

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ¿MEDIDA DE PROTECCIÓN O VULNERACIÓN DE SUS DERECHOS?

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **LIC. ANDREA VÁZQUEZ URBINA**

Asesor **DR. FERNANDO CORNEJO HERNÁNDEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 11 de junio de 2022

Resumen

A través del presente trabajo de experiencia profesional se presenta un análisis sobre si el actual sistema de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes ha vulnerado su derecho fundamental a vivir en familia en el municipio de Irapuato en el trienio de 2019 a 2021. El actual sistema de protección está marcado por una excesiva intervención del Estado, lo elabora, participa en la implementación, revisión y valoración de la eficacia de sus acciones, convirtiéndose en juez y parte del sistema de protección. Respecto a las medidas de protección de derechos de NNA si bien existe un marco regulatorio para la protección y restitución de derechos de NNA existen vicios en su funcionamiento, como la solicitud de medidas de protección sin estar debidamente fundadas y motivadas, no establecer plazos determinados, la revisión periódica de la necesidad de la medida y la revisión del estado en el que se encuentra la familia que dio origen a la medida. Encontrando que la mayor parte de las medidas de protección que se dictaron en ese periodo han sido contrarias a la finalidad de las mismas, la protección de NNA.

Palabras clave: derechos de los niños, niñas y adolescentes, derecho a vivir en familia, sistema de protección especial de derechos, medidas de protección.

Abstract

Through this work of professional experience, an analysis is presented on whether the current system of special protection of the rights of children and adolescents has violated their fundamental right to live as a family in the municipality of Irapuato in the triennium from 2019 to 2021. The current protection system is marked by excessive intervention by the State, which is elaborated, implemented, reviewed and assesses the effectiveness of its actions, becoming a judge and part of the protection system. Regarding the measures to protect the rights of children and adolescents, although there is a regulatory framework for the protection and restitution of rights of children and adolescents, there are flaws in its operation, such as the request for protection measures without being duly founded and motivated, not establishing specific deadlines, periodic review of the need for the measure and review of the status of the family that gave rise to the measure. Finding that most of the protection measures that were issued in that period have been contrary to their purpose, the protection of children and adolescents.

Keywords: Children and adolescent rights, right of family life, special rights protection system, protection measures.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
MARCO TEÓRICO	9
De la situación irregular a la protección integral (modelo minorista-privatista al modelo convencional garantista)	9
Enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes	12
MARCO METODOLÓGICO	16
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y LOS SISTEMAS PARA SU PROTECCIÓN	17
Reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho	17
Recuento histórico del compromiso del Estado Mexicano con la niñez	19
CAPÍTULO II. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL IDÓNEAS A FAVOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. SU APLICACIÓN	22
Institucionalización. Recurso legal de privación de la libertad	22
Dificultades para el logro de sus objetivos	26
Enfoque de Protección Integral	29
CAPÍTULO III. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN FRENTE A LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	33
Problematizando la institucionalización	36
CONCLUSIONES GENERALES	40
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

INTRODUCCIÓN

Largo ha sido el camino recorrido por la infancia para arribar a su concepto actual bajo el paradigma de protección integral. En gran parte de la historia, los niños se encontraron desfavorecidos en su trato, siendo sometidos a dinámicas de maltrato social y familiar, manteniéndose cosificados, sin voz participativa en la sociedad y como objetos y no como sujetos de derechos (Moretti & Torrecilla, 2019). Una de esas formas de maltrato ha sido la vulneración de su derecho a vivir en familia, la separación de su núcleo familiar para ingresarlos a instituciones de cuidado, albergues, orfanatos, internados, de los que se sabe ha habido casos graves de violaciones a sus derechos, violencia, adopciones irregulares, tratos crueles y degradantes y hasta tortura.

El derecho de niñas, niños y adolescentes (NNA) a ser cuidados por su familia o en ámbitos familiares ha sido poco visibilizado en las prácticas institucionales. Transcurrieron 20 años desde la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) para que este tema fuera abordado en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños que establecen pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación (Asamblea General de las Naciones Unidas (ACNUR, 2009)).

A partir de la reforma constitucional del año 2011 se crea una nueva cultura de derechos humanos poniendo al centro la dignidad de las personas, estableciendo de manera explícita que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Pero pese a los avances, aún existen situaciones normativas y prácticas institucionales que tienen un impacto negativo en lo que se refiere a la utilización de la internación de niños, niñas y adolescentes en instituciones y las condiciones en las que ello ocurre; persiste una cultura institucional que continúa considerando que separar a los niños de sus familias e internarlos en instituciones es una respuesta de protección adecuada.

Los niños, niñas y adolescentes que por diversas razones viven sin el cuidado de sus padres o los que están en riesgo de perderlo son los más expuestos a la pobreza, discriminación y exclusión, factores que, a su vez, pueden hacerlos más vulnerables al abuso, explotación y al abandono (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF, 2011)).

En el campo temático abordado en este trabajo, se abarca el ámbito de los NNA que han perdido el cuidado de sus padres desde que han sido institucionalizados como medida de protección por parte del Estado hasta la intervención en la restitución del derecho a la familia y demás derechos vulnerados, incluyendo si los centros de asistencia social constituyen una respuesta válida para la protección de los

derechos de NNA. La cuestión de la institucionalización, incluida en este campo, adquiere una relevancia particular ya que en la práctica es el principal sistema de protección de un NNA que mientras sea legitimado y validado por los actores que crean esos sistemas seguirá siendo el más utilizado frente a la vulneración de derechos de NNA.

En el presente estudio se realiza un análisis sobre si las medidas de protección que separan a los niños, niñas y adolescentes de sus familias constituyen una alternativa válida para su protección y la restitución de sus derechos. Para ello se tomaron en cuenta diversos documentos que contienen información sobre las medidas de protección que se dictaron en el periodo de 2019 a 2021 en el Municipio de Irapuato.

En un segundo momento, se hará una revisión al proceso por el que pasan los NNA al ingresar a las instituciones de acogimiento residencial, las vulneraciones de derechos que ocurren dentro de esos centros, las afectaciones de desarrollo que les ocasiona la institucionalización y los desafíos a los que se enfrentan los sistemas para el Desarrollo Integral de la familia (DIF) a través de las Procuradurías Auxiliares de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y el personal dentro de los Centros de Asistencia Social que brindan los cuidados primarios a los NNA que se encuentran institucionalizados para reintegrarlos a vivir en familia.

Es así que las y los involucrados en la tarea de brindar protección a un NNA tienen el compromiso de respetar y cumplir los derechos y principios de actuación sustentados en la protección a la niñez y adolescencia, desde la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes así como las leyes estatales de protección.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente documento pretende dar visibilidad a la situación de niñas, niños y adolescentes que se encuentran internados en instituciones residenciales como medida de protección. En muchos sistemas persiste una cultura institucional que continúa considerando que separar a los niños de sus familias e internarlos en instituciones de protección es una respuesta de protección adecuada, sin atención al interés superior del niño o al criterio de excepcionalidad y duración corta de la medida. Según el documento de divulgación latinoamericano denominado “Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en América Latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria” México ha reportado un total de 412.456 niños privados de cuidado parental (1,09% de la población infantil), aunque este número puede ser aún mayor, pues el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha hecho observaciones al Estado mexicano sobre la falta de datos respecto de la cantidad de niños en esta situación (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF,2011)).

El artículo 122 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), faculta a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras atribuciones, a solicitar al Ministerio Público competente la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños o adolescentes; una de esas medidas podrá ser el ingreso de un NNA a un Centro de Asistencia Social. En la práctica, la realidad es otra. Las Agencias del Ministerio Público son mayoritariamente quienes contactan a las Procuradurías para dejar bajo su guarda y cuidado a algún NNA, sin que la Procuraduría haya tenido oportunidad previamente de justificar la necesidad de esa medida que implica la separación del NNA de su núcleo familiar.

La misma ley establece que la autoridad jurisdiccional competente tendrá que pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida. En mis cinco años de práctica laboral como Procuradora Auxiliar de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, periodo dividido en dos municipios diferentes del Estado de Guanajuato, no he tenido la experiencia que un Juez cancele o modifique la determinación que llevó a un NNA a un Centro de Asistencia Social (CAS) o que ordene regresarlo con su familia. Esto implica que los NNA pasen largo tiempo institucionalizados, ya que una vez que fueron ingresados a un CAS, la Procuraduría tendrá que echar a andar a sus equipos multidisciplinarios para agotar sus procesos, principalmente la búsqueda de redes familiares y resolver la situación jurídica y familiar del NNA.

Lo anterior acontece ya que Ministerios Públicos y Jueces no justifican la necesidad de esa medida, desconocen las consecuencias ocasionadas para los NNA, sus familias y la sociedad por el uso excesivo de la institucionalización. Dentro de los efectos de la institucionalización, según el Informe Mundial sobre la

Violencia contra los niños y niñas de la Organización de las Naciones Unidas del año 2006, se pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo, discapacidad y daño psicológico potencialmente irreversible. Los efectos son más severos cuanto más tiempo se prolongue la institucionalización y cuanto más deficientes son las condiciones de la institución (Pinheiro, 2006). Como consecuencias del ingreso de los NNA a un centro de asistencia social pueden ocurrir vulneraciones por sus propios compañeros o por el personal de los mismos centros. Ocurre en ocasiones que los NNA sufren un segundo abandono, el primero por sus familias y posteriormente por las Instituciones encargadas de su cuidado y protección al dejarlos institucionalizados por años sin restituir su derecho a vivir en familia.

Dentro de este proceso, juegan un papel fundamental los Sistemas DIF a través de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, encargadas de la restitución de los derechos de los NNA, pero éstas se ven rebasadas en su capacidad, no cuentan con recurso económico, material y humano suficiente para realizar una representación y restitución de sus derechos efectiva.

En el municipio de Irapuato, Guanajuato, durante el año 2021, el Ministerio Público dictó 27 medidas de protección especial a favor de NNA; todas consistieron en separar al NNA de su familia e ingresarlo a una institución de cuidado alternativo. De esos NNA institucionalizados ocho han sido reintegrados a vivir una vida en familia por medio de la Procuraduría Auxiliar. Quiere decir que al año 2022, 19 NNA siguen institucionalizados sin que se haya podido resolver su situación jurídica y familiar.

Estos números reflejan la falta de involucramiento y seguimiento a las medidas por parte de Ministerios Públicos y Jueces ya que una vez que el Ministerio Público entrega la guarda y custodia de un NNA a una Procuraduría de Protección no hay resolución posterior sobre la necesidad de la permanencia o no del NNA en la Institución, es decir, en el caso de que una acusación no proceda no se pronuncian sobre la vigencia de la medida, dejando completamente en manos del Sistema DIF la búsqueda de cuidados familiares, lo que se traduce en incrementar el tiempo del NNA institucionalizado.

Este discurso, de que en la toma de decisiones de las autoridades se vela por el interés superior del NNA, por la protección y garantía de sus derechos, se contrapone a la realidad de los NNA que se encuentran institucionalizados pendientes de que el Estado, la sociedad y la familia resuelva su situación jurídica y familiar. Estas vulnerabilidades comprometen la garantía del derecho a vivir en familia de gran cantidad de niñas y niños, conduciéndonos a la necesidad de revisar medidas injustas y vulneradoras de sus derechos para sustituirlas por medidas que dignifiquen y garanticen su protección realizando un trabajo transversal entre Jueces, Ministerio Público y Procuradurías de Protección a fin de evitar la institucionalización de NNA sin justificación.

De su problematización se establecieron como objetivos el análisis de los procesos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales o en riesgo de perderlos y, por otra parte, describir cuáles son las vulneraciones de derecho que conducen a la institucionalización

de niños, niñas y adolescentes en centros de cuidado infantil. Asimismo, resulta necesario conocer los efectos que la institucionalización ha dejado en los niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Irapuato.

MARCO TEÓRICO

De la situación irregular a la protección integral (modelo minorista-privatista al modelo convencional garantista)

La firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue el primer instrumento internacional que reconoce de manera universal que los derechos de la infancia deben de ser protegidos mundialmente; supuso una ruptura en el modelo de tratamiento jurídico a la infancia basado en la doctrina de la situación irregular, conocida también como minorista-privatista, la cual estaba fundada en una visión de las personas menores de edad como sujetos del derecho privado exclusivamente y operaba mediante la distinción entre menor y mayor de edad. El menor era considerado como un ser incapaz hasta en tanto adquiría la capacidad plena al alcanzar la mayoría de edad. Desde esta plataforma se dividía a este grupo sobre la base de su pertenencia a las instituciones destinadas a la infancia: familia y escuela. De esta manera, el grupo de los niños estaba integrado por quienes se encontraban dentro de estos circuitos y, por tanto, nunca llegaban a ser propiamente sujetos jurídicos, debido a que se encontraban “protegidos” o “tutelados” en estos ámbitos. Por su parte, el grupo de los menores estaba compuesto por aquellos ajenos a estas instituciones, principalmente por dos motivos: haber sido abandonados o haber cometido algún delito sin posibilidad de defenderse por ciertas condiciones de vulnerabilidad social, especialmente vinculadas con la pobreza (González Contró M. , 2011).

La doctora Mónica González Contró, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en su obra ¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina refiere que dentro de esa situación irregular ya aparecía la institucionalización como una medida de protección para los entonces llamados menores que se encontraban en situación de abandono.

La doctrina de la situación irregular legitima un marco jurídico destinado a la atención de los niños y adolescentes pobres, o también definidos como en situación de “riesgo social” o en “situación irregular” (Acosta Bentancor, 2016).

Compartía, con el grupo de infractores, la práctica de la privación de la libertad como medio para la protección. Las eufemísticamente llamadas casas-hogar para menores abandonados, que aún existen, dan un claro ejemplo de ello. Se trata de enormes edificaciones que contienen todos los ámbitos de socialización propios de las personas menores de edad: escuela, esparcimiento, deportes, descanso, etcétera. Los menores permanecían en ellas hasta la mayoría de edad cuando literalmente los echaban a la calle, salvo que consiguieran escapar o, en un golpe de suerte, la mayoría de las veces extraño para los niños mayores de tres años, consiguieran ingresar al entorno institucional de los niños a través de la adopción. Para los

menores, toda ley basada en la situación irregular poseía la capacidad para decidir cada uno de los movimientos de su vida cotidiana desde su entrada coactiva en los circuitos de la asistencia social, hasta la facilidad en las declaraciones judiciales del estado de abandono, antesala de un corte decisivo e irrevocable de destrucción de la propia identidad (González Contró M. , 2011).

En el modelo minorista-privatista, los derechos de la infancia no se encontraban debidamente garantizados o incluso considerados en la legislación y dejaban de contemplar derechos establecidos en la CDN, tales como el ser escuchados o expresar su opinión sin establecerse los mecanismos para hacerlos efectivos en la realidad. La infancia no era vista como un todo, sino como piezas que se encontraban distantes y existía una evidente subdivisión que contemplaba por una parte a la infancia que tenía sus derechos satisfechos a través de la familia y, por otra parte, una infancia que no tenía estos derechos (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), 2016).

La firma y ratificación de la Convención supuso el cambio hacia un nuevo modelo, el modelo de la protección integral que llevó a la creación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. González Contró señala que se trata de un instrumento dirigido a todo el universo infancia, superando la distinción entre menores y niños e introduciendo al ámbito jurídico a todos sus miembros.

En el modelo convencional garantista, impuesto por la CDN y que corresponde a la doctrina de la protección integral, los niños, niñas y adolescentes son considerados sujetos de derecho público, titulares de derechos y con una capacidad de autonomía progresiva.

El modelo garantista de protección integral, como se señaló, traslada la visión asistencialista, desde un enfoque caritativo y únicamente de buena voluntad, a una visión positiva en la que concibe a la infancia como un grupo de personas en desarrollo que por el simple hecho de existir merecen una protección especial, posicionándolos como protagonistas que tienen derecho a opinar, participar y ser tomados en cuenta. Así mismo, impone al Estado, la familia y la sociedad, obligaciones en torno a los derechos de la infancia, sin distinción ni limitación alguna en la que establezcan mecanismos efectivos de protección en atención a una vigilancia constante que permita identificar derechos vulnerados que deben de ser restituidos de manera integral para su pleno desarrollo (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), 2016).

A continuación se describen las principales diferencias entre ambos modelos:

Tratamiento jurídico a la infancia

MODELO MINORISTA PRIVATISTA	MODELO CONVENCIONAL GARANTISTA
Utiliza el término “menor”	Utiliza los términos “niñas, niños y adolescentes”, o genéricamente “niño” En ocasiones se utiliza la palabra “infancia” para hacer referencia a los derechos colectivos.
Impone obligaciones a algunos actores: padres, maestros, tutores, autoridades.	Reconoce derechos de NNA e identifica las obligaciones correlativas a los derechos y a los sujetos obligados.
Las obligaciones están vagamente formuladas, dejando un gran margen a la interpretación del agente encargado de proteger al “menor”	Los alcances de los derechos están claramente delimitados, especialmente los límites al ejercicio de las obligaciones correlativas.
No se cumple con los derechos de la Convención, por ejemplo, no se reconoce el derecho de NNA a expresar su opinión.	Recoge los derechos de la CDN y otros tratados internacionales en materia de derechos humanos.
Puede tratarse de una ley con un catálogo amplio de derechos, pero no se establecen los medios para que NNA puedan hacerlos efectivos, bien porque no hay un mecanismo, por la ausencia de la instancia correspondiente o porque no es accesible.	Contempla claramente los mecanismos para hacer efectivos los derechos, así como que estos estén en un lugar accesible a NNA, tengan personal especializado que permita expresarse a NNA en su propio lenguaje.
Puede reconocer derechos, pero no hay un medio para exigir su restitución y la reparación del daño en caso de vulneración.	Se contempla un mecanismo accesible para la restitución y reparación del daño, así como las obligaciones y procedimientos concretos en caso de vulneración del derecho.
Presupone que el “menor” se encuentra dentro del ámbito privado y, por tanto, el Estado no tiene más que una pequeña intervención en la garantía de los derechos.	Presupone que el Estado debe actuar como un agente activo y promotor del cumplimiento de los derechos. Para ello utiliza medios para combatir los

	estereotipos, adecua la legislación y provee servicios públicos.
--	--

“Fuente: González Contró” (González Contró M. , 2015)

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes también adopta el modelo convencional-garantista impuesto por la CDN, diferenciándose del modelo minorista-privatista en los siguientes elementos:

- El lenguaje: niña y niño vs menor
- Niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos vs receptores de obligaciones
- Discrecionalidad vs seguridad jurídica en el reconocimiento de derechos y obligaciones
- Armonización con tratados internacionales
- Accesibilidad a los mecanismos de protección de los derechos
- Mecanismos de restitución y reparación en caso de vulneración
- Categorías de obligaciones derivadas de los derechos.

Enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes

A lo largo de la historia, se ha considerado a la infancia desde diferentes enfoques. Eso tiene efectos en el modo en que se ve y se trata a niñas, niños y adolescentes. Anteriormente, se consideraba que los NNA tenían menos recursos y habilidades que los adultos y, por lo tanto, los adultos decidían de qué manera les ayudaban. Como se les veía como vulnerables, entonces los adultos decidían cómo y cuándo protegerlos (Castañer & Griesbach, 2016). Este enfoque de la infancia se llama tutelar que lleva a considerar a NNA como menores, menos capacitados, necesitados y vulnerables. En contraposición, los adultos son los que saben y deciden, desde su propio punto de vista, qué hacer para ayudarlos. El adulto se coloca como quien sabe, puede y quiere ayudar a las niñas, niños y adolescentes desprotegidos. Y además, suele actuar para protegerlos sólo de aquello que ve como necesario.

En la actualidad, se concibe a NNA como titulares de derechos. Esto significa que los derechos les son inherentes. No son algo que los adultos les conceden, sino justamente al contrario como NNA son titulares de derechos, las personas adultas tienen la obligación de crear los contextos y mecanismos adecuados para que accedan a sus derechos. Las personas adultas son garantes de derechos de NNA (Castañer & Griesbach, 2016). Este es el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, personas que,

por su proceso de crecimiento, tienen necesidad y por tanto derechos que difieren del resto de los seres humanos. Pasan así de ser receptores pasivos de acciones a poder exigir el cumplimiento de sus derechos y a tener la capacidad para participar en aquellos temas que les afectan. Implica que los niños y niñas no dependen de la caridad para ver cubiertas sus necesidades, ya que los Estados a todos los niveles tienen la obligación de cubrirlas (Ciudades Amigas de la Infancia, 2021).

De esta manera hablar de trabajar con enfoque de derechos de infancia implica tener en consideración tres elementos clave:

- Promueve el ejercicio efectivo de los derechos de los niños y niñas;
- Utiliza las normas y principios de la Convención y otros instrumentos de derecho internacionales como guía para orientar los comportamientos, acciones, programas, leyes y políticas;
- Desarrolla la capacidad de los niños y niñas, como titulares de derechos, de reclamar sus derechos, así como la de los garantes de derechos para cumplir sus obligaciones hacia la infancia (Ciudades Amigas de la Infancia, 2021).

Como parte de los esfuerzos realizados en el Estado de Guanajuato para lograr una armonización en el cambio de paradigma que consideraba a los NNA objetos y no sujetos de derechos, se publicó el decreto legislativo número 90 de fecha primero de agosto de 2019 que fortalece a las instituciones especializadas en protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el estado de Guanajuato consigna explícitamente el deber de las autoridades de asistencia social (DIF Estatal y DIF Municipales) de prestar sus servicios con perspectiva de derechos humanos y de familia (Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2019).

El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales. El enfoque de protección integral de derechos cambia el paradigma de “asistencialismo” a una visión de protección de la infancia y adolescencia; la concibe como una perspectiva amplia en la que ve a cada individuo como sujeto social que forma parte de un grupo que necesita ser protegido (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), 2016).

El enfoque de derechos humanos significa para los Sistema DIF Municipales la necesidad de continuar brindando los servicios que típicamente han otorgado como entidades de asistencia social, pero ahora, bajo un proceso de atención que implica una mirada completa de la persona y de los entornos en los que desenvuelve, especialmente el familiar, y en miras de garantizar integralmente sus derechos. Este modelo traslada la visión asistencialista, desde un enfoque caritativo y únicamente de buena voluntad, a

una visión positiva en la que concibe a la infancia como un grupo de personas en desarrollo que por el simple hecho de existir merecen una protección especial, posicionándolos como protagonistas que tienen derecho a opinar, participar y ser tomados en cuenta. Así mismo, impone al Estado, la familia y la sociedad, obligaciones en torno a los derechos de la infancia, sin distinción ni limitación alguna en la que establezcan mecanismos efectivos de protección en atención a una vigilancia constante que permita identificar derechos vulnerados que deben de ser restituidos de manera integral para su pleno desarrollo.

El sistema implica la interacción de diversas áreas y sectores, principalmente la familia que deberá ser el medio que primariamente garantice la protección de los NNA tejiendo redes con el Estado, la sociedad y las instituciones quienes deberán de dotar de herramientas y redes de apoyo a esas familias para que se fortalezcan y puedan proteger y promover los derechos de la infancia.

Dentro del enfoque de derechos de NNA toma total relevancia el principio del interés superior del niño y el principio pro-persona como instrumentos para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes siempre considerando la opción que le cause más beneficio al niño sin dejar de observar los demás derechos que pudieran verse comprometidos.

Según la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño el interés superior del niño es:

- Un derecho sustantivo. Es derecho del NNA a que su interés superior se tome en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión, y la garantía de que ese derecho se ponga en práctica siempre que se tenga que tomar una decisión que afecta a una NNA.
- Un principio jurídico interpretativo. Si una disposición jurídica podría tener más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.
- Una norma de procedimiento. Al tomar decisiones se deberán evaluar todas las posibles repercusiones (positivas y negativas) de cada decisión en NNA. Se deberá asegurar la garantía procesal y justificar cada decisión con sustento haciendo referencia a que se han considerado todos y cada uno de los derechos (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2013).

Los derechos de la infancia constituyen un grupo de derechos especiales que van dirigidos a un sector específico de la población; en atención a sus necesidades, circunstancias y características particulares. No debemos olvidar que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) del 10 de junio de 2011, impactaron directamente en el reconocimiento de la progresividad de derechos humanos, instaurando el principio pro-persona como aquel que rige en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas atendiendo a las que favorezcan y brinden el mayor beneficio a todas las personas; aunado a lo anterior, eleva la jerarquía de tratados internacionales en materia

de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte al nivel de la propia CPEUM, obligándolo a su observancia y aplicación; todo lo anterior con el objeto de dar una debida eficacia a los derechos humanos en un constante mejoramiento a las condiciones de vida de la sociedad y de la persona como individuo sujeto de derechos.

Como parte imperante de la protección de derechos humanos, se encuentra el sector principal del tema que nos atañe, la protección de derechos especiales de NNA con un enfoque de derechos, consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales, Leyes y demás instrumentos normativos del Estado Mexicano.

A través de este enfoque, se deja atrás el modelo tutelar que consideraba a NNA como menores, objetos merecedores de protección, vistos como un sector de la sociedad vulnerable, sobre el cual únicamente existía una preocupación por atender ciertas necesidades, dejando atrás dicho modelo asistencialista, se da paso a un modelo de protección integral, puesto que los derechos de la infancia deben de ser enfocados en reconocer a NNA como legítimos titulares de derechos, es decir, sujetos de derecho respecto de los cuales surgen exigencias y se imponen obligaciones tanto al Estado como a la sociedad.

MARCO METODOLÓGICO

La metodología aplicada en el presente trabajo es el de experiencia profesional basada en el periodo del año 2019 al 2021 en el que he fungido como Procuradora Auxiliar de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PAPNNA) en el municipio de Irapuato, Guanajuato. Se optó por realizar un análisis sobre la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas en favor de NNA, medidas cuya aplicación implicaron la separación de NNA de sus familias y su internamiento en centros de asistencia social (CAS) como una medida alternativa para su cuidado, centrando la experiencia en analizar si los centros de asistencia social constituyen una alternativa válida para proteger a la niñez y la adolescencia en situación de vulnerabilidad, abarcando desde el momento del ingreso NNA al CAS hasta el momento en que éste deja de pertenecer al sistema de protección por haber egresado por mayoría de edad, reintegración familiar, adopción o diversa causal.

Para ello se tomaron en cuenta fuentes documentales extraídas de los archivos de la Procuraduría Auxiliar, Ministerios Públicos y centros de asistencia social, tales como oficios que contienen las medidas de protección dictadas por ministerio público, de los cuales se desprende la temporalidad de la misma y la razón por la que se solicita. Se analizaron además padrones en los que se contiene el número de NNA que se encuentran bajo la protección de PAPNNA, el motivo de su ingreso, fecha y la situación jurídica de su caso. De estos también se obtuvo el número de NNA que ingresaron por año, cuantos permanecen bajo el sistema de protección y cuantos han sido dados de baja y el motivo de ella. También se consideraron convenios de guarda y custodia elaborados por la PAPNNA y celebrados con redes familiares de NNA cuanto es procedente la reunificación familiar; así como oficios suscritos por los centros de asistencia social en los que reporta a PAPNNA diversos incidentes o reportes en los que se ven involucrados los NNA en alojamiento residencial. Todos los documentos anteriormente mencionados son de carácter privado por contener datos personales de menores de edad que deberán de ser protegidos en garantía de su derecho a la intimidad.

El trabajo se centra específicamente en los casos de NNA que entran al sistema de protección de la Procuraduría Auxiliar de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes perteneciente al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a través de su documentación y observación sobre la validez de la imposición de la medida o en su caso la vulneración causada al NNA por el incumplimiento de su objetivo principal: la protección de sus derechos.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y LOS SISTEMAS PARA SU PROTECCIÓN

Reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho.

La protección internacional de los derechos humanos encuentra sus orígenes en la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el año de 1948, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en sus 30 artículos reconoció un catálogo de derechos y libertades que constituyen una guía para su protección en la comunidad internacional.

Los derechos humanos de NNA están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales y demás leyes aplicables, a nivel nacional, esencialmente en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en el año 2014; un año después se publica en el Estado de Guanajuato la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Guanajuato. A nivel internacional principalmente se prevén en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por el Estado Mexicano en el año 1990 lo obliga a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, es así que en el año 2000 se modifica el texto del artículo 4º Constitucional, reconociendo por primera vez a niñas y niños.

Fue en ese año (2000) que se cambia el concepto de “los derechos de los menores” por los “derechos de las niñas y de los niños”. El vocablo menor refleja una situación relacional en la que siempre habrá un mayor, por la que a primera vista parece desaconsejable su uso. Según la Real Academia Española, es un adjetivo que significa: “Que es inferior a otra cosa en cantidad, intensidad o calidad; menos importante con relación a algo del mismo género” (Real Academia Española, 2021); aunado al cambio de concepto comienza a diferenciarse su género, distinguiendo entre mujer y hombre.

Dentro de esos cambios se omitió clasificar a las personas menores de edad por su etapa de desarrollo, es decir, entre niño, niña y adolescente. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en artículo 5 establece los rangos de edad para su distinción, son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Con la reforma constitucional se publicó también la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que tenía como objetivo reglamentar los derechos del artículo 4º (González Contró M. , 2017).

Esta Ley (ahora abrogada) tenía como propósito dar continuidad en el ámbito legislativo a lo señalado por la Constitución, en la búsqueda de una protección integral de la niñez y en la aspiración a conformar en toda la sociedad, una cultura de respeto a los derechos de la infancia.

El 10 de junio del 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional más importante en materia de derechos humanos, reformando el artículo 1º que ahora reconoce todos los derechos humanos incorporados en los tratados internacionales como derechos constitucionales. En esa misma reforma se incorporó el principio del interés superior de la niñez en el artículo 4o. de la CPEUM, al especificar que:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021).

Dentro de esa serie de reformas constitucionales, se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, quedando de la siguiente manera:

Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

A partir de esa reforma, el principio del interés superior de la niñez ha sido el orientador en la toma de decisiones en materia de derechos humanos de NNA, estableciéndose en la CDN, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y la legislación local del Estado de Guanajuato la obligatoriedad de su aplicación en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre NNA. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que más satisfaga de manera más efectiva ese principio rector (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con registro 2020401, publicada en agosto de 2019 define al interés superior de la niñez de la siguiente manera:

DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. (...) El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

En diciembre de 2014, México aprueba la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, lo que constituyó un punto de referencia en el reconocimiento de este sector de la población como sujetos de derechos. En ella se enlistan de manera enunciativa más no limitativa veinte derechos de NNA y 15 principios rectores que orientan su aplicación, previendo en su artículo 121 la creación de las Procuradurías de Protección para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, dotándolas en su artículo 122 de dieciséis atribuciones.

Con la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en diciembre de 2014 y la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en 2015, México ha logrado un importante avance en la adecuación de su marco normativo e institucional, con la finalidad de que cada vez más niños, niñas y adolescentes puedan tener pleno acceso a sus derechos, aunque como se ha mencionado aún falta la creación de mecanismos que garanticen el cumplimiento y restitución de sus derechos.

Recuento histórico del compromiso del Estado Mexicano con la niñez

Durante las primeras dos décadas del siglo XX, la acción del Estado en materia social se limitaba a la salubridad y la asistencia pública. En 1917, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Superior de Salubridad crearon el Departamento de Salubridad Pública cuyas tareas principales fueron la ejecución de

campañas sanitarias, de higiene, y de vacunación, para reducir la mortalidad infantil y las epidemias y endemias. El Estado fue asumiendo paulatinamente su responsabilidad en la conducción de la política social.

Veinte años después, en 1937, se creó el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil y es en 1938 con la fusión de este departamento y la Beneficencia Pública se creó la Secretaría de la Asistencia Pública.

En el año 1943 durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho fue establecida la Secretaría de Salubridad y Asistencia asumiendo las funciones tanto del Departamento de Salubridad Pública como de la Secretaría de la Asistencia Pública, entre sus funciones estaban impartir asistencia médica y social a la maternidad y la infancia y la prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado.

El 31 de enero de 1961 el presidente Adolfo López Mateos decretó la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). Este nuevo organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, orientó sus funciones a procurar el bienestar de la población infantil del país, a fortalecer el núcleo familiar, y a extender los sistemas de protección y cuidar, por todos los medios, el acceso de los niños a la educación y a los beneficios del desarrollo de México (Poder Ejecutivo Federal, 1976). Tendría como principal propósito el proteger a la niñez por todos los medios a su alcance, así como suministrar a los escolares servicios asistenciales complementarios, en especial mediante la distribución de desayunos. También ofreció los servicios de guarderías, jardín de niños, orientación nutricional, dispensario, banco de leche y centros de rehabilitación para personas con discapacidad. En 1975, la institución cambió de nombre por el de Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

El 15 de julio de 1968 es creada, también por Decreto Presidencial la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), que se orientaba a la atención de niñas y niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades. Más tarde, en los años setenta, se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

A partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), en 1977 se crea, también por Decreto Presidencial el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) (Senado de la República, 2008). Con la promulgación de la Ley que crea al SNDIF en 1986, se ampliaron sus facultades al otorgarle el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales, tanto en los tres órdenes de gobierno, como entre instituciones y organismos, públicos y privados, inmersos en la prestación de servicios de asistencia social.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer tratado internacional especializado de carácter obligatorio que reconoce los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes del mundo. A lo largo de sus 54 artículos, establece un marco jurídico inédito de protección integral a favor de las

personas menores de 18 años de edad, que obliga a los Estados que la han ratificado a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas menores de 18 años de edad, independientemente de su lugar de nacimiento, sexo, religión, etnia, clase social, condición familiar, entre otros. México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, por lo que quedó obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella a favor de todos los niños, niñas y adolescentes en el país.

La LGDNNA establece la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), cuya función principal es definir y coordinar las políticas públicas, servicios y acciones dirigidas a garantizar los derechos de este grupo de población. También mandata la creación del SIPINNA a nivel estatal y municipal, los cuales deben articularse con el Sistema Nacional. La aprobación de la LGDNNA y la creación del SIPINNA ha permitido sentar una base sólida para dejar atrás la lógica asistencialista que ha prevalecido en el ámbito de la infancia y la adolescencia y dar un paso sólido hacia una visión integral que vincula a todos los sectores y niveles de gobierno, y establece obligaciones y responsabilidades específicas para cada uno de ellos, en torno a la garantía y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en México. La Ley General establece también la creación de mecanismos específicos de Protección especial para responder frente a casos de vulneración o falta de acceso de niñas, niños y adolescentes a sus derechos. Entre estos mecanismos se destaca la creación de la Procuraduría Federal de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de las Procuradurías locales en cada uno de los estados, encargadas de la determinación, coordinación de la ejecución y supervisión de medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

CAPÍTULO II

LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL IDÓNEAS A FAVOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. SU APLICACIÓN

La actual centralidad de la infancia en las sociedades modernas se caracteriza por una dinámica dual: son objetos preferentes de protección, control y estudio, situándose en ellos la potencialidad máxima del progreso o la decadencia de la sociedad, pero a la vez niños y adolescentes suelen resultar invisibles u opacos, en cuanto a sus interpretaciones de la realidad y a su capacidad de influir en sus entornos (Vergara, Peña, Chávez, & Vergara, 2015).

La normativa nacional y estatal justifica la separación de niñas, niños y adolescentes de su núcleo familiar como una medida para su protección. Lamentablemente esta medida no siempre es garante de los derechos y protección de NNA ya que la institucionalización trae consigo diferentes vulneraciones a sus derechos cuando no se aplica para el motivo que la ley establece que es la protección temporal de niñas, niños y adolescentes y restitución de la situación que dio origen a la vulneración así como sanar el sistema del niño.

Bajo este panorama, la situación de amenaza de la infancia y adolescencia es alarmante, especialmente si se considera el impacto que les genera vivir en condiciones de institucionalización, el riesgo de crecer en un ambiente hostil que pareciera hundirlos en una continua violación de sus derechos que constituye una de las barreras más notables para su sano desarrollo.

El desarrollo de este capítulo se centrará en el marco normativo que fundamenta la institucionalización de NNA, se describirá como se lleva a cabo ese proceso de aplicación de los criterios normativos para determinar la idoneidad y necesidad de la medida, realizando una crítica a la realidad a la que niñas, niños y adolescentes se enfrentan cuando la autoridad determina separarlo de su familia sin garantizar su interés superior.

Institucionalización. Recurso legal de privación de la libertad.

La privación de libertad de NNA mediante la institucionalización es aceptada como una consecuencia de una medida de protección, es una medida aceptada social e institucionalmente. Hay situaciones en que es posible determinar que la colocación en instituciones de protección tiene como consecuencia la restricción temporal de la libertad de los niños, niñas y adolescentes ya que hay que considerar que éstos pierden la posibilidad de entrar y salir libremente de la institución, de transitar dentro de ella, además de que raras veces son dueños de los artículos que se les proveen ya que van cambiando de

poseedor conforme los NNA van ingresando y egresando de los centros. Por esto la aplicación de este tipo de medidas debe ser cuidadosamente regulada por la legislación y respetar los derechos humanos.

Algunas de las causas por las que se da la institucionalización indebida de NNA corresponden a que:

- Las medidas son indefinidas en el tiempo, por ausencia de seguimiento y de revinculación familiar.
- Es frecuente que las instituciones se ubiquen en lugares lejanos a la familia y la comunidad de los NNA.
- Se toman decisiones sin el debido proceso legal vulnerando el derecho a ser escuchado de los NNA.
- No se han adoptado medidas que prevengan y eviten la separación de la familia de origen.
- En la práctica los cuidados alternativos no se enmarcan en una perspectiva de derechos, sino que tienen un abordaje asistencialista.
- Las causas de ingreso son ilegítimas: la pobreza y la orfandad las más notables.

Fuente: (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF,2011))

La medida excepcional urgente de protección especial idónea, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de NNA que prevé el artículo 122, fracción VI de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, consiste en definitiva en privar de la libertad a un niño, niña o adolescente pero de modo legítimo, es decir, con ciertos fundamentos y buscando determinados objetivos.

Las medidas urgentes de protección especial idóneas consisten en el ingreso de un NNA a un centro de asistencia social y la atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud. La primera de ellas es en la que se centra el análisis de la problemática que implica la separación del niño de su núcleo familiar de origen o del núcleo de familia extensa o de algún referente comunitario. Esto es lo que se le llama la institucionalización de los niños.

En la legislación penal del Estado de Guanajuato en su Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 137, fracción IX, dentro del capítulo de medidas de protección y providencias precautorias, faculta al Ministerio Público a dictar una medida que consista en el traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, destacando del numeral referido: “El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021).

Cabe señalar que diversas fracciones de ese mismo fundamento legal, establece medidas impuestas al agresor que de agotarse evitarían la institucionalización del NNA, por ejemplo, la prohibición de acercarse o comunicarse a la víctima o al ofendido, limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre, separación inmediata del domicilio, la prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima y/o vigilancia en el domicilio de la víctima.

En vistas de garantizar el interés superior de la niñez y evitar una mayor vulneración al NNA, éstas medidas alternativas al ingreso del NNA a una institución deberían de agotarse, imponerse preferentemente medidas al agresor y no a la víctima ya que en el caso de la separación del domicilio de NNA se ocasiona una revictimización, primero siendo el receptor de la violencia o vulneración a sus derechos y segundo separándolo de su familia, ingresándolo en una institución en la que no conoce a nadie por un tiempo indefinido que se puede convertir en años y en una realidad que no entiende porque nadie se la explicó.

Existen otro tipo de medidas que son de protección de NNA que intentan prevenir o subsanar la vulneración de los derechos que tienen los niños pero sin separarlos de su núcleo familiar y consisten en brindarles atención médica y psicológica, dar seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural y la inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia.

Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, las medidas de protección que se imponen son especiales no urgentes a efecto de fortalecer y dotar de herramientas a las familias a través de programas asistenciales que brinda el gobierno, de esta manera se busca prevenir la separación de los miembros de la familia. En el caso de que estas medidas de prevención no funcionen es cuando se justifica la adopción de la medida excepcional, que implica la separación del NNA de su núcleo familiar.

En el caso de las medidas urgentes la intervención judicial es imprescindible ya que, dentro de las 24 horas siguientes a su imposición, el órgano jurisdiccional competente deberá pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la misma. Esto significa que lo que debe hacer el juez, una vez que recibe todos los antecedentes en los que se funda la decisión administrativa que dispuso la separación del niño de su familia de origen, es analizar si se dieron las circunstancias de hecho y de derecho que justificaron adoptar esta medida extrema de separación del niño de su familia nuclear, y sólo en ese caso puede legitimar jurídicamente la medida excepcional dispuesta.

En la experiencia que me ha dado ser Procuradora de Protección, en ninguno de los casos en los que el Juez se ha pronunciado sobre la idoneidad de la medida ha hecho manifestación alguna sobre la búsqueda de redes familiares o de apoyo para evitar el ingreso del NNA a un centro de asistencia social.

Por lo que respecta a la temporalidad de la medida, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la imposición de las medidas de protección tendrá una duración máxima de 60 días naturales,

prorrogables hasta por 30 días más. Cuando los primeros 60 días transcurren, el Ministerio Público tendrá que solicitar nuevamente a la autoridad jurisdiccional en caso de ser necesario la prórroga del término; en caso de ser concedido se extiende a un total de 90 días.

Una vez transcurridos esos 90 días naturales en los que el NNA ha permanecido separado de su familia a causa de la medida de protección y si el Ministerio Público no ha resuelto la investigación que motivó la medida, al verse éste ante la limitante de que no existe otro periodo de prórroga, determina dejar bajo la total responsabilidad de las Procuradurías Auxiliares al NNA perdiendo en ese momento el seguimiento a la situación del niño; en caso de que esa investigación por el delito cometido en contra del NNA no llegue a acreditarse, el Juez no tendrá conocimiento de cuál fue el destino final de ese niño pendiente de resolverse su situación jurídica y familiar. Lo anterior es contrario a lo establecido por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en lo referente a que el acogimiento residencial deberá ser el último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar. En mis años de experiencia del año 2019 al año 2021 de 56 medidas de protección que han separado a NNA de sus familias, en una sola el Ministerio Público ha decretado que la medida no era necesaria y que se podía reintegrar a la niña con su núcleo familiar; en el resto no obra ninguna notificación en los expedientes de la determinación por parte de la autoridad sobre el cierre de la investigación, sobre si procedió o no la denuncia y lo más importante si el NNA debe permanecer separado de su familia.

El ingreso de un NNA a un Centro de Asistencia Social, ubicarlo con familia extensa o alguna familia de acogimiento implica obligatoriamente ejercer un control por parte de la autoridad a efecto de verificar si a raíz de esa modificación de la situación en que el niño vivía, es decir, de la separación de su núcleo familiar, se está intentando remover las causas que generaron una vulneración de sus derechos, o si lo que se está haciendo es cambiar de lugar de residencia al niño en forma injustificada sin combatir la raíz del problema de manera eficaz. Estas medidas, sólo tienen justificación si durante ese tiempo se agotan todos los trabajos y los esfuerzos necesarios para restaurar la situación normal y habitual que debe tener ese niño, de lo contrario se trataría de una privación sin fundamento ni motivación y no de una medida en aras de restituirle al NNA los derechos que le fueron vulnerados.

Actualmente, la práctica de la institucionalización se realiza de manera inapropiada sin tomar en cuenta la necesidad e idoneidad de su uso. Es necesario conocer los efectos que la institucionalización les causa a niñas, niños y adolescentes y apostar por el fortalecimiento familiar ya que, de lo contrario, seguiremos recurriendo a la institucionalización, revictimizando a los NNA y cayendo en una vulneración sistematizada de sus derechos.

Dificultades para el logro de sus objetivos

Actualmente la separación de NNA de sus familias e ingreso a instituciones de cuidado alternativo forma parte del sistema de protección de la niñez y adolescencia, constituyendo el recurso más utilizado, por lo que surge una gran interrogante: ¿constituyen los centros de alojamiento o instituciones una alternativa válida para proteger la niñez y la adolescencia en situación de vulnerabilidad?

La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes prevé la existencia de dos instancias dedicadas a la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la primera de ellas se trata de las Procuradurías de Protección y la segunda de los Sistemas de Protección. En el Municipio de Irapuato ambos pertenecen al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El desafío al que se enfrentan ambas instituciones es la limitación de los recursos asignados para su funcionamiento; al ser ambos pertenecientes del sistema DIF generalmente comparten integrantes que no pueden tener una participación activa y eficaz, teniendo en cuenta que el sistema de protección se encarga de la instrumentación y creación de política pública con perspectiva de derechos de infancia y adolescencia y las Procuradurías de Protección se encargan de la representación jurídica de NNA, diagnosticar posibles vulneraciones de derechos y elaborar un plan de restitución de esos derechos vulnerados hasta verificar que todos se encuentren restituidos, lo que significa que son intervenciones diferentes que requieren de una participación especializada de sus integrantes.

En los Municipios del Estado de Guanajuato operaban los Centros Multidisciplinarios para la Atención Integral de la Violencia teniendo su fundamento en la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia, organismos que tenían la atribución de representar jurídicamente a cualquier persona víctima de violencia, incluidos niños, niñas y adolescentes; éstos además, recibían los reportes y denuncias de violencia en contra de NNA y eran los que tenían a su cargo a los niños que habían sido sujetos de una medida de protección que implicara su resguardo en un Centro de Asistencia Social. Cuando determinaban que la red familiar del niño no era viable para reintegración familiar, turnaban el caso a las Procuradurías Auxiliares de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que resolvieran la situación jurídica de los NNA. Hasta ese momento las cargas de trabajos parecían equitativas entre ambas instancias aunque ambas pertenecían a los Sistemas DIF.

A partir de la facultad que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 122 fracción II le da a las Procuradurías de Protección para asesorar y representar a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales y administrativos, solicitar la imposición de medidas de protección, recibir casos de vulneraciones de derechos y restituir los mismos, es que éstas se ven rebasadas en su capacidad de atención. Por lo que respecta a la legislación estatal, el Código de Procedimientos Civiles refiere en su artículo tercero que en todos los asuntos donde se ventilen cuestiones

relacionadas con menores de edad, se dará de oficio intervención a la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que se constituya como representante con el fin de garantizar su interés superior.

En el mes de agosto de 2019 se publica en el Estado de Guanajuato el decreto legislativo número 90 que consistió principalmente en fortalecer a las instituciones especializadas en protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes del estado de Guanajuato. Entre sus determinaciones se encuentra la descentralización de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato y del Sistema de Protección Integral de NNA (SIPINNA) del Sistema DIF Estatal, lo que los hace un organismo descentralizado que ahora forman parte del Gabinete de Gobierno Estatal; esa descentralización no se ha materializado en los Municipios ya que tanto las Procuradurías de Protección y los SIPINNAS siguen siendo parte de los Sistemas DIF Municipales, cuentan con los mismos recursos y el personal es el mismo.

El mismo decreto determina la supresión de la figura de los Centros Multidisciplinarios para la Atención Integral de la Violencia estableciendo que todos los asuntos que tenían a su cargo dichos Centros en los que estuvieran relacionados NNA fueran turnados a las Procuradurías de Protección. Es hasta el mes de marzo del 2022 que se canalizan a la Procuraduría de Irapuato 25 niñas, niños y adolescentes que se encontraban institucionalizados; ninguno tenía resuelta su situación jurídica. La Procuraduría Auxiliar a mi cargo realiza un padrón mensual del que se desprende el nombre del NNA, la causa y fecha de su ingreso y las actualizaciones mensuales respecto a su atención y cambios en su situación jurídica. Al mes de mayo del 2022 se cuenta con un padrón de 66 NNA que se encuentran viviendo en cuidado residencial. De esos 66 NNA, 16 tienen resuelta su situación jurídica, tres están en trámite judicial para resolverla, 19 casos más tienen la determinación de promover juicios de pérdida de patria potestad aunque aún no se presentan las demandas por falta de información en los expedientes, con los 28 restantes se continúa trabajando con redes familiares para lograr una reintegración familiar del NNA o se trata de adolescentes que ya no quieren ser adoptados y regresar con sus familias y que buscan un proyecto de vida independiente, lo que se traduce en que permanecerán institucionalizados. De esa revisión de los expedientes canalizados se dio cuenta que el niño que más tiempo tenía viviendo en acogimiento residencial llevaba 6 años, había ingresado a la edad de dos años y actualmente tiene ocho años de edad.

La carga de trabajo de las Procuradurías Auxiliares se ve abruptamente rebasada, el personal presenta *síndrome del burnout* o *síndrome del trabajador quemado* por el estrés laboral, los integrantes de los equipos multidisciplinarios presentan un estado de agotamiento físico y sobre todo mental que progresivamente causa que se sufra una pérdida del interés por las tareas y se vaya desarrollando una reacción psicológica negativa hacia su ocupación laboral, sobre todo también por todos los hechos que se tienen conocimiento en el desempeño de sus funciones: violaciones y abuso sexual a NNA, violencia, abandono, adopciones fallidas y vinculaciones afectivas con los NNA que se tienen bajo cuidado., esto

ocasiona que el personal de las Procuradurías de Protección no realice intervenciones eficaces en los casos de NNA que se hacen de su conocimiento.

A partir de mi experiencia profesional en el manejo de casos de NNA que se encuentran bajo la tutela del Estado internos en Centros de Asistencia Social, he detectado que las instituciones responsables de su cuidado realizan su labor de manera deficiente; por parte de las Procuradurías se presentan casos con inactividad de procesos, falta de seguimiento, tanto de su situación jurídica como de su situación personal cayendo en un abandono institucional. En todos los casos en los que son adoptadas medidas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, debe desarrollarse un procedimiento administrativo o judicial con garantías de debido proceso.

Solo cuando sucede un hecho considerado grave dentro de las instituciones de cuidado, el foco vuelve a proyectar a esos NNA, por ejemplo que se escape de la institución o que cumpla la mayoría de edad dentro del Centro y que la institución ya no pueda tenerlo bajo su acogimiento teniendo que salir a enfrentar el mundo y a una sociedad que no conocen y que no saben hacerle frente por falta de recursos sociales. Hay niños que las instituciones ni siquiera los tienen con una medida de protección dictada por la autoridad competente porque fueron ingresados por sus propias familias, no se tiene un registro oficial de ellos y no tienen una representación jurídica efectiva.

Por otro lado, se presenta la demora para resolver la situación jurídica de los NNA, los juicios son tardados, por lo menos se llevan siete meses aproximadamente; cuando la familia de esos niños desaparece hay que emplazar a los demandados para una pérdida de patria potestad por medio de edictos lo que implica más tiempo en el juicio, aproximadamente un año y medio, tiempo que prolonga su institucionalización. A pesar de los esfuerzos, las Procuradurías de Protección carecen de los medios necesarios y de los recursos mínimos indispensables para poder garantizar una atención y respuesta adecuada a los miles de niños, niñas y adolescentes que se encuentran expuestos a diversas violaciones de sus derechos; es muy poco personal para tantos casos de vulneraciones.

Otra agravante es que las Fiscalías dejan en la impunidad la mayor parte de los casos de los NNA que sufrieron violaciones a sus derechos, no resuelven las carpetas de investigación, no se judicializan, no determinan si el niño puede regresar con su familia si no hubo elementos para acreditar el delito y aún cuando no hubo elementos del delito los Ministerios Públicos no notifican a las Procuradurías que estos niños pueden regresar a su núcleo familiar. Eso evidencia una falta de mecanismos de fiscalización en los procesos por los que pasan cada niño que es ingresado al sistema de cuidados alternativos. La consecuencia de la inexistencia o deficiencia de los mecanismos de revisión periódica es la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de cuidado y protección por períodos de tiempo muy prolongados.

Esta historia de omisiones y deficiencias se repiten una y otra vez en un sistema que supone garantizar una protección integral de todos y cada uno de los derechos de niñas, niños y adolescentes para

que tengan un desarrollo pleno, lo que nos lleva a repensar si ese sistema es garante de la protección y restitución de los NNA. De los 56 casos de NNA mencionados previamente que fueron institucionalizados del periodo del 2019 al 2021, que me ha tocado trabajar junto con los equipos multidisciplinarios de la Procuraduría Auxiliar, fueron reintegrados con sus redes familiares 28 NNA lo que refleja que al momento de decretarse la medida no se agotaron los principios de necesidad e idoneidad de la medida pudiendo haberse evitado el ingreso de esos 28 NNA a un CAS y la separación de sus familias.

Surge la necesidad de desarrollar políticas de fortalecimiento familiar e implementar programas efectivos de protección a la familia, programas preventivos de violencia, hacer más participativa a la sociedad y a las instituciones, así como de establecer alternativas al cuidado en las instituciones o de ejecutar planes responsables de desinstitucionalización ya que desinstitucionalizar no supone únicamente regresar al niño con su familia o integrarlo a vida familiar, supone la preparación de ambos, familia y niño para que se logre una reintegración exitosa que evite que el niño regrese al sistema de cuidados residenciales.

Enfoque de Protección Integral

La CDN es el tratado internacional al que más países se han adherido. Es el primer instrumento específico que insta a los niños como titulares de derechos. Esto implicó una vigorización de los derechos humanos de los niños, dado que se les reconocen todos los derechos de los adultos y subraya aquellos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que, por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. Es el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (Roger, Hernández, D'Alessandre, & Sánchez).

El primer caso conocido en la historia en favor de la protección de menores de edad data del año 1872 en la ciudad de Nueva York. La víctima, Mary Ellen Wilson, de ocho años de edad, vivía con unos padres de acogida quienes la trataban como una cosa, como un objeto de su propiedad, la maltrataban, estaba desnutrida, vivía encerrada en un cuarto oscuro sin salir a la calle y durmiendo en el suelo. Etta Wheeler, quien fungía un rol de trabajadora social, se entera de las condiciones en la que vivía la niña. Al comprobar que las acusaciones eran ciertas acude ante las autoridades a denunciar los hechos, recibiendo una negativa a atender el caso puesto que no existía ninguna norma que protegiera en ese entonces a los menores de edad.

Fue entonces que recurrió a la Sociedad Americana para la Prevención de la Crueldad Animal bajo el argumento de que si la niña era parte del reino animal debía aplicarse al caso la Ley contra la Crueldad Animal; se acabó ganando el caso ante la Corte Suprema del Estado de Nueva York en 1874. Los cuidadores de Mary Ellen fueron condenados en la que se conoce como la primera sentencia de la historia en favor de la protección de menores de edad (Palomino, 2021).

Desde el siglo pasado se ha progresado mucho en favor de la protección de NNA. Instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y todas las legislaciones nacionales hacen de las niñas, niños y adolescentes un bien jurídico de especial protección por su vulnerabilidad.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) llama a la protección de aquellos niños que no pueden vivir con sus padres o que no pueden permanecer en un entorno familiar estable (particularmente en el Art. 20). A pesar de ello, no describe con exhaustividad las medidas que deberían ser tomadas en los casos en que un NNA deba de ser separado de familia. La CDN se sostiene en los principios rectores de:

- Universalidad.
- Interés superior del niño.
- No discriminación.
- Derecho a la vida y al desarrollo.
- Participación.

Por lo que respecta al enfoque integral de derechos que aplicamos desde el área en la que me desempeño implica la transversalidad de tres instrumentos principales: la Convención sobre los derechos del niño, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Guanajuato. En este caso, la transversalidad se usará como la herramienta que permita ubicar a los NNA como sujetos de derecho, colocándolos en el centro de la toma de decisiones aplicando el principio del interés superior de la niñez.

El cambio de paradigma que implicó que dejara de conceptuarse a la niñez como objetos de derecho consideraba que para las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad la única solución era separarlos de sus familias e internarlos en instituciones residenciales, privilegiando el asistencialismo por tiempo indeterminado; los niños no eran considerados sujetos de derechos sino objetos de intervención del mundo adulto.

La protección integral prevista en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y definida como:

Conjunto de mecanismos que se ejecuten en los tres órdenes de gobierno con el fin de garantizar de manera universal y especializada en cada una de las materias relacionadas con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes de conformidad con los principios rectores de la misma ley, la Constitución Política y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. El enfoque de protección integral implica reconocer a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Este enfoque se materializa en el conjunto de políticas,

planes, programas y acciones que se ejecuten en los tres ámbitos de gobierno con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, pág. 4).

Este reconocimiento de la protección integral de la niñez y adolescencia implica la participación de tres instituciones: la familia, el estado y la sociedad que deberán buscar promover, proteger y garantizar todos los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como punto a destacar dentro del presente trabajo es importante señalar que dentro de este nuevo paradigma presenta gran relevancia el preservar los vínculos familiares, anteponiéndolo a cualquier otra medida en favor de NNA, considerando que la familia le da identidad, seguridad y dota de vínculos de apego cuando estos son seguros.

Por lo que, en caso de ser necesaria la separación del niño de su núcleo familiar, habrá de priorizarse el cuidado del niño en un entorno institucional que pueda garantizarle la satisfacción de sus necesidades de acuerdo a las características individuales de cada NNA, procurando siempre el acompañamiento de hermanos si es que los hay y que sea en un centro cercano a su lugar de origen para que conserve su identidad con el lugar en el que se ha venido desarrollando, considerándose además que el personal sea el mejor capacitado en el tratamiento y acompañamiento de NNA vulnerados y privados de cuidados parentales. Deberá dejarse de lado la visión asistencialista de alojar a un NNA en el centro que se encuentre disponible y que le brinde las necesidades más básicas como alimento, techo, vestido, educación, entre otros pero en la que no se consideraba que no podían cubrir adecuadamente las necesidades más elevadas en la escala humana como afecto, intimidad, autoreconocimiento, confianza, identidad y resolución de conflictos. No es que el personal de las instituciones no quiera dotarlos de ello, lo que sucede es que los NNA requieren para su sano desarrollo del acompañamiento personalizado de unos padres, tutores o adultos disponibles y sensibles que puedan estar a su lado tejiendo un vínculo a través del cual transmitan mensajes positivos que los fortalezcan y le enseñen habilidades necesarias para la vida. En una institución de cuidados alternativos esto es imposible ya que son muchos NNA para tan pocos adultos cuidadores que pueden estar poco disponibles y brindar respuestas poco sensibles a las necesidades sobre todo afectivas de los NNA.

Por esta razón, los esfuerzos deben ir encaminados a que el destino de cualquier medida de protección sea vivir en familia, ya sea con la familia nuclear, extensa o de acogida, que en el Estado de Guanajuato se encuentra en periodo de prueba, o que el recurso de la institucionalización sea efectivo, por el menor tiempo posible y que las circunstancias que la originaron hayan cambiado favoreciendo el entorno del NNA y su familia.

En el Estado de Guanajuato, los trabajos para certificar familias de acogimiento que le brinden cuidado necesario a los NNA que son separados de sus familias y evitar la institucionalización comenzaron en el año 2021, actualmente se cuenta con tres familias de acogimiento para todo el Estado.

El enfoque de protección integral implica el reconocimiento del NNA como sujeto de derechos, la no discriminación y la participación del NNA, es decir, garantizar el cumplimiento de todos y cada uno de sus derechos considerando las características del niño y su entorno, asegurando su derecho a la participación conforme su autonomía progresiva tomando en cuenta su edad y la etapa de desarrollo para que pueda expresarse y decidir sobre cuestiones que en las que se vean involucradas sus derechos.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN FRENTE A LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes marca un antes y un después en la historia de la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia en México. Esta normatividad sienta las bases de un Sistema de Protección Integral a nivel nacional para el diseño y coordinación de políticas públicas en materia de infancia y adolescencia. Además, como parte de ese Sistema, se reconfigura la respuesta del Estado frente las violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Diversos apartados de la Ley General, entre ellos, el Título Quinto “De la Protección y Restitución Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” desarrollan la manera en que el gobierno, la sociedad civil, la familia y la sociedad reaccionarán frente a la violación de derechos de niñas, niños y adolescentes, y actuarán de manera concurrente para restituirlos de forma inmediata. Esta Ley General establece diferentes mecanismos y procedimientos para asegurar la protección de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido violados. Entre estos mecanismos se encuentran las Procuradurías de Protección y el procedimiento que se debe seguir para la protección y restitución de los derechos de forma integral.

Muchas niñas y niños fueron internados en centros de asistencia social originalmente para protegerlos de los abusos de su familia, generalmente de sus cuidadores primarios, padre o madre. Con tal medida las autoridades buscaban garantizarles el derecho a una vida libre de violencia, pero la falta de seguimiento y su ingreso por largos periodos de tiempo redundan en violación de otros de sus derechos, aunado a la falta de revisión de los centros de cuidados alternativo, la falta de sensibilización del personal y el desconocimiento del trato que se le debe dar a una niño que ha sido privado de una vida en familia al que sí lo ha tenido.

Ya se abordó el proceso previo a que un niño, niña o adolescente sea sujeto de una medida de protección especial que lo tenga que separar de su familia por considerarse que corre un riesgo inminente su vida, integridad o libertad, primero se tendrá que solicitar una medida por parte de las Procuradurías de Protección o en su caso ser decretadas por el Ministerio Público y materializadas a través de las Procuradurías de Protección.

Las Procuraduría de Protección juegan un papel fundamental. Su intervención comienza en el momento en que ésta recibe una notificación por parte de la autoridad sobre la vulneración o restricción de derechos de un NNA, la cual puede ser recibida por el personal administrativo o por cualquier integrante de los equipos multidisciplinarios que se integran por las áreas jurídica, psicológica y de trabajo social. Una

vez que se solicita la intervención del equipo multidisciplinario se determina la situación realizando un diagnóstico de vulneración y un plan de restitución de derechos estableciendo todas y cada de las acciones que se llevaran a cabo en la intervención.

Una vez emitida la medida de protección que implique el ingreso de un NNA a un Centro de Asistencia Social, el equipo de la Procuraduría Auxiliar procede a buscar un CAS que se adecue a las necesidades y características del NNA para ingresarlo; se deberán de tomar en cuenta su género, edad, si tiene hermanos o hermanas, si tiene alguna discapacidad, si toma medicamento, si tiene alguna condición médica que requiera una atención especial, si tiene algún trastorno psiquiátrico y el motivo por el que habrá de ser ingresado.

Dentro de las 24 horas de emitida la medida de protección ésta deberá ser ratificada ante el órgano jurisdiccional que deberá pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la misma. Para ese momento el NNA ya fue alojado en una institución de cuidados alternativos que puede ser en su lugar de origen o en otro municipio o estado atendiendo a las necesidades del NNA y a las capacidades de atención de los Centros. Todo este proceso obra en expediente documental integrado por las Procuradurías Auxiliares, el primer documento que habrá de incorporarse es el oficio expedido por el Ministerio Público en el que decreta la ejecución de la medida de protección a favor del NNA mediante el cual lo deja bajo la guarda y custodia de la Procuraduría Auxiliar, posteriormente se realiza un acuerdo de radicación del expediente asignándole un número y clave para su identificación, se anexa el oficio mediante el que se ingresó al NNA, se realizan canalizaciones mediante oficio a las áreas de psicología y trabajo social y a lo largo de las intervenciones de los equipos multidisciplinarios se van anexando las actuaciones de sus intervenciones.

Los equipos multidisciplinarios están conformados idealmente por profesionales en derecho, psicología y trabajo social, para asegurar una visión multidisciplinaria en cada uno de los pasos a seguir para determinar, coordinar y dar seguimiento a las medidas de protección especial. Esto no significa que las acciones de restitución de derechos que determinen en cada plan de restitución de derechos sólo sean jurídicas, psicológicas o de trabajo social. Por ejemplo, habrá casos en los que hace falta una intervención médica especializada y el equipo se asegurará que tal acción esté incluida en el plan de restitución de derechos, así como de coordinar y dar seguimiento al área de la Secretaría de Salud encargada de prestar este servicio. Lo que se pretende es que el equipo multidisciplinario cuente con el mínimo de opiniones útiles para asegurar un diagnóstico integral de la situación de derechos vulnerados del NNA.

Su función principal es actuar como gestores y articuladores de todo aquello que se requiere del Estado, de organizaciones de la sociedad civil y de las familias para restituir derechos vulnerados o restringidos a NNA en cada caso atendido.

Una vez ratificada la medida que podrá ser hasta por un término de 90 días, el equipo multidisciplinario comienza su intervención. El área jurídica será la encargada de representar jurídicamente a ese NNA y dará el seguimiento ante las autoridades para conocer su situación legal y así poder tomar determinaciones para resolver la situación jurídica; el área de trabajo social es la encargada de solventar las necesidades de ese NNA en cuestión educativa, de salud, será la encargada de buscar redes familiares o de apoyo que puedan proveer de un cuidado digno y una crianza positiva a ese niño; por lo que respecta a la intervención psicológica se llevará a cabo una valoración para conocer si existe o no alguna afectación emocional en el NNA, brindará terapias al niño para trabajar sus duelos e historias de vulneraciones y en caso de encontrar redes familiares se intervendrán para valorar si son viables para poder reintegrar a ese NNA a vivir en familia.

Si pasados esos 90 días no se ha encontrado una familia viable para reintegrar al NNA, el Ministerio Público determinará dejarlo bajo la guarda y custodia de la PAPNNA hasta que se resuelva su situación jurídica y familiar.

Durante todo el tiempo que el NNA se encuentra institucionalizado la Procuraduría de Protección será la encargada de emitir las medidas especiales que restituyan sus derechos, podrá registrarlo en caso de que no cuente con un registro de nacimiento, inscribirlo ante el sector salud, educativo, garantizara que establezca comunicación y convivencia en caso de que se traten de familias de hermanos.

En el caso de que efectivamente se hayan encontrado redes de familia y que sean viables para proveer el cuidado adecuado al niño, se llevaran a cabo convivencias bajo la supervisión de psicología o trabajo social a fin de que las partes se vayan integrando como familia realizando un acompañamiento por parte del equipo para dotar a la familia de habilidades parentales y de crianza, de imposición de límites y disciplina, así como servir de contención al niño para que entienda que será a otra familia a la que se integrará y que deberá de respetar límites y roles de esa familia.

Hay tres posibles proyectos de vida para los NNA que ingresan al sistema de cuidados alternativos. El primero de ellos será la reintegración familiar; el segundo tramitar un juicio de pérdida de patria potestad para proceder a buscar la restitución de su derecho a vivir en familia por medio de la adopción considerando siempre la opinión de NNA ya que hay ocasiones en que se niegan a tener nuevas familias y prefieren seguir viviendo bajo el sistema de cuidados alternativos; y el tercero y último será prepararlos para una vida independiente, habrá de dotarlos de herramientas que les permitan afrontar la realidad social una vez que salgan del sistema.

Dentro de todas esas etapas del proceso de institucionalización, la Procuraduría deberá emitir medidas de restitución que respondan eficazmente a las necesidades del niño y a su situación individual y la de su familia, que garanticen un proceso de información, consulta y participación del niño y su familia,

que vayan acompañadas por la elaboración de un proyecto de vida del NNA, preparar al niño ante cualquier cambio de su situación y deberá de ser revisada periódicamente.

El camino puede parecer fácil pero resulta muy complicado y largo, las Procuradurías de Protección tienen escasos recursos, poco personal y hasta falta de sensibilización en el personal que se encuentra a cargo de estos NNA. Todos los casos son graves e igual de importantes pero los niños, niñas y adolescentes se convierten en víctimas del sistema que debería procurar la protección y garantía de sus derechos.

Todos los sujetos que intervienen en este proceso deberán considerar que al tomar cualquier decisión que afecte los derechos de NNA, no es adecuado tomar decisiones considerando sólo un derecho y darse por satisfecho al haberlo restituido. Es necesario tomar en cuenta todos los derechos del NNA, porque están estrechamente relacionados, y cuando uno es vulnerado o restringido, hay otros que también lo están.

Problematizando la institucionalización

La problemática a la que se enfrentan niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo es el uso desmedido de la institucionalización como forma de protección. Al año 2021 se registraron 675 NNA viviendo en casas hogar en el Estado de Guanajuato, sin embargo, únicamente se cuentan con 199 certificados de idoneidad que es el permiso que el estado otorga a las familias que considera idóneas para poder adoptar. Esa diferencia de 476 NNA sin que sea definitivo el número, ya que de esas 199 familias no todas podrán concretar la adopción, los certificados cuentan con un rango de edad para adoptar al NNA, si no hay NNA en ese rango de edad no se le podrá asignar a la familia. El resto de los NNA están esperando que se resuelva su situación jurídica y familiar, ya sea porque falta promover el juicio respectivo, porque están a punto de cumplir la mayoría de edad o porque no se ha buscado su red familiar.

En este sentido, la situación de los niños, niñas o adolescentes que están tutelados por el Estado bajo una medida excepcional de internamiento pasan por una diversidad de procesos psicológicos, físicos, emocionales, culturales, sociales, económicos, y de género en un período de la vida de gran importancia para su desarrollo y la formación de su personalidad. Los NNA que han perdido el cuidado parental sufren sistemáticas violaciones a todos sus derechos. No sólo la falta de cumplimiento del derecho fundamental a vivir en familia sino de otros igual de fundamentales, por ejemplo: existe un trato desigual y estigmatizante de la infancia callejera e institucionalizada, se omite a esta población del sistema educativo y de salud, de espacios de recreación, cultura y participación, existe una discriminación tutelar, como una constante en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la infancia discriminada es reconocida como objeto de atención, sin capacidad de escucha o participación, en los procesos de adopción se presenta todo tipo de discriminación: por discapacidad, defectos físicos, rasgos indígenas, o simplemente por ser mayor de tres años (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF,2011)).

A mi llegada a la Procuraduría Auxiliar del Municipio de Irapuato uno de los casos a los que me enfrenté y que considero la mayor falla del sistema de protección fue el del niño identificado con las iniciales B.A.Z.G. Se trata de un niño actualmente de ocho años de edad que ingresó al sistema de protección desde el año 2016. Si bien el caso ya estaba radicado a mi llegada se me asigna para darle seguimiento, los antecedentes son los siguientes:

El niño ingresa por una medida de protección en el mes de agosto de 2016 a la edad de dos años, el motivo: su mamá quien fungía como familia monoparental en ese entonces tenía 17 años, no contaba con redes de apoyo y presentaba problemas de drogadicción; dejaba encargado al niño por periodos largos con una familia que era su conocida, regresaba unos días por el niño y lo volvía a regresar a la familia, esta familia con la intención de hacer las cosas legalmente acude al entonces llamado CEMAIV del sistema DIF a denunciar que la mamá dejó al niño con ellos, que no quieren problemas pero que su intención es seguir cuidando al niño. El personal del CEMAIV les retira al niño argumentando que no son familiares de él y no lo pueden tener bajo su custodia, institucionalizan al niño quien hasta el día de hoy permanece en cuidados residenciales.

Las vulneraciones de derechos a las que B.A.Z.G. ha sido sometido bajo el sistema de protección han sido múltiples. El niño ha pasado a lo largo de seis años por seis centros de asistencia social; en dos sufrió violencia sexual por parte de compañeros de las mismas instituciones; de todas las instituciones han pedido su egreso lo que ha ocasionado en el niño un sentimiento de rechazo y abandono continuo. El niño constantemente acosa sexualmente a los niños que viven en los diversos centros por los que ha pasado ocasionado por los abusos que ha sufrido. Ha pasado por un proceso fallido de adopción ya que la familia adoptiva suspendió el proceso porque según su dicho no podía controlar al niño. Es importante señalar que B.A.Z.G. presenta diversos trastornos cognitivos ocasionados por la falta de apego, de un adulto disponible que le proporcione una respuesta sensible a sus necesidades.

Se promovió juicio de pérdida de patria potestad en el que madre comparece a juicio y pretende recuperarlo, durante el juicio se le ordena realizarse exámenes toxicológicos que resultan positivos, la sentencia concluye que pierda la patria potestad y quede bajo la protección de la Procuraduría Auxiliar.

Como parte de su tratamiento acude con paidopsiquiatra, neurólogo pediatra, psicóloga, sexóloga, terapia conductual para control de impulsos y está medicado. Mi pregunta es ¿el sistema garantizó la protección integral y la protección de B.A.Z.G.?, ¿No hubiera sido más protector rehabilitar y fortalecer a la madre del niño? ¿No hubiera sido más garante dotar de herramientas de cuidado parental a la madre? Este es un claro ejemplo de cuando el sistema es más vulnerador que protector de los NNA, en conclusiones del equipo multidisciplinario se ha visibilizado que el niño permanecerá al sistema por las condiciones y diversos trastornos que presenta, conscientes de la dificultad que representa encontrar una familia con las herramientas y habilidades que se requieren para adoptar a un niño con las necesidades de B.A.Z.G.

La situación en la que se encuentran los niños o adolescentes sin cuidado parental es diversa, de acuerdo con informes de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, en América Latina las niñas, niños y adolescentes que están en riesgo de perder el cuidado parental, así como los que ya lo han perdido, tienen características similares; la primera y más destacada es pertenecer a sectores pobres de la población.

Otras características destacadas en los NNA sin cuidado parental las constituyen el hecho de vivir en las zonas marginadas de las grandes ciudades, familias cuyos adultos no tienen trabajo, familias monoparentales, familias en las cuales se desarrollan situaciones de violencia, maltratos, abusos sexuales, inequidad de género, paternidad irresponsable, familias en las cuales los adultos son adictos a drogas o alcohol, cuyos adultos están en conflicto con la ley penal, familias con dificultad de acceso a la salud y educación, sin vivienda o en situación de hacinamiento, entre otras (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF,2011)).

A lo largo de los años han surgido en México diversos ejemplos de vulneraciones de derechos a niños y niñas en Centros de Asistencia Social tan conocidos como “La Gran Familia” en el Estado de Michoacán, “Casitas del Sur” en la Ciudad de México, en estos casos, los niños han sido víctimas de múltiples atrocidades como abusos sexuales y violaciones, humillaciones, adopciones irregulares, trata de personas, hasta tortura y desapariciones.

En la ciudad de Salamanca, Guanajuato, en el año 2017, en un albergue denominado “Ciudad de los Niños” se denunciaron hechos de abuso sexual, violencia y trata de personas. A través del portal de Aristegui Noticias se dio a conocer que un grupo religioso conformado por un sacerdote y algunas monjas eran los encargados del funcionamiento del CAS, en cuyo interior, las niñas, niños y adolescentes residentes sufrieron violaciones sistemáticas a sus derechos humanos. Los acontecimientos se difundieron a raíz de la sentencia de una juez federal quien conoció de un amparo promovido por el clérigo imputado, en representación de una niña que se encontraba bajo su custodia, contra la determinación de la autoridad ministerial de cambiarla de centro, tras haberse acreditado que fue víctima de quemaduras en las manos, infringidas dolosamente por una monja. En la resolución, la juzgadora dio cuenta exhaustiva de la violencia, lesiones y abusos relatados por las niñas, niños y adolescentes residentes en la “Ciudad de los Niños” (Velázquez, 2017).

Por los perjuicios que la institucionalización causa a los niños, niñas y adolescentes que la sufren, debe ser limitada a casos absolutamente excepcionales y por períodos muy breves. Además de exponerlos a situaciones que pueden implicar graves violaciones a sus derechos, las instituciones no son el ámbito apropiado para los niños y su permanencia en éstas genera atrasos en el desarrollo.

Las investigaciones científicas han alertado sobre los perjuicios que tiene la privación de familia y la institucionalización en las etapas tempranas del desarrollo, circunstancias que afectan de por vida a los sujetos que la han padecido, dejando secuelas físicas y en la salud mental. Los niños pequeños que han sido

institucionalizados presentan un mayor retraso en su capacidad de establecer interacciones sociales, que los que han sido cuidados en un ámbito familiar. Los perjuicios incluyen una variedad de problemas médicos graves, deficiencias en el crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos, problemas graves de expresión somática, retrasos en el desarrollo del lenguaje y de la comunicación, dificultades de integración, alteraciones sociales y de comportamiento (Palummo, 2013).

La falta de actividad, el aislamiento social y las condiciones degradantes de vida en las instituciones pueden llevar a una disminución del funcionamiento social y psicológico. Después de pasar un tiempo en una institución los niños pueden perder habilidades básicas que poseían al entrar, como la capacidad de cuidarse a sí mismos y de crear relaciones afectuosas.

Asimismo, de acuerdo con el Informe mundial sobre la violencia contra niños y niñas, la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida y los niños institucionalizados tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir abuso sexual que aquellos que tienen acceso a alternativas de protección basadas en la familia (Pinheiro, 2006).

En definitiva, la práctica de colocar a niñas y niños en instituciones los deja expuestos al peligro y a sufrir secuelas permanentes, privándoles de muchos de sus derechos y de la protección que necesitan.

La separación de los niños, niñas y adolescentes de su familia como medida de protección debe ser justificada, tener carácter temporal y ser orientada a la recomposición de los vínculos familiares y la reintegración al medio familiar en el marco de la consideración del interés superior del niño. Si bien se debe priorizar la restitución de los derechos de ese niño vulnerado, prioritario también será sanar el sistema familiar del niño para lograr a la reincorporación del niño a su familia y su comunidad, tan pronto lo permitan las circunstancias, siempre que eso no sea contrario a su interés superior, de otra manera si se restaura la persona del niño pero no a su familia será una medida de protección que no cumplió su cometido, protegerlo y restituirlo.

CONCLUSIONES GENERALES

El gran universo de los derechos humanos reconoce el derecho del NNA a vivir en familia. Esta normativa asume que la familia es el medio prioritario en que debe desarrollarse el NNA; por lo cual, la separación de éste de su familia debe ser la última medida a adoptar, siempre que su interés superior lo autorice, y de forma esencialmente temporal. En este sentido el Estado debe garantizar prioritariamente que sea la familia la que cumpla la función de cuidado del NNA y, por ende, debe intervenir sólo cuando ella falle en este cometido. En ese supuesto podrá hacer uso del recurso de la institucionalización de manera temporal y transitorio para que el NNA pase del sistema de cuidados residenciales a reincorporarse a una vida en familia, ya sea con su familia de origen, extensa, de acogida o adoptiva, sin descartarse que puedan fungir como familias cuidadoras personas que no tengan un lazo familiar con el NNA pero sí afectivo.

La práctica de colocar a niñas, niños y adolescentes en instituciones los deja expuestos a más vulneraciones por sus propios compañeros, cuidadores, instituciones y el Estado. Las consecuencias de la prolongada institucionalización como ya se mencionó provoca graves retrasos en el desarrollo, trastornos del apego y la vinculación, problemas de aprendizaje, trastornos de la personalidad, entre muchos otros.

Pese a que en la actualidad existe gran diversidad de estudios referentes a los problemas que ocasiona la institucionalización en niñas, niños y adolescentes, la sociedad y las instituciones continúan considerando que los centros de asistencia social pueden suplir los cuidados que solo una familia puede proveerle a un NNA, tan es así que existen centros de internamiento que admiten ingresos voluntarios en los que los padres dejan a los NNA en abandono pasando a ser hijos del Estado.

En este sentido, y teniendo en cuenta mi experiencia profesional, se debe destacar que los niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental, además de que su derecho a vivir en familia ha sido vulnerado, también sufren vulneraciones del derecho a la libertad, el derecho a la expresión y participación, el derecho a la intimidad, el derecho a la educación, entre otros, considerando que además previamente también han sufrido la vulneración de otros innumerables derechos que llevaron a la situación de separación con posibilidades de ser institucionalizados.

La institucionalización, tanto como sistema de protección como sistema de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es una medida poco recomendada sino hay un sistema que también proteja a la familia de ese NNA, sino hay una política de seguimiento a la necesidad e idoneidad de esa medida que restaure a la familia para superar su situación.

Por lo tanto, la medida de institucionalización de un NNA deberá fundamentarse en el marco de los derechos humanos de NNA y del interés superior de la niñez, así como de los principios idoneidad, necesidad, excepcionalidad y transitoriedad de la medida, es decir que sea la más viable, que sea inevitable y que sea temporal.

Teniendo en cuenta que los perjuicios que genera la institucionalización incluyen una variedad de problemas médicos graves, deficiencias en el crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos, problemas graves de expresión somática, retrasos en el desarrollo del lenguaje y de la comunicación, dificultades de integración, alteraciones sociales y de comportamiento (Palumbo, 2013).

Aunque se reconoce que los centros de asistencia social son una modalidad alternativa de cuidado de los NNA y que hasta cierto punto llegan a ser necesarios mientras no exista un programa nutrido de familias de acogimiento y programas eficaces de fortalecimiento familiar, siguen siendo la opción menos favorable para el cuidado de los niños mientras no se establezcan criterios obligatorios de la revisión periódica de la necesidad de la medida y se trabaje en el fortalecimiento familiar del contexto de ese NNA que fue separado de su familia. Por lo tanto, el alojamiento de niños, niñas y adolescentes en instituciones de cuidados alternativos a los de la familia debe ser el último recurso. En consecuencia, los sistemas de protección deberían preferir otras modalidades de cuidado a las de tipo residencial en instituciones, preferentemente, el fortalecimiento de la familia de origen para lograr la permanencia temporal en ámbitos familiares.

No obstante, en casos excepcionales, cuando no fuera posible aplicar algunas de dichas medidas y se deba adoptar la institucionalización, los niños, niñas y adolescentes deben tener derecho a protección y asistencia especial por parte de los Estados que deberán dirigir todas las acciones a restituir oportunamente el derecho del NNA a vivir en familia y su comunidad.

Se concluye que las medidas de protección que implican el acogimiento residencial es un modelo de protección a la infancia y adolescencia que deberá existir necesariamente pero como una medida de carácter transitorio para que el NNA pase de un sistema de cuidados alternativos a un sistema de cuidados familiares, siempre considerando la mejor opción y la que no sea contraria al interés superior del niño, puesto que para un determinado NNA lo mejor puede ser su reintegración familiar, pero para otro lo mejor puede ser su permanencia en un centro de asistencia social porque realmente corra un riesgo inminente fuera de él, dependiendo siempre de las características del NNA, de su situación concreta, de las relaciones que mantiene con su familia biológica, etcétera. Se deberá apostar al desarrollo de las capacidades de las familias para asumir la crianza y la protección integral de sus niños, niñas y adolescentes. Para que esta tarea dé buenos resultados, debe disponerse de los recursos necesarios, tanto humanos como profesionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Bentancor, M. L. (2016). *De la doctrina de la situación irregular a la protección integral: una aproximación crítica a los cambios en la orientación de la atención pública a la infancia y la adolescencia en Uruguay* (Tesis de licenciatura, Universidad de la República). doi:Archivo digital. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19052/1/TTS_AcostaBentancorMariana.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas (ACNUR, 2009). (s.f.). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. doi:<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (4 de Diciembre de 2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Distrito Federal, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021). *Código Nacional de Procedimientos Penales art.137*. CDMX: SISTA.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (28 de Mayo de 2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) art.4*. México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Castañer, A., & Griesbach, M. (2016). *Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes (1° ed.)*. México: UNICEF.
- Ciudades Amigas de la Infancia. (26 de Enero de 2021). *Enfoque de derechos de infancia+gobiernos locales=la fórmula con la que todos ganamos*. Obtenido de <https://ciudadesamigas.org/enfoque-derechos-infancia/>
- González Contró, M. (2011). ¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina. En *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes* (págs. 35-48). Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3011/7.pdf>
- González Contró, M. (2015). *Cuaderno de investigación: La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México (1° ed.)*. México.
- González Contró, M. (2017). Niños, Niñas y Adolescentes: La evolución de su reconocimiento constitucional como personas. En M. G. Contro, *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos* (págs. 185-195). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Moretti, M. P., & Torrecilla, N. M. (2019). Desarrollo en las infancias institucionalizadas y en familias de acogida temporal: Una revisión bibliográfica. *Interdisciplinaria*, 36(2), 263-281. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/180/18060566017/html/>

- ONU. (24 de Febrero de 2010). *www.acnur.org*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (29 de Mayo de 2013). *Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. Obtenido de https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/3990_d_CRC.C.GC.14_sp.pdf
- Palomino, A. (03 de Mayo de 2021). *La terrible historia del primer caso de denuncia de maltrato infantil*. Obtenido de <https://culturacolectiva.com/historia/mary-ellen-wilson-maltrato-infantil/>
- Palummo, J. (2013). *La situación de niñas, niños y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Pinheiro, P. S. (2006). *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*. https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/document_files/world_report_on_violence_against_children_sp.pdf.
- Poder Ejecutivo Federal. (02 de Enero de 1976). Decreto por el que se reforman diversos artículos del Decreto de 24 de octubre de 1974, por el que se reestructura el Instituto Nacional de Protección a la Infancia. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4832737&fecha=02/01/1976
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario)*. Obtenido de <https://www.rae.es/>
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF,2011). (s.f.). *Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados Parentales en América Latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. Buenos Aires: UNICEF. Obtenido de <https://www.relaf.org/biblioteca/Documento1.pdf>
- Roger, C., Hernández, X., D'Alessandre, V., & Sánchez, Y. (. (s.f.). *Cuaderno 08: El itinerario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos y políticos de los países latinoamericanos*. Obtenido de https://issuu.com/siproid/docs/sipi_cuaderno_itinerario_cdn_201508/2
- Senado de la República. (13 de 08 de 2008). *Gaceta Parlamentaria*. Obtenido de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/17353
- Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. (Primero de Agosto de 2019). Decreto legislativo 90. *Periodico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato No. 153*. Obtenido de <https://pepna.guanajuato.gob.mx/documentos/enormateca/Decreto-90-Creacion-PEPNA.pdf>
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). (2016). *La regulación de los centros de asistencia social en México: Un enfoque integral con perspectiva de derechos humanos*. México: IEPSA.

- Velázquez, K. (13 de Julio de 2017). *Golpes, abuso sexual y hambre en "Ciudad de los Niños", albergue dirigido por sacerdote*. Obtenido de <https://aristeguinoticias.com/1307/mexico/golpes-abuso-sexual-y-hambre-en-ciudad-de-los-ninos-albergue-dirigido-por-sacerdote-documentos/>
- Vergara, A., Peña, M., Chávez, P., & Vergara, E. (2015). Los niños como sujetos sociales: El aporte de los nuevos estudios sociales de la infancia y el análisis crítico del discurso. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 14(1), 55-65. doi:<https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue1-fulltext-544>