunitario, así como en todo procedimiento administrativo o judicial, que afecte sus esferas personal, familiar y social (apartado D, fracc. I);

⁴⁹ Corte IDH. Caso **Bulacio vs. Argentina**. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 133, *in fine*. Citado en la Recomendación 11/2008, relativa a las violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca New's Divine.

- A ser tomados en cuenta para cualquier acto relacionado con su vida personal y social (apartado D, fracc. II); y
- A ser sujetos de programas de asistencia social cuando se encuentren o vivan circunstancias de desventaja social, que garanticen la protección integral en tanto puedan valerse por si mismos y que le auxilien a recuperar su salud y equilibrio personal, en caso de daño físico o mental (apartado E, fracc. I).

4.1.2.2.13 Por otra parte, en los artículos 9 y 16 del mismo ordenamiento (en este último se incluye a cualquier persona responsable de los cuidados y atención de las niñas y los niños), se enfatiza la obligación de considerar a los niños y las niñas como sujetos de derechos y de garantizarles “que no sufran ningún tipo de violencia, discriminación, maltrato, explotación o violación a sus derechos, en el seno de las familias, en los centros de enseñanza, en los espacios de recreación o en cualquier otro lugar en que se encuentren”.

a. Derecho de los niños y niñas a no ser separados de su medio familiar

4.1.2.2.14 No obstante, tomando en cuenta las particularidades del caso, a continuación se hará referencia a la importancia de la familia y del derecho a no sufrir ningún tipo de maltrato. Al respecto, los niños y niñas tienen derecho de vivir al lado de sus padres. Así lo establece el Preámbulo Convención sobre Derechos del Niño, que señala:

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,
[...]

4.1.2.2.15 A mayor abundamiento, el artículo 9 de tal Convención reconoce la importancia de la separación excepcional de los niños de sus familias:

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
[...]

4.1.2.2.16 Lo anterior también es reconocido por la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, la cual reconoce como uno de sus principios rectores, “El de la familia como espacio preferente para el desarrollo de las niñas y niños”⁵⁰.

4.1.2.2.17 No obstante ello, el presente caso ha evidenciado la realidad en la que viven muchos niños y niñas que son víctimas de delitos y maltrato, por lo cual se actualiza el supuesto de excepcionalidad previsto por la Convención sobre los Derechos del Niño.

4.1.2.2.18 En tal sentido, es la convicción de esta Comisión que las instituciones que tengan la responsabilidad respecto de niños y niñas tienen la carga de demostrar que se hizo uso del último recurso de canalización, después de haber utilizado todos los medios a su alcance para descartar la posibilidad de, al menos: i) que los niños se reintegren a su familia nuclear en cuestiones de seguridad y protección; ii) que se reintegren a la familia extendida; iii) que se puedan integrar a la comunidad en la que se desenvuelve; y iv) que la decisión definitiva debe formalizada mediante resolución judicial.

4.1.2.2.19 Tal es el criterio que retoma la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual dispone que los niños y las niñas tienen derecho a no ser separados de sus padres, salvo que las autoridades competentes lo consideren necesario en aras de su interés superior, por ejemplo, por maltrato o descuido de sus padres, o porque éstos vivan separados y deba tomarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño⁵¹.

4.1.2.2.20 Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

6. La obligación de garantizar a los niños la protección necesaria corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado. Aunque el Pacto no indique cómo se ha de asignar esa responsabilidad, incumbe ante todo a la familia, interpretada en un

⁵⁰ Ver, artículo 4º, fracción IV de la Ley citada.

⁵¹ Artículo 9. 1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

sentido amplio, de manera que incluya a todas las personas que la integran en la sociedad del Estado Parte interesado, y especialmente a los padres, la tarea de crear las condiciones favorables a un desarrollo armonioso de la personalidad del niño y al disfrute por su parte de los derechos reconocidos en el Pacto. [...] Por otra parte, en los casos en que los padres falten gravemente a sus deberes o maltraten o descuiden al niño, el Estado debe intervenir para restringir la patria potestad y el niño puede ser separado de su familia cuando las circunstancias lo exijan. [...] El Comité considera útil que, en sus informes, los Estados Partes proporcionen información sobre las medidas especiales de protección que han adoptado para proteger a los niños abandonados o privados de su medio familiar, con el fin de permitir que se desarrollen en las condiciones que más se asemejen a las que caracterizan al medio familiar.⁵²

4.1.2.2.21 De acuerdo con lo anterior, esta Comisión considera que cualquier autoridad que tiene la responsabilidad de decidir sobre el destino de un niño o niña, tiene que demostrar una debida diligencia con el fin de justificar que utilizó todos los medios a su alcance y agotó todas las posibilidades para ubicar a una persona menor de edad en una casa de asistencia, así como para apoyar a las familias que, por razones económicas o de otra índole, no pueden responsabilizarse de los cuidados de la niña o del niño.

b. Derechos específicos relacionados con niñas y niños privados de su medio familiar.

4.1.2.2.22 La Convención sobre los Derechos del Niño contempla a los niños y las niñas que, temporal o permanentemente, se encuentren separados de su medio familiar, quienes, en esas circunstancias, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales por parte del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 20⁵³, lo cual incluye la colocación en instituciones adecuadas de protección de las y los menores de edad.

4.1.2.2.23 En el artículo 3.3 de ese tratado internacional se precisa que el Estado se asegurará de que **“las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes**, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una **supervisión adecuada”**. [Resaltado fuera del original]

⁵² Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 17, adoptada por el Comité de Derechos Humanos en el trigésimo quinto periodo de sesiones celebrado en 1989, intitulada “artículo 24- Derechos del niño”, párr. 6.

⁵³ Al respecto se establece lo siguiente: 1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

4.1.2.2.24 En el artículo 5 de la “Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional”⁵⁴, se señala que los intereses de las niñas y los niños, sus necesidades para recibir afecto y sus derechos a la seguridad y al cuidado continuado, deben ser las consideraciones fundamentales en las cuestiones relativas a sus cuidados cuando están a cargo de personas distintas a sus padres⁵⁵.

4.1.2.2.25 También destaca lo que en las observaciones finales formuladas a México por el Comité de los Derechos del Niño, el 8 de junio de 2006⁵⁶, se señaló:

37. [...] Al Comité [de los Derechos del Niño] le preocupa la falta de información (el número, las condiciones de vida y otros factores) sobre los niños que han sido separados de sus padres y viven en instituciones. El Comité toma nota del gran número de niños que viven en instituciones administradas por el sector privado, y lamenta **la falta de información y de supervisión de esas instituciones por parte del Estado.**

38. El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce las medidas vigentes para impedir la separación de los niños de sus familias y **que adopte medidas eficaces para evaluar el número y la situación de los niños que viven en instituciones, incluso en instituciones administradas por el sector privado.** En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte establezca reglamentos basados en los derechos del niño y apruebe un programa para reforzar y aumentar las oportunidades para que los niños tengan otros tipos de tutela, por ejemplo, promulgando leyes eficaces, fortaleciendo las estructuras existentes como la de la familia extensa, capacitando mejor al personal y asignando más recursos a los órganos pertinentes. El Comité alienta al Estado Parte a que pida asistencia técnica para cumplir esas tareas al UNICEF, al Instituto Interamericano del Niño y a otros organismos. [Resaltado fuera del original].

4.1.2.2.26 En ese mismo sentido, a través de un comunicado de prensa emitido el 8 de marzo de 2008 (*sic*), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México realizó un llamado para colocar en el centro de la agenda nacional “la necesidad de revisar los procesos de institucionalización (*sic*) y cuidados alternativos de niños privados de su medio familiar, tomando como marco de referencia la Convención sobre los Derechos del Niño”⁵⁷.

⁵⁴ Naciones Unidas. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/85, de 3 de diciembre de 1986.

⁵⁵ En el artículo 4 de la citada Declaración consta lo siguiente:

Cuando los propios padres del niño no puedan ocuparse de él o sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que el cuidado quede a cargo de otros familiares de los padres del niño, otra familia sustitutiva - adoptiva o de guarda - o en caso necesario, una institución apropiada.

⁵⁶ Observaciones como parte del examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵⁷ UNICEF. “Cuidados alternativos de niños y niñas”. Comunicado de prensa disponible en: www.unicef.org/mexico/spanish/noticias.html. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2009.

4.1.2.2.27 UNICEF alude también al anteproyecto⁵⁸ de las directrices de Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños y niñas, en cuyo contenido destaca lo siguiente:

56. Todas las entidades y personas involucradas a la provisión de cuidado alternativo para niños/as deben haber recibido la debida autorización para hacerlo por parte de una autoridad competente y **estar sujetas al regular monitoreo y revisión** por parte de ésta de conformidad con estas Directrices. A tal fin, estas autoridades deberían desarrollar criterios psicológicos y otros criterios para evaluar la aptitud profesional y ética de los cuidadores y para su acreditación, monitoreo y supervisión.

4.1.2.2.28 De igual manera, tal documento establece que:

69. Los Estados deberían garantizar el derecho de todo niño/a que esté en cuidado alternativo provisional a **una revisión regular y profunda** —preferentemente al menos cada tres meses— de lo apropiado de su cuidado y tratamiento, teniendo en cuenta particularmente su desarrollo personal y todo cambio en sus necesidades, desarrollos en su medio familiar, y lo adecuado y la necesidad del cuidado alternativo actual en estos aspectos. La revisión debería ser realizada por personas debidamente autorizadas y calificadas, y debería involucrar plenamente al niño/a y a todas aquellas personas relevantes en la vida de éste. [Resaltado fuera del original].

4.1.2.2.29 Por otra parte, los estándares retomados por tal anteproyecto establecen sustancialmente lo siguiente⁵⁹:

- a. Las autorizaciones para brindar servicios de cuidados alternativos de niños y niñas deben ser regularmente revisadas por las autoridades competentes, atendiendo, entre otros criterios, al análisis de sus objetivos, su funcionamiento, la selección y cualidades del personal, las condiciones de cuidado, los recursos económicos y la gestión;
- b. Los establecimientos y agencias que brinden esos servicios deben de contar con una política escrita y declaraciones sobre su funcionamiento, fijando de manera clara sus objetivos, políticas, métodos y estándares aplicados para la selección, monitoreo, supervisión y evaluación de las y los cuidadores titulados y aptos. Asimismo, deben tener un código de comportamiento para el personal de esas instituciones;
- c. Deben tener los expedientes completos y actualizados sobre la administración de servicios de cuidado alternativo, incluyendo archivos detallados sobre todos los niños y las niñas bajo su cuidado, el personal empleado y operaciones financieras.

⁵⁸ No obstante, que es un anteproyecto, su contenido puede servir de guía en relación a las características del cuidado alternativo que se espera reciban las y los niños.

⁵⁹ Información basada principalmente en los apartados intitulados “Agencias y establecimientos responsables del cuidado formal” e “Inspección y Monitoreo” del citado Anteproyecto.

4.1.2.2.30 Entre otros aspectos, los expedientes de los niños y las niñas bajo su cuidado deben estar completos, actualizados y seguros, e incluir información sobre su admisión y egreso, y la forma, contenido y detalles de la ubicación de cada niño y niña. Se debería incluir, además:

- a. información relativa a la familia del niño y niña e informes en base a las evaluaciones regulares de las que han sido objeto;
- b. Las y los cuidadores y demás personal en contacto directo con los niños y niñas deberán ser sistemáticamente sometidos a evaluaciones psicológicas y averiguaciones sobre sus antecedentes. Aunado a ello, deberán recibir capacitación sobre los derechos de los niños y niñas;
- c. Los organismos, instituciones y profesionales implicados en la provisión de cuidado deben responder a una autoridad pública específica, la cual debe garantizar, entre otros, las inspecciones frecuentes mediante visitas previstas e imprevistas que incluyan la discusión y la observación del personal y de las niñas y los niños. Igualmente, se garantizará la existencia y funcionamiento de un mecanismo de monitoreo.

c. El derecho a la protección contra cualquier tipo de maltrato

4.1.2.2.31 En el caso en particular, merece especial atención la protección de los niños y las niñas contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (incluido el abuso sexual), en relación con cualquier persona que los tenga bajo su responsabilidad.

4.1.2.2.32 Al respecto, el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, en sus dos últimos párrafos, prevé lo siguiente:

Artículo 3

[...]

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

4.1.2.2.33 Adicionalmente, el mismo instrumento internacional establece lo siguiente:

Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

4.1.2.2.34 En el caso en particular, había al menos tres instancias que tenían la obligación positiva de supervisar que los niños y niñas que se encontraban en la “Casita del Sur” (así como en cualquier otro albergue o casa), estuvieran protegidos y se les respetaran y garantizaran sus derechos. Ello, si bien es indispensable para cualquier persona que se encuentra en instituciones de asistencia social, lo es aún más importante en casos de niños y niñas en situación de vulnerabilidad, como evidencia el presente caso.

4.1.2.3 Derecho a la seguridad jurídica.

4.1.2.3.1 El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en nuestro sistema jurídico en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se hace referencia al principio de legalidad de los actos de las autoridades.

4.1.2.3.2 De igual forma, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establecen a cargo del Estado mexicano, entre otras, las obligaciones generales de actuación conforme a las normas protectoras de los derechos humanos —la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno—. Ambos supuestos aluden a la seguridad jurídica como derecho de las personas y un imperativo a cargo del Estado mexicano.

4.1.2.3.3 Al respecto, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el “deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.⁶⁰

⁶⁰ Cfr. Caso “*Cinco Pensionistas*” Vs. *Perú*, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 75.

4.1.2.3.4 En el ámbito local, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, párrafo primero y fracciones I y XXII, establece entre otras, la obligación de todo servidor público de “[...] Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión [...] o el] incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”.

4.1.2.3.5 Es así que la seguridad jurídica se traduce en el principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual éstos están constreñidos a hacer aquello para lo que estén obligados por la norma jurídica. El respeto al derecho a la seguridad jurídica es garantía de control del poder público y busca impedir la arbitrariedad de las autoridades en su actuación, al sujetarlas a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente.⁶¹

4.1.2.3.6 De esta forma, el respeto a este principio fortalece el derecho de los particulares a la certeza o seguridad de que la actuación de los entes públicos se ceñirá a normas concretas y de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente.

4.1.2.3.7 Por tanto, sólo “aquellos ordenamientos en los que todos los poderes están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales” pueden ser considerados como integrantes de un Estado de derecho.⁶²

4.1.2.4 Obligaciones en relación con la supervisión para garantizar los derechos de la infancia

El presente caso evidencia la importancia de las instituciones que brindan asistencia (ya sean privadas o públicas), así como la obligación de supervisión por parte de instituciones del Estado. Por ello, en los siguientes apartados se hará referencia a dos aspectos: i) el papel de los particulares en la asistencia a la infancia; y ii) la obligación de supervisión de las tres instituciones a las que se dirige la presente Recomendación.

A. El nivel de intervención de los particulares como proveedores de servicios relativos a los cuidados alternativos de niñas y niños

4.1.2.4.1 Los estándares mencionados en los apartados anteriores, también aplica para asociaciones y demás instituciones del sector privado que brinden servicios relacionados con los cuidados de niñas y niños que han sido privados de su medio familiar.

⁶¹ Cfr. Recomendación 6/2008 de la CDHDF.

⁶² Ferrajoli, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de derecho* en Carbonell, Miguel, editor. *Neoconstitucionalismo(s)*. 3 edición, Trotta, Madrid, España, 2006. pp. 13-14.

4.1.2.4.2 En relación con ello, la Observación General 5 del Comité de los Derechos del Niño⁶³ contempla un apartado relativo a la privatización de los servicios relacionados con los derechos del niño, en cuyo sector incluye a las empresas, las Organizaciones de la Sociedad Civil y otras asociaciones privadas con y sin fines de lucro.

4.1.2.4.3 Al respecto, el citado Comité subraya lo siguiente:

43. [...] los Estados Partes en la Convención tienen la obligación jurídica de respetar y promover los derechos del niño con arreglo a lo dispuesto en la Convención, **lo que incluye la obligación de velar por que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones, creándose así obligaciones indirectas para esas entidades.**

44. El Comité pone de relieve que **el hecho de permitir que el sector privado preste servicios, dirija instituciones, etc. no reduce en modo alguno la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento y la realización plenos de todos los derechos enunciados en la Convención a todos los niños sometidos a su jurisdicción** (párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 2 del artículo 3). El párrafo 1 del artículo 3 dispone que, en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. El párrafo 3 del artículo 3 exige el establecimiento de las normas apropiadas por los órganos competentes (órganos con la competencia jurídica adecuada), [...]. **Ello requiere una inspección rigurosa para asegurar el cumplimiento de la Convención. El Comité propone que se establezca un mecanismo o proceso permanente de supervisión para velar por que todos los proveedores públicos y privados de servicios respeten la Convención.** [Resaltado fuera del original].

4.1.2.4.4 Vinculado con lo anterior, el 20 de septiembre de 2002, el Comité de los Derechos del Niño celebró un día de debate general sobre el tema “El sector privado como proveedor de servicios y su función en la realización de los derechos del niño” y entre las recomendaciones que formuló a los Estados parte se encuentran las siguientes:

8. El Comité recomienda a los Estados Partes que evalúen periódicamente los servicios prestados por proveedores privados con independencia de si el servicio ha sido específicamente contratado por el Estado desde el punto de vista de su disponibilidad, accesibilidad y calidad, y de la observancia general de la Convención, y que condicione la financiación, entre otras cosas, a dicha observancia. [...].

[...]

⁶³ Observación 5 adoptada por el Comité de los Derechos del Niño en el trigésimo cuarto periodo de sesiones, realizado del 19 de septiembre al 3 de octubre de 2003, intitulada “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”.

16. El Comité exhorta a todos los proveedores privados de servicios a que respeten los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño [...].

4.1.2.4.5 Lo anterior, también se contempla en la Observación General 7 del Comité sobre los Derechos del Niño⁶⁴ que en relación con la realización de los derechos del niño en la primera infancia⁶⁵ señala, entre otros aspectos, que:

[...] los Estados Partes son responsables de la provisión de servicios para el desarrollo en la primera infancia. El papel de la sociedad civil debe complementar, y no reemplazar, el papel del Estado. Cuando los servicios no estatales desempeñan una función preponderante, el Comité recuerda a los Estados Partes que 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.

4.1.2.4.6 En conclusión, se debe señalar que existe una gran responsabilidad respecto de las decisiones que toman sobre cuestiones en las que estén involucrados niños y niñas, especialmente cuando éstos se encuentren en una situación que requiera mayor protección, como puede ser cuando han sido víctimas de un delito o han sufrido abandono o maltrato.

B. Competencias de las autoridades locales en relación con los derechos de los niños a que se garantice su integridad personal, su dignidad, su interés superior y a protección especial, en correlación con la supervisión sobre los derechos de la infancia.

4.1.2.4.7 Adicionalmente a las obligaciones del Estado, a través de sus distintos órganos y entidades que han sido enunciados en el apartado anterior, destaca la siguiente normatividad local que aplica a cada una de las instituciones locales a quienes se dirige esta Recomendación.

a. Facultades de la PGJDF

4.1.2.4.8 La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal en su artículo 7 precisa que “Los Órganos Locales de Gobierno están obligados a otorgar y garantizar de la mejor forma posible, los servicios de defensa y representación jurídica para preservar los intereses de las niñas y niños, mismos que deberán ser gratuitos a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, la Defensoría de Oficio, la Procuraduría Social y todas aquellas creadas para este fin”.

4.1.2.4.9 Complementariamente en su artículo 49, tal ley establece que “aún cuando la niña o niño se encuentre bajo la custodia de su padre, madre, tutor o de

⁶⁴ Adoptada en el 40° periodo de sesiones, realizado del 12 al 30 de septiembre de 2005, intitulada “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”.

⁶⁵ El Comité sobre los Derechos del Niño define como primera infancia el periodo comprendido hasta los 8 años de edad.

cualquier persona que lo tenga legalmente o en acogimiento, el Ministerio Público estará facultado para intervenir de oficio en los casos en que su integridad física o psíquica este en peligro, a fin de proceder siempre en atención a su interés superior”.

4.1.2.4.10 En los artículos 2, fracción III y 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se establece expresamente que entre sus atribuciones se encuentra la protección de los derechos e intereses de los menores de edad, lo que consistirá “en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro”.

4.1.2.4.11 Asimismo, el Reglamento de esa Ley Orgánica establece las funciones específicas del Albergue Temporal de esa Procuraduría y la Fiscalía Central de Investigación para Menores⁶⁶.

4.1.2.4.12 Finalmente, en el Acuerdo A/002/2009⁶⁷ del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, “por el que se establecen los mecanismos para la protección de los niños y niñas que se encuentran en situación de abandono, conflicto, daño o peligro, para su canalización al Albergue Temporal de esta Procuraduría o a instituciones públicas o privadas de asistencia social”, del 27 de enero de 2009, se especifican las funciones de la Fiscalía Central de Investigación para Menores y el Albergue Temporal, en dicha materia.

4.1.2.4.13 En particular, se establece que la Fiscalía Central de Investigación para Menores es la instancia facultada para intervenir en los casos en los que se encuentre un niño o niña en situación de daño, riesgo o peligro y que se requiera para su protección, su canalización a un albergue temporal o institución pública o privada de asistencia social, independientemente de la averiguación previa o procesos penales, familiares y civiles que correspondan.

4.1.2.4.14 En el supuesto de que, en aras de garantizar la integridad del niño o niña y priorizando su interés superior, no sea posible la incorporación del niño o niña con sus padres o familiares, esa Fiscalía Central “deberá, bajo su estricta responsabilidad, canalizarlo para cuidados y atenciones al Albergue Temporal de esta Procuraduría o a la Institución Pública o Privada de Asistencia Social que corresponda”.

b. Atribuciones de la Sedeso

4.1.2.4.15 El artículo 18 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras funciones, la siguiente:

XII. Vigilar que las organizaciones sociales y privadas que presten servicios o realicen actividades en su beneficio, lo hagan respetando en todo momento sus

⁶⁶ En particular, los artículos 35 (relativo al Albergue Temporal de la Procuraduría) y 42 (sobre la Fiscalía Central para Menores) prevén atribuciones concretas. En el Anexo 1 se ha realizado una sistematización de lo anterior.

⁶⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de enero de 2009.

derechos [de los niños y las niñas]; en caso de detectar irregularidades deberá hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, para lo cual se establecerán los sistemas de registro e información que se requieran;

4.1.2.4.16 Complementariamente, los artículos 9 y 10 de la Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal precisan el deber de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal de constituir y coordinar al Sistema Local de Asistencia e Integración Social y a que sus atribuciones estén orientadas, entre otras, a lo siguiente: planear, organizar, operar y evaluar la prestación de los programas y los servicios de asistencia e integración social de carácter público; establecer las áreas de intervención prioritarias de la asistencia e integración social; establecer mecanismos de coordinación y concertación **para la participación de los sectores público, privado y social**; integrar el Sistema de Información y Diagnóstico de la Población en Condición de Riesgo y Vulnerabilidad del Distrito Federal, y llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los programas y servicios de asistencia e integración social, así como medir su impacto.

c. Facultades del DIF-DF.

4.1.2.4.17 El artículo 23 de la Ley antes citada confiere facultades al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal para:

XII. Vigilar que las instituciones y los hogares provisionales presten el cuidado y atención adecuada a las niñas y niños, respetando sus derechos, a través de mecanismos de seguimiento y supervisión, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social.

4.1.2.4.18 Cabe señalar que tales facultades (que son exclusivas para la supervisión en materia de infancia), se encuentran sistematizadas en el Anexo 1 de la presente Recomendación.

d. Obligaciones conjuntas, plasmadas recientemente en un convenio suscrito por la PGJDF, la Sedeso, el DIF-DF y la Junta de Asistencia Privada (JAPDF).

4.1.2.4.19 Independientemente de las obligaciones ya descritas en los apartados anteriores, destaca que el 12 de febrero de 2009, se celebró un convenio entre las y los titulares de las autoridades antes citadas, con inclusión del Presidente de la Junta de Asistencia Privada (JAP), cuyo objeto es establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para que, en el ámbito de su competencia, coadyuven en la implementación de un programa de vigilancia, supervisión e inspección de las asociaciones civiles e instituciones privadas que presten servicios de asistencia social que atiendan a niñas y niños en situación de riesgo, daño y/o peligro en el Distrito Federal, y en caso de detectar irregularidades, tomar las medidas que correspondan en la esfera de sus atribuciones.

4.1.2.4.20 En dicho convenio, la Sedeso, a través de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), asumió los siguientes compromisos:

- Proporcionar el registro de las asociaciones civiles que presten servicios de asistencia social a menores de edad en situación de vulnerabilidad, y mantenerlo actualizado permanentemente; realizar visitas de supervisión y/o inspección, de manera conjunta con el DIF-DF y la PGJDF, de conformidad con el calendario que se acordará; y dar puntual seguimiento a los resultados de dichas visitas.
- Asimismo, evaluar y diseñar políticas que optimicen los servicios de asistencia social que proporcionan asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada a niños y niñas en situación de riesgo, daño o peligro; evaluar y fortalecer los criterios para otorgar financiamiento a organizaciones de la sociedad civil que presten esos servicios y realizar visitas de supervisión e inspección previo a ese otorgamiento de recursos; y presentar las denuncias y/o querellas correspondientes ante la PGJDF, cuando derivado de las visitas de supervisión y/o inspección, se tenga conocimiento de la posible comisión de un delito, así como brindar el seguimiento respectivo.

4.1.2.4.21 La PGJDF, a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, asumió los compromisos de:

- Apoyar la celebración de las visitas de supervisión y/o inspección, a las que sea invitada por parte del IASIS, el DIF-DF o la JAPDF en el ámbito de su competencia; hacer cesar, en el ámbito de su competencia, las situaciones de riesgo, peligro y/o daño para las niñas y niños, que se detecten en las visitas de supervisión en las que participe como coadyuvante; e iniciar las investigaciones (*sic*) derivadas de las denuncias y/o querellas que presenten el IASIS, el DIF-DF o la JAPDF .
- Además, informar a las instituciones antes citadas cuando se detecten irregularidades en el funcionamiento de las instituciones de asistencia que atiendan a niños y niñas en situación de riesgo, peligro o daño, para los efectos que correspondan a su competencia; y facilitar el apoyo técnico legal y de consulta para el seguimiento correspondiente a las averiguaciones previas que deriven de las visitas de supervisión o de inspección.

4.1.2.4.22 Por su parte, el DIF DF se comprometió a realizar visitas de supervisión y/o inspección en coordinación con el IASIS y la PGJDF a las asociaciones civiles e instituciones de asistencia privadas que presten servicios y/o cuidados a niñas y niños, y establecer criterios de supervisión y evaluación de la atención que presten esas instituciones; realizar un listado de organizaciones civiles y privadas a fin de que se realicen visitas de supervisión en las que se verifiquen los derechos de las niñas y niños; vigilar que en las citadas organizaciones civiles se lleve un registro personalizado

de las niñas y niños que se atiendan; y presentar las denuncias y/o querellas correspondientes ante la PGJDF derivadas de las visitas que se realicen.

4.1.2.4.23 Finalmente, la JAPDF también realizará visitas de inspección y supervisión a las instituciones de asistencia privada que presten servicios y/o cuidados a niñas y niños; vigilará que en esas instituciones se lleve un registro personalizado de esas niñas y niños; colaborará con las otras partes del convenio en la elaboración de los instrumentos que se requieran para llevar a cabo las supervisiones; acompañará a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad a las visitas de supervisión que realice a las instituciones de asistencia privada a las que la Procuraduría canalice niñas y niños; y presentará las denuncias o querellas correspondientes cuando tenga conocimiento de la posible comisión de un delito, derivado de las visitas de supervisión e inspección.

e. De las instituciones públicas y organizaciones sociales e instituciones de asistencia privada que brindan atención a niñas y niños

4.1.2.4.24 En el artículo 57 de la citada Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal se establece que esas instituciones y organizaciones públicas y privadas tendrán, entre otras obligaciones, las de respetar los derechos y garantías de que son titulares las niñas y los niños.

5. Subsunción de las premisas fáctica y normativa: Análisis del caso concreto respecto de las violaciones al derecho.

5.1 Las anteriores evidencias nos permiten determinar que en el caso que se analiza, diversos derechos de los niños y niñas, fueron transgredidos por las siguientes razones:

- a. Diversa población infantil que se encuentra integrada en casas hogar o instituciones de asistencia social, no recibe de parte de las distintas autoridades con facultades específicas para ello la adecuada protección de sus derechos.
- b. En el caso concreto diversa población infantil, entre niños y niñas, 126 que fueron recuperados en la diligencia del 29 de enero de 2009 y los al menos 11 que están desaparecidos, se encontraban albergados en la casa hogar conocida como “La Casita del Sur”, sin supervisión alguna y sin seguimiento a sus condiciones de estancia por parte de la PGJDF, a pesar de que muchos de ellos fueron canalizados por esa Procuraduría para sus cuidados, derivado de la tramitación de averiguaciones previas en las que ellos tuvieron la calidad de víctimas del delito.
- c. En relación con la falta de supervisión, destaca que ni el DIF DF ni la Sedeso, en el ámbito de sus atribuciones y facultades, cumplieron eficazmente con los deberes que les correspondían.

- d. Derivado de la falta de control, seguimiento y supervisión hacia las asociaciones o casa hogar a las que se canalizaron niños y niñas, en particular a la asociación civil “La Casita del Sur”, se contribuyó a que a la fecha se ignore el destino y paradero de al menos 11 niños y niñas que permanecen desaparecidos.

5.2 Para efecto del análisis correspondiente, derivado de sus particulares ámbitos de competencia y de las características específicas de las omisiones en que incurrieron en demérito de los derechos de los niños y las niñas, se señalarán por separado las observaciones correspondientes a cada una de las tres autoridades a las que va dirigida la presente Recomendación:

A. En relación con la PGJDF

5.3 Si bien es importante reconocer que el desarrollo de la diligencia del 29 de enero de 2009 en la que se recuperaron a 126 niños y niñas reflejó una planeación previa y cuidados extremos para evitar no sólo riesgo a éstos, sino una mayor afectación a las niñas y los niños que fueron rescatados o “recuperados”, destaca que dicha acción es sólo un eslabón de todos los deberes que se tienen en relación con los derechos de los niños y las niñas.

5.4 Finalmente, si bien dicha diligencia ha significado un paso sustantivo para, en principio, garantizar que otros niños y niñas no fueran sustraídos de la casa hogar, ante un panorama de total falta de control y medidas de supervisión para quienes operaban o estaban al cuidado de dicha casa hogar, sin duda, no resuelve el problema tan grave al que nos enfrentamos. A la fecha hay al menos 11 niños y niñas respecto de los que no se ha logrado su localización, no se ha determinado la responsabilidad de todas las personas que intervinieron en estos hechos y aún no se implementan mecanismos para el debido seguimiento a los casos concretos de las niñas y los niños que han sido canalizados a otras instituciones similares.

a. La “institucionalización” como última opción y la necesidad de garantizar la supervisión de los lugares donde son ingresados los niños separados de su núcleo familiar

5.5 De la investigación realizada por esta Comisión se desprende que: i) la PGJDF realizó canalizaciones a la casa hogar “La Casita del Sur” sin realizar un análisis cuidadoso de su idoneidad; ii) en muchos casos se determinó que, sin previo control judicial, determinados niños o niñas permanecieran “institucionalizados” —de modo indefinido o permanente— bajo los cuidados de dicha casa hogar, la cual de esa forma asumía la responsabilidad sobre las niñas y los niños; y iii) de igual forma, posterior a la incorporación de las niñas y niños —ya fuera a sus familiares directos o alternos o a tal casa hogar— se omitía la realización de acciones de seguimiento —o de coordinación con otras instancias para este fin— para corroborar que permanecían las condiciones

adecuadas que garantizaran la protección y el desarrollo armónico del niño o niña en el espacio al que había sido canalizado.

5.6 En cuanto al procedimiento por el que se llevaba a cabo la “canalización” de niñas y niños a albergues y casas hogar o de asistencia, se obtuvieron diversas respuestas de la PGJDF sobre las facultades específicas tanto de la Fiscalía del Menor, como del Albergue temporal. De ellas destaca que si bien existían acciones específicas de coordinación entre ambas instancias, “el Ministerio Público, materializado en la Fiscalía del Menor, es la autoridad con facultades, atribuciones y responsabilidades para tomar las medidas necesarias y suficientes para salvaguardar la integridad psíquica y física de los niños y niñas en situación de conflicto daño o peligro” y que es quien decide su canalización.

5.7 En las mismas respuestas se aclara que el Albergue temporal es una unidad administrativa de la Procuraduría que “ejecuta” las determinaciones que el Ministerio Público toma respecto a la custodia y protección de los niños y niñas, y promueve la participación social en actividades asistenciales de apoyo de aquellos que se encuentran en el albergue. También se precisó que la canalización de los niños o niñas es una decisión de carácter ministerial, y que el Albergue temporal tiene funciones más de orden asistencial y de promoción, lo que desde luego incluye la formulación, en su caso, de opiniones respecto a la decisión que se toma.

5.8 En relación con esto, no obstante que en sus distintas oportunidades la PGJDF informó que, previo a la canalización de los niños o niñas, se buscaban lugares alternos que les pudieran brindar los cuidados integrales debidos, en el caso particular de “La Casita del Sur”, destaca que a pesar de que al menos en la Procuraduría no contaba con su Reglamento y demás normatividad que estableciera claramente sus objetivos y lineamientos de funcionamiento, se realizaron distintas “canalizaciones” e “institucionalizaciones” a dicha casa hogar.

5.9 Ello resulta más grave al considerar que posterior a las canalizaciones realizadas no consta que se hayan realizado acciones tendentes a lograr una supervisión puntual y cuidadosa del funcionamiento de dicha casa hogar y para verificar que en su interior se garantizaran los derechos de las niñas y los niños ahí albergados.

5.10 Por lo que hace a la figura de la “institucionalización”, de las respuestas recibidas destaca que el Fiscal para Menores reconoció que ésta es una canalización por un periodo indefinido y que se da principalmente cuando los padres de familia expresamente desean que el establecimiento asistencial brinde los cuidados y atenciones a sus hijos; y cuando los niños se encuentran totalmente abandonados y no hay familiar alguno que los reclame.

5.11 En ese sentido, sin mayor trámite y en algunos casos “con la anuencia de los familiares”, el agente del Ministerio Público resolvía “la situación jurídica del niño o la niña”, en plena contravención a su derecho a tener una certeza jurídica y a su interés superior.

5.12 Dicha medida, se aplicaba sin las medidas de seguimiento y supervisión de parte de las autoridades competentes, *de facto*, daba a quienes representaran a las casas hogares, la facultad de tomar cualquier tipo de decisión en relación con los niños y niñas “institucionalizados”, ya que se indicó que “al quedar institucionalizados los menores [de edad] en las casas hogar, los mismos están jurídicamente ya bajo la más absoluta responsabilidad del Director(a) de la institución”.

5.13 Si bien es cierto que, en relación con lo anterior, en las respuestas de la autoridad expresamente se señala que la canalización es en absoluto respeto “a la institución de la patria potestad que ejercen los padres sobre los hijos”, y dejando “a salvo los derechos familiares, los cuales pueden hacerse valer ante la autoridad jurisdiccional correspondiente”, ésta se realizaba en evidente incumplimiento a los derechos de los niños, en principio, a tener certeza jurídica. De hecho, la asunción de atribuciones de la PGJDF para verificar la idoneidad del lugar en que el debían estar los niños y niñas –sin autorización judicial- va más allá de la esencia y naturaleza del Ministerio Público.

5.14 En relación con lo anterior, tal como se señaló en el marco jurídico desarrollado en el apartado anterior, es importante reiterar que la separación de los niños y las niñas de su medio familiar debe realizarse habiendo agotado con anterioridad una investigación exhaustiva de la que se desprenda que no existen familiares directos o alternos que sean viables para asumir sus cuidados, por lo menos bajo los lineamientos siguientes:

- Aplicar dicha medida de protección sólo en casos excepcionales.
- Tener una temporalidad definida o razonable que permita al personal ministerial realizar las acciones necesarias para lograr: i) la ubicación de un núcleo familiar (sea éste primario o con familiares alternos u otras personas con las que las niñas y niños tengan comunicación frecuente que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren) en el que integrarlos, y/o ii) establecer mecanismos de coordinación y colaboración con otras instancias de gobierno — local o federal— a fin de garantizar que se preste a las personas que están en condiciones psicológicas —mas no materiales— de asumir los cuidados de los niños o niñas, el apoyo y asistencia necesarios para evitar que la “inviabilidad” de una persona se deba únicamente a cuestiones ajenas a ella —como pudiera ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención—.
- A fin de garantizar una visión del niño como sujeto de derecho y garantizar el ejercicio de sus derechos, escuchar, en todos los casos en que sea posible, tomando en consideración su edad y condición, su opinión.
- Sustentarse en el interés superior y los derechos humanos de las niñas y los niños (por ejemplo, ante situaciones de violencia o descuido por parte del núcleo familiar).

5.15 Lo anterior, sin duda, es una atribución del DIF DF, por lo que el Ministerio Público deberá cumplir con la responsabilidad de dar vista a tal instancia, con el fin de que sea ésta la que determine temporalmente lo procedente en tanto se emita una resolución judicial.

5.16 Al respecto, en el caso de que los niños y niñas ya no puedan –ni deban- ser reincorporados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tengan comunicación frecuente que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, porque existen causas suficientemente fundadas y motivadas, deberá ser el(la) Juez de lo Familiar para que resuelva, en definitiva, la situación jurídica de ese niño o niña.

5.17 En relación con lo anterior, resulta indispensable el control judicial en las determinaciones definitivas de índole administrativa (por ejemplo, las canalizaciones realizadas por la Procuraduría capitalina o el DIF DF), a fin de que se dé certeza y seguridad jurídica a las partes involucradas y, sobre todo, por ser la autoridad judicial quien resolverá la legalidad de la medida de separación adoptada, como garante de los derechos, principalmente de los niños y las niñas, y a fin de evitar posibles irregularidades en las canalizaciones, puesto que, como se ha reiterado, esa separación debe ser la última opción y estar debidamente fundada y motivada.

5.18 No obstante lo anterior, también en la “judicialización” de las decisiones sobre esa separación debe prevalecer una visión de los derechos humanos de la infancia y no sustentarse en posturas tutelares ni asistencialistas; por ello, es indispensable que los planteamientos que el Ministerio Público formule al Juez garanticen lo anterior.

5.19 Aunado a lo anterior, tal como se desprende de los hechos que motivaron la presente investigación, es necesario que la Procuraduría capitalina, en coordinación con otras áreas de gobierno (entre ellas el DIF DF y la Sedeso) realice acciones continuas y permanentes tendentes a dar seguimiento a las casas hogar a las que canaliza a niñas o niños que son víctimas del delito a fin de corroborar su viabilidad para seguir brindando la asistencia solicitada, así como para verificar que en su interior, los niños y niñas albergados se encuentren en un ambiente protector, en el que se garantice el ejercicio de sus derechos.

5.20 En relación con lo anterior, si bien esta Comisión reconoce el esfuerzo realizado por la Procuraduría para este fin, tanto al emitir el Acuerdo A/002/09, como al suscribir el Convenio de colaboración que suscribió personal de la Sedeso, la PGJDF, el DIF DF y la Junta de Asistencia Privada (JAPDF), resulta indispensable que los compromisos asumidos en dichos documentos se aterricen y ejecuten de forma permanente.

b. La necesidad de realizar acciones coordinadas para lograr la identificación, ubicación y recuperación de las niñas y niños desaparecidos de la casa hogar “La Casita del Sur” y evitar la repetición de hechos similares

5.21 Tal como se indicó en el punto 3.4.3 de este documento, esta Comisión ha tenido acceso a las distintas averiguaciones previas relacionadas con la investigación de los niños y niñas desaparecidos. Respecto de éstas, si bien se ha señalado que resulta importante resaltar el esfuerzo que la FAS y el CAPEA han realizado, dentro de sus respectivas competencias, es importante destacar también la necesidad de que se continúe con la investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos, para lograr su ubicación y recuperación, así como el establecimiento de las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente.

5.22 En relación con esto, a fin de garantizar la investigación de la ubicación de todos y cada uno de los niños que hayan desaparecido de “La Casita del Sur”, es necesario que dicha Procuraduría realice las acciones que se requieran para contar con la información correspondiente a todos los niños y las niñas que fueron canalizados a tal casa hogar (no sólo por parte de esa Procuraduría, sino también por otras instancias de gobierno locales y/o federales) y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso.

5.23 Ello, a fin de cotejar la información obtenida con la lista de los niños y las niñas recuperados para que, de observarse alguna discrepancia que no permite establecer el paradero de cualquiera de los niños o las niñas, de inmediato el asunto se remita al área correspondiente y/o se inicien las investigaciones necesarias —también de forma diligente, exhaustiva y eficaz— para lograr su ubicación y recuperación.

5.24 En relación esto, derivado de las distintas ocasiones en que se evidenciaron situaciones o circunstancias específicas de falta de coordinación interna durante la investigación que dio origen a la presente Recomendación, de las que destacan los casos en que la Fiscalía para Menores dio aviso a la FAS de otros niños que al parecer también estaban desaparecidos hasta que medió un señalamiento directo por parte de esta Comisión⁶⁸, es indispensable que en la PGJDF se establezca un área específica que se encargue de la coordinación, recopilación, actualización y difusión de la información, a fin de garantizar la existencia de mecanismos internos de coordinación eficaces para que la información con la que cada una de las áreas de esa Procuraduría cuente respecto de los hechos materia de esta Recomendación sea comunicada oportunamente a las demás áreas involucradas con la investigación de los hechos.

5.25 Por otra parte, a fin de evitar la repetición de hechos como los expuestos en la presente Recomendación, es importante que esa Procuraduría establezca y cuente con una base de datos actualizada respecto de la población que integrad temporalmente a un albergue, casa hogar o casa de asistencia social —ya sean públicos o privados—, el seguimiento que se realiza respecto de dicha canalización y el

⁶⁸ Si bien es cierto que pudiera determinarse internamente que un área distinta a la FAS realizara la investigación de alguno de los casos de los niños que, en su momento, se apreciaran como desaparecidos, ello también requeriría de acciones de coordinación internas para partir en la investigación de los avances logrados en la FAS u otras Fiscalías hasta ese momento.

acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se les brinda.

c. El seguimiento y acompañamiento que se debe brindar a las niñas y niños rescatados o “recuperados” en la diligencia del 29 de enero de 2009

5.26 Después de la diligencia en la que se recuperaron 126 niños y niñas de la casa hogar “La Casita del Sur”, esta Comisión solicitó a la PGJDF, que de acuerdo con las directrices aprobadas, la Fiscalía Central de Investigación para Menores, en coordinación con la Dirección General de Atención a Víctimas de Delito adoptaran diversas medidas relacionadas con la determinación integral respecto del tipo de atención y seguimiento que se brindaría a cada niño o niña y su aplicación; la recopilación de la documentación e información necesaria para analizar y determinar la situación jurídica de cada niño o niña y la de sus familiares y/o la de las personas con quienes se les pretendiera reincorporar.

5.27 Además, entre otros, se pidió que se contemplara la posibilidad que en aquellos casos en los que los niños y niñas no han tenido convivencias con sus familiares, se promovieran primero visitas de convivencia antes de reincorporarles a un núcleo familiar, y que se implementara un mecanismo de investigación y seguimiento que permitiera corroborar que si se determinaba la reincorporación de un niño o niña a un núcleo familiar, se le garantizara un ambiente libre de violencia y un sano desarrollo.

5.28 En relación con lo anterior, si bien esta Comisión reconoce que el panorama de atención a los casos ha sido muy complejo, tomando en cuenta la resistencia de los niños y niñas a aportar información clara sobre su desarrollo en la casa hogar, sobre sus nombres, y sus antecedentes, la investigación realizada por este Organismo también ha evidenciado que el mecanismo de esa Procuraduría para la conformación de los expedientes relacionados con los niños y las niñas, con la reintegración de éstos a un núcleo familiar, y al seguimiento y acompañamiento de los que han sido reintegrados presenta las siguientes deficiencias:

- No se tiene como base una planeación estratégica para la documentación de los expedientes.
- No se observan parámetros mínimos a cubrir antes de determinar la reincorporación de los niños y las niñas a su núcleo familiar. Aunque se reconocen algunos casos en los que se ha pedido apoyo incluso al DIF estatal para visitas previas de trabajo social, estas acciones han sido aisladas.
- No se observan criterios uniformes para dar un seguimiento a los casos, una vez que algunos niños y niñas han sido reincorporados a un núcleo familiar.
- No se observa la forma en que se está dando seguimiento a los casos de los niños y las niñas que aún permanecen en instituciones de asistencia que brindan apoyo a los niños recuperados.

5.29 En particular, de la revisión a los expedientes que se integran en la Fiscalía para Menores, respecto de los niños y niñas recuperados, destaca lo siguiente:

- En cuanto a la conformación de los expedientes, en su mayoría ya se han identificado si tienen antecedentes en la institución y si hubo canalización previa por parte de esa Procuraduría, ya sea a la misma casa hogar y/o a otra institución, quien a su vez recanalizó. De la información obtenida destaca que la mayoría de los casos tienen antecedentes de canalización de esa Procuraduría.
- Sobre el particular, se están realizando las acciones para localizar los antecedentes de las averiguaciones previas —algunas de los cuales ya se encontraban en el archivo de la institución— o causas penales o juicios familiares relacionados con los casos. También se observaron acciones relacionadas con la búsqueda y la localización de familiares, en casos en los que aún no se tienen ubicados.
- También destaca que el personal de los Centros de Atención de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito ha estado entregando paulatinamente sus opiniones. Sobre ello, vale la pena mencionar que los resultados han sido variados: en algunos casos los niños y las niñas sí han aportado alguna información sobre su forma de vida dentro de la casa hogar, algunos incluso han proporcionado datos respecto de los niños y niñas desaparecidos que hasta el momento de la entrevista estaban ubicados; otros dieron datos nuevos que permitieron determinar la existencia de otros niños desaparecidos, y algunos no han querido proporcionar información alguna, por lo que los especialistas han determinado en algunos casos que después de un tiempo será necesario realizar nueva valoración.

5.30 Sobre lo anterior, es necesario señalar que la conformación de los expedientes parece más circunstancial que estratégica, en virtud de lo siguiente:

- Algunos expedientes ya tienen incorporado un cuestionario que elaboró el agente del Ministerio Público a cargo de la investigación de los niños y niñas desaparecidos, en el que se hacen preguntas sobre los 7 niños que estaban identificados como desaparecidos hasta ese momento, e incluso ya constan algunas declaraciones de las niñas y los niños sobre dichas preguntas.
- Sin embargo, a pesar de que en la misma Fiscalía para Menores se iniciaron las investigaciones sobre otros cuatro casos de niños y niñas desaparecidos, no hay constancias de que a los niños y las niñas se les hubiese preguntado sobre los últimos casos, a pesar de que cuando se les tomó declaración ya se tenía conocimiento de otros presuntos desaparecidos.
- No en todos los expedientes constan las fotografías de todos los niños y las niñas desaparecidas —que están siendo utilizadas al momento de tomar las declaraciones de las niñas y los niños recuperados—; en aquellos en los que sí

constan, sólo hay fotografías en algunos casos de los 7 primeros niños y niñas identificados como desaparecidos y en otros hasta el octavo niño.

- Más allá de que se pueda determinar si es o no necesario que dichas fotografías consten en los expedientes, lo que es importante retomar es la necesidad de realizar acciones coordinadas al interior de la Fiscalía, que permitan tener actualizada la información sobre los niños y niñas desaparecidos, que sirva de base para que los agentes del Ministerio Públicos puedan intervenir de forma oportuna y con información actualizada.
- Por otra parte, si bien hay algunos casos en los que se ordenó la búsqueda de familiares alternos, sobre todo en aquellos casos en los que no ha sido posible ubicarlos, no se observa la forma en que se dará seguimiento a los casos en los que los niños y niñas aún permanecen en instituciones de asistencia.

Lo anterior es particularmente relevante si se toma en cuenta que en varias opiniones periciales se ha explicitado que algún niño y niña requieren valoración neuropsiquiátrica, que se requiere apoyo para que superen su historia de vida y abandono, y/o que sí hay indicadores de violencia en su agravio.

- Además, hay otros casos en los que se ha determinado la reincorporación de las niñas y los niños a un núcleo familiar. De ellos, destacan algunos casos en los que, previamente a la determinación de la reincorporación, en los expedientes no estaban las valoraciones psicológicas o de trabajo social. Si bien en algunos casos afortunadamente las opiniones han sido favorables, según las constancias, su emisión fue con fecha posterior a la reincorporación de los niños y las niñas.

En relación con ello, se detectaron casos en los que se reincorporaron niños o niñas a un núcleo familiar, antes de que se emitiera la opinión psicológica sobre el niño o la niña. Ello es particularmente importante, con la finalidad de ubicar con la mayor precisión el tipo de seguimiento que tanto la familia como la misma Procuraduría o instancias de apoyo brindarán. Un ejemplo es el caso de una niña de 5 años que fue integrada a un núcleo familiar, en el que la opinión pericial sobre el caso es que la niña “requiere valoración especializada en materia sexual”. Además en este expediente, como en otros, no hay constancia de que se hayan detallado a los familiares bajo cuyos cuidados quedan las y los niños, los deberes y obligaciones respecto de su cuidado, y en particular, el seguimiento que se le dará a la atención especializada que se requiere.

Sobre el particular si bien se reconocen casos en los que los agentes del Ministerio Público han buscado algún mecanismo para dar seguimiento a la reincorporación, parece más una cuestión aislada que de planeación estratégica en general en todos los casos.

Por ejemplo, un caso particularmente delicado es aquél en el que se decidió que una niña fuera reincorporada a su núcleo familiar. En una visita de seguimiento

personal del Centro de Atención a Riesgos Victimales (CARIVA) reporta que de la visita realizada se observa que la niña está en riesgo victimal. No obstante, el agente del Ministerio Público reacciona señalando que hubo opiniones favorables para la reincorporación de la niña, y que, en todo caso, sea la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, quien genere las condiciones de apoyo a la niña. A pesar de que la opinión de la trabajadora social fue informada a la agente del Ministerio Público el 1 de abril, fue hasta el 14 del mismo mes, en que la Ministerio Público pide que sea la citada Dirección General quien genere las condiciones de apoyo. Hasta el 18 de abril del presente año, en el expediente no había constancias de las acciones concretas para garantizar el apoyo, acompañamiento y seguimiento que se había brindado o brindaría a dicha niña.

El caso anterior permite insistir en la necesidad de una coordinación estratégica, que no necesariamente sólo involucra a las autoridades al interior de esa Procuraduría, pero que se requiere para atender con puntualidad el deber de garantizar los derechos de las niñas y los niños.

5.31 Respecto de todo lo anterior, este Organismo hace especial hincapié en la necesidad de nuevamente visualizar a los niños y las niñas como sujetos de derechos y no como personas cuya forma de vida y desarrollo siempre esté decidida bajo las condiciones particulares de los adultos, sean o no favorables a sus sano desarrollo. Los derechos de los niños y las niñas tampoco pueden estar supeditadas a una reacción circunstancial más que estratégica a cargo de las autoridades que tienen el deber de velar por sus derechos.

5.32 Este Organismo no es ajeno a la complejidad de la problemática que esa Procuraduría se enfrenta, en cuanto a buscar un núcleo familiar directo o alternativo que permita que algunos niños y niñas sean reincorporados a núcleos familiares.

5.33 En este sentido, sin la finalidad de criminalizar a los familiares, no se puede aislar el hecho de que un alto número de los niños y niñas recuperados tienen antecedentes de abandono; le siguen aquellos que tienen contextos de violencia física o sexual o de carencia o dificultad de ubicar a sus familiares, porque tienen antecedentes de ser niños extraviados. Sin duda, la tarea no es sencilla; pero, una vez que se han detectado posibles candidatos para la reincorporación de las niñas y los niños a núcleos familiares, éstas decisiones deben estar precedidas por la opinión del DIF DF a partir de todos los estudios, visitas de trabajo social y opiniones especializadas necesarios, antes de determinar la reincorporación de las niñas y los niños (la cual deberá ser formalizada mediante resolución judicial).

5.34 Además, una vez que se ha determinado la reincorporación (no sólo de los 126 niños y niñas recuperados en la diligencia del 29 de enero de 2009, sino de cualquier niña o niño que tiene la calidad de víctima de algún delito en el que sus padres, otros familiares o quienes les procuran cuidados tienen o tuvieron la calidad de

probables responsables), es necesaria la decisión judicial y la previsión de la implementación de medidas básicas de seguimiento, acompañamiento y atención puntuales y oportunas.

5.35 Finalmente, en aquellos casos en los que sea imposible la localización de núcleos familiares o de aquellos casos en los que una vez localizados, éstos han expresado la imposibilidad de asumir los cuidados de las niñas y los niños o que las opiniones de psicología y trabajo social han determinado que las personas no son viables para hacerse cargo del cuidado de las niñas y los niños, se debe garantizar que también se les dará seguimiento en los centros de asistencias en los que continúen.

d. La necesidad de dar, en todos los casos, un seguimiento adecuado a las reincorporaciones que se realizan al núcleo familiar

5.36 Aunado a lo señalado en el apartado anterior y a la falta de supervisión que se observó en el procedimiento de canalización por parte de la PGJDF, destaca que siendo encargado de la Fiscalía Central de Investigación para Menores, el actual Fiscal, en un informe precisó que “no puede realizar diligencias de investigación relacionadas con el trato de los niños sin que preceda una denuncia o bien una querrela; [pues] es una limitante a su actuar”.

5.37 Dichas aseveraciones preocupan porque, ante el panorama al que nos enfrentamos, no sólo se requiere que los distintos servidores públicos conozcan con claridad sus facultades y atribuciones. En el caso concreto, tomando en cuenta el deber específico que tiene la Fiscalía del Menor, precisamente en relación con los derechos de las niñas y los niños, es indudable que no sólo basta con ello, sino que los distintos servidores públicos de dicha Fiscalía asuman con profesionalismo, eficiencia y eficacia sus deberes.

5.38 En relación con lo anterior, es de destacarse que la protección a las niñas y niños no se limita al momento en que se esté llevando a cabo el procedimiento penal o hasta resolver la situación jurídica de la niña o niño, pues cuando éstos han sido víctimas de algún tipo de maltrato o violencia, o se presume éste, es necesario dar un seguimiento a su situación familiar, por lo menos hasta que se pueda garantizar el bienestar del niño y éste se encuentre en óptimas condiciones de salud física, psicológica y emocional y/o hasta que las investigaciones correspondientes determinen en definitiva que la niña o el niño no fue víctima del delito denunciado o de alguno otro que derivó de las propias investigaciones.

5.39 Ello, como se indicó en el apartado anterior, deriva, tan sólo en la norma local, tanto de la fracción III del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como de las fracciones I, V y VIII del artículo 42 del Reglamento de dicha la Ley Orgánica, así como del artículo 15 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal señala que la Procuraduría proporcionará “asesoría y protección a... niños...que se encuentren en situación de víctimas u ofendidos”.

5.40 En relación con lo anterior, es preciso aclarar que esta CDHDF no se opone a la integración de las niñas y los niños a sus núcleos familiares, para sus cuidados y atenciones. Lejos de ello, considera que la separación del niño o niña a su núcleo familiar y en particular la “institucionalización” debe ser la última opción; sin embargo, se insiste que hay una imperiosa necesidad de que posterior a tal determinación, el agente del Ministerio Público que tomó esa decisión, se allegue de la información y los elementos necesarios para cerciorarse de que la niña o el niño no se encuentren nuevamente en una situación de riesgo, daño o peligro.

5.41 En ese entendido, esa Procuraduría, como Órgano garante de los derechos de los niños, tiene la obligación de realizar las gestiones necesarias para corroborar el sano desarrollo de los niños que tienen o tuvieron la calidad de víctimas del delito; más aún cuando éstos fueron entregados a sus familiares que en algún momento tuvieron la calidad de probables responsables de algún ilícito cometido en contra de ellos.

5.42 Lo anterior necesariamente deberá ir de la mano de una coordinación con otros organismos públicos —como lo serían el DIF DF o la Secretaría de Desarrollo Social— o privados destinados a la defensa y protección de los niños, con el fin de garantizar la salvaguarda de sus derechos y su integridad.

B. En relación con el DIF DF

5.43 En relación con los hechos materia de la Recomendación, es indudable que si bien la Procuraduría capitalina, a través del Ministerio Público es quien con motivo de diversas investigaciones ministeriales hace diversas canalizaciones a niños y niñas a distintos albergues, casas hogar o centros de asistencia social, el deber de protección de los derechos de las niñas y los niños no es una potestad exclusiva de dicha instancia.

5.44 El DIF DF, de acuerdo a atribuciones legales, está facultado para inspeccionar y vigilar que las casas de asistencia y organizaciones sociales y no gubernamentales que tienen a su cargo a menores de edad expósitos, abandonados y que han sido canalizados para su custodia provisional les brinden el cuidado y la atención adecuada para mejorar sus condiciones de vida e integrarlos a los ámbitos familiar y social.

5.45 En el caso particular, de las distintas respuestas que se obtuvieron, con motivo de las diversas solicitudes de intervención e información que sobre el tema hizo este Organismo, destaca que sólo en relación con “La Casita del Sur” el 7, 11 y 28 de noviembre de 2008 y el 14 de enero de 2009 fueron las ocasiones en que personal del DIFDF acudió a uno de los inmuebles de “La Casita del Sur”, con la única finalidad de coadyuvar con la PGJDF; sin embargo, de las tres visitas reconocen que sólo el 7 de noviembre, su personal pudo ingresar y constatar las condiciones en que habitaban las niñas de ese lugar, ya que precisaron que el 11 y 28 del mismo mes y el 14 de enero de 2009 les fue negado el acceso al inmueble.

5.46 No obstante que claramente se reflejó la falta de cooperación para que les permitieran hacer las dos últimas diligencias que tenían programadas, no hicieron alguna acción sustantiva que reflejara el cumplimiento de su deber. Sólo se precisó que, el asunto quedaba en la competencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la que se coadyuvaría en los términos que ésta solicitara. Más aún, no fue sino hasta el 29 de enero, en que se resolvió pedir la intervención de la Fiscalía del Menor.

5.47 A pesar de que era evidente la necesidad de acciones coordinadas no sólo con la Procuraduría capitalina, sino con la Secretaría de Desarrollo Social, e incluso con autoridades federales, la postura asumida por el personal de ese DIF DF, refleja la falta de claridad en cuanto al deber de ejecutar las acciones necesarias para garantizar el respeto de todos los derechos de las niñas y los niños y para establecer los procedimientos que permitan, en su caso, sancionar el incumplimiento de las casas hogar que incumplan con sus deberes.

5.48 En relación con otras asociaciones, se informó que 72 fueron visitadas en 2007; 52 durante 2008 y 5 en lo que ha transcurrido este año. No obstante, las evidencias enviadas reflejan que no eran visitas planificadas ni periódicas, y tampoco hay evidencia de la existencia de lineamientos claros de procedimiento que permitan identificar con claridad cuáles son los mecanismos específicos o los procedimientos para corroborar las condiciones de los niños y las niñas en las casas hogar, así como los avances y evolución que se presentaran en relación con su desarrollo.

5.49 Por otra parte, según se desprende de la investigación realizada por este Organismo, y de acuerdo a las respuestas enviadas, con motivo de las funciones asistenciales que el DIF DF desarrolla, también ha determinado la canalización de niños y niñas a algunas casas hogar, albergues o instituciones del sector privado.

5.50 En relación con lo anterior, resulta indispensable retomar lo observado respecto del actuar de la Procuraduría capitalina, tanto por lo que hace a la necesidad de los lineamientos para determinar la canalización temporal de una niña o niño, como por el control judicial que debe preceder las determinaciones definitivas de índole administrativa, a fin de que se dé certeza y seguridad jurídica a las partes involucradas y, sobre todo, por ser la autoridad judicial quien resolverá la legalidad de la medida de separación adoptada, como garante de los derechos, principalmente de los niños y las niñas, y a fin de evitar posibles irregularidades en las canalizaciones, puesto que, como se ha reiterado, esa separación debe ser la última opción y estar debidamente fundada y motivada.

5.51 Aunado a esto, destaca la necesidad de que el DIF DF asuma integralmente las obligaciones que legalmente tiene conferidas respecto de la infancia y del apoyo y atención que está obligada a brindar a las niñas y los niños, en particular a aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja social (como pudieran serlo, de manera destacada, las y los que son víctimas de un delito en el que su núcleo principal o secundario de cuidados y convivencia tienen la calidad de probables responsables).

5.52 En relación con todo lo anterior, tomando en cuenta las facultades y deberes específicos que tiene el DIF DF en materia de infancia, es necesario que tenga un papel más de protagonismos e impulso, que sólo de acompañamiento en relación con el resto de las autoridades involucradas.

5.53 En relación con lo anterior, es impostergable la necesidad de que el DIF DF lleve a cabo las acciones de coordinación necesarias tanto con la Procuraduría capitalina, como con la Secretaría de Desarrollo Social, para la implementación de acciones concretas que atiendan a las problemáticas detectadas por esta Comisión, en cuanto a la falta de control y seguimiento a los casos de las niñas y los niños que son enviados a albergues, casa hogar y centros de asistencia social; a la ausencia de un acompañamiento eficaz y oportuno a los casos de las niñas y los niños que son reincorporados a sus núcleos primarios, secundarios o con quienes les procuran cuidados y atenciones, y en general a la protección integral de los derechos de las niñas y los niños.

C. En relación con la Secretaría de Desarrollo Social

5.54 En relación con los hechos materia de la Recomendación, es indudable que si bien la Procuraduría capitalina, a través del Ministerio Público es quien con motivo de diversas investigaciones ministeriales hace diversas canalizaciones a niños y niñas a distintos albergues, casas hogar o centros de asistencia social, el deber de protección de los derechos de las niñas y los niños no es una potestad exclusiva de dicha instancia.

5.55 De la información proporcionada por dicha dependencia, con motivo de las diversas solicitudes que respecto del tema hizo esta Comisión, se desprende que a través del “Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social” (PROFAIS), la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) está facultada para realizar políticas asistenciales entre el Gobierno del Distrito Federal y la sociedad civil.

5.56 En la información remitida por el IASIS se indica que “la única instancia” competente para intervenir en el análisis de las presuntas conductas indebidas cometidas por una asociación civil, por ejemplo, “La Casita del Sur”, era la PGJDF y sólo cuando pudieran ser constitutivas de algún delito.

5.57 También se reconoce que “no existe en el Distrito Federal”, incluyendo al IASIS, instancias que supervisen la actuación de las asociaciones civiles.

5.58 No obstante la anterior información, es preocupante que a pesar del panorama ante el que nos encontramos y a pesar de que ha sido público el hecho de la falta de control y supervisión, en particular en relación con “La Casita del Sur”, hasta la fecha este Organismo no tiene evidencias de acciones tendentes a lograr una regulación de las distintas instituciones o asociaciones que prestan un servicio asistencial a favor de la infancia; mas aún, cuando de la información proporcionada se

desprende que en algunos casos, esa Secretaría brinda apoyos económicos a algunas de estas instituciones (como en su momento los otorgó a “La Casita del Sur”).

5.59 En el caso concreto, se precisó que el 15 de abril de 2007 y 30 de abril de 2008, se suscribieron convenios de colaboración con “La Casita del Sur” y la vigencia del convenio concluyó en diciembre de 2008. Se precisó que en 2007 se realizaron dos supervisiones, el 7 de julio y 23 de noviembre de 2007, a dicha asociación civil y ninguna en 2008. Lo último, a pesar de que aún se encontraba vigente el convenio celebrado con la misma.

5.60 En relación con esto, de los anexos que al respecto proporcionaron, destaca que el día 20 de agosto de 2008, personal del IASIS se constituyó en uno de los domicilios de la casa hogar, pero no pudo llevar a cabo la visita de supervisión, en virtud de que “el responsable del programa no estaba presente en la institución”.

5.61 A pesar de que no fue posible llevar a cabo dicha visita, de las evidencias enviadas no se observan acciones complementarias que impulsaran nuevamente la realización de dicha visita.

5.62 Aunado a esto, destaca la necesidad de que, al igual que el DIF DF, esa Secretaría asuma integralmente las obligaciones que legalmente tiene conferidas respecto de la infancia y del apoyo, atención y seguimiento que está obligada a brindar a las niñas y los niños, en particular a aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja social (como pudieran serlo, de manera destacada, las y los que son ingresados a albergues, casa hogar y centros de asistencia social).

5.63 Si bien no pasa inadvertido para este Organismo que la Ley de Asistencia e Integración social es general y no establece con precisión los mecanismos y procedimientos para que esa Secretaría de Desarrollo Social cumpla con los deberes establecidos en la propia ley, si especifica que esa Secretaría constituirá y coordinará al Sistema Local de Asistencia e Integración Social. Además, define con claridad, las atribuciones específicas que en la materia le confiere la ley.⁶⁹

5.64 Por todo lo anterior, también es impostergable la necesidad de que esa Secretaría impulse las acciones de coordinación necesarias tanto con la Procuraduría capitalina, como con el DIF DF, para la implementación de acciones concretas que atiendan a las problemáticas detectadas por esta Comisión, en cuanto a la falta de control y seguimiento a los casos de las niñas y los niños que son enviados a albergues, casa hogar y centros de asistencia social; a la ausencia de un acompañamiento eficaz y oportuno a los casos de las niñas y los niños que son reincorporados a sus núcleos primarios, secundarios o con quienes les procuran cuidados y atenciones —en particular en cuanto a los apoyos de asistencia social que se pueden brindar—, y en general a la protección integral de los derechos de las niñas y los niños.

⁶⁹ Al respecto, ver el contenido del artículo 10 de la Ley de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal.

D. En relación con las tres autoridades:

5.65 De lo anterior se evidencia que no fue sino hasta después de los problemas que ya eran públicos, evidentes y reiterados suscitados en la casa hogar “La Casita del Sur”, relativos particularmente a la negativa de los particulares a dar acceso a los inmuebles a las autoridades de la PGJDF, al personal del TSJDF, al personal del DIF DF y al personal del IASIS que evidenció en un primer momento la desaparición de una de las niñas, y después de que mediaran diversas peticiones de este Organismo que se comenzaron a tomar algunas medidas determinantes al respecto. De ellas destacan las siguientes:

i) El 27 de enero de 2009, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal emitió el Acuerdo A/002/2009, precisando la forma en que operará la protección de los niños y las niñas que se encuentran en situación de abandono, conflicto, daño o peligro, para su canalización al albergue temporal o a instituciones públicas o privadas de asistencia social.

ii) El 29 de enero de 2009, el Director General del IASIS instruyó al Coordinador de Atención Social Emergente y Enlace Institucional del IASIS, para que “se fortalecieran” los mecanismos de supervisión y seguimiento a las organizaciones de la sociedad que se benefician con el “Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social”.

iii) El 12 de febrero de 2009, la Sedeso, la PGJDF, el DIF DF y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAPDF) suscribieron un convenio interinstitucional de colaboración en el que se establecieron mecanismos de coordinación y colaboración para que entre ellos coadyuven, en el ámbito de su competencia, en la implementación de un programa de vigilancia, supervisión e inspección de las asociaciones civiles e instituciones privadas que presten servicios de asistencia social que atiendan a niñas y niños en situación de riesgo, daño y/o peligro en el Distrito Federal, y en caso de detectar irregularidades, tomar las medidas que correspondan en la esfera de sus atribuciones.

5.66 En relación con lo anterior, hasta antes de la expedición de esos documentos no hay evidencias de que la PGJDF, Sedeso y/o el DIF DF realizaran acciones coordinadas y funciones de supervisión y seguimiento, puntual y eficaces a los casos de las niñas y los niños que eran enviados a esas casas hogar, a través de un mecanismo claro, debidamente establecido y acorde con los estándares internacionales y locales en relación con los derechos de la infancia.

5.67 Aunado a ello, es evidente que al tratarse de una asociación civil —por ser particulares— ni siquiera se contemplaba ni independientemente, ni coordinadamente la implementación de un mecanismo de supervisión y vigilancia; no obstante que es claro que muchas de las asociaciones, como “La Casita del Sur” tienen facultades relacionadas con la protección de los derechos de la niñez.

5.68 En este sentido, también es preocupante que hasta la fecha no se haya realizado acción alguna tendente a lograr una regulación de las distintas instituciones o asociaciones que prestan un servicio asistencial a favor de la infancia

5.69 Si bien a la fecha se ha informado sobre actividades que se desarrollarán para la supervisión de las casas hogar, con inclusión de las asociaciones civiles por las diferentes áreas involucradas en ese tema (DIF DF, PGJDF y Sedeso, entre otras), con la finalidad de que se verifique que éstas reúnen las características idóneas para brindar los cuidados alternativos a los niños y las niñas que son canalizados, sería muy importante que en el desarrollo de los mismos, se incluyan diversos aspectos que garanticen por lo menos lo siguiente:

- La continuidad de esas visitas e inspecciones;
- La participación de la niñas y niños que han sido canalizados;
- Los lineamientos que regirán esas visitas, de tal forma que se analice minuciosamente si las casas hogar cumplen con el fin y objeto de su creación;
- La valoración integral y completa la actuación de esas casas hogar, lo que deberá incluir las instalaciones, la capacidad y formación de su personal, el tipo de terapias, atenciones y apoyos que se brindan a la población infantil;
- El cumplimiento de la normatividad que les rige; y
- Las directrices específicas que aplicarán en la supervisión relativa, en lo particular y con personal especializado y multidisciplinario, a cada niño y niña que habitan en esas casas hogar.

5.70 Asimismo, resulta muy importante que se garantice la continuidad y el cumplimiento del citado convenio de 12 de febrero de 2009 y, más aún que se implementen políticas públicas que favorezcan la protección y defensa de los derechos de la infancia.

5.71 Por lo anterior, este Organismo concluye que las omisiones en que incurrieron los servidores públicos de la PGJDF, el DIF DF y la Sedeso han implicado la violación a los derechos humanos de las niñas y los niños a que se respete su integridad, su dignidad, a tener certeza jurídica y a que se les brinde protección especial cuando se encuentran en particulares condiciones de desventaja.

6. Obligación del Estado de reparar por las violaciones a derechos humanos.

6.1 Cuando el Estado ha incurrido en responsabilidad debido a la acción u omisión de cualquiera de sus funcionarios o por la tolerancia de conductas realizadas por particulares, es su obligación reparar las consecuencias de tal violación. Al respecto,

cabe recordar que las reparaciones serán acordes a cada caso concreto y que encuentran establecidas en diversas disposiciones nacionales e internacionales.

6.2 Respecto de las últimas, es importante señalar que esta Comisión ha retomado de manera constante los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al aplicar el artículo 63, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece lo siguiente:

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

6.3 La Corte Interamericana ha señalado que las reparaciones deben ser, al menos:

a. Proporcionales al daño causado, es decir, a las violaciones de derechos humanos ocasionadas: “De acuerdo con las consideraciones sobre el fondo y la violación a la Convención declarada en el capítulo correspondiente, así como a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia del Tribunal en relación con la naturaleza y alcances de la obligación de reparar [...]”⁷⁰; y

b. Que cada caso debe analizarse a la luz de sus particularidades: “La Corte estima que la jurisprudencia sirve como orientación para establecer principios en esta materia, aunque no puede invocarse como criterio unívoco, porque cada caso debe analizarse conforme a sus propias características [...]”⁷¹

6.4 En el caso concreto, el eje central que deberá conducir la citada reparación, deberá contemplar por lo menos lo siguiente:

a) Impulsar el establecimiento y la implementación de políticas públicas en materia de infancia.

b) Hacer una revisión minuciosa, según el ámbito de competencia de cada una de las áreas involucradas, para corroborar que las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que atienden a población infantil, que operan en el Distrito Federal, cumplan con toda la normatividad vigente para su funcionamiento, con inclusión de los estándares locales e internacionales en materia de los derechos de las y los niños.

En relación con lo anterior, cuando se asignen recursos públicos a dichas instituciones, casa hogar u albergues, vía los programas sociales que se implementan en el Gobierno del Distrito Federal, se corrobore que se cumplan cabalmente con los requisitos establecidos para recibir dichos recursos. En ese sentido, no basta con que

⁷⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 215.

⁷¹ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 95.

los representantes declaren bajo protesta de decir verdad, sino que haya mecanismos que permitan corroborar dicha situación.

c) Se debe implementar el trabajo coordinado de supervisión con todas las áreas involucradas —PGJDF, DIF DF, Sedeso y JAPDF— que permita un monitoreo y supervisión constante y permanente, del adecuado funcionamiento de las casa hogar, instituciones de asistencia o albergues que brindan atención a la población infantil en mayores condiciones de desventaja.

Dicho trabajo deberá estar acompañado de registros completos sobre las supervisiones que se hagan; los procedimientos de seguimiento puntual ante omisiones o conductas irregulares que se detecten; las sanciones que, en su caso, se apliquen; y las medidas preventivas o correctivas que se implementen en relación con la seguridad y la protección de las niñas y los niños.

d) En los casos en los que las niñas y los niños víctimas de un delito sean separados de su núcleo familiar primario y/o secundario para garantizar su interés superior y su protección, se debe garantizar con análisis previos e integrales que los lugares de asistencia y/o apoyo que les brindarán los cuidados que requieren lo harán en un ambiente protector, libre de violencia y adecuado para su desarrollo psicoemocional.

Dicha situación deberá estar acompañada de un plan integral de acompañamiento y seguimiento a la situación jurídica del niño o niña y del cuidado y apoyos adicionales que se le brinden, que incluyan salud, educación, y cultura, entre otros.

e) Además, previamente a la integración del niño o niña a este espacio, deben definirse claramente los deberes y obligaciones en relación con los niños y las niñas; sobre todo, bajo ninguna circunstancia, la autoridad local podrá determinar en definitiva o de forma indefinida los cuidados y atenciones de una niña o niño a favor de una persona que no ejerza la patria potestad sobre él o ella.

f) En relación con lo anterior, sólo por sentencia judicial podrá resolverse en definitiva la situación jurídica de un niño o niña, promoviendo lo necesario para que en las decisiones sobre esa separación prevalezca una visión de los derechos humanos de la infancia y no sustentarse en posturas tutelares ni asistencialistas.

g) El mismo procedimiento seguirán el DIF DF, la Sedeso, o cualquier otra dependencia que intervenga en materia de niños.

h) Al respecto, se establezcan mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional —tanto a nivel local como federal— a fin de garantizar que se preste a las personas que están en condiciones psicológicas —mas no materiales— de asumir los cuidados de los niños o niñas, el apoyo necesario para garantizar que las niñas o niños no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos —como pudieran ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención—.

i) En los casos en los que se determine la reincorporación de las niñas y los niños a sus núcleos familiares primarios o secundarios, se debe llevar a cabo un seguimiento puntual que permita garantizar que dichos niños y niñas se desarrollan en ambientes protectores y armónicos que les procuren un adecuado desarrollo, libre de cualquier forma de violencia.

j) Se garantice que en todos los casos y en los distintos procedimientos, cuando por la edad y circunstancias del niño o niña sea posible, se les involucre escuchándolos y valorado sus opiniones.

k) Tomando en cuenta que la falta de medidas en atención y seguimiento a la población infantil que se encontraba en la casa hogar “La Casita del Sur” culminó con la desaparición de al menos 11 niños y niñas, se continúe con la investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos, para lograr su ubicación y recuperación, así como el establecimiento de las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente.

l) En relación con esto, a fin de garantizar la investigación de la ubicación de todos y cada uno de los niños que hayan desaparecido de “La Casita del Sur”, se deben de establecer mecanismos eficaces —tanto de investigación como de coordinación interna— para identificarlos e iniciar las investigaciones correspondientes para lograr su ubicación y recuperación.

m) En tanto se logra la ubicación del paradero de los niños y niñas que no han sido localizados, sin demérito del apoyo que está brindando a los familiares de las y los niños desaparecidos, se conforme un grupo de apoyo interdisciplinario que dé acompañamiento permanente de tipo psicológico, jurídico y social a las víctimas de las violaciones a derechos humanos.

n) Por lo que hace a las niñas y los niños que fueron recuperados en la diligencia judicial del 29 de enero de 2009 y que aún continúen a disposición de esa Procuraduría, se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar que éstos continúen recibiendo la asistencia y atención victimológica necesaria.

o) Por otra parte, a fin de evitar la repetición de hechos como los expuestos en la presente Recomendación, es importante que esa Procuraduría establezca y cuente con una base de datos actualizada respecto de la población que integrad temporalmente a un albergue, casa hogar o casa de asistencia social —ya sean públicos o privados—, el seguimiento que se realiza respecto de dicha canalización y el acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se les brinda.

6.5 Aunque hay diferentes formas de reparación del daño, en el caso particular y para fines de la presente Recomendación, se estima procedente que las distintas autoridades involucradas en el tema reparen las violaciones a derechos humanos a través del **reconocimiento público** de las violaciones a derechos humanos; **garantías**

de no repetición, las cuales, respectivamente, “tienden a compensar el detrimento de bienes no patrimoniales”⁷² y a tener “un impacto sobre la comunidad y el entorno social”, y a **una adecuada impartición y procuración de justicia** que lleve a la localización y el paradero de los niños y niñas que no han sido localizados, y a la sanción de los responsables.

6.6. Esas medidas sin duda, pueden implicar la adopción de medidas en distintos niveles, legislativas, administrativas, presupuestales o de cualquier otra índole para evitar la continuación de las conductas violatorias a derechos humanos como las expuestas en la presente Recomendación, las cuales deben encaminarse a, respeto irrestricto de los derechos de las niñas y los niños, en su calidad de víctimas del delito y de pertenecer a una población en mayores condiciones de desventaja social.

7. Posicionamiento de la Comisión frente a la violación de los derechos humanos.

7.1 Los niños y niñas son titulares de derechos. No son cosas ni objetos. Por ello, las instancias que tienen el mandato de brindarles la protección especial, deben estar conscientes de la gran responsabilidad que conlleva el tomar una decisión respecto de un niño o niña.

7.2 El presente caso evidencia la dramática situación en que se encuentran los niños y niñas que han sido víctimas de delitos, de abandono o de explotación, así como la fragilidad institucional al no contar con medidas eficaces para hacer frente a una posible violación de los derechos de la infancia. Estas ausencias institucionales y estructurales deben ser un fuerte llamado de atención a las distintas autoridades a cargo de garantizar una legislación adecuada; así como de diseñar y evaluar mecanismos de coordinación interinstitucionales eficaces e integrales; y una supervisión constante y oportuna a instituciones que tengan la responsabilidad del cuidado de niños y niñas.

7.3 Esta serie de problemáticas estructurales ha traído como consecuencia, entre otros, la desaparición de varios niños y niñas que en su mayoría habían sido canalizados por la PGJDF y cuya responsabilidad de protección así como de brindar los cuidados y atenciones eran de una institución privada, como lo es “La Casita del Sur”. Asimismo, ha evidenciado la falta de certeza del número de niños y niñas que se encuentran en instituciones del Distrito Federal (tanto públicas como privadas –y sobre las cuales las tres instancias a las que se dirige esta Recomendación tenían obligación de supervisión-), la descoordinación entre las instituciones que tienen el deber de velar por la infancia, y la ausencia de lineamientos para garantizar la máxima protección de este sector social.

⁷² García Ramírez Sergio, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2006, p. 230.

7.4 La Convención sobre los Derechos del Niño -tratado internacional que entró en vigor en 1990 y que cuenta con el mayor consenso mundial- dejó sentada la importancia de la protección integral de niños y las niñas, debe estar sustentada en cuatro principios rectores: la no discriminación; el interés superior; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el derecho del niño y la niña a expresar su opinión libremente.

7.5 Ahora bien, como lo establecen distintas normas internacionales y locales retomadas en esta Recomendación, dada la condición de niños y niñas, existe una obligación de brindarles una protección por parte de la familia, la sociedad y, sobre todo, el Estado.

7.6 Tomando en cuenta lo anterior, así como la complejidad de una problemática añeja y estructural, a continuación se hará referencia a las principales cuestiones de preocupación por parte de la CDHDF.

A. El caso en particular: la tragedia de la desaparición de niños y niñas

7.7 A partir del trámite de los expedientes de queja que han sido incorporados en la presente recomendación hasta finales de marzo de este año, esta Comisión tenía conocimiento de la desaparición de 7 niños y niñas. Sobre esos casos, tanto la Fiscalía Antisecuestros como el Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes – CAPEA- realizaron una serie de diligencias tendentes a la ubicación del paradero de las víctimas así como a fincar responsabilidad de las personas responsables de su desaparición (todos ellos relacionados con “La Casita de Sur”).

7.8 El 1º de abril de 2009 esta Comisión tuvo conocimiento de un octavo niño desaparecido y, a partir de la revisión de distintos expedientes radicados en la Fiscalía para Menores, la CDHDF detectó al menos otros tres casos de presuntas desapariciones⁷³ (con independencia de si los niños y niñas fueron canalizados o no por la PGJDF a “La Casita del Sur”). Desafortunadamente, a diferencia de lo sucedido en los primeros siete casos, en esta oportunidad se ha evidenciado una falta de reacción inmediata de las instancias que tienen indicios para presumir la desaparición de niños, así como la descoordinación existente al interior de la Procuraduría capitalina para intercambiar información y garantizar una respuesta inmediata ante tales supuestos. En particular, a esta Comisión le causa gran alarma la ausencia de lineamientos de acción dentro de la Fiscalía para Menores sobre este tipo de casos dado que, como se ha asentado en apartados anteriores, los primeros momentos de una desaparición son esenciales para avanzar rápidamente en la ubicación del paradero de una persona.

7.9 En virtud de ello, esta Comisión valora las acciones iniciadas por parte de la PGJDF para elaborar lineamientos que tengan como fin prevenir que situaciones como las anteriores sucedan. Por ello, este Organismo estará a la espera de que el mismo sea emitido a la brevedad posible.

⁷³ Lo anterior ha sido confirmado mediante la información enviada a esta Comisión por parte de la Procuraduría capitalina el día 20 de abril de 2009.

B. La coordinación de instituciones como requisito *sine qua non*

7.10 Esta Comisión no deja de reconocer las acciones realizadas a partir de 2009, las cuales se han visto plasmadas, entre otras, en: el Acuerdo A/002/2009 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; las diligencias realizadas como parte del Protocolo de actuación del personal de la PGJDF para el cumplimiento de mandamientos judiciales derivados de las averiguaciones previas relacionadas con las niñas y niños bajo guarda y protección de la casa hogar “La Casita del Sur”; y el citado convenio interinstitucional suscrito el 12 de febrero de 2009, con participación de la PGJDF, la Sedeso y el DIF-DF, entre otras instituciones.

7.11 No obstante, es necesario reconocer que todo lo anterior fue una reacción ante la grave problemática y no formó parte de una política de prevención y supervisión tendente a proteger a niños y niñas, como lo establece la normatividad en materia de derechos de la infancia que ha sido retomada en el apartado 4 de la presente Recomendación. También es importante señalar que estos esfuerzos deben ser revisados a la luz de garantizar una coordinación que vaya más allá de la supervisión y que establezca instancias responsables de cada tarea, así como de una encargada de centralizar todas las acciones y la política en materia de infancia.

7.12 Las acciones para lograr los resultados que se requieren son urgentes, por lo que se exhorta a intensificar los esfuerzos para continuarlas e implementar, dar seguimiento y evaluar la citada supervisión de forma permanente y oportuna; revisar y optimizar los mecanismos de canalización de los niños y niñas a casas hogar y su reinserción al medio familiar, de ser procedente. De todo ello debe haber un debido seguimiento y monitoreo.

7.13 Paralelamente se requieren esfuerzos, incluso extraordinarios para localizar a los –al menos- 11 presuntos niños y niñas desaparecidos; identificar y sancionar a quienes resulten responsables por los hechos ocurridos en “La Casita del Sur” y garantizar los derechos de los demás niños y niñas que fueron “recuperados”, y de quienes han sido canalizados y continuarán siéndolo a casas hogar.

C. La superación del enfoque asistencialista y tutelar: un reto no fácil

7.14 Dado que la Convención sobre los Derechos del Niño concibe a los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos, existe un reto importante por superar las visiones tutelares y asistencialistas de la infancia, que históricamente⁷⁴ han estado presentes en la intervención estatal y de los particulares.

7.15 En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que:

⁷⁴ Existen aportes bibliográficos que señalan que desde la época colonial se aplicaban “medidas proteccionistas” desde una visión de “asistencialismo paternalista” en relación con los niños y las niñas.

... los Estados han de considerar que su función consiste en cumplir unas claras obligaciones jurídicas para con todos y cada uno de los niños. **La puesta en práctica de los derechos humanos de los niños no ha de considerarse como un proceso caritativo que consista en hacer favores a los niños.** La adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño, mediante la acción del gobierno, del parlamento y de la judicatura, es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención [...]. [Resaltado fuera del original]⁷⁵

7.16 No obstante, en México (al igual que en otros países⁷⁶) se sigue luchando por lograr ese ineludible cambio de paradigma en el que la discusión esté centrada en los derechos de la infancia. Por ello, en la actualidad en virtud de que en algunas de las instituciones públicas y privadas que tienen atribuciones o brindan sus servicios en relación con la infancia, persisten esas visiones tutelares, asistencialistas y discrecionales, en las cuales erróneamente se mira a las niñas y los niños como “objetos”, como “menores”, sin derechos, autonomía e identidad, bajo la “necesidad de cuidarlos de situaciones irregulares”.

7.17 La protección del Estado hacia la infancia, por diversas causas (tales como el abandono, abuso, explotación, violencia, etc.) reconoció a la asistencia como una parte fundamental para garantizar los derechos de la infancia.

7.18 Sin embargo, en la práctica, ello se ha usado con un enfoque tutelar, vertical, autoritario y andrógico, donde la concepción que ha primado sobre la infancia ha sido la de ser simples objetos de la política y programas públicos, la de la negación a ser reconocidos como ciudadanos y se les ha convertido en víctimas de modelos y prácticas que se han denominado genéricamente por los estudiosos del tema como “asistencialistas”.

7.19 Por ende, para que sea realmente aplicable la citada Convención, es indispensable superar el “asistencialismo paternalista” y “tutelarismo”, que mucho daño ha hecho a la infancia y que ha dado pie a diversas arbitrariedades al no concebir a los niños y niñas como personas con derechos específicos.

7.20 Por ello, el papel del Estado debe ser acorde con el paradigma de los derechos humanos, al sistema garantista y a la titularidad de los niños y las niñas de todos sus derechos. De un Estado que se enfoque a diseñar políticas públicas específicas para las niñas y los niños, implementarlas, evaluarlas y darles puntual seguimiento; que invierta en la infancia; que establezca mecanismos de supervisión eficaces de las instituciones públicas y privadas que brindan servicios relacionados con

⁷⁵ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. **Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)**. Observación General 5, adoptada en su 34º periodo de sesiones (2003), párr. 12.

⁷⁶ El Preámbulo de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce, entre otras cuestiones, “... que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración [...]”.

la población infantil; y que fortalezca las capacidades para aplicar el enfoque de derechos de la infancia en todos los servicios asistenciales.

D. La protección especial a la infancia como obligación principal

7.21 Si bien existe una obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas, también hay una obligación adicional de brindar una protección mayor a los niños y niñas, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, entre otros.

7.22 La garantía y respeto de esos derechos forma parte, por lo menos, de las competencias específicas de la PGJDF, la Secretaría de Desarrollo Social del DF y el DIF-DF, cuya actuación deberá obedecer a los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño ya mencionados.

7.23 El presente caso evidencia una alarmante falta de supervisión por parte de estas tres instancias. En particular, preocupa la falta de seguimiento que la Secretaría de Desarrollo Social dio a Reintegración Social, A.C. dado que en dos años consecutivos (2007 y 2008) le había otorgado recursos para su funcionamiento.

7.24 Con independencia de ello, también es cierto que esta problemática refleja la ausencia de un marco legal adecuado en el cual se establezcan las instancias encargadas de supervisar todo tipo de instituciones de asistencia (tanto privadas como públicas, sean asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada o cualquier otra), así como una instancia única que pudiera centralizar la política de infancia para garantizar que los esfuerzos conjuntos caminen por el mismo rumbo.

7.25 Sin duda alguna, se requiere de atención y protección particulares tratándose de niñas y niños que se encuentran privados de su medio familiar (supuesto en que deberán encontrarse sólo en casos excepcionales) y donde los cuidados y atenciones sean responsabilidad de las instituciones de asistencia (públicas o privadas) una vez que hayan tenido un debido control judicial. Por ello, tales instituciones también deberán por los derechos de la infancia y rendir cuentas con total transparencia sobre la calidad y los cuidados alternativos que les proporcionan, los cuales deberán tener siempre como base el respeto a todos los derechos humanos, iniciando con la dignidad como personas de esas niñas y niños.

E. La urgencia de contar con políticas públicas integrales, con enfoque de derechos y con la necesaria participación de los niños y las niñas

7.26 Resulta indispensable que los derechos de las niñas y los niños sean un eje central para la elaboración, diseño, implementación y evaluación de las políticas

públicas a favor de la niñez. No obstante ello, es claro para esta Comisión que esa tarea titánica no será exitosa si no se cambia la visión respecto de la infancia y si no se incluye la opinión de niños y niñas.

7.27 La importancia de contar con mecanismos de protección adecuados a favor de la infancia ha sido retomada en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal⁷⁷ de la siguiente manera:

El Distrito Federal carece de un sistema integral de protección a los derechos de la infancia y, en particular de una instancia rectora de políticas públicas que cuente con un presupuesto específico para su diseño, ejecución y aplicación.

[...]

El acceso a mecanismos de defensa sociojurídicos para niños y niñas sigue siendo deficiente [...].

7.28 Asimismo, en el “Informe del experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños”, en su parte introductoria reveló la escala y la repercusión terribles de todas las formas de violencia contra los niños y puso de relieve la universalidad y la magnitud del problema. Destaca las obligaciones ineludibles de prevención de todas las formas de violencia contra la infancia. También recalcó la necesidad de encontrar soluciones coordinadas que propicien la participación activa de niños y niñas.⁷⁸

7.29 Por ello, la importancia y magnitud de estos casos confirma la ausencia de políticas públicas integrales tendientes a garantizar que los niños y niñas sean excepcionalmente separados de su núcleo familiar y trasladados a instituciones públicas o privadas. Asimismo, evidencia la visión tutelar de los niños y niñas, quienes podían ser trasladados a instituciones de asistencia por una resolución del Ministerio Público (sin mediar resolución judicial).

7.30 Finalmente, este caso pone de manifiesto la falta de políticas públicas que deberían conllevar una estricta supervisión (tanto general como por casos particulares), en el que se tenga claridad de qué es lo que se debe monitorear, así como considerar la opinión de los niños y las niñas. Esta supervisión era aún más obligatoria dado que se apoyaba con recursos públicos a la institución de la que desaparecieron varios niños y niñas.

7.31 En conclusión, estos lamentables y desafortunados hechos deben ser un urgente llamado a la reflexión para las distintas instancias involucradas en los derechos de la infancia sobre el tipo de políticas, legislación y todas aquellas medidas que deben

⁷⁷ Comité coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, p. 621.

⁷⁸ Naciones Unidas. **Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas**. Doc. ONU A/61/299, de 29 de agosto de 2006.

ser adoptadas a corto, mediano y largo plazo, con el fin de dar un mejor presente y futuro a todos los niños y niñas del Distrito Federal.

Por todo lo expuesto, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 1 y 140 de su Reglamento Interno, notifico a usted la siguiente:

RECOMENDACIÓN:

En relación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Primera. Se continúe con una investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos, para lograr su ubicación y recuperación; el establecimiento de las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente; y el deslinde de las responsabilidades a las que haya lugar.

Segunda. A fin de avanzar en la investigación sobre la ubicación de todos y cada uno de los niños y niñas que hayan desaparecido de “La Casita del Sur”, en un plazo que no exceda de un mes se realicen las acciones necesarias para contar con la información correspondiente a todos los niños y las niñas que hayan sido canalizados a tal casa hogar y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso. Al respecto, si al cotejar la información que se obtenga con la lista de los niños y las niñas recuperados se observa una discrepancia que no permite establecer el paradero de alguno o algunos de los niños o las niñas, a la brevedad se realicen las investigaciones correspondientes —de forma diligente, exhaustiva y eficaz— para lograr su ubicación y recuperación, así como el establecimiento de las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente.

Tercera. En relación con los dos puntos anteriores, se establezcan mecanismos internos de coordinación eficaces para garantizar que la información con la que cada una de las áreas de esa Procuraduría cuente respecto de los hechos materia de esta Recomendación sea comunicada oportunamente a las demás áreas involucradas con la investigación de los hechos. Para este fin, se establezca un área encargada de la coordinación y recopilación de la información.

Cuarta. Por lo que hace a las niñas y los niños que fueron recuperados en la diligencia judicial del 29 de enero de 2009 y que aún continúen a disposición de esa Procuraduría, se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar que éstos continúen recibiendo la asistencia y atención victimológica necesaria.

Quinta. En un plazo que no exceda de 3 meses se realicen las acciones necesarias para establecer lineamientos específicos tendentes a que, de conformidad con la normatividad interna de esa Procuraduría, en todos los casos en los que un niño o niña sea víctima del delito y sea necesaria la separación del niño o niña de su núcleo

familiar, sea la Fiscalía del Menor la instancia encargada de determinar medidas provisionales respecto de la situación jurídica de tales niñas o niños. En caso de que el personal ministerial que conozca de esos hechos pertenezca a otra Fiscalía, de inmediato deberá dar aviso a la Fiscalía del Menor para que ésta emita la determinación provisional correspondiente respecto de la situación jurídica de la niña o el niño. Al respecto, se prevea que estos lineamientos establezcan la obligación de escuchar, en todos los casos en que sea posible, tomando en consideración su edad y condición, la opinión de las niñas o niños afectados.

Además, en relación con lo anterior, tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia, una vez que se hayan dictado las medidas provisionales, en un plazo que no exceda de un mes se formalice el aviso correspondiente al DIF DF y a la Sedeso, para que dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la Procuraduría, lleven a cabo las acciones de protección de los derechos de la infancia.

Sexta. En relación con lo anterior, dentro de los lineamientos descritos se prevea que cuando para garantizar el interés superior del niño y la niña, luego de realizar una investigación exhaustiva tendente a ubicar otras alternativas, deban ser separados de su núcleo primario y/o secundario, y deban ser integrados a algún albergue, casa hogar o de asistencia, se defina claramente en la medida provisional que están a disposición del Ministerio Público y que los cuidados son sólo una medida temporal, hasta en tanto se resuelve la investigación ministerial o, en su caso, con la coordinación del DIF DF y de la Sedeso se define su situación jurídica en definitiva.

Séptima. En relación con lo anterior, en un plazo que no exceda de un mes se diseñe el contenido de un acta que —con las formalidades que se requieren— incluya por lo menos la identificación, cargo y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones del niño o niña que vaya a ser integrado al albergue, casa hogar o casa de asistencia social, en el que claramente se defina que la estancia del niño o niña será temporal; que éste como medida provisional se encuentra a disposición de la Procuraduría capitalina; y se detallen tanto las obligaciones y deberes en relación con el niño o la niña, como los derechos que le asisten.

Octava. Por otra parte, en los lineamientos referidos en el punto recomendatorio quinto, se prevea que cuando tras una investigación exhaustiva se establezca que los niños y niñas ya no podrán ser reincorporados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tengan comunicación frecuente que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, porque existen causas suficientemente fundadas y motivadas, con la coordinación del DIF DF se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva, en definitiva, la situación jurídica de ese niño o niña.

Novena. En relación con los puntos anteriores, en el mismo plazo de 3 meses se diseñe un programa de supervisión para que, cuando tras una investigación exhaustiva el personal ministerial determine que no existe riesgo para el niño o niña víctimas del delito para ser integrados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras

personas con las que tengan comunicación frecuente que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, independientemente de la investigación ministerial que se siga y de la determinación que, en su momento, recaiga a la indagatoria en la que tienen o tuvieron la calidad de víctimas del delito, se lleven a cabo acciones posteriores a la reintegración para corroborar que permanecen las condiciones adecuadas que garanticen la protección y el desarrollo armónico del niño o niña. Para este fin, de considerarlo necesario se establezcan mecanismos de coordinación con otras áreas de esa Procuraduría u otras instancias de gobierno —local o federal—.

Décima. En relación con lo anterior, en un plazo que no exceda de un mes se diseñe un acta que —con las formalidades que se requieren— incluya por lo menos la identificación y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones del niño o niña. Dicho documento deberá definir claramente las obligaciones y deberes en relación con el niño o la niña y deberán detallarse cada uno de los derechos de los niños y las niñas.

Décimo primera. En relación con los lineamientos referidos en el punto recomendatorio quinto, se establezcan mecanismos de coordinación y colaboración con otras instancias de gobierno —local o federal— a fin de garantizar que se preste a las personas que están en condiciones psicológicas —mas no materiales— de asumir los cuidados de los niños o niñas, el apoyo necesario para garantizar que las niñas o niños no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos —como pudieran ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención—.

Décimo segunda. Independientemente de lo anterior, en un plazo que no exceda de 15 días se comunique por escrito a todo el personal ministerial que integra averiguaciones previas y que determina, aunque sea de forma provisional, situaciones jurídicas de niñas y niños (iniciando con la Fiscalía del Menor), que a fin de salvaguardar los derechos de las niñas y los niños y para cumplir con la normatividad en la materia, está prohibida la emisión de cualquier acuerdo que, sin previa valoración judicial, determine en definitiva o de forma indefinida los cuidados y atenciones de una niña o niño a favor de una persona que no ejerza la patria potestad sobre él o ella.

Décimo tercera. En tanto se logra la ubicación del paradero de los niños y niñas que no han sido localizados, sin demérito del apoyo que se está brindando a los familiares de las y los niños desaparecidos, se conforme un grupo de apoyo interdisciplinario que dé acompañamiento permanente de tipo psicológico, jurídico y social a las víctimas de las violaciones a derechos humanos y les brinde una reparación integral.

Décimo cuarta. En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad, por lo menos lo siguiente:

a) La población que a partir de la fecha de la emisión de la presente Recomendación es integrada temporalmente a un albergue, casa hogar o casa de asistencia social —ya sean públicos o privados—;

b) Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso;

c) El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que, en su caso esté relacionado el niño o la niña;

d) El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada uno de los niñas y niñas ingresadas a esos lugares;

e) El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto al niño o niña víctima del delito, como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial;

f) En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de ese niño o niña; y

g) Todas las demás que esa Procuraduría considere pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

En relación con la Secretaría de Desarrollo Social:

Único. Independientemente de las obligaciones señaladas en los apartados anteriores, en un plazo que no exceda de 6 meses, en su carácter de Secretario Técnico y Vicepresidente de los Consejos Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños y de Asistencia e Integración Social, ambos del Distrito Federal, promueva la discusión, diseño y creación de un mecanismo o instancia eficaz que coordine —con carácter vinculante respecto de las demás instancias que integran esos Consejos y autónomo— el cumplimiento de las obligaciones que por Ley están conferidas a los mismos en materia de infancia e impulse la implementación de políticas públicas en relación con este tema. Para este fin, prevea lo necesario para garantizar que dicho mecanismo o instancia cuente con recursos —materiales y humanos— suficientes para el desarrollo de sus actividades.

En relación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF DF y Secretaría de Desarrollo Social:

Primera. Independientemente de las obligaciones señaladas en el apartado anterior, en un plazo que no exceda de 3 meses se envíe a la Procuraduría capitalina la información relacionada con las acciones de apoyo, asistencia y acompañamiento

específico que se pueden brindar a las niñas y a los niños víctimas del delito y/o a las personas que están en condiciones psicológicas —mas no materiales— de asumir los cuidados de los niños, para garantizar que las niñas o niños no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos —como pudieran ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención—.

Segunda. Tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia y de la regulación a la asistencia social, en un plazo que no exceda de 3 meses se definan las obligaciones específicas y deberes de cada uno de los involucrados, así como el responsable directo de la coordinación, en relación con que una vez que el agente del Ministerio Público haya dictado las medidas provisionales, y haya dado aviso sobre dicha situación, dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la Procuraduría, se realicen las acciones de supervisión y, en su caso, se promuevan las medidas pertinentes para la corrección de las medidas provisionales tomadas, tendentes a garantizar que en tanto se determina en definitiva la situación jurídica de las niñas y los niños, éstos se encuentran en condiciones de protección que garanticen su sano desarrollo integral.

Además, también se defina con claridad los apoyos de protección y asistenciales que podrán brindar cada una de las áreas, según el ámbito de su competencia.

Tercera. En un plazo que no exceda de tres meses se establezcan 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. Para tal efecto, deberán retomar análogamente los puntos recomendatorios que, al respecto, se formularon en este documento para la Procuraduría capitalina, particularmente los relativos a la supervisión, control y seguimiento de los niños y niñas canalizados.

En relación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF DF y la Secretaría de Desarrollo Social:

Primera. Que las tres autoridades a quienes se dirige esta recomendación den una explicación pública del caso que enfatice en las causas de los daños que se han ocasionado y reconozcan públicamente que, por no haber ejercido eficazmente las facultades que legalmente tienen, según el ámbito de su competencia, se violaron derechos humanos en agravio de las niñas y los niños que por distintas vías fueron enviados a “La Casita de Sur”.

Segunda. En un plazo que no exceda de un mes, se conforme un grupo multidisciplinario que incluya a las distintas autoridades involucradas (PGJDF, DIF DF, Sedeso) y expertos en el tema de los derechos de los niños, con la finalidad de que, independientemente de las acciones concretas que está llevando a cabo la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, den seguimiento puntual y acompañamiento

a la situación de los niños y niñas que fueron recuperados de “La Casita del Sur”, incluyendo aquellos que ya fueron integrados a sus familias.

Tercera. Tomando en cuenta las atribuciones de las instancias involucradas, en un plazo que no exceda de tres meses, se establezca cuál de las tres áreas será la encargada de la coordinación de las acciones establecidas en el convenio de colaboración suscrito el 12 de febrero de 2009. Una vez establecida ésta, se diseñe un mecanismo para que mensualmente requiera a las demás áreas involucradas la información necesaria para establecer una base de datos única con la información relacionada con las acciones que haya realizado cada una de las áreas —en lo individual o conjuntamente—.

Cuarta. Tomando en cuenta las particularidades de los niños y niñas recuperados, se establezca un programa que permita dar atención y acompañamiento adecuado a las niñas y los niños que fueron recuperados de “La Casita del Sur”, hasta su total restablecimiento, previa valoración especializada.

Quinta. En un plazo que no exceda de seis meses se realicen las acciones necesarias para ubicar el nombre, situación jurídica actual y paradero de todos los niños y niñas —que aún son menores de edad y fueron canalizados por esas áreas— a fin de que, si luego de una investigación exhaustiva se determina que prevalecen las causas que originaron que éstos no pudieran ser reincorporados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tuvieran comunicación frecuente que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, atendiendo el contenido de los puntos recomendatorios sexto, séptimo y noveno, se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que sea éste quien resuelva, en definitiva, la situación jurídica de ese niño o niña.

Sexta. Aunado a lo anterior, se diseñe en conjunto —bajo la responsabilidad del área encargada de la coordinación— un Programa de Verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población infantil en el Distrito Federal. Dicho programa deberá contemplar un procedimiento de evaluación e intervención, con calendarización específica. Asimismo, deberá considerar lo establecido en el anteproyecto de las directrices de Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños y niñas, referido en el apartado 4.1.2 de la presente Recomendación y deberá contemplar por los menos lineamientos específicos respecto de:

- a) Las áreas responsables de la supervisión y deberes específicos de cada una;
- b) Coordinación permanente entre las distintas áreas involucradas para el desarrollo de dicha tarea;
- c) Elaboración de un padrón único en relación con estos espacios, que incluya el análisis jurídico de cada una de las casa hogar, instituciones y albergues respecto de que cumplen con la normatividad que les aplica; incluyendo la relacionada con el objeto de su creación y los derechos de las niñas y los niños;

- d) Frecuencia de las supervisiones;
- e) El procedimiento específico de supervisión para corroborar que cumplen con el objeto de creación y, en su caso, con el destino de los fondos y/o financiamiento, que en su caso reciben a través de los programas de financiamiento;
- f) Medidas a adoptar en caso de encontrar irregularidades u omisiones;
- g) Procedimiento de intervención ante situaciones urgentes; y
- h) Procedimiento de intervención ante el Ministerio Público investigador, cuando se detecten hechos que pudieran ser constitutivos de delito.

En relación con lo anterior, tales lineamientos deberán definir de manera pronta qué instancia será la responsable única de la coordinación con las demás áreas.

Séptima. En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad, por lo menos lo siguiente:

- a) La población que a partir de la fecha de la emisión de la presente Recomendación es integrada temporalmente a un albergue, casa hogar o casa de asistencia social —ya sean públicos o privados—;
- b) Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso;
- c) El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que, en su caso esté relacionado el niño o la niña;
- d) El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada uno de los niñas y niñas ingresadas a esos lugares;
- e) El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto al niño o niña víctima del delito, como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial;
- f) En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de ese niño o niña; y
- g) Todas las demás que esas áreas consideren pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

Finalmente, con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 140 y 142 de su Reglamento Interno, le comunico que dispone de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no; en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se podrá hacer del conocimiento de la opinión pública. En caso de que se acepte la misma, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de este Organismo.

Así lo determina y firma:

**MTRO. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL**

c.c.p. Lic. Marcelo Ebrard Casaubón. Jefe de Gobierno del Distrito Federal