

# GUÍA PRÁCTICA PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

## PROCEDIMIENTO



**UNICEF**

**Isabel Crowley**  
Representante de UNICEF en México

**Dora Giusti**  
Jefa de Protección de la Niñez

**Karla Gallo**  
Oficial Nacional de Protección de la Niñez

---

**SISTEMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL  
DE LA FAMILIA**

**Sra. Angélica Rivera de Peña**  
Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del  
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

**Lic. Laura I. Vargas Carrillo**  
Titular del Sistema Nacional

**Mtra. Nelly Montealegre Díaz**  
Procuradora Federal de Protección de  
Niñas, Niños y Adolescentes

---

**Revisión y Colaboración:**

**Dirección General de Protección y Atención a  
Niñas, Niños y Adolescentes**

**Dra. Elva Leonor Cárdenas Miranda**  
Directora General de Protección y Atención a  
Niñas, Niños y Adolescentes

**Mtro. José Lugo Rodríguez**  
Director de Área

**Dra. Carmen Betsabé Lugo Rodríguez**  
Directora de Protección y Restitución de Derechos  
de Niñas, Niños y Adolescentes

---

Primera edición: Agosto, 2016.

Elaborado por:  
**Analia Castañer y Margarita Griesbach** de la Oficina de Defensoría de  
los Derechos de la Infancia, con la coordinación de **Karla Gallo**, Oficial  
Nacional de Protección de la Niñez de UNICEF México

*Se agradece a la Embajada del Reino de los Países Bajos en México por el  
apoyo a esta publicación.*

## PRESENTACIÓN

---

**G**arantizar y resguardar los derechos humanos, ha sido una prioridad para el Gobierno de la República, especial atención merecen las diversas reformas constitucionales impulsadas con la finalidad de fortalecer el marco jurídico de los derechos de la infancia y adolescencia, concretando la armonización de la legislación secundaria que dio paso a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, nacida de una iniciativa preferente realizada por el Presidente Enrique Peña Nieto y promulgada a menos de 100 días de la misma, el 4 de diciembre de 2014.

Dentro de ésta, hay que destacar la creación tanto de instancias como de mecanismos de coordinación, cuyo objetivo es articular a los diferentes actores y órdenes de gobierno, con el fin de materializar lo que la legislación nacional y los tratados internacionales señalan al respecto.

En ese sentido, la conformación y puesta en marcha de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como sus homólogas en las treinta y dos entidades federativas, es una contribución ejemplar, en materia de representación jurídica, protección especial y restitución integral de aquellos derechos restringidos o vulnerados.

Por lo que a fin de orientar las acciones al respecto, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en conjunto elaboraron la presente *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, herramienta metodológica diseñada para brindar la correcta protección y restitución de los mismos, a través de la identificación del riesgo o vulneración de sus derechos, tal como la determinación y aplicación de las medidas especiales en la materia.

Para servir a este propósito, la presente Guía se acompaña de una caja de herramientas, que incorpora recursos técnicos para llevar a cabo las acciones requeridas en cada caso en particular, considerando que no existen fórmulas específicas y que ninguna situación de vulneración es igual a otra, por lo que se debe realizar un análisis a profundidad de los lineamientos propuestos en este documento.

Confiamos plenamente en que este instrumento facilitará la labor que realizan las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, tanto en el orden federal como local, para que se garantice su participación y la restitución de sus derechos, al mismo tiempo que nos permita, seguir avanzando en la construcción de mecanismos efectivos para el ejercicio pleno de los derechos de la infancia y adolescencia mexicana.

Lic. Laura Vargas Carrillo  
*Titular del Sistema Nacional DIF*

## PRESENTACIÓN

---

La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley General) aprobada el 4 de diciembre de 2014 representa un hito 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 (Federal y locales) y el procedimiento que se debe seguir para la protección y restitución de los derechos de forma integral.

Uno de los mayores desafíos en el cumplimiento de la Ley General es que todos los operadores de los mecanismos de protección especial conozcan y tengan herramientas concretas y prácticas para la restitución de los derechos de niñas y niños. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), específicamente la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, tiene la atribución de desarrollar lineamientos y procedimientos para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por todo lo anterior, una vez más el SNDIF y UNICEF México unieron esfuerzos para desarrollar esta Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Caja de Herramientas. Este documento busca apoyar a los funcionarios públicos para que conozcan paso a paso los contenidos del procedimiento señalado por el artículo 123 de la Ley General (Guía Práctica) y, al mismo tiempo, cuenten con recursos técnicos, herramientas prácticas y ejemplos concretos para su aplicación (Caja de herramientas).

Estoy segura de que la aplicación adecuada de los mecanismos para la protección especial y restitución de derechos, podrían cambiar la vida de miles de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos hayan sido vulnerados por cualquier situación. Por ello, UNICEF en México reafirma su compromiso para seguir trabajando con las instituciones del Estado y con la sociedad civil a fin de construir una cultura que promueva y proteja los derechos de la infancia y la adolescencia en el país y, de esta forma, cumplir con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Isabel Crowley  
*Representante de UNICEF en México*

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
1.1 ¿Para qué sirve la Guía Práctica?	<b>10</b>
1.2 ¿Cómo se usa esta Guía Práctica?	<b>10</b>
<b>2. MENSAJES INICIALES</b>	<b>12</b>
2.1 Es importante que sepas que...	<b>12</b>
2.2 ¿Para qué servirá instrumentar los cambios que dispone la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?	<b>13</b>
<b>3. ENFOQUES DE LA INFANCIA A LO LARGO DEL TIEMPO</b>	<b>14</b>
3.1 ¿Por qué es importante conocer estos enfoques sobre la infancia?	<b>15</b>
<b>4. ENFOQUE DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</b>	<b>17</b>
4.1 Diferencias centrales entre el enfoque tutelar y el enfoque de derechos.	<b>18</b>
<b>5. LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</b>	<b>19</b>
5.1 Derechos de niñas, niños y adolescentes previstos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	<b>20</b>
5.2 Principios rectores para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.	<b>21</b>
5.3 El principio del interés superior del niño como instrumento para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.	<b>23</b>
5.4 Mecanismos institucionales para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.	<b>24</b>
5.5 ¿Qué es la Procuraduría de Protección?	<b>25</b>
5.6 ¿Qué hace la Procuraduría de Protección?	<b>25</b>
5.7 ¿Qué son los equipos multidisciplinarios de casos?	<b>28</b>
5.8 ¿Cuál es la función de los equipos multidisciplinarios de casos de la Procuraduría de Protección?	<b>30</b>
5.8.1 En contextos rurales	<b>31</b>
5.8.2 En contextos urbanos	<b>31</b>
5.9 ¿Cuál es la diferencia entre lo que hace la Procuraduría de Protección y lo que hacen otras instituciones del Estado?	<b>32</b>

5.10 ¿Qué son las medidas de protección especial para la restitución integral de derechos?	<b>33</b>
5.11 ¿Qué son las medidas urgentes de protección?	<b>33</b>
5.12 ¿Cómo determina la Procuraduría de Protección las medidas de protección especial y urgentes de restitución integral de derechos?	<b>34</b>
<b>6. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL Y/O URGENTES</b>	<b>37</b>
<hr/>	
6.1 Detección o recepción de casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.	<b>37</b>
6.1.1 ¿De qué se trata la detección?	<b>38</b>
6.1.2 ¿Quiénes detectan?	<b>39</b>
6.1.3 ¿Qué pueden hacer quienes detectan?	<b>39</b>
6.1.4 ¿Cómo abrir canales para la detección y canalización de casos?	<b>40</b>
6.1.5 Registrar minuciosamente toda la información (conformar expedientes)	<b>41</b>
6.2 Acercamiento a la familia o lugares en donde se encuentren las niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos	<b>43</b>
6.2.1 ¿Qué es el acercamiento a la familia o lugares en donde se encuentren niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos?	<b>43</b>
6.2.2 ¿Cómo diagnostica la Procuraduría de Protección la situación de derechos de niñas, niños y adolescentes?	<b>43</b>
6.2.3 ¿Quién lo hace?	<b>44</b>
6.2.4 ¿Cómo se define quién lo hace?	<b>45</b>
6.2.5 Entrevista con personas adultas de la familia.	<b>45</b>
6.2.6 Entrevista con la niña, niño o adolescente.	<b>48</b>
6.3 Diagnóstico de derechos vulnerados o restringidos y elaboración del plan de restitución de derechos	<b>51</b>
6.3.1 ¿Qué es el diagnóstico de derechos vulnerados o restringidos?	<b>51</b>
6.3.2 ¿Cómo se hace?	<b>51</b>
6.3.3 ¿Qué es el grado de coerción?	<b>52</b>
6.3.4 ¿Cómo se define el grado de coerción?	<b>52</b>
6.3.5 ¿Qué implica en la práctica?	<b>52</b>
6.3.6 ¿Cuándo se determinan las medidas urgentes de protección?	<b>53</b>
6.3.7 ¿Qué decisiones se toman para la protección inmediata de una niña, niño o adolescente?	<b>54</b>

6.3.8 ¿Qué es el plan de restitución de derechos?	<b>54</b>
6.3.9 ¿Cómo se elabora?	<b>55</b>
6.3.10 ¿Qué se necesita para elaborar un plan de restitución de derechos?	<b>56</b>
6.3.11 ¿Qué contiene un plan de restitución de derechos?	<b>57</b>
6.3.12 ¿Qué decisiones se toman en el momento de elaborar el plan de restitución de derechos?	<b>58</b>
6.4 Acuerdos y coordinación con las instituciones a las que corresponda ejecutar las medidas de protección especial del plan de restitución de derechos	<b>61</b>
6.4.1 ¿Cómo lo hace la Procuraduría de Protección?	<b>61</b>
6.4.2 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial penales.	<b>62</b>
a. Acercamiento con el agente del Ministerio Público.	
b. Preparación de la niña, niño o adolescente antes de la diligencia.	
c. Preparación de la familia antes de la diligencia.	
d. Acompañamiento a la niña, niño o adolescente y su familia durante las diligencias.	
e. Coadyuvancia con el agente del Ministerio Público.	
6.4.3 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial en juzgados familiares.	<b>63</b>
a. Acercamiento al Juez o Jueza de lo familiar.	
b. Representación coadyuvante de la Procuraduría de Protección.	
c. Dar seguimiento al procedimiento judicial para evitar que se violen las garantías individuales de la niña, niño o adolescente en juzgados familiares.	
6.4.4 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial (servicios o acciones) de instituciones especializadas del Estado.	<b>64</b>
a. Acercamiento con la o el encargado directo de brindar el servicio especializado a la niña, niño o adolescente.	
b. Acuerdo sobre la metodología para el intercambio de información.	
c. Acuerdo sobre la metodología para el seguimiento de cada acción.	
6.4.5 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial (servicios o acciones) de organizaciones de la sociedad civil o grupos comunitarios.	<b>65</b>
a. Acercamiento con la o el encargado directo de brindar el servicio especializado para la niña, niño o adolescentes.	
b. Formalización del acuerdo de prestación de servicios.	

- c. Acuerdo sobre la metodología para el intercambio de información.
- d. Acuerdo sobre la metodología para el seguimiento de cada acción.

## 7 SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES DEL PLAN DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS Y CIERRE DEL CASO **67**

---

7.1 Pasos para dar seguimiento a las medidas de protección del plan de restitución de derechos	<b>67</b>
7.1.1 ¿Qué hace el equipo de la Procuraduría de Protección?	<b>67</b>
7.1.2 ¿Qué decisiones se toman en el momento de dar seguimiento al plan de restitución de derechos?	<b>67</b>
7.1.3 ¿Cómo hace el seguimiento el equipo de la Procuraduría de Protección?	<b>68</b>
7.2 Pasos para el cierre de casos	<b>71</b>
7.2.1 ¿Qué hace el equipo de la Procuraduría de Protección?	<b>71</b>
7.2.2 ¿Cuánto tiempo dura abierto un caso?	<b>71</b>





© UNICEF México/MRamos

---

# GUÍA PRÁCTICA PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

PROCEDIMIENTO

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**ste documento contiene el procedimiento, ejemplos e información útil para la implementación de las medidas de protección especial de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) por parte de la Procuraduría de Protección<sup>1</sup>, en su tarea de articular, coordinar y dar seguimiento a las medidas de protección especial y de restitución integral de derechos en cada caso atendido.

Es un hecho que cada entidad federativa o municipio deberá adaptar el procedimiento a su propia realidad y contexto. Sin embargo, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante y contexto LGDNNA) genera parámetros metodológicos de acción, que son obligatorios y que garantizan que las niñas, niños y adolescentes cuenten con una Procuraduría de Protección especializada que realice acciones específicas para garantizar el cumplimiento de sus derechos, al momento de recibir protección especial y restitución integral de los mismos. Es con base en las acciones específicas que dispone la LGDNNA, que se ha desarrollado esta metodología para cumplir con el procedimiento que establece el artículo 123, incorporan-

### 1.1 ¿Para qué sirve esta Guía Práctica?

do algunos ejemplos prácticos para realizarlo.

Esta Guía Práctica contiene información teórica y práctica sobre cómo desarrollar el procedimiento establecido en el artículo 123 de la LGDNNA que le será útil a las y los servidores públicos que **determinarán, coordinarán y darán seguimiento a las medidas de protección especial y urgentes.**

Como se verá más adelante con detenimiento, **las medidas de protección** son todas las acciones y servicios (incluidas las medidas ur-

### 1.2 ¿Cómo se usa esta Guía Práctica?

gentes) dirigidos a la protección y restitución de derechos vulnerados o restringidos.

El documento está conformado de dos partes. La **primera** contiene la propuesta de metodología que describe el **procedimiento** para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección especial. La **segunda** es una **caja de herramientas** que contiene material de consulta al que se puede recurrir a la hora de implementar las medidas de protección especial, así como ejemplos y sugerencias de aplicación que pueden servir de guía en la práctica.

Para facilitar la lectura, cada uno de los pasos contemplados en la LGDNNA para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección especial de derechos de NNA aparece en un color particular, tanto en

<sup>1</sup> Federal y locales.



© UNICEF México/MRamos

### 2. MENSAJES INICIALES

#### **Al revisar esta Guía Práctica, es posible que estés pensando:**

*“¿Por qué tengo que trabajar como dice la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes? Las leyes dicen cosas que luego no pueden aplicarse a la realidad. Los que hacen las leyes no entienden cómo funcionan las cosas con la gente de carne y hueso”*

*“Atiendo más casos de los que puedo, son muchísimos... ¿Y además quieren que lo haga diferente? No tengo tiempo ni energía, la sobrecarga de trabajo es enorme”*

*“Los cambios que proponen las leyes no tienen en cuenta cómo eso afecta a quienes trabajamos directamente con la gente”*

*“No puedo cambiar la forma de hacer las cosas. Como lo hago es la única manera”*

*“Lo que propone la ley es lo mismo que ya venimos haciendo. Lo hemos hecho durante años. Yo ya llevo muchos años atendiendo de esta manera”*

*“No sirve que me digan cómo hacer mi trabajo, porque lo he aprendido a hacer durante mucho tiempo y de este modo se me acomoda. Si funciona bien así como lo hacemos, ¿para qué cambiar? No tiene caso”.*

**Todas estas inquietudes son absolutamente reales. Todos los momentos de cambio generan crisis. Y en general, lo que ayuda a salir de las crisis es pensar desde otra óptica: el cambio no significa que lo anterior no sirve; sino que existe la posibilidad de hacer cosas nuevas. Al principio cuesta, pero a largo plazo se adquiere mayor conocimiento, y entonces el trabajo resulta más fácil.**

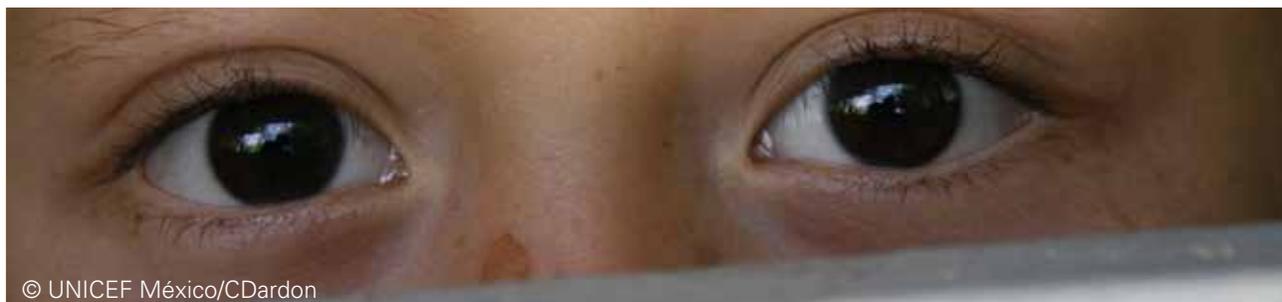


© UNICEF/UN018751/Zehbrauskas

#### **2.1 Es importante que sepas que...**

La LGDNNA establece cambios de estructuras y de acciones, porque hay aspectos que se pueden mejorar. Seguramente te serán familiares muchos aspectos que la LGDNNA busca modificar. Piensa por ejemplo en la cantidad de veces en que no has podido hacer algo por falta de presupuesto; o la cantidad de veces que has tenido que hacer cosas más allá de tus funciones, para proteger a una niña, niño o adolescente. La LGDNNA busca lograr coordinación y distribución de acciones, presupuestos específicos, entre otras acciones que facilitarán la tarea.

## 2.2 ¿Para qué servirá instrumentar los cambios que dispone la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?



© UNICEF México/CDardon

### Los cambios previstos por la LGDNNA benefician el trabajo directo con NNA:

Para lograr la protección y restitución integral de derechos de NNA, la LGDNNA señala:	Eso beneficia tu trabajo cotidiano porque:
La distribución de tareas y responsabilidades de autoridades federales, locales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, familias, niñas, niños y adolescentes. La responsabilidad de atender a las NNA y proteger sus derechos no recae en una sola institución.	Cada autoridad, ciudadano y miembro de la familia hace lo que le toca hacer para que la protección y restitución de derechos de las NNA sea efectiva. Eso ayuda a que no se dupliquen tareas y se colapsen los sistemas de asistencia.
La obligación de que ocurran varios cambios, en muchas esferas, que harán posible la protección y restitución integral de derechos.  La obligación de cambiar no recae sobre una sola institución.	Cada institución del Estado tendrá que especializarse en cómo atender a las NNA. Las familias y la sociedad, cuando sea el caso, participarán en la restitución de los derechos de los NNA desde sus obligaciones específicas.  La Procuraduría de Protección determinará qué medidas de protección y de restitución de derechos urgentes son necesarias en cada caso, y vigilará que las instituciones del Estado las provean según sus competencias.
La articulación entre quienes están en contacto con NNA a quienes se les han vulnerado sus derechos, para asegurar que se les restituyan.	Se evitará la fragmentación en la atención de NNA, la repetición y superposición de intervenciones por diferentes instituciones y la sobrecarga de trabajo generada por estas razones.
La instalación de una instancia colegiada dedicada a establecer instrumentos, procedimientos, servicios y acciones de protección, y de una Procuraduría de Protección que se encargará de detectar y atender casos cuando se vulneren o restrinjan derechos a NNA, así como la asignación de presupuesto para ello. También ordena que se genere y conjunte información sobre infancia y se evalúe si las políticas funcionan.	Teniendo esta estructura, quienes atienden casos de manera directa pueden contar con el apoyo de una estructura especializada amplia, recibir orientaciones basadas en análisis de datos, y hacer llegar información sobre obstáculos y logros en la atención directa de casos.
Metodología específica para quienes formen parte de la Procuraduría de Protección, encargados de determinar medidas de protección y dar seguimiento hasta su cumplimiento, en cada caso atendido.	Concentrarse en perfeccionar el método para brindar atención directa, aplicando el procedimiento previsto en la LGDNNA a la realidad que viven NNA.

### 3. ENFOQUES DE LA INFANCIA A LO LARGO DEL TIEMPO

**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.

Hace muchos años, no se percibía diferencia alguna entre NNA y adultos. Se les consideraba como “adultos pequeños”, y no existían acciones especiales para atenderlos. *Esta etapa se llama enfoque indiferenciado de la infancia.*

Posteriormente, se consideraba que 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. *Este enfoque de la infancia se llama tutelar.*

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. *Este es el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes.*



© UNICEF México/MRamos

### 3.1 ¿Por qué es importante conocer estos enfoques sobre la infancia?



Las acciones adecuadas para proteger y restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes son las que se ven y realizan desde un **enfoque de derechos**. Pero por lo general, los otros dos enfoques (el indiferenciado y el tutelar) se filtran en nuestras miradas y en nuestras acciones.

Por ejemplo...

Si alguien te preguntara *“¿Existen diferencias entre las niñas, los niños y los adolescentes, y las personas adultas?”* ¿Qué responderías?

Seguramente dirías que *“por supuesto”* y que es *“algo evidente”*.

Son etapas de desarrollo diferentes y por eso las habilidades cognitivas, motrices, emocionales, el conocimiento adquirido, entre otras cosas, son diferentes en ambas etapas de la vida: la adulta y la infancia.

Sin embargo, el enfoque indiferenciado y el enfoque tutelar de la infancia están presentes muchas veces en la forma de actuar con niñas, niños y adolescentes.

Por ejemplo:

Como personas adultas, nos es difícil pensar de un modo que no sea el propio de una persona adulta. Es lógico, pero tiene consecuencias al interactuar con niñas, niños y adolescentes. Muchas veces asumimos que ellos pueden pensar como nosotros, hacer razonamientos como los adultos, manejar información que los adultos ya conocemos, entre otras cosas.

Cuando esto sucede, no nos damos cuenta que se filtra el enfoque **indiferenciado** de la infancia. Piensa en la cantidad de veces que te has irritado ante un retraso involuntario de tu hijo o hija y te haces la pregunta *“¿Qué no se da cuenta que es importante que se dé prisa? No puedo llegar tarde al trabajo pero parece que no lo entiende”*.

En efecto, el niño o niña no lo entiende, pero para ti es obvio porque eres adulto. Un niño, niña o adolescente, no tiene información sobre contextos laborales y las implicaciones que tiene llegar tarde. No cuenta con las habilidades ni información para comprenderlo por sí mismo.

*¿Cuántas veces has escuchado que son los adultos los que “saben” qué necesita una niña, niño o adolescente?*

Al actuar siguiendo ideas como ésta, se filtra el **enfoque tutelar**. 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. Por ejemplo, con niñas y niños que no cuentan con personas adultas que los cuiden, con niñas y niños que padecen enfermedades, entre otras “situaciones irregulares”.

## PROCEDIMIENTO

### REFLEXIONA SOBRE LA DIFERENCIA ENTRE:

Hacer lo que el adulto cree que es mejor para la niña, niño o adolescente	Saber que la niña, niño o adolescente es titular de derechos y darle lo que necesita para ejercerlos
Darle a la niña, niño o adolescente lo que le falta para poder desarrollarse bien	Tener en cuenta todos los derechos que le son inherentes y restituírselos si no está accediendo a ellos
Desarrollar acciones solidarias y de beneficencia, para ayudar a niñas, niños y adolescentes	Cumplir con la obligación de que toda niña, niño o adolescente acceda a sus derechos y pueda ejercerlos

Justo ésa es la diferencia entre el enfoque tutelar, que ve a la niña, niño o adolescente como **objeto de protección** solamente (primera columna) y el **enfoque de derechos**, que lo ve como sujeto (titular) de derechos (segunda columna).



© UNICEF México/MRamos

## 4. ENFOQUE DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

**E**l enfoque de derechos reconoce a los NNA como sujetos de derechos. No los considera un grupo vulnerable, sino uno con capacidades (acordes a su etapa de desarrollo) de defender y exigir sus derechos. Y por supuesto, de emitir opiniones sobre cualquier decisión que afecte de alguna manera sus vidas y sus derechos.

El enfoque de derechos reconoce también al Estado, la familia y la sociedad, como **garantes de los derechos de NNA**, es decir, responsables obligados de garantizar que NNA accedan a sus derechos de manera **progresiva e integral**.

De manera progresiva significa que a medida que la NNA adquiere mayores capacidades a

lo largo de su desarrollo, la persona adulta abre mayores espacios para que tome decisiones propias y ejerza sus derechos de forma cada vez más autónoma. Esto se conoce como **principio de autonomía progresiva**.

De manera integral significa que al tomar cualquier decisión que afecte los derechos de NNA, no es adecuado tomar decisiones considerando sólo **uno** de esos derechos y darse por satisfecho al haberlo restituido. Ello genera acciones fragmentadas que pueden ser muy peligrosas. Es necesario tomar en cuenta todos los derechos de NNA, porque están estrechamente relacionados, y cuando uno es vulnerado o restringido, hay otros que también lo están. Este es el principio de **integralidad de derechos**.



### Por ejemplo:

*Se detecta que una niña padece de una enfermedad que requiere mucho tiempo de hospitalización. Se activan acciones en este sentido y recibe tratamiento especializado. El hospital está lejos de su casa y sólo puede estar acompañada siempre por un mismo familiar.*

*Al ingresar al hospital esta niña tendrá garantizado su derecho de acceso a la salud, pero ¿a qué otro de sus derechos no estará teniendo acceso? Si sólo se contempla la esfera de la salud física, ¿qué aspectos de la esfera íntegra de su vida no se están considerando? Por ejemplo: al estar en el hospital, ¿podrá continuar sus estudios?*

*¿Cómo se podría restituir su derecho a estar en contacto (de algún tipo, no necesariamente presencial) con otros miembros de la familia y/o de sus amigos? ¿Pensaste en si la niña está recibiendo apoyo escolar en el hospital?*

## 4.1 Diferencias centrales entre el enfoque tutelar y el enfoque de derechos

### Enfoque tutelar

#### EL ADULTO

“Sabe”, decide y hace lo que cree que el niño (que no sabe y no puede), necesita.

Brinda **asistencia y protección**

### Enfoque de derechos de NNA

#### NNA

Es **titular de derechos.**

Sus derechos le son inherentes (no es algo que “le dan” los adultos)

#### La persona adulta

Tiene la **obligación** de garantizar que toda NNA tenga las condiciones adecuadas para ejercer todos sus derechos.

Es **garante de derechos.**

## 5. LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

En la actualidad, la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** es el marco normativo que materializa el enfoque de derechos. Constituye un cambio de paradigma esencial en términos de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en el país. La Ley General supera el enfoque tutelarista.

La LGDNNA entró en vigor el 5 de diciembre de 2014 y es un avance importantísimo para los derechos de NNA en México. Es-

tablece las obligaciones específicas de los distintos actores gubernamentales y sociales, y la manera en que deben trabajar coordinadamente en todo el país para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes obliga a las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales a adoptar las medidas necesarias para garantizar los siguientes derechos<sup>2</sup> a todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación de ningún tipo o condición.



© UNICEF México/FNielli

<sup>2</sup> La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 13 enlista estos derechos de manera enunciativa, más no limitativa.

## PROCEDIMIENTO

### 5.1 Derechos de niñas, niños y adolescentes previstos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

- I. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo
- II. Derecho de prioridad
- III. Derecho a la identidad
- IV. Derecho a vivir en familia
- V. Derecho a la igualdad sustantiva
- VI. Derecho a no ser discriminado
- VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral
- VIII. Derecho a una vida libre de violencia
- IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social
- X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad
- XI. Derecho a la educación
- XII. Derecho al descanso y al esparcimiento
- XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura
- XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información
- XV. Derecho de participación
- XVI. Derecho de asociación y reunión
- XVII. Derecho a la intimidad
- XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso
- XIX. Derecho de niñas, niños y adolescentes migrantes
- XX. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes asimismo establece cuáles son los principios generales<sup>3</sup> a los que es necesario apegarse para asegurar la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

<sup>3</sup> Los principios son rectores de las decisiones a tomar. Es importante diferenciar cada derecho de los principios rectores. La confusión entre derechos principios puede llevar a falsos dilemas, y la salida a los mismos es que necesariamente debe contemplarse la restitución de todos los derechos, a la luz de todos los principios. Cada derecho debe ser restituido, y al mismo tiempo, deben analizarse las decisiones a tomar en casos que implican a NNA a la luz de los diversos principios contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño y su Comité, así como por la LGDNNA. Por ejemplo, el principio de integralidad de derechos, de autonomía progresiva, de interculturalidad, de menor separación de la familia, de individualidad, entre otros. En la caja de herramientas de esta Guía Práctica aparecen ejemplos para diferenciar el momento en que se analizan los derechos a restituir y la transversalización de principios, especialmente el principio de interés superior del niño.

## 5.2 Principios rectores para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 6)

- I. Interés superior de la niñez<sup>4</sup>
- II. Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes
- III. Igualdad sustantiva
- IV. No discriminación
- V. Inclusión
- VI. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo
- VII. Participación
- VIII. Interculturalidad
- IX. Corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades
- X. Transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales
- XI. Autonomía progresiva
- XII. Principio pro persona
- XIII. Acceso a una vida libre de violencia
- XIV. Accesibilidad

<sup>4</sup> El artículo 3 párrafo 1ro de la Convención sobre los Derechos del Niño menciona que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Acorde a esta definición del interés superior del niño será el término que utilizaremos para hacer referencia a este principio.



© UNICEF México/EHartz

## 5.3 El principio del interés superior del niño como instrumento para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes

Este es un **principio** central para tomar decisiones desde el enfoque de derechos de NNA y, por lo tanto, es esencial para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección para la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, apegadas a lo dispuesto por la LGDNNA.

Según la **Observación General N° 14** (en adelante OG N° 14) del Comité de los Derechos del Niño<sup>5</sup> el interés superior del niño es:

-  • **Un derecho sustantivo**  
Es derecho de 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.<sup>6</sup>
-  • **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.<sup>7</sup>

El interés superior del niño es un principio central para la protección y restitución de derechos humanos. Para atender las disposiciones previstas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todo procedimiento relacionado con la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes debe apegarse a la evaluación y determinación del interés superior del niño. En la caja de herramientas se desarrollan reglas básicas para su aplicación (ver en caja de herramientas: *apartado 4.3.8 Guía para la determinación del interés superior del niño al solicitar medidas urgentes de protección; apartado 4.4.4 c. 1 ejemplo de cuadro guía para la determinación del interés superior del niño durante el diseño del plan de restitución de derechos, apartado 4.6.2 Determinación del interés superior del niño en el momento del seguimiento a la ejecución de medidas de protección especial del plan de restitución de derechos*), entre otras.

Después de mencionar los derechos de niñas, niños y adolescentes contenidos en la LGDNNA y los principios rectores para toda actuación vinculada con infancia y adolescencia, se mencionarán algunos mecanismos institucionales centrales establecidos por la Ley.

<sup>5</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones del 14 de enero al 1 de febrero de 2013.

<sup>6</sup> Observación General N° 14, Comité de los Derechos del Niño, pág. 4

<sup>7</sup> *Ibidem*

## 5.4 Mecanismos institucionales para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes

### La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes incluye:

**M**ecanismos institucionales y lineamientos para diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y acciones vinculadas con derechos de niñas, niños y adolescentes.

Disposiciones obligatorias para todas las autoridades de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), y también para las familias, la sociedad civil organizada y el sector privado.

#### Elementos centrales de la LGDNNA:



El **Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos** de Niñas, Niños y Adolescentes es un “gran paraguas” que vela por los derechos de niñas, niños y adolescentes, en general.

Las **Procuradurías de Protección** son el mecanismo que mantiene abierto ese paraguas para proteger a NNA ya que atienden casos cuando se están vulnerando derechos de niñas, niños y adolescentes.

## 5.5 ¿Qué es la Procuraduría de Protección?

Es una estructura que define qué servicios se requieren y que instituciones deben actuar en cada caso atendido para asegurar la restitución integral de derechos vulnerados o restringidos.

Al recibir un caso, la Procuraduría de Protección **determina** qué acciones son necesarias para restituir los derechos vulnerados o restringidos en cada caso atendido, coordina las acciones de las

instituciones que realizan dichas acciones y da **seguimiento** hasta constatar que, efectivamente, NNA tengan acceso y ejerza todos sus derechos.

El equipo de caso de la Procuraduría se constituye como **garante de la restitución integral de derechos** de cada NNA, porque se asegura que estén recibiendo todos los servicios que requieren, durante el tiempo necesario y en la medida adecuada.

## 5.6 ¿Qué hace la Procuraduría de Protección?

**Detecta o recibe** casos de restricción y vulneración de derechos de NNA y establece **contacto** con NNA y su familia para **diagnosticar** la situación de derechos.

**Elabora** un plan de restitución integral de derechos, **gestiona** y **articula** con las instituciones del Estado, con las familias y las organizaciones de la sociedad civil para que se ejecuten las medidas de protección<sup>8</sup> especial y/o urgentes que cada caso requiera.

Puede **representar**, proteger y defender legalmente a NNA.

Da **seguimiento** a todas las medidas contenidas en el plan de restitución para asegurar que se cumplan las acciones especializadas que se requieran (salud, educación, protección social, procuración y administración de justicia, cultura y deporte) y todas las necesarias según cada caso para que NNA accedan a sus derechos. **Verifica** que quienes las ejecutan actúen de manera oportuna y articulada. Constata que todos los derechos vulnerados o restringidos estén garantizados, **documenta** todo en un expediente y cuando los derechos son restituidos a la NNA, **cierra** el caso.

<sup>8</sup> El Reglamento de la LGDNNA establece que las medidas de protección pueden ser “medidas de protección especial” y “urgentes de protección especial”

## Gráficamente, la Procuraduría de Protección es:

Una estructura que “conecta” derechos de NNA vulnerados o restringidos, con servicios especializados del Estado<sup>9</sup> y la sociedad. Su labor es **gestionar y articular** servicios adecuados para cada caso atendido (medidas de protección especial y urgentes)



Se mencionan éstas como ejemplo, pero en realidad conecta con **todas** las instituciones y recursos federales, estatales y comunitarios necesarios para restituir todos los derechos vulnerados o restringidos, en cada caso atendido.

Al respecto se sugiere que el procedimiento incluya especialmente la **designación de un enlace estable** en cada institución para la adecuada articulación y efectividad de las acciones.

<sup>9</sup> Dice la Observaciones General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño en su párrafo 20: "En efecto, todas las medidas adoptadas por un Estado afectan de una manera... Cuando una decisión vaya a tener repercusiones importantes en uno o varios niños, es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior..."

## La LGDNNA dispone la creación de:

### Una **Procuraduría Federal de Protección**:

Tiene varias funciones, pero en lo que respecta a la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección especial, detecta, se acerca a diagnosticar la situación de derechos, elabora planes de restitución y da seguimiento de acuerdo con lo estipulado en el artículo 123 como lo dicta la LGDNNA.<sup>10</sup>

### **Procuradurías Locales de Protección** (una por cada Entidad Federativa):

Las Procuradurías Locales de Protección también tienen diversas funciones, pero al igual que la Procuraduría Federal, en lo que respecta a la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección especial, logran estar en contacto con las familias y NNA. Deben crear **oficinas regionales de la Procuraduría Local de Protección**,<sup>11</sup> para tener espacios cerca de las localidades, municipios o ciudades que les corresponda atender.

### Área especializada de **primer contacto en municipios**:

La LGDNNA indica que los municipios deberán contar con un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con NNA<sup>12</sup> y serán el enlace con las instancias locales y federales competentes, para trabajar en coordinación con la Procuraduría Local, especialmente en el momento de la detección de casos.

### **Se sugiere**

Que las Procuradurías de Protección y el área especializada de primer contacto con municipios, organicen sus recursos de modo que puedan contar con **equipos de caso**.

10 El artículo 123 de la LGDNNA establece el procedimiento que deberán seguir las Procuradurías de Protección para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

11 La LGDNNA establece en el artículo 124 último párrafo lo siguiente: "Las leyes de las entidades federativas establecerán las medidas necesarias que permitan la desconcentración regional de las Procuradurías de Protección, a efecto de que logren la mayor presencia y cobertura posible en los municipios y, en el caso de la Ciudad de México, en sus demarcaciones territoriales".

12 La LGDNNA establece en su artículo 139: "Las leyes de las entidades federativas preverán que las bases generales de la administración pública municipal, dispongan la obligación para los ayuntamientos de contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que fungirán como **autoridad de primer contacto** con niñas, niños y adolescentes y que serán el **enlace** con las instancias locales y federales competentes". La instancia a que se refiere el presente artículo [Sistemas Municipales de Protección] coordinará a los servidores públicos municipales o de las demarcaciones territoriales del DF, cuando en la operación, verificación y supervisión de las funciones y servicios que les corresponden, detecten casos de violación a los derechos contenidos en la presente Ley, a efecto de que se dé vista a la Procuraduría de Protección competente de forma inmediata".

### 5.7 ¿Qué son los equipos multidisciplinarios de casos?

Contar con equipos multidisciplinarios que puedan llevar a cabo paso por paso el procedimiento establecido en el artículo 123 de la LGDNNA optimiza recursos y permite que la acción de la Procuraduría de Protección llegue de manera directa y adecuada a NNA y sus familias (ver en caja de herramientas: *3. Herramientas recomendadas para la operación de las Procuradurías de Protección en cuanto a las medidas de protección especial, apartado 3.1 y 3.7*)<sup>13</sup>

El trabajo en equipos multidisciplinarios de casos debe lograrse tanto al interior de la Procuraduría de Protección (equipos a cargo de acercarse a diagnosticar la situación de derechos, diseñar el plan de restitución y todos los demás pasos del artículo 123 de la LGDNNA) como al exterior de la Procuraduría de Protección.

La LGDNNA señala la coordinación y articulación, por lo cual el desarrollo del trabajo podrá construirse en equipos integrados por la Procuraduría de Protección, las instituciones encargadas de ejecutar medidas de protección especial (sobre la base de que cada actor realiza la acción que le corresponde y para la que está especializado) y por expertos académicos y de la sociedad civil, si fuera necesario por la complejidad del caso, hasta lograr el fin común: la restitución integral de derechos de NNA.

Como el objetivo último de la Procuraduría de Protección es lograr que se restituyan los derechos vulnerados o restringidos a NNA, no resultan útiles áreas

fragmentadas (por un lado, áreas jurídicas, por otras psicológicas y por otra asistencia social) al interior de las Procuradurías de Protección. Al momento de determinar medidas de protección especial y gestionar lo necesario para que se lleven a cabo, es necesario contar con opiniones desde las distintas disciplinas que intervengan, observen, analicen y determinen medidas de protección especial en equipo, incluyendo además la opinión de la NNA y acciones específicas por parte de su familia.

Se considera que la existencia de equipos multidisciplinarios de casos es fundamental para la aplicación del procedimiento que marca la LGDNNA de manera adecuada.

Si existen abogados o abogadas asignados dentro de una Procuraduría de Protección para realizar las funciones de representación coadyuvante o suplente de niña, niño o adolescente, que toman decisiones SIN estar en contacto con el resto del personal de la Procuraduría de Protección que tiene otra información sobre la NNA (por ejemplo, trabajadores sociales o psicólogos que se hayan acercado a hacer el diagnóstico de la situación de derechos de NNA) es alta la posibilidad de que las acciones que se emprendan no sean adecuadas.

Es muy recomendable que las áreas de primer contacto a nivel municipal también constituyan equipos multidisciplinarios de casos con las mismas características que los equipos de la Procuraduría Local de Protección.

<sup>13</sup> Ver en la Caja de herramientas: apartados 3.1 y 3.6 propuestas sobre la forma de trabajo de los equipos multidisciplinarios de caso de la Procuraduría de Protección (todas las herramientas contenidas en la Caja son propuestas específicas para la aplicación de la metodología que marca el artículo 123 de la LGDNNA a las Procuradurías de Protección).



© UNICEF México/FHartz

### Por ejemplo:

El o la licenciada en derecho que coadyuva en la atención de un caso de maltrato físico severo de una niña por parte de su madre y su padre, promueve que se realice un cambio de guardia y custodia provisional. No especifica más información, y el juez determina que la guardia y custodia quede a cargo de su abuela paterna, a la que la niña no conoce pues vive lejos y no ha existido contacto con ella. Por otra parte, el personal de la Procuraduría de Protección que realizó el diagnóstico inicial con la niña sabe que ella tiene una madrina que vive cerca de su casa con la que se siente muy segura y cuidada, y que le permitiría permanecer en la misma escuela a la que asiste. Durante todo este proceso, nadie le preguntó a la niña su opinión.

En el ejemplo anterior, cada parte involucrada actuó en forma aislada, es decir, se realizó una intervención fragmentada "por áreas". Como consecuencia, la niña acaba en un contexto que vulnera sus derechos y no considera su interés superior (se la separa de su contexto inmediato al mandarla a vivir con la abuela paterna que vive lejos, debe cambiar de escuela, vecinos y amigos, y no se escuchó su opinión, entre otros). Si en lugar de ello, el actuar y las decisiones se toman desde un equipo multidisciplinario de casos, la o el abogado en este ejemplo podría conocer la información sobre la madrina que vive cerca de la niña y solicitar al juez la consideración de que esta persona obtenga la guardia y custodia provisional.

### En suma:

Es más provechoso el actuar como "**equipo multidisciplinario de casos**", que aporta opiniones especializadas desde distintas áreas en cada caso atendido, que el actuar desde "áreas" que fragmentan la atención y dificultan la transmisión de información sobre la situación de derechos y las alternativas de decisiones desde el interés superior del niño.

### 5.8 ¿Cuál es la función de los equipos multidisciplinares de casos de la Procuraduría de Protección?

Los equipos de casos 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 de caso se asegurará que tal acción esté incluida en el plan, así como de coordinar y dar seguimiento al área de la Secretaría de Salud encargada de prestar este servicio. Lo que se pretende con esta propuesta es que el equipo multidisciplinario de caso cuente con el mínimo de opiniones útiles<sup>14</sup> para asegurar un diagnóstico integral de la situación de derechos.

Por supuesto esto no es restrictivo y si la Procuraduría de Protección cuenta con recursos para integrar más profesionistas de diversas áreas en el equipo multidisciplinario de casos, más amplia será su visión.

Con esta **visión multidisciplinaria**, los equipos multidisciplinarios de casos funcionan como garantes de derechos de NNA: diagnostican la situación de derechos, diseñan un plan de restitución de derechos, y dan seguimiento para que este plan se lleve a cabo. Más adelante se describe cada uno de estos pasos.

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.



© UNICEF/UN018753/Zehbrauskas

<sup>14</sup> Jurídica, psicológica y de trabajo social.

## 5.8.1 En contextos rurales

Las instituciones del Estado que prestan servicios especializados suelen estar a **enormes distancias** entre sí, y de las familias. El equipo multidisciplinario de casos puede actuar entonces como un **elemento “móvil”**, que conecta los servicios con las familias.

Será quien “se mueva” trazando una red que conecte a las familias, con los servicios, haciendo posible el vínculo entre todos los actores para la restitución integral de derechos vulnerados o restringidos. De otro modo, la restitución de derechos está fragmentada o resulta imposible.

## 5.8.2 En contextos urbanos

En la medida de lo posible, para asegurar la atención integral, pronta y adecuada de NNA a quienes se les están vulnerando derechos, el escenario ideal a construir es aquel en el que las institucio-

nes del Estado cuyo actuar es imprescindible para la protección inmediata se encuentren **en un mismo espacio físico**.

Existen experiencias exitosas en México en las que se ha instalado una agencia del Ministerio Público (MP), personal de asistencia social del DIF, una oficina del registro civil, un representante legal que asesore y coadyuve con la autoridad, en el mismo espacio físico.

Para facilitar el acceso de NNA a las medidas de protección, es recomendable que en un mismo espacio físico se concentre la Procuraduría de Protección y otros servicios necesarios (como el MP, registro civil, representación jurídica, trabajo social, servicio psicológico etc.) que puedan ser proporcionados en el momento. Esto evita la fragmentación de las acciones, la repetición de actuaciones y el traslado incesante de la familia de una institución a otra.



© UNICEF México/ARitcher

En esta “red” que organiza la Procuraduría de Protección...

### 5.9 ¿Cuál es la diferencia entre lo que hace la Procuraduría de Protección y lo que hacen otras instituciones del Estado?

#### La Procuraduría de Protección

▶ **Determina** las medidas de protección especial y restitución integral: decide qué institución brinda qué servicios a qué NNA.<sup>15</sup>

▶ **No presta** servicios directos. **Excep- to** la representación en suplencia y en coadyuvancia de NNA.

▶ **Articula y gestiona** las acciones de los actores de Estado, la familia y la comunidad.

▶ **Coordina** las medidas de protección especial y restitución integral; se “conecta” con cada institución del Estado de la que se requiere un servicio para que lo ejecute.

▶ **Da seguimiento** hasta que todos los derechos estén garantizados, en todos los casos atendidos.

#### Otras instituciones del Estado

▶ **Ejecutan** medidas de protección especial y restitución de derechos

▶ **Presta** servicios directos a los casos atendidos

▶ **Prestan el servicio** solicitado

▶ **Ejecuta** la medida de protección especial (la acción especializada que le es propia) en coordinación con la Procuraduría de Protección.

▶ **Informa** sobre los resultados obtenidos.

<sup>15</sup> Para lograrlo, podrá constituir equipos conformados por las instituciones encargadas de ejecutar medidas de protección especial dependiendo del caso (es decir, proporcionar servicios especializados) y por expertos académicos y de la sociedad civil.

## 5.10 ¿Qué son las medidas de protección especial para la restitución integral de derechos?

Son **mecanismos** para dar atención y respuesta **especial** en los casos en que los derechos de NNA estén vulnerados o restringidos. Buscan que NNA acceda al ejercicio de todos sus derechos. Las determina la Procuraduría de Protección.

Las medidas de protección son **todas las acciones y servicios** (incluidas las medidas urgentes, pero no únicamente éstas) dirigidos a la protección de derechos vulnerados o restringidos.<sup>16</sup>

La LGDNNA menciona que se adoptarán medidas de protección especial y restitución integral de derechos de NNA que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias de carácter económico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apatridia, aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales.

## 5.11 ¿Qué son las medidas urgentes de protección?

Son las que se determinan y ejecutan cuando se detecta riesgo inminente contra la vida, libertad o integridad de NNA. Se activan ante la sospecha de esta situación, para asegurar la protección inmediata, dando aviso al Ministerio Público competente quien deberá decretarlas a más tardar durante las siguientes 3 horas a la recepción de la solicitud, dando aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente.

La autoridad jurisdiccional competente deberá pronunciarse dentro de las 24 horas siguientes a la imposición de la medida urgente de protección sobre su cancelación, ratificación o modificación (ver *art. 122 LGDNNA*).

En algunos casos, es posible que el riesgo o peligro no haya sido tal. Sin embargo, ante la mera sospecha se activa la protección, que se constata o modifica posteriormente. Algunas medidas urgentes de protección mencionadas en la LGDNNA son el ingreso a un centro de asistencia social, la atención médica inmediata o cualquier otra acción que resguarde a la NNA de un riesgo inminente contra su vida, su integridad o libertad.

Aparecen más adelante precisiones sobre cuándo se determinan medidas urgentes de protección (ver *apartado 6.3 de este documento correspondiente al diagnóstico de derechos restringidos*).

<sup>16</sup> Algunos ejemplos de medidas de protección especial son: inclusión del niño, niña o adolescente y su familia en programas de asistencia social, servicios de salud, inscripción o reingreso a la escuela, inclusión de la NNA en actividades deportivas, artísticas y culturales, atención psicoemocional especializada, inscripción en el registro civil y obtención de acta de nacimiento, acogimiento familiar o residencial temporal, acercamiento de algún miembro de la familia de la NNA a un programa de empleo, acercamiento de recursos para el fortalecimiento familiar y todas aquellas acciones y servicios que sean necesarios para restituir los derechos de la NNA.

## PROCEDIMIENTO

### 5.12 ¿Cómo determina la Procuraduría de Protección las medidas de protección especial y restitución integral de derechos?

Determina en **todos** los casos, **todas** las acciones necesarias para restituir **todos** los derechos vulnerados o restringidos. Para ello, sigue el procedimiento que marca la LGDNNA, en su artículo 123.

Cada uno de los pasos del procedimiento para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección especial se desarrolla en este documento y en la *Caja de Herramientas*. Para facilitar la lectura, además, cada paso del procedimiento señalado por el artículo 123 se define con un código diferente de color. Así, es posible encontrar en la caja de herramientas de manera sencilla, los instrumentos vinculados con cada paso específico. El código de colores que corresponde a cada paso del procedimiento, tanto en este documento como en su caja de herramientas, es el siguiente:

#### Paso del procedimiento del artículo 123 de la LGDNNA

Se identifica en la propuesta de procedimiento y la caja de herramientas con el color:

1. **Detectar** o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.

2. Acercarse a la familia o lugares en donde se encuentren las niñas, niños y adolescentes para **diagnosticar** la situación de sus derechos cuando exista información sobre posible restricción o vulneración de los mismos.

3. **Determinar** en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados;

4. Elaborar, bajo el principio del interés superior del niño, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un **plan de restitución de derechos**, que incluya las propuestas de medidas para su protección.

5. **Acordar y coordinar** con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución de derechos.

6. Dar **seguimiento** a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En el procedimiento contenido en la *caja de herramienta*, el momento en que la Procuraduría de Protección se cerciora de que todos los derechos vulnerados o restringidos han sido restituidos, es el paso llamado "cierre de caso". Nombrar de este modo al paso, aunque no esté explicitado en el texto de la Ley, facilita el cumplimiento del procedimiento señalado por la ley a la hora de su aplicación práctica.

## El procedimiento del artículo 123 parece complicado, pero se debe tomar en cuenta que...

Las tareas que marca la LGDNNA a las Procuradurías Locales, son las **mismas acciones** que, en la vida cotidiana, se requieren para la resolución de cualquier problema.

Es decir:

Para resolver cualquier problema, es necesario:

Como primer paso, darse cuenta de que existe un problema y tener alguien que se haga cargo de atenderlo.

Luego, acercarse para tener más información para saber qué es lo que está pasando, antes de empezar a actuar.

Después de ello, valorar toda la información obtenida y determinar qué es necesario hacer para resolver el problema, de la manera más concreta posible.

Inmediatamente después, la tarea es hacer todo lo que se planeó. Esto incluye ponerse de acuerdo y coordinarse con todos aquellos que saben (y deben) hacer lo necesario para resolver el problema.

Por último, habrá que asegurarse de que lo que se planeó y lo que se está haciendo, esté funcionando como se esperaba que funcionase, hasta asegurar el logro del objetivo.

Por eso la LGDNNA señala como acciones:

**Detectar** y recibir casos.

**Diagnosticar** la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para determinar qué derechos están restringidos o vulnerados, acercándose a la familia y a los lugares en donde se encuentren NNA.

**Elaborar un plan de restitución** de derechos que incluya las medidas de protección especial y/o urgentes.

Acordar y **coordinar** con las instituciones que correspondan el **cumplimiento** del plan de restitución de derechos.<sup>18</sup>

Dar **seguimiento** a cada una de las acciones.

<sup>18</sup> Esto incluye que se haya especificado en el plan de restitución quiénes están a cargo de hacer qué cosas y ponerse de acuerdo con esas instituciones para dar cumplimiento al plan. Como ya se ha dicho, este paso se puede realizar consultando con expertos académicos y de la sociedad civil, en conjunto con las instituciones encargadas de ejecutar las medidas de protección y la Procuraduría de Protección. Para ello se pueden conformar equipos interinstitucionales e multidisciplinares.



© UNICEF México/RQuintos

## 6. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL

### 6.1 Detección o recepción de casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes

Para llevar a cabo la detección de casos en los que se estén vulnerando derechos a NNA, es necesario:

- a. Comprender de **qué** se trata la detección
- b. Comprender **quiénes** pueden detectar y **qué** pueden hacer.
- c. Abrir **canales** para la detección y canalización de casos.

Este paso es complejo e implica varias acciones específicas que se incluyen en la *Caja de Herramientas* (ver en caja de herramientas: *apartado 4. Herramientas para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección conforme el artículo 123 de la LGDNNA*). Por ejemplo:

- ⇒ - Planear la forma en que las Procuradurías Locales de Protección<sup>19</sup> trabajarán con las autoridades federales, estatales y municipales en el estado y la manera en que se **presentarán** ante ellas.
- ⇒ - Conformar equipos de trabajo conjunto con autoridades federales, estatales y municipales, según sea el caso.
- ⇒ - Elaborar materiales para **difundir** qué hace la Procuraduría Local de Protección y cómo reportar casos de posible vulneración o restricción de derechos de NNA.
- ⇒ - **Informar** a todas las instituciones (federales, estatales y municipales) sobre las funciones y acciones de la Procuraduría Local de Protección, y también sobre las acciones que en materia de garantía de derechos de NNA, la LGDNNA establece para todas las instituciones.
- ⇒ - Abrir canales para que NNA reporten de manera directa casos en los que se vulneran o restrinjan sus derechos

- d. **Registrar minuciosamente toda la información** (conformación de expedientes) (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro -resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numeral 1.b*)

19. La Procuraduría Local de Protección deberá presentarse e informar sobre sus atribuciones a las instituciones federales, estatales y municipales que tengan la obligación de ejecutar medidas de protección (ver *art 116 de la LGDNNA*). Las oficinas regionales de la Procuraduría Local de Protección deberán hacer lo mismo con las autoridades de los tres órdenes de gobierno presentes en la región y con las organizaciones de la sociedad civil y grupos comunitarios.

## PROCEDIMIENTO

### 6.1.1 ¿De qué se trata la detección?

Detectar **no es** tener certeza de lo que sucede

Detectar **no es** investigar.

Detectar **no es** diagnosticar.

Detectar **no es** tomar decisiones sobre qué se debe hacer.

Detectar **no es** decirle a la familia ni a la NNA qué hacer.

Detectar **no es** prestar asistencia.

Detectar **no es** dar terapia ni consejos.

Detectar **no es** empezar a buscar servicios para la protección de derechos de NNA.



#### ¿Qué quiere decir esto?

Detectar es **saber ver** y saber **qué hacer** cuando veo.

Detectar es activar mecanismos de protección ante la mera **sospecha** de una situación de vulneración a derechos de NNA.

Es un paso fundamental, porque pone en marcha los demás pasos del procedimiento contemplados por la LGDNNA.

**Cada paso se realiza en el momento adecuado.** Gracias a que se detecta se puede (en los pasos siguientes) obtener más información de la manera más adecuada, posteriormente, planear qué servicios se requieren, etc.

La detección de un posible caso en el que se están vulnerando o restringiendo derechos a NNA pone **siempre** en marcha el engranaje de medidas (acciones) de protección y restitución de derechos que marca la LGDNNA.

No requiere **confirmación**. Ante la detección y canalización de un caso a la Procuraduría de Protección, el equipo llevará a cabo el siguiente paso: acercarse a donde se encuentran NNA y sus familias para diagnosticar la situación de sus derechos.

La detección oportuna es el paso esencial para la protección efectiva de derechos de NNA.

### 6.1.2 ¿Quiénes detectan?

- Detecta el Equipo de la **Procuraduría** de Protección
- Detectan autoridades **federales, estatales y municipales**
- Detectan médicos, enfermeras, maestros, policías, psicólogos, trabajadores sociales y cualquier **servidor público** en contacto con la NNA
- Detectan **niñas, niños y adolescentes**
- Detectan organizaciones de la **sociedad civil**
- Detecta **cualquier persona** que sospeche la vulneración o restricción de derechos de NNA.<sup>20</sup>

### 6.1.3 ¿Qué pueden hacer quienes detectan?

<p>➤ <b>Si quien detectó<sup>21</sup> es la Procuraduría de Protección</b></p>	<p>Registra la información en el formato correspondiente (ver en caja de herramientas: <i>apartado 4.2.2 Herramientas para el registro de la información al momento de la detección</i>).</p> <p>Da inicio al siguiente paso de la metodología que marca la LGDNNA: acercarse a diagnosticar la situación de derechos de NNA.</p>
<p>➤ <b>Si quien detectó es un servidor público</b></p>	<p>Registra la información en el formato correspondiente<sup>22</sup> y da aviso a la Procuraduría de Protección para que se acerque a diagnosticar la situación de derechos de NNA.</p>
<p>➤ <b>Si quien detectó es cualquier otra persona</b></p>	<p>Da aviso a la Procuraduría de Protección, para que se acerque a diagnosticar la situación de derechos de NNA.</p>

20 Según el art. 12 de la LGDNNA, es obligación de toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente y, en su caso, instrumentar las medidas cautelares, de protección y de restitución integrales procedentes en términos de las disposiciones aplicables.

21 O si recibe la información de un miembro de la comunidad

22 Es necesario crear un formato de detección para los servidores públicos de cada institución.

### 6.1.4 ¿Cómo abrir canales para la detección y canalización de casos?

Entonces, para que puedan dar aviso si detectan un caso...

#### ¿Quiénes tienen que conocer la existencia de la Procuraduría de Protección?

Para que la detección sea efectiva, **todos** los actores antes referidos, en general, tienen que conocer:

- la existencia de la Procuraduría de Protección
- dónde se encuentra
- cómo contactarla
- cuáles son sus funciones
- cómo hacerle llegar información

Abrir canales requiere “presentar” a la Procuraduría de Protección, y ello requiere diversas acciones en las ciudades, localidades o municipios, así como la producción de materiales específicos para lograr una buena comunicación.



Las propuestas para realizar esta acción se encuentran en la **caja de herramientas** (ver en *caja de herramientas: apartado 4. Herramientas para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección conforme el artículo 123 de la LGDNNA*)

Por ahora, terminaremos de presentar el procedimiento para la detección o recepción de casos de restricción o vulneración de derechos de NNA.

## 6.1.5 Registrar minuciosamente toda la información (conformar expedientes)

El último paso para la detección o recepción de casos de restricción o vulneración de derechos de NNA es el registro minucioso de toda la información.

### ¿Cómo se logra?

Se logra conformando un **expediente** por cada caso atendido.

La Procuraduría de Protección inicia el expediente al momento de la detección, y el mismo se nutre con la información que arrojen todos los pasos subsiguientes. Se mantiene abierto mientras se atiende el caso, y se incluye en él toda la información sobre el mismo, hasta su cierre.

El expediente es conformado y resguardado por la Procuraduría de Protección, e incluye formatos, informes, diagnósticos o dictámenes que aportarán otras instituciones del Estado o de la sociedad civil,<sup>23</sup> según los casos atendidos.

### ¿Por qué es importante tener expedientes de cada caso?

Tratándose de la protección de derechos de NNA, toda la información obtenida es esencial.

Tal como lo indican los estándares internacionales, cualquier acción que afecte la esfera de derechos de NNA tiene que ser debidamente **justificada**. Esto quiere decir que no basta con tener registrados datos generales y acciones realizadas. Es necesario tener registrada toda la información para luego analizarla y dar sustento a cada acción que se decida realizar a la hora de determinar medidas de protección especial y/o urgentes.

El expediente constituye el elemento central al cual recurrir en la labor de la Procuraduría de Protección.

Otra razón para tener expedientes de cada caso es que la tarea de la Procuraduría de Protección inicia al momento de la detección, y termina cuando se pueda corroborar que todos los derechos vulnerados o restringidos, ya están restituidos. Esto puede llevar incluso años.

El expediente permite el **seguimiento** de la ejecución de las medidas de protección a lo largo de todo este tiempo, y puede permanecer como testigo de ello, aun cuando las personas a cargo de llevar el caso, eventualmente cambien. Con ello se asegura la protección efectiva de derechos de NNA.



Para conformar expedientes, se sugiere contar con **formatos** para cada uno de los pasos del procedimiento marcado por la LGDNNA, que faciliten el registro de información. Obviamente, estos formatos serán una guía, pero no excluirán cualquier otro tipo de información relevante. Hay propuestas de formatos en la **caja de herramientas**.

<sup>23</sup> Por ejemplo, un expediente incluirá un formato de detección llenado con información que un maestro aportó a la hora de detectar el caso; y un informe sobre los avances de la terapia psicológica que se determinó era necesario que el DIF proveyera a una niña en particular, etc.



© UNICEF México/ACarlomagno

## 6.2 Acercamiento a la familia o lugares en donde se encuentren niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos

### 6.2.1 ¿Qué es el acercamiento a la familia o lugares en donde se encuentren niñas, niños o y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos?

Es la acción que se activa con la detección de un caso.

El equipo de la Procuraduría de Protección **se traslada** a realizar las entrevistas y obtener más información sobre la situación de derechos de NNA.

El acercamiento **NO** es un diagnóstico terapéutico ni una pericial ni un psicodiagnóstico (estas son las acciones que realizarán las instituciones especializadas del Estado cuando ejecuten medidas de protección).

### 6.2.2 ¿Cómo diagnostica la Procuraduría de Protección la situación de derechos de niñas, niños y adolescentes?

Por medio de **dos entrevistas**, que se hacen **por separado**:

Una entrevista a las **personas adultas de la familia**

Una entrevista con **NNA**

Si existe sospecha de que en la familia exista **violencia contra las mujeres**, se recomienda hacer la entrevista a las personas adultas también por separado. Una mujer difícilmente podrá develar situaciones de violencia en presencia de quien le agrade.

Las entrevistas con personas adultas y con NNA pueden hacerse **simultáneamente**, en diferentes espacios, si los miembros del equipo de la Procuraduría de Protección deciden con anterioridad quién se encarga de qué entrevista.

#### Cuando sea posible...

Es muy útil **grabar** (en video o voz) las entrevistas e incluir este material en el expediente.

### 6.2.3 ¿Quién lo hace?

Idealmente, el equipo multidisciplinario de casos de la Procuraduría estará conformado por un licenciado en derecho, un psicólogo y un trabajador social.

Para **cada caso** atendido, teniendo en cuenta la información que se tenga de la detección, el equipo de caso definirá qué miembro del equipo entrevistará a las personas adultas y qué miembro entrevistará a la NNA.

### 6.2.4 ¿Cómo se define quién lo hace?

- Quien entreviste a la NNA, debe **permanecer constante** en todas las demás entrevistas y ser quien hable o acompañe siempre a la NNA. Los NNA se vinculan con personas concretas y se sienten seguros con quienes ya conocen. El cambio de entrevistador les puede resultar atemorizante.
- Quien entreviste a la NNA debe sentirse **cómodo** interactuando con ellos, para poder moldear la entrevista a un estilo **flexible y lúdico**, en lugar de exclusivamente verbal. Por ejemplo, utilizar juegos, materiales o dibujos para acercarse a la NNA, etc.
- Quien entrevista a personas adultas necesita información sobre **violencia de género**, para detectar si es necesario entrevistar por separado al padre y la madre.
- Si existe la posibilidad de que la NNA haya sido víctima de agresiones sexuales es posible que se sienta en confianza con una entrevistadora mujer.

#### Si la entrevista se realiza en un contexto con presencia de población indígena se recomienda:

La presencia de un integrante del equipo multidisciplinario municipal de casos, **conocido** para la familia (si no conocen al equipo de la Procuraduría de Protección).

La presencia de un **intérprete** si la NNA y/o la familia habla una lengua indígena que el equipo de la Procuraduría de Protección desconoce.



**Una vez satisfechos** estos elementos, se hace el acercamiento propiamente dicho.

## 6.2.5 Entrevista con personas adultas de la familia

Se proponen dos tipos de herramientas para desarrollar la entrevista de acercamiento con las personas adultas:

- El **tipo de información** que se quiere obtener
- Los **pasos a seguir** durante la entrevista

El tipo de información que se quiere obtener es:	¿Qué es?
<p>1. El grado de <b>negación</b> que las personas adultas presentan respecto de la situación de vulneración de derechos de NNA</p>	<p>Es el grado en que las personas adultas pueden ver y aceptar (o no) la situación de vulneración que vive la NNA.</p> <p><b>¿Se da cuenta que la NNA está en riesgo, o no?</b></p> <p><b>¿Acepta su responsabilidad como adulto que debe proteger, o responsabiliza a la NNA por lo que le pasa?</b></p>
<p>2. El grado de <b>afectación emocional o física</b> de personas adultas a cargo de la NNA</p>	<p>Es el grado de posibilidades con las que cuenta la persona adulta para cuidar bien a NNA.</p> <p><b>¿Puede ver las necesidades de NNA por sobre las propias?</b></p> <p><b>¿Está deprimido?</b></p> <p><b>¿Tiene alguna enfermedad física que se lo impide?</b></p>
<p>3. La existencia y alcance de <b>redes y recursos</b> familiares y comunitarias con las que cuentan las personas adultas a cargo de NNA</p>	<p>Todo aquello a lo que puede apelar la familia como apoyo.</p> <p><b>¿Tienen familia o amigos cerca?</b></p> <p><b>¿Tienen contacto con vecinos?</b></p> <p><b>¿Tienen trabajo u ocupación?</b></p>

## PROCEDIMIENTO

### ¿Por qué es importante buscar esta información y no otra?

Porque permite detectar rápido el grado en que la persona adulta puede (o no) ver a NNA y sostener acciones de protección de sus derechos.

Existen muchas maneras de hacer entrevistas a personas adultas y a niñas, niños

o adolescentes. En el marco de intervenciones psicológicas clínicas, o psicodiagnósticas, o de trabajo social, médicas, o cualquier otra con la que la NNA tengan contacto, cada aproximación teórica propone acercamientos diversos. De igual modo, la entrevista que realizaría un abogado para recabar información al ser representante legal en un caso, seguirá una línea específica según su criterio y los objetivos que persiga.

El procedimiento que marca la LGDNNA no es como cualquier otra entrevista, sino que tiene un **objetivo específico** para la tarea de la Procuraduría de Protección:

#### ¿Cuál es el objetivo?

Detectar derechos vulnerados o restringidos a NNA y restituirlos de manera integral

Esta detección y restitución se da a partir de una serie de pasos que es importante **NO** mezclar, para lograr la restitución integral en cada caso atendido.

#### ¿Qué quiere decir esto?

Que para no revictimizar a la NNA ni a sus familias, el acercamiento para diagnosticar la situación de derechos **NO** debe repetir intervenciones que podrían suceder después, ni deben mezclar pasos de la metodología. Cada paso se lleva a cabo en el momento adecuado.



#### Por ejemplo:

Si quien realiza el acercamiento diagnóstico con la familia, además de la información que se menciona en este documento comienza a decirle qué hacer a la familia para restituir los derechos de NNA.

Estará mezclando pasos de la metodología y adelantándose en las acciones, lo cual puede llevar a errores o a confundir a la familia (existe un momento específico para regresar y plantear a la familia el plan de restitución de derechos).

Si pregunta detalles sobre lo sucedido (dónde, cómo, quién lo hizo) repetirá las acciones que realizará más adelante el agente del Ministerio Público si es necesario denunciar penalmente.

Estará poniendo en riesgo la posibilidad de que la NNA vuelva a contar lo sucedido frente a la autoridad que debe investigar, y haciendo que la NNA tenga que revivir un hecho angustiante más de una vez.



© UNICEF México/MRamos

## 6.2.6 Entrevista con la niña, niño o adolescente

Es importante que la entrevista se dé **en privado**, sin contacto directo ni visual con adultos, cuidando que eso no genere sensación de aislamiento. Lo ideal es que la entrevista se haga en un lugar que le sea conocido.

El objetivo de la entrevista es **conocer** la situación de derechos de NNA. Igual que en la entrevista con la familia, se hace teniendo en cuenta el **tipo de información** que se quiere obtener y los **pasos a seguir** durante la entrevista

El tipo de información que se quiere obtener es:	¿Qué es?
1. La vulneración de derechos que puede estar viviendo NNA.	<p>Es información general sobre lo que viven NNA. <b>NO</b> es un interrogatorio para conocer detalles de lo que vive. Puede detectarse preguntándose:</p> <p><i>¿Puede decir que le pasa algo que no le gusta, lo lastima y quisiera que deje de pasar?</i></p> <p><i>¿Ofrece información sobre la situación que vive por medio de su actitud, conducta, o dibujos?</i></p> <p><i>¿Hay indicadores visibles de vulneración de derechos?</i></p>
2. La posibilidad de que reciba o esté en peligro de recibir amenazas.	<p>Indica la posible gravedad de la situación, y es un indicador importante para planear acciones posteriores.</p> <p><i>¿Se ve atemorizado, como en alerta permanente?</i></p> <p><i>¿No puede permanecer calmado?</i></p> <p><i>¿Evita repetidamente hablar de algún tema o sobre alguna persona?</i></p>
3. Las personas adultas a quienes teme.	<p>Información fundamental para planear acciones posteriores.</p> <p><i>¿Muestra conductas de temor hacia algún adulto?</i></p> <p><i>¿Dibuja figuras que luego tacha o borra con actitud de enojo o temor?</i></p> <p><i>¿Evita repetidamente hablar de alguna persona?</i></p>
4. Las personas adultas que le son significativas, y quiere cerca de sí.	<p>Información fundamental para planear acciones posteriores.</p> <p><i>¿Habla repetidamente de una persona con tono de calma y mostrando cariño?</i></p> <p><i>¿Dibuja a alguna persona cerca de sí? ¿Dice algo sobre esa persona vinculado a que lo cuida y lo protege?</i></p>

## Recuerda:

El acercamiento del equipo de la Procuraduría de Protección para diagnosticar la situación de derechos de NNA **NO es lo mismo** que el diagnóstico que, en los casos en los que se requiera, harán las instituciones del Estado (psicológico, médico, académico, etc.).

Veamos que sí puede diagnosticar la Procuraduría de Protección, y qué no.

Sí diagnostica la Procuraduría:	No diagnostica la Procuraduría
<b>En el acercamiento con personas adultas</b>	
El grado de afectación emocional El grado de negación Los recursos y redes familiares	Cuadros psicopatológicos Cuadros médicos Dinámicas familiares Dinámicas intrapsíquicas de los miembros de la familia
<b>En el acercamiento con NNA</b>	
La posibilidad de que haya recibido amenazas Las personas adultas que son significativas para la NNA La situación general que vive (qué le está pasando y qué derechos le están siendo vulnerados o restringidos)	Cuadros psicopatológicos Cuadros médicos Dinámicas intrapsíquicas de NNA Dificultades de aprendizaje Precisión sobre los hechos (modo, tiempo y lugar como lo haría un Ministerio Público al investigar un delito)

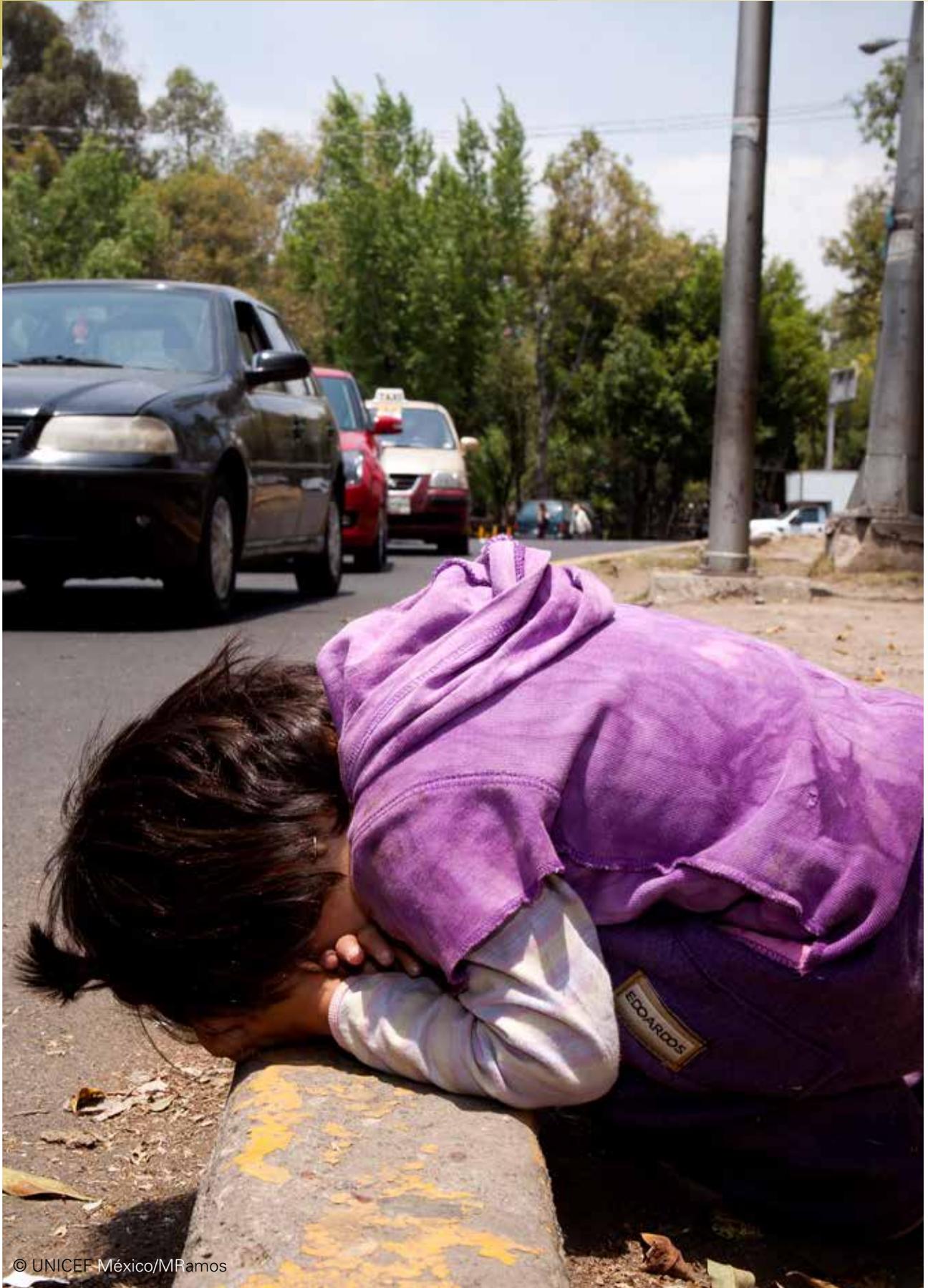
La confusión entre las acciones de coordinación y articulación de la Procuraduría de Protección y las acciones especializadas de instituciones del Estado es riesgosa porque provoca revictimizaciones o fragmentaciones en la atención que son muy nocivas para la realidad de NNA.



Por ejemplo:

Si el equipo de la Procuraduría detecta que la NNA puede haber sufrido violencia sexual, y durante el acercamiento le pregunta detalles sobre lo que pasó para saber exactamente qué tipo de delito fue, revictimiza a NNA porque:

- Tendrá que repetirlo luego con el agente del Ministerio Público y en el Juzgado
- Cada vez que repite una situación traumática de este tipo, la NNA lo experimenta como si lo volviera a vivir
- La repetición es vivida como situación angustiante, y no querrá volver a repetirlo luego
- Como le resulta angustiante, podría cambiar lo dicho para minimizar la angustia



© UNICEF México/MFamos

## 6.3 Diagnóstico de derechos vulnerados o restringidos y elaboración de plan de restitución de derechos

### 6.3.1 ¿Qué es el diagnóstico de derechos vulnerados o restringidos?

Es el análisis de la información obtenida en las entrevistas a la familia y a NNA, para identificar cuáles son los derechos que están siendo vulnerados o restringidos, caso por caso.

### 6.3.2 ¿Cómo se hace?

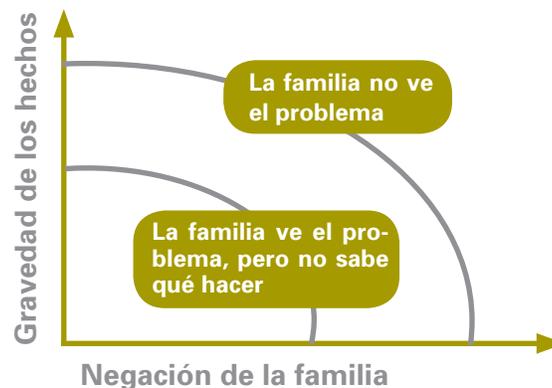
El equipo de la Procuraduría de Protección se reúne, comparte la información que obtuvieron quienes hicieron las visitas, las entrevistas a la familia y a la NNA y define:

- El **nivel de peligro** para la integridad física y emocional de NNA
- El **grado de coerción** necesario para las acciones de protección
- La **situación** de sus derechos

**Para definir el nivel de peligro para la integridad física y emocional de NNA** se consideran dos variables, siguiendo un gráfico.

Las variables son:

- La **gravidad de los hechos** (de lo que le sucedió a NNA). Si ha sufrido una violación o abuso sexual, una golpiza con fracturas múltiples o si los hechos por sí mismos determinan peligro alto.
- El grado de **negación** detectado en la entrevista con la familia. Esta variable va desde las familias que ven el problema, pero no saben qué hacer; hasta las familias que no ven ni aceptan el problema.



Este gráfico y su aplicación práctica se desarrollan con mayor detalle en la caja de herramientas. (Ver en *Caja de Herramientas: apartado 4.4.1 ¿Cómo definir el grado de peligro para la integridad física y emocional de la niña, niño o adolescente?* y el apartado 4.4.2 *¿Cómo se determina el grado de coerción?*)



Si **cualquiera** de las dos variables es **alta**, el peligro también lo es. Basta con que una de las dos variables sea alta para que se considere peligro alto.

24 El gráfico para la determinación de grado de peligro se extrajo del libro de Stefano Cirillo *Malos Padres. Modelos de intervención para recuperar la capacidad de ser padre y madre*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2012

## PROCEDIMIENTO

### 6.3.3 ¿Qué es el grado de coerción?

Una vez definido el grado de peligro, se determina el **grado de coerción** necesario para que se lleven a cabo acciones de protección que sean efectivas.

El grado de coerción es el nivel de **fuerza** de las acciones que el equipo de la Procuraduría de Protección decide que hay que tomar para asegurar que todos los derechos de la NNA sean restituidos. Todas las acciones de protección de derechos de NNA son obligatorias

(para los familiares, para el Estado y para toda la comunidad). Pero saber esto no es suficiente para garantizar que se realicen acciones efectivas de protección.

### 6.3.4 ¿Cómo se define el grado de coerción?

Se considera el gráfico anterior. Si alguna de las variables es **alta**, el grado de peligro también lo será.<sup>24</sup> Y, por lo tanto, mayor tendrá que ser el nivel de coerción en las acciones para asegurar la protección efectiva de NNA.

### 6.3.5 ¿Qué implica en la práctica?

El equipo de la Procuraduría de Protección decide conjunta y multidisciplinariamente, analizando la información obtenida en los acercamientos diagnósticos y según cada caso:

<b>Si es necesario dar intervención al Ministerio Público (coerción penal)</b>	<b>Si el caso requiere únicamente de una formalización ante Juez</b>
Implica la notificación a autoridades ministeriales para la investigación de un posible delito, junto con la estrategia de restitución de todos los derechos vulnerados o restringidos a NNA.	Implica la formalización de las medidas ante autoridades judiciales, con la firma de un acuerdo en el que se incluyen los compromisos de todos los participantes. Se estipula que ante el no cumplimiento de acciones del plan se obliga al aumento del grado de coerción y acciones necesarias para obligar el cumplimiento.
En ambas opciones se crean condiciones de obligatoriedad (con mayor o menor intensidad). La restitución de derechos de NNA no puede quedar en "buena voluntad", motivación o posibilidades de las personas adultas implicadas. Es <b>obligación</b> de la familia y del Estado.	



© UNICEF México/FNielli

### 6.3.6 ¿Cuándo se determinan las medidas urgentes de protección?

El análisis del grado de peligro para la integridad física o emocional de NNA también orienta sobre la **necesidad de medidas urgentes de protección**.

Si se detecta riesgo inminente contra la vida, libertad o integridad de NNA, será necesario que el equipo de la Procuraduría de Protección active acciones para la **protección inmediata** de NNA.

Se trata de las acciones inmediatas y provisionales que deben tomarse al tener conocimiento de que una NNA se encuentra en riesgo o peligro grave. Si las acciones que se toman requieren afectar la situación jurídica de NNA (cambiar con quién vive, separarlo de alguna persona o lugar) estas acciones se conocen como **medidas urgentes** de protección y deberán ser solicitadas u ordenadas conforme lo indica el artículo 122 de la LGDNNA. El objetivo de este momento es garantizar la **integridad física y emocional** de la NNA para, desde una mayor estabilidad, poder emprender los pasos siguientes de la metodología que marca el artículo 123. In-

cluso puede constatarse que no eran necesarias y el riesgo contra la vida, libertad o integridad no era tal, o no persiste. Pero ante la duda, al detectar posible peligro se interviene protegiendo de inmediato con medidas urgentes, que con posterioridad serán **ratificadas, modificadas o canceladas** por autoridad pertinente.

Las medidas de protección inmediata **siempre son provisionales**. Toda medida de protección urgente debe tener un **término fijado por tiempo o cambio de circunstancia**.

**No todos los casos** requieren de medidas de protección urgente. Algunos casos no guardan urgencia o gravedad que amerita este tipo de medidas.

Las medidas urgentes de protección son distintas a las acciones que se determinan al hacer un plan de restitución de derechos, que se llaman medidas de protección especial. Éstas sí se determinan **en todos los casos** atendidos.



### 6.3.7 ¿Qué decisiones se toman para la protección inmediata de una niña, niño o adolescente?

- ➔ Se deciden con rapidez las siguientes cosas:
  - Qué peligro físico o emocional enfrenta la NNA y la gravedad del mismo (personas o lugares que pueden ser riesgosas para su integridad).
  - Qué recursos familiares y comunitarios tiene la NNA para su protección (persona que puede fungir como cuidadora, personas significativas para su estabilidad emocional).
  - Qué delimitación temporal o circunstancial debe tener la medida.
  
- ➔ Algunas **medidas urgentes de protección** mencionadas en la LGDNNA son:
  - el ingreso a un centro de asistencia social,
  - la atención médica inmediata o,
  - cualquier otra acción que resguarde a la NNA de un riesgo inminente contra su vida, integridad o libertad.
  
- ➔ Luego de haber decidido sobre la necesidad o no de dictar medidas urgentes de protección, el equipo de la Procuraduría de Protección<sup>25</sup> continuará con el procedimiento del artículo 123 por lo que elaborará el plan de restitución de derechos en cada caso atendido.

### 6.3.8 ¿Qué es el plan de restitución de derechos?

Es un documento que contiene **todas las acciones**, es decir, todas las **medidas de protección especial** que es necesario conseguir para la restitución de derechos en cada caso atendido.

El diseño de un plan de restitución de derechos se refiere al trabajo de diagnóstico y planeación que implica la determinación de qué necesita cada caso para la restitución de todos los derechos vulnerados o restringidos de la NNA.

25 En algunos casos la necesidad de dictar medidas urgentes de protección se desprenderá directamente del momento de la detección, si la información que llega a la Procuraduría de Protección se vincula con posible riesgo inminente para la vida, integrar o libertad de una NNA. La decisión deberá estar fundada y motivada en la información con la que cuente, pero podría darse, según el caso, antes del acercamiento para conocer la situación de derechos de la NNA con la familia si se considera que la gravedad del caso lo requiere.

### 6.3.9 ¿Cómo se elabora?

Se analiza e integra toda la información obtenida.<sup>26</sup>

El plan de restitución de derechos debe considerar todos los derechos de la NNA de manera integral y buscar la combinación precisa de los servicios y asistencia que cada caso requiere. Es decir, el plan es **individualizado**.<sup>27</sup>

Se trata de garantizar la protección y la restitución **integral** de derechos de niñas, niños y adolescentes. No basta con determinar la acción inmediata a tomar, es necesario prever qué será necesario **a través del tiempo** para restituir el pleno ejercicio de cada derecho de la NNA.

Toda acción que afecta derechos de la persona debe estar plenamente **fundada y motivada**. Esto significa que cada medida de protección (acción) incluida en el plan de restitución debe ir acompañada de la justificación sobre por qué es necesaria, por qué esa acción ha sido elegida y a partir de qué información obtenida en el caso se ha escogido.

Finalmente, el plan de restitución de derechos debe considerar el ejercicio **ininterrumpido** de derechos. Esto quiere decir que otros derechos no deben verse limitados por las propias acciones de protección y restitución previstas.

En la elaboración del plan de restitución de derechos:

Debe participar un equipo **multidisciplinario de profesionales**<sup>28</sup>

De acuerdo con la OG N° 14, el proceso de evaluación oficial debe llevarse a cabo en un ambiente agradable y seguro por profesionales capacitados, entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva. En la medida de lo posible, en la evaluación del interés superior del niño debería participar un equipo multidisciplinario de profesionales.

Cuando sea el caso, el plan de restitución de derechos se construye en colaboración con el equipo **municipal**. En contextos rurales e indígenas es importante que participen autoridades municipales y tradicionales para contemplar e incorporar las normas indígenas siempre que sea posible.

26 La Observación General N° 14 párr. 92 menciona que “los hechos y la información pertinentes para un determinado caso deben obtenerse mediante profesionales perfectamente capacitados que reúnan todos los elementos necesarios para la evaluación del interés superior del niño, entre otras cosas, se pueden mantener entrevistas con personas cercanas al niño, con personas que estén en contacto con el niño a diario y con testigos de determinados incidentes. La información y los datos reunidos deben verificarse y analizarse antes de utilizarlos en la evaluación del interés superior del niño o los niños”.

27 Observación General N° 14 párr. 48

28 Como se ha señalado con anterioridad, dependiendo de la complejidad del caso, se recomienda consultar a expertos académicos y de la sociedad civil, así como a las instituciones encargadas de la ejecución de las medidas de protección especial.

### 6.3.10 ¿Qué se necesita para elaborar un plan de restitución de derechos?

En general, se recomienda contar con:<sup>29</sup>



- El diagnóstico de recursos<sup>30</sup> federales existentes (por ejemplo, IMSS-Prospera, ISSSTE, escuelas públicas federales y otros) - (ver en caja de herramientas: *apartado 4. Herramientas para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección conforme el artículo 123 de la LGDNN*)
- El diagnóstico de recursos del Estado (en el mismo sentido).
- El diagnóstico de recursos del municipio, localidad o ciudad.
- El diagnóstico de la situación de derechos de NNA (información obtenida en el acercamiento con la NNA y el acercamiento con personas significativas) – (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numerales 3.a. y 3. b.*).
- El diagnóstico del **nivel de peligro** para la integridad física y emocional de NNA (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numerales 3.a. y 3. b.*).
- El diagnóstico de las condiciones de las **personas adultas** y qué necesitan para garantizar el ejercicio de derechos de la NNA a su cargo – (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numeral 2.a.*).
- Instrumentos para la **determinación del interés superior** del niño (ver en caja de herramientas: *apartado 2. Herramientas para la evaluación y determinación del interés superior del niño, numeral 2.4 ¿Cómo se evalúa y determina el interés superior del niño? y 2.5 Descripción de las reglas prácticas para evaluar y determinar el interés superior del niño.*).
- Las **medidas de protección especial**, servicios y acciones de restitución de derechos individual para NNA (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numeral 3.c; apartado 4.4.4 Pasos a seguir para la elaboración del plan de restitución de derechos, numerales a.1 y b.1.*).
- Los servicios y acciones para acercar recursos o servicios **a las personas adultas** a cargo de la NNA.
- Los medios para el seguimiento y evaluación del plan de restitución de derechos.
- Una **mirada interdisciplinaria** de miembros del equipo de la Procuraduría de Protección (jurídica y psicológico-social como mínimo) y de los actores externos que sea necesario incluir.
- La **opinión de la niña**, niño y adolescente.

29 La Opinión Consultiva N° 14 señala en su párrafo 50: “El Comité considera provechoso elaborar una lista de elementos no exhaustiva ni jerárquica que podrían formar parte de la evaluación del interés superior del niño que lleve a cabo cualquier responsable de la toma de decisiones que tenga ante sí ese cometido. El carácter no exhaustivo de los elementos de la lista significa que es posible no limitarse a ellos y tomar en consideración otros factores pertinentes en las circunstancias específicas de cada niño o grupo de niños concreto. Todos los elementos de la lista deben ser tenidos en cuenta y ponderados con arreglo a cada situación. La lista debe ofrecer orientaciones concretas y al mismo tiempo, ser flexible”. Continúa en el párrafo 51: “...al añadir elementos a la lista, el fin último del interés superior del niño debería ser garantizar su disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y su desarrollo holístico. Por consiguiente, los elementos contrarios a los derechos consagrados en la Convención o que tendrían un efecto opuesto a esos derechos no pueden considerarse válidos al evaluar lo que es mejor para uno o varios niños”.

30 El término recursos utilizado en este apartado NO se refiere exclusivamente a recursos económicos o financieros. Implica e incluye, por ejemplo, programas o actividades desarrolladas en diversas materias, prestaciones diversas, grupos formales o informales que prestan algún servicio, líderes comunitarios, entre otros.



### 6.3.11 ¿Qué contiene un plan de restitución de derechos?

- La descripción de la información obtenida en la detección.
- La descripción de la información obtenida en la entrevista con la familia.
- La descripción de la información obtenida en la entrevista con la NNA.
- El análisis de la información y el diagnóstico del grado de peligro para la integridad física o emocional de la NNA.
- La descripción y justificación del grado de coerción necesario en las acciones a seguir (penal, ante juez que tenga competencia en materia familiar u oficialización con la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes).
- La identificación de cada derecho vulnerado o restringido (con su debida justificación jurídica y la descripción de toda la información obtenida, así como el razonamiento que el equipo multidisciplinario de casos haya realizado para llegar a definir cada medida de protección especial incluida en el plan de restitución de derechos.
- La determinación de las medidas de protección especial, es decir, la precisión de cada uno de los servicios o acciones necesarios para restituir cada derecho.
- La precisión de quién debe realizar las medidas de protección (servicios o acciones).
- El razonamiento sobre el apego al interés superior del niño.

Todo plan de restitución de derechos incluye acciones o medidas de protección especial que estarán a cargo de:

- diversas instituciones presentes en el Estado (federales, estatales y municipales).
- organizaciones presentes en el Estado, municipio, la ciudad o localidad,
- miembros de la comunidad.
- (en todos los casos) de las familias o persona adulta a cargo para asegurar el desarrollo de sus habilidades y recursos para proteger de manera adecuada a NNA.

## PROCEDIMIENTO

### 6.3.12 ¿Qué decisiones se toman en el momento de elaborar el plan de restitución de derechos?

- ¿Qué derechos de la NNA están en peligro o se han visto afectados?
- ¿Qué es necesario para protegerlos y restituirlos?
- ¿Quién puede hacerlo?
- ¿Qué otras áreas de la vida de la NNA se ven afectadas y cómo se pueden estabilizar o proteger?

Un elemento guía para ordenar la elaboración del plan de restitución de derechos es un cuadro como el siguiente:<sup>31</sup>

Derecho vulnerado o restringido	Marco jurídico	Servicio, acción (medida de protección especial)	Destinatario directo de la medida de protección (NNA y/o persona adulta)	Institución o persona <sup>32</sup> responsable de ejecutar la medida de protección (de dar el servicio o acción)	Área, titular o persona encargada de llevarla a cabo	Periodicidad de la medida de protección
Mencionar de forma clara y concisa, el derecho que debe restituirse (incluyendo todos los derechos contenidos en el art. 2 de la LGDNNA)	Hacer referencia al artículo de la Ley o código del que emana, y nombrar brevemente a qué hace referencia	Nombrar y describir brevemente la medida de protección especial para la restitución de ese derecho	Nombrar a favor de quién se realiza dicha acción o medida de protección especial (NNA o adulto significativo a su cuidado)	Nombrar la institución (siglas, significado y lugar) que lleva a cabo la acción o medida de protección especial, o el miembro de la sociedad o el miembro de la familia que ejecutará la medida.	Nombrar el área de la institución en la que recae la responsabilidad de realizar las actividades, datos de contacto y nombre del responsable de ejecutar la medida de protección especial	Mencionar la periodicidad en la que se lleva a cabo medida de protección (relación acción-número-tiempo) Por ejemplo, acción única; acción semanal, acción semestral
Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo						
Derecho de prioridad						
Derecho a la identidad						
Derecho a vivir en familia						
Derecho a la igualdad sustantiva						
Derecho a no ser discriminado						
Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral						

<sup>31</sup> En la caja de herramienta en el apartado 4.4.4. a.1 se encuentra un ejemplo de este cuadro, llenado con un caso hipotético.

<sup>32</sup> Se habla de "personas" porque la obligación de ejecutar las acciones (medidas de protección especial) puede recaer tanto en funcionarios públicos como en miembros de organizaciones civiles, como en miembros de la familia del niño, niña o adolescente

Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal						
Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social						
Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad						
Derecho a la educación						
Derecho al descanso y al esparcimiento						
Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura						
Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información						
Derecho de participación						
Derecho de asociación y reunión						
Derecho a la intimidad						
Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso						
Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes						
Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación... <sup>33</sup>						

Para la construcción y revisión de la primera columna del cuadro, será necesario recurrir a un instrumento específico para verificar que se esté contemplando la restitución integral de derechos. Se trata de la ficha para la **verificación del cumplimiento de derechos** que aparece en la caja de herramientas (ver en caja de herramientas: *apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento*, numeral 3.c; *apartado 4.4.4, numeral b.1 Paso 2. Ejemplo de una ficha para la verificación del cumplimiento de derechos.* )

33 "... así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios"



© UNICEF México/MRamos

## 6.4 Acuerdos y coordinación con las instituciones a las que corresponda ejecutar las medidas de protección especial del plan de restitución de derechos

El equipo de la Procuraduría está encargado de realizar todas las gestiones necesarias para que todas las medidas de protección que incluyó en el plan de restitución de derechos, se lleven a cabo.



### 6.4.1 ¿Cómo lo hace la Procuraduría de Protección?

Se acercará a las familias para **informar sobre el plan de restitución de derechos**. Asegurará su derecho a la participación. Explicará detalles, conocerá la opinión de la familia y acordará los pasos a seguir.

Gestionará la **firma** oficial del plan de restitución de derechos con la participación de la familia, el equipo de la Procuraduría y los equipos municipales cuando sea el caso.

El equipo de la Procuraduría de Protección **se acercará a las instancias** incluidas en el plan de restitución de derechos (instituciones públicas, privadas, comunitarias, etc.) para informar sobre las acciones y acordar su ejecución y seguimiento.

## PROCEDIMIENTO

### 6.4.2 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial penales

a) Acercamiento con el agente del Ministerio Público	El equipo de la Procuraduría de Protección informará al agente del Ministerio Público sobre el caso, aportándole la información que tenga sobre grado de peligro, situación de vulneración de derechos y adultos significativos para la NNA.
b) Preparación de la niña, niño o adolescente antes de la diligencia	El equipo de la Procuraduría de Protección acordará con el agente del Ministerio Público las condiciones para la participación de la NNA, así como fecha y horario para la misma.
c) Preparación de la familia antes de la diligencia	El integrante del equipo de la Procuraduría de Protección que haya estado en contacto con la NNA le aportará información para que participe sin temor en el proceso de justicia. Los integrantes del equipo de la Procuraduría de Protección profesionales de derecho, psicología y trabajo Social aportarán información y contención a la familia.
d) Acompañamiento a la niña, niño o adolescente y su familia durante las diligencias	El equipo de la Procuraduría estará presente durante las diligencias. Los integrantes del equipo profesionales de psicología y trabajo Social acompañan a la NNA y a la familia. El integrante del equipo, licenciado en derecho velará por las adecuaciones procesales y cumplimiento de debido proceso.
e) Coadyuvancia con el agente del Ministerio Público	El integrante del equipo de la Procuraduría de Protección, profesional en derecho velará por la intervención especializada, por ejemplo, solicitando medidas de adecuación procesal para la participación de la NNA, aportando información sobre valoración adecuada de declaraciones o periciales infantiles, etc. (ver en caja de herramientas; <i>apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento, numeral 4.a pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial penales</i> ).

### 6.4.3 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial en juzgados familiares



<p>a) Acercamiento al Juez o Jueza de lo familiar</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección informará al juez o jueza lineamientos mínimos para asegurar la restitución integral de derechos de NNA, aportando la información que tenga sobre el caso. Aportará también información sobre las personas adultas significativas para la NNA por si se requiere determinar custodia o tutela. El equipo de la Procuraduría de Protección buscará la formalización judicial de las acciones contenidas en el plan de restitución de derechos de la NNA.</p>
<p>b) Representación coadyuvante de la Procuraduría de Protección</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección podrá coadyuvar con el representante legal de la NNA.</p>
<p>c) Dar seguimiento al procedimiento judicial para evitar que se violen las garantías individuales de la niña, niño o adolescente en juzgados familiares</p>	<p>El licenciado en derecho, integrante del equipo de la Procuraduría de Protección de dará seguimiento para que no se violen las garantías individuales de la NNA durante el procedimiento judicial. Por ejemplo, se asegurará de que se haya escuchado a la NNA en audiencia, se hayan agotado todos los elementos de prueba, se razonen y justifiquen las decisiones con base en la determinación del interés superior del niño, etc. (ver en caja de herramientas: <i>apartado 4.1 Cuadro-resumen de las acciones a realizar en cada paso del procedimiento numeral 4.b pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial en juzgados familiares</i>).</p>

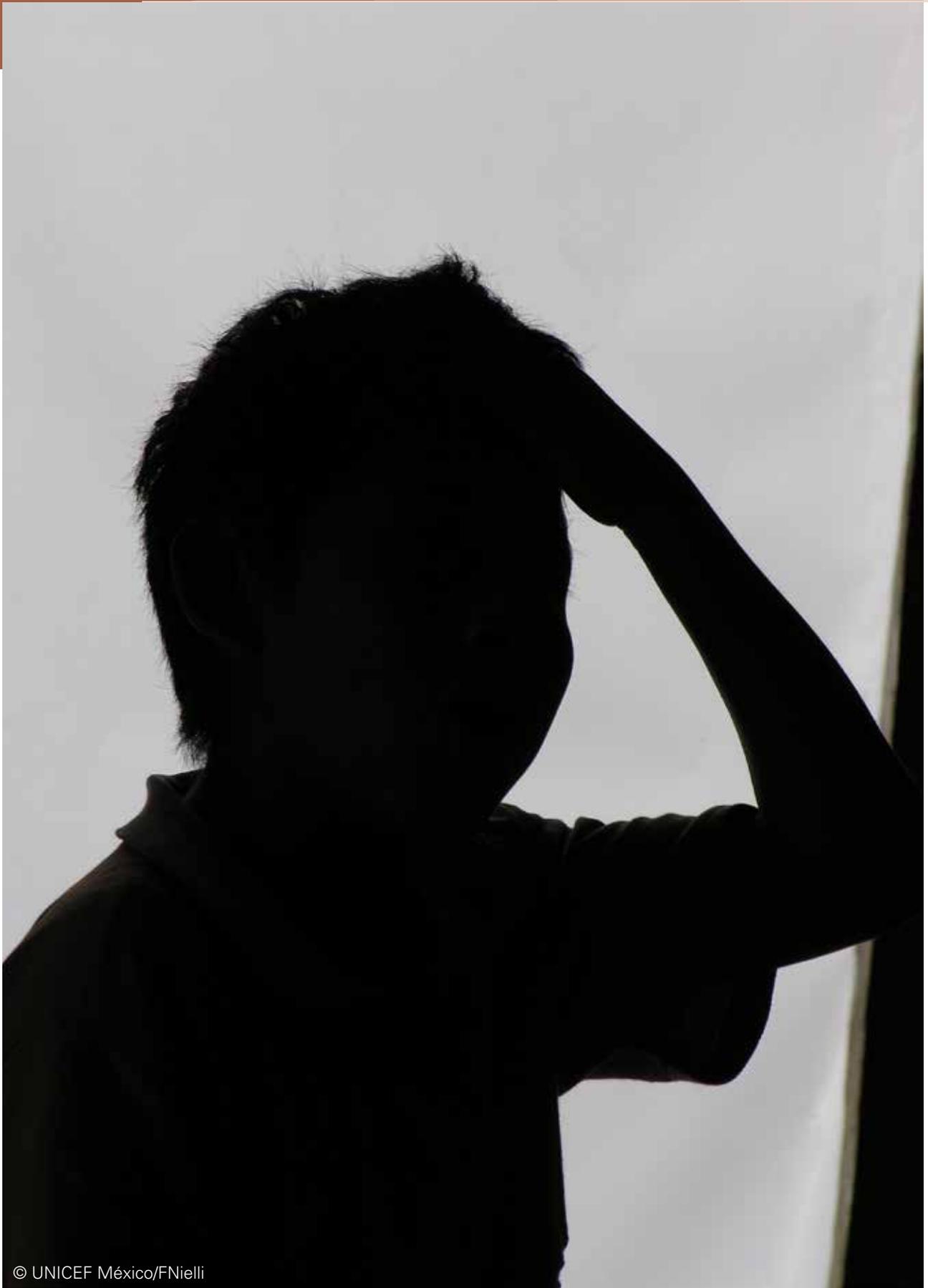
## PROCEDIMIENTO

### 6.4.4 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial (servicios o acciones) de instituciones especializadas del Estado

<p>a) Acercamiento con la o el encargado directo de brindar el servicio especializado a la niña, niño o adolescente.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección acercará a las instituciones especializadas del Estado la información que se haya obtenido sobre la situación de derechos de la NNA, las acciones contenidas en el plan y las requeridas específicamente de la institución (Salud, Educación, DIF, Transporte, Migración, Registro Civil, Asistencia Social, entre otras). Al aportar información evita la revictimización de la NNA por repetición de entrevistas y acciones, y asegura que el servicio especializado se inicie con conocimiento específico sobre la NNA.</p>
<p>b) Acuerdo sobre metodología para el intercambio de información.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección acordará los medios para recibir información sobre los avances de la acción solicitada (reportes, juntas o lo que se considere necesario).</p>
<p>c) Acuerdo sobre metodología para el seguimiento de cada acción.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección acordará los medios para dar seguimiento al cumplimiento de la acción (si es suficiente con la frecuencia acordada en el plan o requiere modificaciones, si se detecta alguna acción complementaria necesaria, si se necesita prolongar el tiempo durante el que se planeó brindar el servicio, etc.).</p>

### 6.4.5 Pasos a seguir en la gestión cuando se requieren medidas de protección especial (servicios o acciones) de organizaciones de la sociedad civil o grupos comunitarios

<p>a) Acercamiento con la o el encargado directo de brindar servicio especializado para la niña, niño o adolescente.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección se acercará a las organizaciones de la sociedad civil para informar sobre la necesidad del servicio en el caso atendido, y aportar información que ya se ha obtenido sobre la situación de derechos de la NNA, las acciones contenidas en el plan de restitución de derechos, en el mismo sentido de evitar la revictimización por repetición de acciones mencionada arriba.</p>
<p>b) Formalización del acuerdo de prestación de servicios.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección solicitará la formalización de un acuerdo de prestación de servicios con la organización de la sociedad civil incluyendo detalles del tipo de servicio, la frecuencia, el método de intercambio de información y de seguimiento.</p>
<p>c) Acuerdo sobre metodología para el intercambio de información.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección acordará los medios para recibir información sobre los avances de la acción solicitada (reportes, juntas o lo que se considere necesario).</p>
<p>d) Acuerdo sobre metodología para el seguimiento de cada acción.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección acordará los medios para dar seguimiento al cumplimiento de la acción (si es suficiente con la frecuencia acordada en el plan o requiere modificaciones, si se detecta alguna acción complementaria necesaria, si se necesita prolongar el tiempo durante el que se planeó brindar el servicio, etc.</p>



© UNICEF México/FNielli

## 7. SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES DEL PLAN DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS Y CIERRE DEL CASO

### 7.1 Pasos para dar seguimiento a las medidas de protección del plan de restitución de derechos

#### 7.1.1 ¿Qué hace el equipo de la Procuraduría de Protección?

El equipo de la Procuraduría es **articulador y gestor** de las medidas de protección especial contenidas en el plan de restitución de derechos.

Entonces:

Una vez que todas las acciones que se incluyeron en el plan de restitución de derechos están en marcha, verifica:

- **si se están llevando** a cabo en tiempo y forma.
- si están siendo **efectivas**.
- si es necesario hacer **ajustes** al plan de restitución de derechos si observa inviabilidad justificada en alguna medida de protección (acción prevista).
- si es necesario **agregar** medidas de protección (acciones) al plan de restitución de derechos.

El plan de restitución de derechos es una guía de acción, un “**documento vivo**” que orienta pero también crece y cambia a medida que avanza la restitución de derechos de cada NNA.

#### 7.1.2 ¿Qué decisiones se toman en el momento de dar seguimiento al plan de restitución de derechos?

- *¿Cuál es el objetivo – qué se quiere lograr – con respecto a cada derecho que se ha de proteger y restituir?*
- *¿Cómo se sabe cuándo se ha logrado el objetivo en cada acción propuesta?*
- *¿Con qué frecuencia y de qué manera se evaluará el éxito de cada acción y del plan de restitución de derechos en su conjunto?*

### 7.1.3 ¿Cómo hace el seguimiento el equipo de la Procuraduría de Protección?

El momento de seguimiento inicia a la par que el momento anterior. Es decir, empieza desde el momento en que se está elaborando el plan de restitución de derechos, porque es necesario incluir la información requerida sobre **cómo** se va a evaluar cada medida de protección especial, cada **cuánto** se va a evaluar y **cómo** se sabrá cuándo ya se ha culminado el proceso de restitución de cada derecho vulnerado o restringido.

Dicho de otra manera, para poder llegar es necesario saber a dónde se quiere ir. Este momento se trata de todas las acciones que se toman en el tiempo desde que se elabora el plan de restitución de derechos hasta que se da por cerrado un caso.

Se entiende por seguimiento la **verificación de que las medidas de protección especial (acciones) se realizan y están siendo efectivas para restituir los derechos de NNA**. Es decir, NO alcanza con solicitar un informe a la institución que presta el servicio (que podría simplemente decir “ya se cumplió lo solicitado” o “se ejecutó la medida de protección” sin explicitar cómo se hizo, qué efecto tuvo, respecto de qué indicadores concretos en la realidad de la NNA se obtiene esta conclusión, cuál es el pronóstico, qué otra acción se sugiere, etc.).

En concreto, la propuesta sobre cómo puede dar seguimiento a las acciones del plan de restitución de derechos el equipo de la Procuraduría de Protección, es la siguiente:



<p>Mediante visitas de seguimiento.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección se acercará a las instituciones especializadas del Estado u organizaciones de la sociedad civil y a las familias a recabar información sobre el avance en las medidas de protección acordadas en el plan de restitución de derechos. Las visitas de seguimiento a las familias incluyen entrevistas con las personas adultas y con NNA para constatar la prestación del servicio y los efectos positivos que el mismo debería estar proveyendo a la NNA y/o la familia.</p> <p>NOTA: las visitas de seguimiento se pueden complementar con llamadas telefónicas a los responsables directos de la acción y el envío de reportes periódicos, pero estos no pueden reemplazar las visitas, que son imprescindibles para constatar que el seguimiento sea efectivo y apegado a la realidad.</p>
<p>Analizando y registrando el cumplimiento de las medidas de protección.</p>	<p>El equipo de la Procuraduría de Protección registra la información recabada en las visitas de seguimiento y analiza si las instituciones están ejecutando las medidas de protección (es decir, prestando los servicios necesarios), si la familia cumple con los acuerdos y si el plan de restitución de derechos está teniendo el efecto buscado.</p>
<p>Tomando las acciones necesarias para hacer cumplir las medidas de protección especial de acuerdo con sus atribuciones.</p>	<p>Informa a todas las instituciones participantes sobre las acciones que realizan otras instituciones, para favorecer la percepción de articulación y distribución de tareas en la atención del caso.</p> <p>Revisa y refuerza con las instituciones del Estado la obligación de ejecutar medidas de protección (prestar servicios) de forma especializada a NNA.</p> <p>Refrenda con organizaciones de la sociedad civil los acuerdos de prestación de servicio establecidos.</p> <p>Refuerza las medidas de protección en apoyo a la familia a fin de que pueda cumplir con las acciones a las que se comprometió si, por causas justificadas, no ha logrado cumplirlas, o aumenta el grado de coerción en las acciones establecidas para la familia si observa que no está cumpliendo por causas injustificadas las acciones que le corresponden en el plan de restitución de derechos.</p>

## PROCEDIMIENTO

Evaluando la necesidad de modificar el plan de restitución de derechos en cada caso atendido.

Si existen impedimentos reales y justificados por los cuales no ha podido realizarse alguna acción, será necesario modificarlas y buscar otras que, resguardando el mismo derecho vulnerado o restringido que figura en la tabla de acciones del plan de restitución de derechos, sea posible en las condiciones actuales de la familia.

En los casos en el que el incumplimiento esté sustentado en un contexto de pobreza, escasez de recursos (económicos, sociales, culturales, educativos, de crianza, de transmisión de patrones de interacción violencia, entre otros) que imposibilitan a las personas adultas a proteger los derechos de NNA, se revisarán y ajustarán las acciones contenidas en el plan de restitución de derechos para acercarles recursos más adecuados. Para la realización de esta acción, el equipo de la Procuraduría de Protección revisa el apego de las acciones y sus resultados **conforme a la ficha para la verificación del cumplimiento de derechos**, y revisa nuevamente el apego a las **reglas prácticas para la evaluación y determinación del interés superior del niño** (ver caja de herramientas: apartado 2.4 *¿Cómo se evalúa y determina el interés superior del niño?*).

Informando a la Procuraduría Federal de Protección los logros y obstáculos en el cumplimiento de las medidas de protección especial.

El equipo de la Procuraduría de Protección aportará información estadística sobre la realidad de la atención de los casos y el cumplimiento o no de la ejecución de las medidas de protección por parte de las instituciones del Estado. A su vez, la Procuraduría Federal de Protección enviará la información estadística al Sistema Nacional de Información. Esta información es imprescindible para generar cambios a mediano y largo plazo tanto en los servicios prestados a NNA como en las políticas públicas que los garanticen.

## 7.2 Pasos para el Cierre de Casos

### 7.2.1 ¿Qué hace el equipo de la Procuraduría de Protección?

Analiza toda la información que tiene a partir de las visitas de seguimiento, hasta constatar que todos los derechos que se estaban vulnerando al acercarse a diagnosticar han sido restituidos como resultado de la ejecución de medidas de protección contenidas en el plan de restitución de derechos.

Como instrumentos guía para realizar este paso, el equipo de la Procuraduría de Protección cuenta con la **ficha para la verificación del cumplimiento de derechos** (ver caja de herramientas: apartado 4.4.4. numeral b.1 Paso 2. Ejemplo de una ficha para la verificación del cumplimiento de derechos) y con el **cuadro guía para la evaluación y determinación del interés superior del niño** (ver caja de herramientas: apartado 4.4.4. numeral c.1 Paso 3. Ejemplo de cuadro guía para la determinación del interés superior del niño durante el diseño del plan de restitución de derechos).

Una vez que verifica esto, el equipo de la Procuraduría de Protección puede cerrar el caso.

El **plan de restitución de derechos** es la guía para determinar cuando todas las medidas de protección necesarias se han logrado por completo. Será necesario constatar que **todas** las medidas tengan un resultado concreto, contenido en un reporte de una institución especializada o un cambio evidente y sostenido observado de manera directa en diversas visitas, antes de cerrar el caso.

El plan de restitución de derechos se complementa con la ficha para la verificación del cumplimiento de derechos y con las reglas prácticas para la evaluación y determinación del interés superior del niño.

El cierre del caso implica un **reporte** que da sustento al cumplimiento de cada medida de protección especial y, sobre todo, de la restitución efectiva de cada derecho. En este reporte se anexan los informes o evidencia que las respalda.

Antes de cerrar el caso se verificará que el **expediente** esté completo, es decir, que contiene todas las acciones realizadas por escrito, con todos los formatos correspondientes desde la detección hasta el cierre. El expediente quedará resguardado en la Procuraduría de Protección.

### 7.2.2 ¿Cuánto tiempo dura abierto un caso?

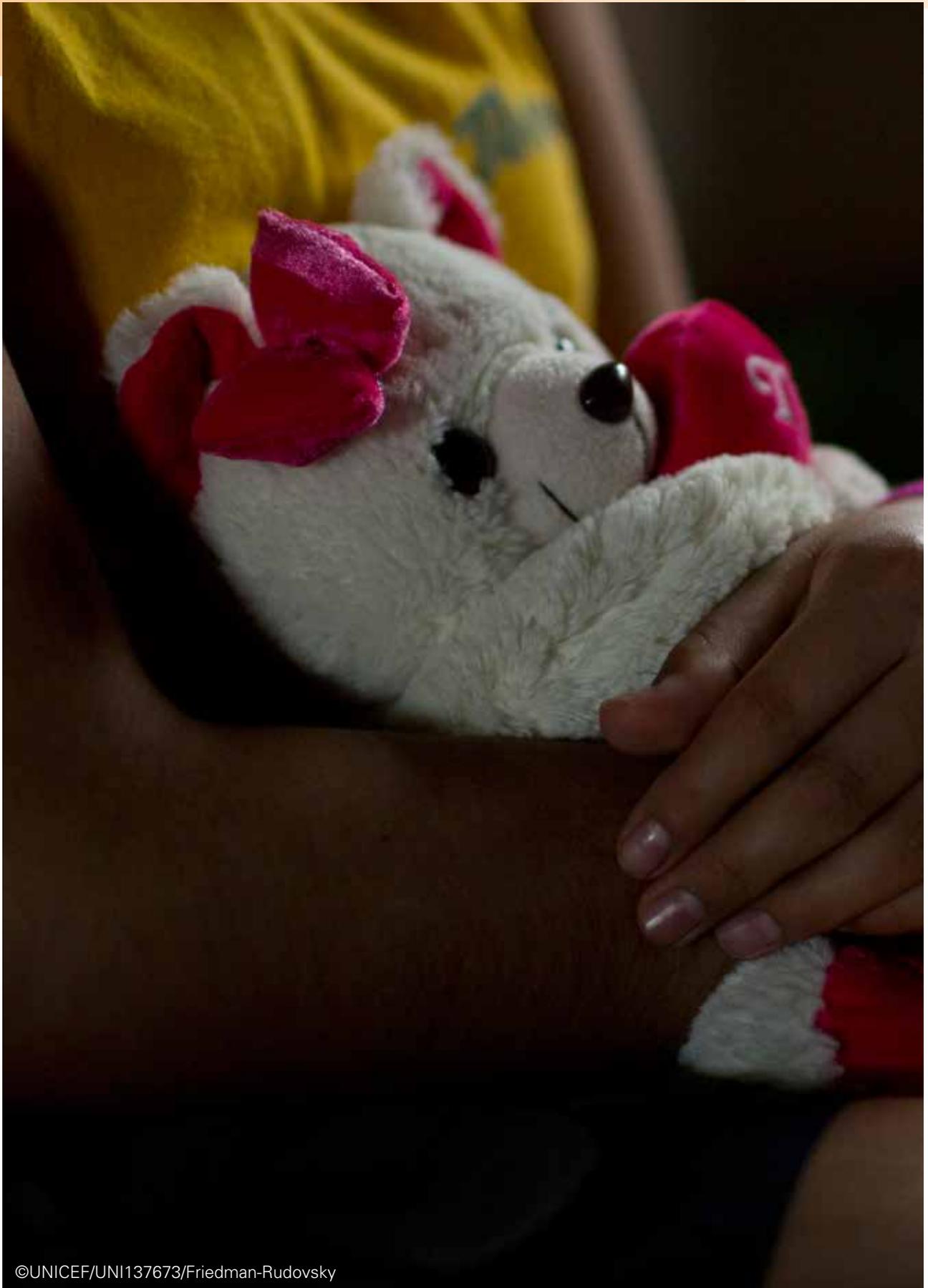
El cierre de un caso **nunca** puede determinarse en función del tiempo transcurrido desde la detección.

**No** es posible prever el tiempo que llevará la gestión completa de cada plan de restitución de derechos.

Se determina al **constatar** que todos los derechos de la NNA han sido res-

tituidos, sin importar cuánto tiempo haya transcurrido desde la detección.

Al momento de cerrar el caso, el equipo de la Procuraduría de Protección verificará que se envíe la información sobre el caso a las instancias correspondientes para la recopilación de información que alimenta las estadísticas para la construcción de políticas públicas (Sistema de Información).



©UNICEF/UNI137673/Friedman-Rudovsky

**Sistema Nacional para el Desarrollo  
Integral de la Familia (SNDIF)  
Emiliano Zapata 340, Santa Cruz Atoyac  
03310, Ciudad de México, México  
Tel. (55) 3003 2200  
[www.dif.gob.mx](http://www.dif.gob.mx)  
Twitter: @DIF\_NMX  
Facebook: SNDIF**

**Fondo de las Naciones Unidas para la  
Infancia (UNICEF) México  
Paseo de la Reforma 645, Lomas de Chapultepec  
11000, Ciudad de México, México  
Tel. (55) 5284 9530  
[www.unicef.org.mx](http://www.unicef.org.mx)  
[mexico@unicef.org](mailto:mexico@unicef.org)  
Twitter: @UNICEFMexico  
Facebook: UNICEFMexico**

**Fotografía de portada: © UNICEF/UNI139113/Markisz**

**Diseño: ENTEVERDE DCG. Constanza Renán**