

La atención a los Derechos Humanos de la infancia y adolescencia (NNA) en Nuevo León

Paola Anhelli García Núñez¹

Resumen

Este escrito aborda un breve recorrido sobre la evolución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA), reconociendo el avance que ha tenido la garantía, la restitución y la protección de derechos a nivel internacional, nacional y estatal, transitando desde una visión tutelar hasta un enfoque de derechos. Así mismo, se examinan las configuraciones de los Sistemas de Protección (nacional y estatal) y el rol que la Procuraduría de Protección de NNA realiza en el Estado de Nuevo León en la atención de casos de vulneración de derechos.

Palabras clave: derechos humanos, evolución de derechos, NNA, restitución de derechos, Procuraduría de Protección.

Abstract

This paper briefly reviews the evolution of the rights of children and adolescents (NNA), recognizing the progress made in the guarantee, restitution and protection of rights at the international, national and state levels, moving from a tutelary vision to a rights-based approach. It also examines the configurations of the Protection Systems (national and state) and the role played by the Office of the Attorney General for the Protection of Children and Adolescents in the State of Nuevo León in dealing with cases of rights violations.

Palabras clave: human rights, evolution of rights, children and adolescents, restitution of rights, Office of the Attorney for Protection.

Introducción

Las normativas internacionales sobre los derechos humanos de la infancia y adolescencia avanzaron notablemente en el siglo XIX y XX, después de los estragos de las guerras mundiales. Primero, atendiendo a las consecuencias del contexto de posguerra (de 1914-1918), Eglantyne Jebb² creó Save the Children Fund en abril de 1919 y para 1924 realizó la Declaración de Ginebra.

¹ Estudiante de Doctorado en Trabajo Social y Políticas Sociales en la división de estudios de Posgrados de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: paola.garciann@uanl.edu.mx

² Eglantyne Jebb: activista humanitaria británica, fundadora de Save the Children, creadora de la Declaración de Ginebra y precursora de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y antecedentes de la Convención sobre los Derechos del Niño (Save the Children, 2014).

Declaración, compuesta por 5 principios que resaltan el compromiso de la humanidad para la protección, el sano desarrollo físico, material y el espiritual de las NNA; enfatizando en la no discriminación y en el compromiso que deben de tener los adultos con los NNA (Declaración de Ginebra, 1924).

Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), en 1946 se creó el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia UNICEF, organismo internacional que, en diferentes modalidades, se ha encargado de brindar asistencia (a corto o largo plazo) en las catástrofes naturales, a los conflictos armados y las crisis humanitarias, promoviendo los entornos seguros, de protección y de desarrollo para las NNA y sus familias en situaciones de vulnerabilidad (UNICEF, s.f.). Combatiendo a la desnutrición y/o el sobrepeso, en las atenciones de la salud de las NNA, promoviendo el sano desarrollo no solo de las atenciones físicas de las NNA, sino también con el acceso a recursos naturales que cubran sus necesidades básicas de forma digna, equitativa y segura. Además de promover la protección a las NNA contra la violencia o cualquier práctica que perjudique su bienestar, así como a una protección social donde sean incluidos, que brinde acceso a una educación con visión para afrontar la etapa adulta y atienda una vida sin pobreza (UNICEF, s.f.).

Y al continuar, los actos de atrocidad que sobresalían no solo en las NNA, si no de la población en general, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea de las Naciones Unidas ONU aprobó la Declaración de los Derechos Humanos DUDH, visualizándose como “la piedra angular de la libertad para vivir en dignidad” (ONU, s.f.), estableciendo que la libertad, la justicia y la paz tiene como base el reconocimiento de la dignidad y la igualdad de todas las personas, liberándolos del temor y la miseria, brindando un régimen de derecho y protección en sus 30 artículos; destacando y reconociendo en su artículo 25 sección 2, a la infancia y adolescencia como acreedores de protección social, de asistencias especiales y derechos de cuidados sin distinción alguna (DUDH, 1948).

Para el 20 de noviembre de 1959, la ONU proclamó la Declaración de los Derechos del Niño DDN, ratificando la necesidad de medidas de protección y cuidados especiales en las NNA, incluyendo las medidas de protección legales antes y después de su nacimiento. Enunciándolo en 10 principios que incorporan a la no discriminación, a la protección especial y acceso ilimitado a los servicios que promuevan su pleno desarrollo integral, su seguridad social, derecho a una identidad legal, a la promoción de acciones para el acceso a una educación gratuita y obligatoria con igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus aptitudes, así como disfrutar del juego y recreaciones; anteponiendo el interés superior de las NNA como protección de cualquier práctica de abandono, violencia o explotación (DDN, 1959).

En 1966, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³ (artículo 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ (artículo 10), los Estados y organizaciones especializadas e internacionales incorporadas a la ONU, incluyeron en sus documentos la atención y protección para las NNA como prioridad. Pero no fue hasta 1989, cuando la ONU aprobó la Convención de los Derechos del Niño CDN, convención que garantiza y establece los lineamientos mínimos a considerar para la protección de los derechos de las NNA en cualquier circunstancia. Dicho documento, fue elaborado a lo largo de 10 años en donde se unieron para participar representantes de diversas sociedades, con el fin de estipular los Derechos de las NNA (UNICEF, s.f.).

La Convención establece 54 artículos reconociendo a las NNA⁵ como individuos con derechos con pleno desarrollo físico, mental y social, así como responsabilidad del Estado de adoptar las medidas necesarias para la protección y promoción de los Derechos de la infancia y adolescencia (CDN, 1989). La creación de ésta última convención, estableció las bases para que cada una de las naciones, reconociera como sujetas y sujetos de derechos a las niñas, niños y adolescentes del mundo, sin importar el lugar de nacimiento.

Aproximaciones a la evolución histórica de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) en México

En América Latina, numerosos países han ratificado su compromiso por la prevalencia de la Convención de NNA, llevando a cabo reformas constitucionales y la creación de legislaciones específicas para la atención de la infancia y adolescencia. Sin embargo, aun contando con la Convención, con los protocolos y las altas demandas para la protección de los derechos de NNA, Latinoamérica se encuentra lejos de alcanzar niveles aceptables de reconocimiento y de garantía de derechos para las NNA (González, 2019).

En el caso particular de México, por estar ligado al tema de interés de esta investigación, se considera que viven aproximadamente 40 millones de NNA, los cuales representan el 35% de la población y el 51.1% de NNA se encuentran en situaciones de desigualdad y vulnerabilidad, por eso la relevancia de la atención de las NNA, donde el bienestar de hoy, precisa en el desarrollo presente y futuro del país (UNICEF, 2019a).

¹ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), consultar los artículos en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), consultar los artículos en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

³ "Se entiende como NNA a todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años de edad, salvo que, en virtud e la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (artículo 1, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Por ello, en este proceso de reconocimiento y garantía de derechos, es indispensable recuperar el Interés Superior del Niño (ISN), que ha representado un papel importante dentro de esta evolución, aún con su formulación limitada y modesta. El ISN se ve constituido en el artículo 3, inciso 1 de la Convención del Niño, el cual establece, que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (CDN, 1989, p.10), mencionándose matices generales, más no específicos, para hacer valer este derecho, delegando las responsabilidades a los organismos jurisdiccionales nacionales e internacionales para su aplicación.

Para González (2019), el primer reconocimiento de los derechos de las NNA en México fue en 1980, impulsado por el Año Internacional del Niño, el cual conmemoró el vigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño. Por su parte, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vio reflejado en el artículo 4⁶, aludiendo al deber que tenían los padres con respecto a las necesidades básicas y de salud (tanto física como mentales). Esta autora, realizó una importante reflexión sobre esta fracción del artículo 4, resaltando el posicionamiento enunciado desde los términos de deberes de los padres y madres; y no desde un enfoque centrado en derechos para las NNA. Es decir, colocando a las NNA como receptores de los deberes de los padres y madres, y no reconociéndolos como sujetos de derechos. Además, reduciendo los derechos a unas cuantas necesidades sin especificar cuáles son, o cómo pueden ser atendidas.

México, ha adquirido el compromiso en materia de Derechos Humanos en la infancia y adolescencia, realizando un importante énfasis constitucional, donde manifiesta y adquiere su responsabilidad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, donde todas las autoridades (desde su competencia), se comprometen y tiene las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad⁷. En otras palabras, el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, reparar sus vulneraciones y en lo particular, proteger los derechos de las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, como lo son las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) que se encuentran en territorio mexicano (Cobo-Téllez, 2019).

⁶ Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas (González, 2019, p. 67).

⁷ Artículo 1, Párrafo adicionado DOF 10-06-2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los últimos años, México ha mostrado interés en hacer cumplir los tratados internacionales para la Protección de los Derechos de las NNA. Sin embargo, su formalidad se vio reflejada 10 años después de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Fue hasta el 7 de abril del 2000, y posteriormente el 12 de octubre del 2011 (25 años después), donde se realizaron modificaciones al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se enfatizó que en todas las actuaciones y decisiones que el Estado realice, deberá anteponer el principio del interés superior de las NNA, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos (alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral). Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas dirigidas a la niñez y adolescencia⁸.

Estas últimas reformas constitucionales del artículo 4, muestran el panorama tardío e incompleto en el que se encuentra México, evidenciando y limitando por segunda ocasión, la garantía de derechos que establece la Convención. Puesto que, la Convención establece 54 artículos con diversidad de derechos, incluyendo los civiles y políticos, la reforma los redujo a la alimentación, salud, educación y esparcimiento⁹, en lugar de ampliarlos o simplemente recuperar y garantizar de esta forma los derechos de la Convención (González, 2019).

A partir de esta adición al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se responsabiliza a los ascendentes, tutores y/o custodios de las NNA, quienes tienen la obligación de garantizar y exigir el cumplimiento de los Derechos de las NNA¹⁰. A la par, el Estado se responsabiliza y adquiere la obligación de proveer lo necesario para garantizar el respeto a la dignidad de la niñez y adolescencia, así como el ejercicio pleno de sus derechos (CEAMEG, s.f.). Además, deberá de facilitar a los particulares para que éstos contribuyan al cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia en México¹¹.

Desde una perspectiva diferente, si bien la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes LGDNNA aportó un avance en México en materia de derechos de NNA, no tuvo un ámbito de aplicación práctica, convirtiéndose

⁸ Artículo 4, Párrafo adicionado DOF 18-03-1980. Reformado DOF 07-04-2000, 12-10-2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁹ “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Artículo 4, Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Reformado DOF 12-10-2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Artículo 4, Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Fe de erratas al párrafo DOF 12-04-2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en una gran medida de buenas intenciones, pero no contaba con un órgano específico para operar a nivel federal, recayendo la mayoría de las atribuciones que se necesitaban para la garantía de derechos, en los Estados o en la Ciudad de México¹² (González 2019). Por ello, para tratar de alinear el marco normativo de derechos de NNA en México, se realizaron varias reformas constitucionales en el año 2011.

Como resultado, el 4 de diciembre del 2014, se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). La cual, reconoce como sujetos de derechos a las NNA y establece los criterios, lineamientos y principios rectores que deben orientar a las Políticas Públicas en materia de Derechos de las NNA en los tres niveles de gobierno¹³ (nacional, estatal y municipal). Donde la Ley General, establece la distribución y/o reparto de acciones que cada orden de gobierno deberá llevar a cabo respecto a la garantía de los derechos en las NNA (Gutiérrez, 2012). Algunas de las ventajas que brinda la LGDNNA, son las detalladas atribuciones, funciones y obligaciones de las autoridades federales y/o estatales, pero en algunos casos, limita la acción de los municipios, recordando que estos últimos son los más cercanos a la comunidad y, por ende, tienen mayor aplicación de las Políticas Públicas (Cobo-Téllez, 2019).

La LGDNNA (2014), a través de sus 154 artículos, reconoce a las NNA como titulares de derechos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad para garantizar el respeto, la protección, la promoción y el pleno ejercicio de estos. Los principios que destacan son el ISN, la no discriminación, la igualdad sustantiva, la inclusión, la corresponsabilidad entre la familia-sociedad-autoridades, el acceso a una vida libre de violencia, entre otros¹⁴. Se destaca una clasificación de derechos humanos con enfoque en NNA, se regulan los Centros de Asistencia Social y se crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (UNICEF, 2019). A su vez, en el artículo 5, la ley hace un importante e interesante reconocimiento, estableciendo como niñas y niños a los menores de 12 años y adolescentes a las personas que tengan entre 12 y menos de 18 años¹⁵.

¹² Artículo 124, Las Facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Artículo Reformado DOF 29-01-2016. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Artículo 1, sección I y III de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

¹⁴ Artículo 6, de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

¹⁵ Artículo 5: Son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad. Párrafo reformado DOF 03-06-2019. de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

Otra de las ventajas que se establecen en la LGDNNA, es la creación y regulación de la organización, integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de las NNA (SIPINNA), con la finalidad de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución de NNA, que en su caso hayan sido vulnerados. Con respecto a estos últimos, la LGDNNA constituye que deben establecerse las Procuradurías de Protección, quienes se estructurará dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)¹⁶, el cual, será el encargado de proteger y restituir los Derechos de las NNA en todo el territorio mexicano.

Las Obligaciones de los Sistemas de Protección

Es importante considerar, que el Plan Nacional de Desarrollo PND (2019-2024), dentro de su Estrategia Nacional de Seguridad Pública, tiene como tercer objetivo, el “pleno respeto a los derechos humanos que permee todas las acciones e instituciones de gobierno; buscando las reformas que permitan dotar de obligatoriedad legal” (p. 37), con la finalidad de construir un país con bienestar, a través de una garantía de derechos. Es decir, reconociéndolos como inherentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio.

En el caso particular del Estado de Nuevo León, ajustándose al PND, estableció en su Plan Estatal de Desarrollo (2022-2027), ofrecer las oportunidades igualitarias para “crecer, desarrollarse, y competir: educación de excelencia, salud con cobertura universal, espacios adecuados para crecer en paz y vivir seguros, aire limpio que respirar, calidad de vida y trato digno” (p.9). Realizando un especial énfasis, en la atención de la Primera Infancia, ofreciendo programas de salud, alimentos, cultura de crianza y educación de calidad; así como acciones específicas de infraestructura para el Centro de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Capullos¹⁷. Por ello, es indispensable describir las acciones que los Sistemas de Protección de Derechos realizan, para proteger y restituir los derechos de la infancia y adolescencia en territorio mexicano.

NNA, llevando a cabo reformas constitucionales y la creación de legislaciones específicas para la atención de la infancia y adolescencia. Sin embargo, aun contando con la Convención, con los protocolos y las altas demandas para la protección de los derechos de NNA, Latinoamérica se encuentra lejos de alcanzar niveles aceptables de reconocimiento y de garantía de derechos para las NNA (González, 2019).

¹⁶ Artículo 121 de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

¹⁷ Centro que pretende garantizar los derechos de las NNA en estado de abandono (parcial / total) o maltrato, con la finalidad de permitir un desarrollo, desde la protección integral (física y emocional) hasta el momento en que la NNA se reintegre con su familia (nuclear, extensa, y/o de acogimiento) o en su caso, a otra institución de acogimiento residencial (Gobierno del Estado de Nuevo León, s.f.).

En el caso particular de México, por estar ligado al tema de interés de esta investigación, se considera que viven aproximadamente 40 millones de NNA, los cuales representan el 35% de la población y el 51.1% de NNA se encuentran en situaciones de desigualdad y vulnerabilidad, por eso la relevancia de la atención de las NNA, donde el bienestar de hoy, precisa en el desarrollo presente y futuro del país (UNICEF, 2019a).

Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de las NNA (SIPINNA)

El Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de las NNA SIPINNA (2021), es el encargado de que, en los tres órdenes de gobierno, se cumplan con las responsabilidades de prevenir, proteger y restituir los derechos humanos de las NNA que hayan sido vulnerados. Encargándose de coordinar las acciones necesarias para garantizar los derechos descritos en la LGDNNNA. Primero, es el órgano encargado de la política con perspectiva de niñez y adolescencia; segundo, debe analizar, definir, proponer y articular las políticas públicas, las normativas institucionales, los actores y las actuaciones a nivel nacional, estatal y municipal; y como tercero, es el encargado de articular los sistemas locales para su cumplimiento¹⁸, todo de manera transversal al ISN, como se muestra en la figura 1.

Figura 1.

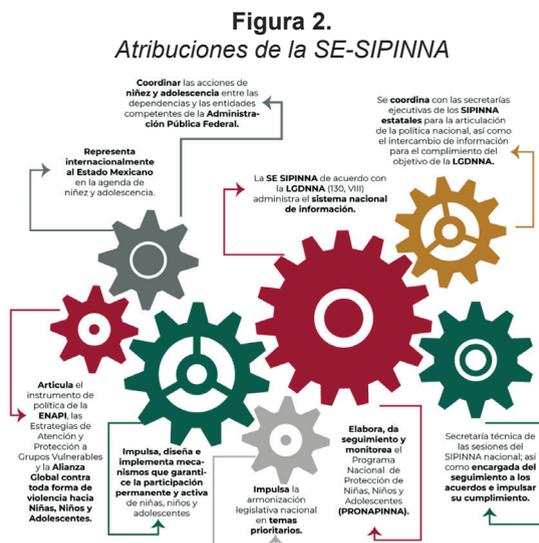
Acciones del gobierno mexicano para la garantía de derechos de NNA



Tomado de “¿Qué es el SIPINNA?” (p. 2), por SIPINNA, 2011.

¹⁸ Los principales encargados de participar en el SIPINNA son, el presidente o presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y en su suplencia la Secretaría de Gobernación (ejecutivo federal); titulares de 8 dependencias federales (la Secretaría de Gobernación SEGOB, la Secretaría de Relaciones Exteriores SRE, la Secretaría de Salud SSA, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, la Secretaría de Bienestar BIENESTAR, la Secretaría de Educación Pública SEP, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social STPS y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, SNDIF); los Organismos Públicos (el Instituto Federal de Telecomunicaciones IFT, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH y la Fiscalía General de la República FGR); 32 titulares de los Ejecutivos Estatales, 8 representantes de la sociedad civil e invitados permanentes del SIPINNA (con voz pero sin voto); Organismos Internacionales de la ONU (Organismos Internacionales ONU, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Unión Europea, otros); y un Consejo Consultivo del SIPINNA como asesoría (SIPINNA, 2021).

Actualmente, el SIPINNA se encuentra presente en un 76.24% en el territorio mexicano, contando con 32 Sistemas Estatales y 1,887 Sistemas municipales (SIPINNA, 2021), coordinados por una Secretaría Ejecutiva del SIPINNA (SE-SIPINNA)¹⁹, la cual, debe cumplir con las XVI atribuciones²⁰ descritas en el artículo 130 de la LGDNNA, como se muestra en la figura 2.



Tomado de "¿Qué es el SIPINNA?" (p. 10), por SIPINNA, 2011.

En un sentido más simple la SE-SIPINNA, es la encargada de definir y coordinar las políticas públicas, servicios y acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de las NNA, y a su vez, ordenando la creación de SIPINNAs a nivel estatal y municipal articulados con el nacional (UNICEF, 2019a). De este modo, la LGDNNA deja a nivel estatal una importante responsabilidad en el cumplimiento de dichas acciones. Por ello, el 27 de noviembre del 2015, se publicó oficialmente la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León (LDNNANL). Donde a través de sus 176 artículos, ratifica su compromiso para la promoción, protección y restitución de derechos en la infancia y adolescencia, sumándose así al establecimiento de una Procuraduría de Protección en el Estado de Nuevo León para velar por la garantía de derechos de las NNA, a nivel estatal y municipal.

¹⁹ SE-SIPINNA, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ejerce funciones de Secretaría Ejecutiva (SIPINNA, 2021 & Artículo 130 de la LGDNNA).

²⁰ Dichas atribuciones, son realizadas a través de Comisiones (de seguimiento a recomendaciones, de protección a NNA, incluyendo los NNA migrantes, de Secretarías Ejecutivas de Protección Integral de los Sistemas Nacionales, para la primera infancia, de igualdad sustantiva entre NNA, para evitar formas de violencia hacia las NNA, de tecnología de la información y contenidos audiovisuales para NNA, entre otras) y Grupos de Trabajos que se encargan de coordinar a cada una de las instituciones participantes, asegurándose que actúen a la par y den prioridad a la garantía de derechos de NNA en sus acciones (SIPINNA, 2021).

Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León (PPNNANL)

Para la UNICEF (2019b), la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA), es el eje central de la LGDNNA y LDNNANL para cumplir con las obligaciones del Estado para que todas y todos los NNA puedan ejercer plenamente sus derechos, por ello, es la institución directamente responsable de coordinar, todas las acciones de protección y/o restitución de derechos de las NNA en México.

Por esta razón, es descrita como la estructura que define qué servicios e instituciones se requieren para asegurar la restitución de derechos vulnerados en NNA (DIF y UNICEF, 2016). La cual, al recibir, detectar o enterarse de un caso de vulneración de derechos, tiene la obligación y el deber de realizar una serie de protocolos para garantizar el acceso y el ejercicio de derechos de las NNA. Éstos establecido en la LGDNNA en su artículo 123 y en la LDNNANL en su artículo 144, como se muestran en la tabla 2.

Tabla 2.

Comparativa del proceso de restitución de derechos de las NNA en la LGDNNA y LEDNNANL

Artículo 123, de la Ley General de Derechos Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA):	Artículo 144, de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de NL (LDNNANL):
I. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes;	I. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes;
II. Acercarse a la familia o lugares en donde se encuentren los niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos cuando exista información sobre posible restricción o vulneración de los mismos;	II. 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;
III. Determinar en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados;	III. Determinar en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados;
IV. Elaborar, bajo el principio del interés superior del menor, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección;	IV. Elaborar, bajo el principio del interés superior del menor, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección;

Artículo 123, de la Ley General de Derechos Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA):

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

VI. 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.

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

Artículo 144, de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de NL (LDNNANL):

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

VI. 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.

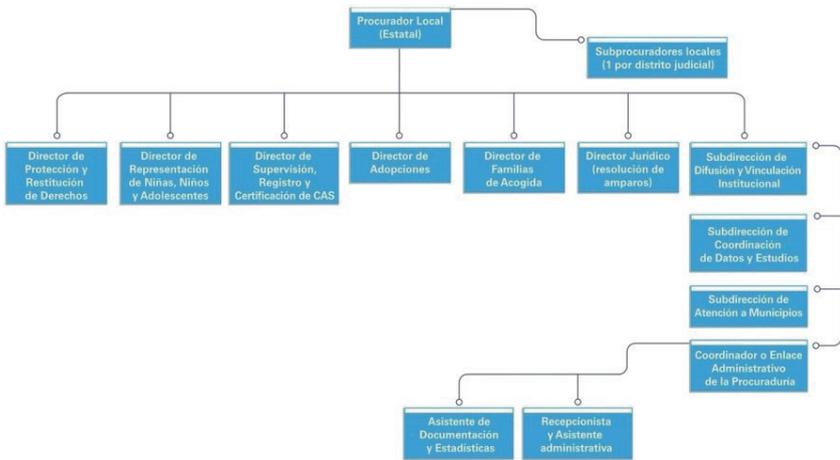
Fuente: Información obtenida del artículo 123 de LGDNNA y artículo 144 de la LDNNANL.

En la tabla anterior, se aprecian los pasos que la LGDNNA y LDNNANL establecen como base para la detección, atención y restitución de derechos en NNA. Por esta razón, los profesionales que realizan esta serie de ejecuciones, deben conocerlas y considerarlas a la hora de intervenir. Si bien, ambos artículos establecen los procedimientos de manera general, ninguna de las dos leyes considera la diversidad de obstáculos y retos a los que se enfrentan las y los profesionales en el desarrollo de los procedimientos. Limitando rígidamente su eficacia y alcance, obteniendo como consecuencia una inadecuada protección y/o restitución de derechos en NNA, un ejemplo evidente, es la carencia de medios y recursos mínimos indispensables para poder atender y dar respuesta a los miles de NNA que se encuentran expuestos a diversas violaciones de sus derechos humanos (UNICEF, 2019a).

En la tabla anterior, se aprecian los pasos que la LGDNNA y LDNNANL establecen como base para la detección, atención y restitución de derechos en NNA. Por esta razón, los profesionales que realizan esta serie de ejecuciones, deben conocerlas y considerarlas a la hora de intervenir. Si bien, ambos artículos establecen los procedimientos de manera general, ninguna de las dos leyes considera la diversidad de obstáculos y retos a los que se enfrentan las y los profesionales en el desarrollo de los procedimientos. Limitando rígidamente su eficacia y alcance, obteniendo como consecuencia una inadecuada protección y/o restitución de derechos en NNA, un ejemplo evidente, es la carencia de medios y recursos mínimos indispensables para poder atender y dar respuesta a los miles de NNA que se encuentran expuestos a diversas violaciones de sus derechos humanos (UNICEF, 2019a).

Por consiguiente, una parte importante del trabajo operativo que realiza la PPNNA, es su estructura para operar a través de subprocuradurías municipales, en Nuevo León, identificadas como Defensorías Municipales. La estructura mínima deseable que debería tener la PPNNA, es contar con una dirección que marque los lineamientos de política a nivel estatal (Procuradora en el caso de N.L.), quien debe de asegurarse del cumplimiento de las funciones y coordinaciones de las instituciones públicas y privadas vinculadas a la PPNNA de N.L., como se muestra en la figura 3.

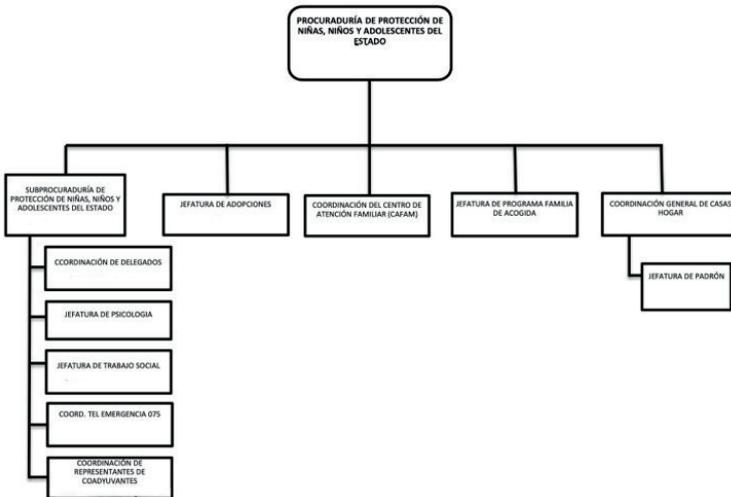
Figura 3.
Estructura mínima de la PPNNA



Tomado de "Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento" (p. 13), UNICEF, 2019.

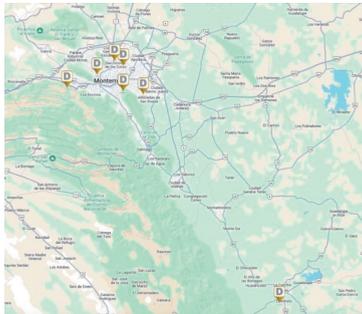
En el caso de Nuevo León, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes cumple con la estructura general que se propone, con la finalidad de asegurar el cumplimiento y coordinación de las acciones para la atención de restitución y protección de los derechos, como la muestra la figura 4. Aunado a que cada jefatura de trabajo social, psicología y legal cuenta con profesionales que configuran el equipo profesional que atiende los reportes de vulneración de derechos. La atención de dichos reportes estatales se distribuye por zonas, es decir, en diversas delegaciones que brindan atención a toda el área geográfica de Nuevo León como se muestra en la figura 5: Procuraduría General (ubicada en el municipio de Guadalupe), Delegación Apodaca, Delegación Escobedo, Delegación Guadalupe, Delegación Guadalupe Oriente, Delegación Linares, Delegación Monterrey Norte y Delegación Santa Catarina.

Figura 4.
Estructura de la PPNNA de Nuevo León



Tomado de “Estructura organizacional” del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León (p. 10) Plataforma nacional de Transparencia, 2025.

Figura 5.
Mapa de georreferencias de las delegaciones de la Procuraduría de Protección de niñas, niños y Adolescentes de Nuevo León

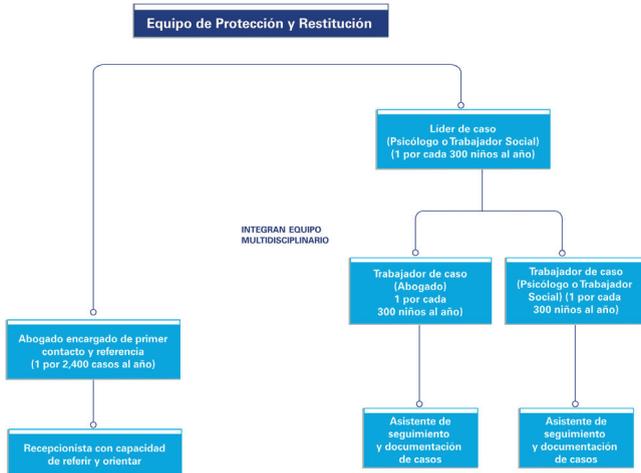


Tomado de “Mapa de Georreferencia de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”, SNDIF y Secretaría de Salud, s.f.

En relación con los equipos multidisciplinarios de protección y restitución de derechos, una estructura mínima planteada, es contar con un especialista enfocado en derecho, otro (a) en psicología y un (a) tercero en trabajo social, quienes serán o son los encargados de tomar las acciones directas para la detección, protección y restitución de derechos en las NNA. En el caso particular de Nuevo León, la Procuraduría de Protección menciona en su “Manual de

Políticas y Procedimientos. Atención integral a Niñas, Niños y Adolescentes”, que el equipo multidisciplinario responsable de la atención integral está constituido por un Asesor Jurídico/Delegado (a), un Trabajador (a) Social y un Psicólogo (a) Esta estructura la podemos observar en la figura 6.

Figura 6.
Equipo de Protección y Restitución de derechos de NNA



Tomado de “Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento” (p. 14), UNICEF, 2019.

La figura anterior, además de mostrar la estructura integral del equipo multidisciplinario en la PPNNA, también da evidencia, de la propuesta de la UNICEF para atender por equipo, 300 NNA por año (equivalente a 25 casos por mes, considerando que fuera 1 NNA por caso), lo cual, posiblemente esté alejado de la operación que impera en la realidad de Nuevo León. Según la Plataforma Nacional de Transparencia (2025), tan solo en el 2024 la Procuraduría de Protección de NNA, atendió 10,118 reportes de maltrato infantil, si este número lo dividimos entre las 8 delegaciones georreferenciadas, se hablaría de 1,264.75 reportes por año por delegación. Y si eso lo dividimos entre todo el año, los equipos de protección y restitución estarían atendiendo 105.39 casos mensuales (partiendo de que solo atiende un equipo multidisciplinario por delegación), superando 3 veces el número ideal de atención que propone la UNICEF.

Por ello, conseguir una adecuada implementación de la LGDNNA o de la LDNNANL, bajo una falta de presupuesto, de recurso humano especializado, de la difusión y/o reconocimiento del SIPINNA y de las PPNNA, de los mecanismos legales

vinculados a las políticas, agregando el desconocimiento de los mecanismos por parte de las diversas autoridades, así como la prevalencia en México de una cultura asistencialista frente a las NNA, han sido permanentes barreras para la garantía de derechos de NNA previstos por las leyes, lamentablemente, obstáculos que inciden en todo el ciclo de vida de las NNA desde su nacimiento hasta su adolescencia (UNICEF, 2019a). Por esta última razón, no debemos olvidar:

A pesar de los progresos, subsisten enormes brechas y obstáculos que impiden el acceso universal y equitativo a los derechos y dejan a millones de niños, niñas y adolescentes al margen de ellos, en condiciones de extrema vulnerabilidad y desigualdad, que no podemos permitir (UNICEF, 2019a, p.4).

Discusión

Ahora bien, si las vigentes legislaciones en México: Nacional y Estatal, hacen énfasis en proteger los derechos de NNA y en caso de ser estos vulnerados, restringidos o violentados, las y los profesionales deben implementar el Interés Superior de las NNA, utilizando como un plan alternativo de protección, la institucionalización. La cual, procede como último recurso y de ser necesaria, con el menor tiempo posible, dando prioridad a las opciones de cuidado en un entorno familiar (LGDNNA y LDNNANL, 2014).

Sin embargo, esta medida por parte del Sistema de Protección vulnera el derecho de las NNA de vivir en familia, convirtiendo dicha protección en una condición de extrema vulnerabilidad. No olvidando, que el ingreso de un NNA a una institución de protección (casa de acogimiento residencial) es una de las decisiones que afectan directamente al NNA, esto al ser separado (a) de su núcleo familiar (Palummo, 2013) y social; por ejemplo, si la NNA se encuentra en edad escolar, no solo se estaría separando de su familia, sino también, se estaría vulnerando su derecho a la educación en ese momento (aunque inmediatamente fuera restituido). Por consiguiente, dicha acción debe estar respaldada no solo por la ley, si no también debe estar fundamentada por las y los profesionales desde su expertís. Fundamentos que se convierten en retos para las y los profesionales que realizan dichas intervenciones.

En esta misma línea, retomando el Interés Superior del Niño, prevalece que en todas las decisiones y actuaciones que realice el Estado, éste deberá velar y cumplir con este principio garantizando de manera plena sus derechos, entonces ¿por qué las NNA son institucionalizados (as)? Tan solo, en América Latina, se estiman 187.129 NNA que se encuentran en cuidado residencial e incluso el número pudiera ser mayor, no solo por la falta de datos, sino por la falta de definición común de lo que debe de ser una institucionalización (Lumos, 2020).

Cabe destacar, que muchas de las instituciones se encuentran en la operatividad del Estado, en la sociedad civil o con vertientes religiosas (Hope and homes for children, 2020) y algunas de ellas ni siquiera se encuentran regularizadas.

En consecuencia, si el Estado de Nuevo León, ha mostrado interés por la prevalencia de derechos de NNA en territorio neoleonés y que incluso lo menciona en su Plan de Desarrollo (2022-2027), realizando un especial énfasis en la atención de NNA, ¿por qué se centró únicamente en la primera infancia? ¿por qué sus acciones van encaminadas a infraestructura para el Centro de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Capullos²¹? En el caso particular del Estado de Nuevo León, éste ha invisibilizado a la infancia y adolescencia en general, aquella que no se encuentran en una situación de riesgo inmediato. Se muestra en las líneas de acción que propone y a la falta de programas que atiendan la prevención de la violencia en NNA.

Aunado, a que la Procuraduría de Protección solo atiende a niñas, niños y/o adolescentes que se encuentren reportados por sospecha de vulneración de derechos como se menciona en el artículo 123 de LGDNNA y 144 de la LDNNANL, los cuales, mencionan que los equipos multidisciplinares deben de detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, y sobre dicha sospecha, proceder con la investigación, de otra manera, la Procuraduría de Protección no intercede a menos que se realice un reporte formalmente en el Centro de Reportes 075 de DIFNL.

Por lo antes descrito, es importante enfatizar, que no solo se trata de atender de manera integral a las NNA que se encuentren en riesgo y reportados, sino de la atención de aquellas NNA que viven en un contexto de vulneración de derechos sin reporte ante la Procuraduría de Protección y de la prevención de la violencia en la infancia y adolescencia. Actualmente la Procuraduría de Protección de Nuevo León, no solo se encuentra en la construcción de directrices para hacer válida a garantía de derechos en niñas, niños y adolescentes. También se encuentra en la lucha por superar los obstáculos y retos que se presentan en el desarrollo de los procedimientos, aunado a la carencia de medios y recursos mínimos indispensables para poder atender y dar respuesta a los miles de NNA que se encuentran expuestos a diversas violaciones de sus derechos humanos (UNICEF, 2019a).

²¹ Centro que pretende garantizar los derechos de las NNA en estado de abandono (parcial / total) o maltrato, con la finalidad de permitir un desarrollo, desde la protección integral (física y emocional) hasta el momento en que la NNA se reintegre con su familia (nuclear, extensa, y/o de acogimiento) o en su caso, a otra institución de acogimiento residencial (Gobierno del Estado de Nuevo León, s.f.).

Bibliografía

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (S.F.). Los Derechos de la infancia. <https://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/3.%20derechos.pdf>

Cobo, V. (2019). Del dicho al hecho...El reto de lograr políticas públicas municipales eficientes. El caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Revista Legislativa de estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12(25), 11-49. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7084204>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. <https://www.pensamientopenal.com.ar/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.pensamientopenal.com.ar%2Fsystem%2Ffiles%2F2014%2F12%2Fdoctrina39232.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención sobre los derechos del Niño (1989). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Declaración de los Derechos Humanos (1948). <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>

Declaración de los Derechos del Niño (1959). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2018-11/declaracion_derechos_nino.pdf

Declaración de Ginebra (1924). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Declaracion_DN.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. Historia de los derechos del niño. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEFa (2019). Agenda para la infancia y adolescencia 2019-2024. <https://www.unicef.org/mexico/media/306/file/agenda%20de%20la%20infancia%20y%20la%20adolescencia%202019-2024.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEFb (2019). Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe sobre su costo y propuestas para su fortalecimiento.

<https://www.unicef.org/mexico/media/2946/file/Informe%20completo.pdf>

Gobierno del Estado de Nuevo León (s.f.) <https://nl.gob.mx/es/proyectos/capullos-renace>

González, M. (2019). La función del Interés Superior del Niño en el razonamiento práctico: un análisis a partir de su evolución en México. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 23, 63-95. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7169784>

Gutiérrez, O. (2012). “Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”. *Congreso REDIPAL*, 1-29. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>

Hope and Homes for Children (2020). Más allá del cuidado institucional. <https://www.unicef.org/lac/informes/mas-alla-del-cuidado-institucional>

Informe Anual de la UNICEF 2023 Para cada infancia. (2024). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). <https://www.unicef.org/media/157501/file/Informe-Anual-de-UNICEF-2023.pdf>

Ley Estatal de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_los_derechos_de_ninas_ninos_y_adolescentes_para_el_estado_de_nuevo_leon/

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

Lumos (2020). En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en América Latina y el Caribe. https://redegresadoslatam.org/wp-content/uploads/2021/05/LUMOS_LAC_Informe-2.pdf

Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us>

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Palummo, J. (2013). La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe. Panamá: UNICEF. <https://www.relaf.org/biblioteca/UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf>

Plataforma Nacional de Transparencia.

<https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vutweb/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>

¿Qué es el SIPINNA? (2021). <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/que-es-el-sipinna-dossier-informativo-269151?idiom=es>

SNDIF y Secretaría de Salud (s.f.) Mapa de Georreferencia de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. <https://sndifnam.dif.gob.mx:8443/procu/mapa.jsp>

Save the Children (2014). <https://www.savethechildren.es/actualidad/presentamos-la-biografia-de-nuestra-fundadora-eglantyne-jebb>