

# MODELO NACIONAL DE CUIDADOS ALTERNATIVOS



**Salud**  
Secretaría de Salud

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

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia  
(DIF), octubre de 2025, Emiliano Zapata 340  
Col. Santa Cruz Atoyac  
C.P. 03310, Ciudad de México, México.  
Impreso en México

## **Responsables de la publicación**

### **María del Rocío García Pérez**

Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

### **Fabiola María Salas Ambriz**

Procuradora Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

## **Coordinación del Modelo**

### **Luis Peña Cruz**

Encargado del Despacho de la Dirección General de Representación Jurídica y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

### **Oscar Rivas Lozano**

Director del Instituto Newman

### **Paula Ramírez España**

Oficial Nacional de Protección Legal de UNICEF México

## **Aportaciones técnicas**

### **Celestina Leslie Díaz Hernández**

Subdirectora de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes

### **Melanee Montserrath Ruiz Cataño**

Jefa del Departamento de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes

### **Mariana Constanza Ramírez García**

Abogada adscrita a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

### **Fredy Méndez García**

Oficial Nacional de Protección a la Infancia (UNICEF México)

## **Introducción**

### **Abreviaturas y acrónimos**

### **Glosario de términos y conceptos clave**

## **Capítulo 1: El derecho a vivir en familia y el sistema de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes sin cuidado familiar en el ámbito internacional**

### **1.1 Reconocimiento y evolución del derecho a vivir en familia en el contexto internacional**

1.1.1 Aportaciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

1.1.2 Aportaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

1.1.3 Aportaciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

1.1.4 Aportaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

1.1.5 El paradigma internacional previo a la Convención sobre los Derechos del Niño

1.1.6 El cambio de paradigma y las aportaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

### **1.2 Pronunciamientos relevantes de organismos internacionales de derechos humanos sobre el derecho a vivir en familia**

1.2.1 Opinión consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.2.2 Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia.

1.2.3 Directrices de NNUU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

1.2.4 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Atala Riffo y niñas Vs Chile (2012).

1.2.5 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: El derecho del niño y de la niña a vivir en familia.

1.2.6 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala.

### **1.3 Consideraciones principales sobre los estándares internacionales sobre el derecho a vivir en familia respecto a la protección especial para NNA**

## **Capítulo 2: Evolución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en México y su impacto en el sistema de cuidados alternativos y en el derecho a vivir en familia**

**2.1 El enfoque tutelar y su impacto en el sistema de cuidados alternativos y en el derecho a vivir en familia**

**2.2 La transición hacia el enfoque de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y su impacto en el sistema de cuidados alternativos y en el derecho a vivir en familia**

**2.3 Principios y garantías generales respecto al derecho a vivir en familia introducidos por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

## **Capítulo 3: Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para garantizar el derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes sin cuidado familiar.**

### **3.1 Principios transversales del Modelo**

### **3.2 Sistemas DIF y Procuradurías de Protección a nivel Federal y local**

3.2.1 Fiscalías y Agencias del Ministerio Público

3.2.2 Autoridades jurisdiccionales

3.2.3. Otras autoridades del sistema de protección integral de derechos de NNA

### **3.3. Componentes del Modelo**

3.3.1. Prevención de la separación familiar innecesaria

3.3.1.1. Separación o pérdida del cuidado familiar

3.3.1.2. Autoridades que pueden decretar una separación familiar

3.3.1.3. Estándares obligatorios para decretar una separación familiar

3.3.2. Medidas idóneas de Cuidado Alternativo establecidas por la Ley

3.3.2.1. Ubicación con familia de origen, extensa o ampliada

3.3.2.1.1. Concepto

3.3.2.1.2. Garantías institucionales

3.3.2.2. Acogimiento familiar

3.3.2.2.1. Concepto

3.3.2.2.2. Garantías institucionales

3.3.2.3 Acogimiento pre-adoptivo

3.3.2.3.1. Concepto

3.3.2.3.2. Garantías institucionales

3.3.2.4. Acogimiento residencial

3.3.2.4.1. Concepto

3.3.2.4.2. Garantías institucionales

### 3.3.3. Restitución definitiva del derecho a vivir en familia

#### 3.3.3.1. Reunificación o integración familiar

##### 3.3.3.1.1. Concepto

##### 3.3.3.1.2. Garantías institucionales

#### 3.3.3.2. Adopción

##### 3.3.3.2.1. Concepto

##### 3.3.3.2.2. Garantías institucionales para la adopción

#### 3.3.3.3. Vida independiente

##### 3.3.3.3.1. Concepto

##### 3.3.3.3.2. Garantías institucionales

## **Capítulo 4: Estado actual de los medios alternativos de cuidado familiar y acciones estatales realizadas para su fortalecimiento y transformación en México**

### **4.1 Panorama estadístico sobre el acogimiento residencial de niñas, niños y adolescentes en México.**

### **4.2. La pérdida del cuidado familiar; aproximación a sus causas.**

### **4.3. Principales acciones que se han realizado a nivel federal y estatal para avanzar en la aplicación del Modelo Nacional de Cuidados Alternativos**

#### 4.3.1. Avances en materia de reunificación e integración familiar

#### 4.3.2. Avances en materia de acogimiento familiar

#### 4.3.3. Avances en materia de adopción

#### 4.3.4. Avances en materia de acogimiento residencial

#### 4.3.5. Avances en materia de autonomía y vida independiente

## **Capítulo 5: Hacia la consolidación del sistema de cuidados alternativos para la plena garantía del derecho a vivir en familia**

### **5.1. Desafíos y acciones por seguir en materia de prevención de fortalecimiento familiar y prevención de la separación familiar innecesaria**

### **5.2. Desafíos y acciones por seguir en materia de acceso a cuidados alternativos idóneos para niñas, niños y adolescentes privados del cuidado familiar**

#### 5.2.1 Ubicación con familia de origen, extensa o ampliada o personas significativas

#### 5.2.2. Acogimiento Familiar

#### 5.2.3. Acogimiento pre-adoptivo

#### 5.2.4. Cuidado residencial

### **5.3. Desafíos y acciones por seguir en la restitución definitiva del derecho a vivir en familia de niñas, niños y adolescentes**

5.3.1. Reintegración o reunificación familiar

5.3.2. Adopción

5.3.3. Transición a la autonomía y vida independiente

### **5.4. Acciones generales para la promoción y cumplimiento del Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes sin cuidado familiar y consideraciones finales**

## Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Ley General de los Derechos de NNA (LGDNNA) reconocen, en su conjunto, que todas las niñas, niños y adolescentes (NNA) tienen derecho a vivir en familia y en comunidad. Este, además de ser un derecho, constituye un elemento fundamental para asegurar su pleno desarrollo.

Si bien se espera que las NNA crezcan en sus núcleos familiares originarios, en algunos casos, la separación familiar es inevitable o necesaria. Situaciones de negligencia, abandono, abuso y otras formas de violencia hacen necesaria la intervención del Estado para proteger sus derechos, ya que el entorno familiar solo es adecuado si garantiza su bienestar y seguridad.

Sin embargo, ante casos en los que las familias de origen no representan entornos seguros y adecuados para la crianza y el desarrollo integral de NNA, la respuesta histórica predominante, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional, implementada durante décadas por las autoridades y la sociedad, ha sido la institucionalización.

La institucionalización es la práctica de ingresar a NNA en centros de asistencia social (CAS), públicos o privados, en los casos en los que no pueden permanecer bajo los cuidados de su familia de origen, extensa o ampliada, o bien, han sido abandonados por estas. Esta práctica se ha justificado durante muchos años ante la obligación de proteger a las infancias y adolescencias. Sin embargo, realizar estos

ingresos de manera generalizada, como medida de protección inicial y durante lapsos prolongados, ha generado que, en el ánimo de proteger ciertos derechos, se restringen algunos otros como lo es el derecho a vivir en familia.

Desde hace décadas, diversos estudios han evidenciado los impactos negativos que la institucionalización tiene en la salud y el desarrollo físico, mental y emocional de NNA, especialmente durante la primera infancia. Estas afectaciones han sido una preocupación constante para la Asamblea General de las Naciones Unidas (NNUU), el Comité de los Derechos del Niño, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros organismos internacionales.

La preocupación de la comunidad internacional sobre la institucionalización se ha centrado en su uso generalizado y prolongado, así como en la falta de estándares de calidad, seguimiento y supervisión de esta medida de cuidado. Si bien en ciertos casos, la institucionalización puede ser una medida necesaria y adecuada para favorecer el interés superior de una NNA, resulta cuestionable que se haya convertido en la opción predominante, sin explorar otras alternativas de cuidado que permitieran preservar su derecho a vivir en familia y en comunidad.

México, como la mayoría de los países, diseñó hace décadas un sistema de cuidado para NNA, basado principalmente en la institucionalización. Sin embargo, a la luz

de los avances internacionales, el país ha comenzado a desarrollar su propio proceso de evolución en la respuesta que ofrece a las NNA que, por diversas circunstancias, no pueden permanecer bajo el cuidado de su familia de origen, ya sea de manera temporal o definitiva.

Ejemplo de lo anterior es la LGDNNA, publicada en 2014, el marco jurídico más sólido y avanzado que México ha tenido en materia de protección de los derechos de infancia y adolescencia. Esta legislación contempla cuatro medios de cuidado alternativo para NNA:

1. La ubicación con la familia de origen, extensa o ampliada.
2. El acogimiento familiar.
3. El acogimiento pre-adoptivo como parte del proceso de adopción.
4. El acogimiento residencial.

La incorporación de dichos medios de cuidado alternativo en la LGDNNA representa un avance fundamental en la garantía de cuidados apropiados para quienes se encuentran en situación de desamparo familiar. Esta normativa establece un sistema con enfoque centrado en la familia y la comunidad, en el que la institucionalización en CAS sólo procede de manera excepcional, tras un riguroso proceso de verificación que confirme su necesidad e idoneidad como medida temporal para salvaguardar el interés superior de una niña, niño o adolescente (ISNNA).

Tras varios años de avances en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia en México, con la aprobación de la LGDNNA

y la creación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA) a nivel federal y estatal, se han fortalecido los mecanismos para garantizar que todas las NNA accedan a un medio de cuidado alternativo idóneo, acorde a sus necesidades y derechos. No obstante, aún persisten desafíos que requieren una atención prioritaria por parte de las autoridades y la comunidad en general.

En este contexto, la Procuraduría Federal de Protección de NNA (PFPNNA), con el apoyo técnico de UNICEF México y el Instituto Newman, presentan este Modelo Nacional de Cuidados Alternativos derivado de la LGDNNA, como una herramienta clave para orientar las políticas y acciones dirigidas a garantizar el derecho de NNA a vivir en familia y comunidad.

Aunque este documento está dirigido principalmente a las PPNNA, su contenido es de utilidad para los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) nacional y estatales, los CAS públicos y privados, así como para las autoridades jurisdiccionales y administrativas involucradas en la aplicación de este Modelo.

Su propósito es homologar normativas, prácticas y criterios de actuación para prevenir y evitar separaciones familiares innecesarias; asegurar la disponibilidad y formalizar el acceso a medidas de protección y modalidades de cuidado alternativo idóneas que respondan a las necesidades particulares de cada NNA sin cuidado familiar, y finalmente garantizar la restitución definitiva de su derecho a vivir en familia.

## Abreviaturas y acrónimos

**CADH:** Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**CAS:** Centro de Asistencia Social público o privado.

**CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño.

Comisión IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**CNDH:** Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**CNPP:** Código Nacional de Procedimientos Penales.

**Corte IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DIF:** Desarrollo Integral de la Familia.

**Directrices NNUU:** Las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado para los niños.

**DOF:** Diario Oficial de la Federación.

**DUDH:** Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**EAH:** Espacios asistenciales habilitados.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**ISNNA:** Interés superior de niñas, niños y adolescentes.

**LGDNNA:** Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**LNSJPA:** Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

**NNUU:** Naciones Unidas.

**NNA:** Niñas, niños y adolescentes.

**PIDCP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**PIDESC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**PPNNA:** Procuradurías de Protección de Niñas Niños y Adolescentes de los Estados.

**FPNNA:** Procuraduría Federal de Protección de Niñas Niños y Adolescentes.

**PRONAFAC:** Programa Nacional de Familias de Acogida.

**RELAF:** Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

**RNCAS:** Registro Nacional de Centros de Asistencia Social.

**SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SIPDH:** Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

**SUPDH:** Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

**SIPINNA:** Sistema de Protección Integral de Niñas Niños y Adolescentes.

**SNDIF:** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

## Glosario de términos y conceptos clave

**Acogimiento Residencial:** Aquel brindado por centros de asistencia social como una medida especial de protección de carácter subsidiario, que será de último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar.

**Cuidado alternativo:** También utilizado como acogimiento alternativo, se refiere al cuidado y atención de niñas, niños y adolescentes fuera de su familia de origen. El cuidado puede ser formal e informal y desarrollado a través de entornos familiares o residenciales.

**Condición de exposición:** Niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una situación de desamparo familiar por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen.

**Condición de abandono:** Niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de desamparo familiar pero su origen es conocido.

**Cuidados alternativos:** Son aquellos medios o entornos de cuidado diversos a la familia de origen disponibles para la protección y cuidado NNA que por diversas razones han perdido el cuidado familiar.

**Desinstitucionalización:** Consiste en una serie de acciones integradas por mecanismos y estrategias graduales y planificadas de egreso de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en cuidado alternativo, implica también la implementación y/o fortalecimiento de medidas preventivas de separación familiar, así como el desarrollo y transición a alternativas de cuidado de base familiar y comunitaria más favorables y acordes con la protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

**Integración familiar:** Se refiere a la incorporación de una niña, niño adolescente a un nuevo entorno familiar, ya sea a su familia de origen, extensa o ampliada, con personas significativas, familias de acogida o adoptivas, distinto al que habitualmente ejercía su cuidado previo a la separación.

**Familia:** Cuando se utiliza el término familia o familias se hace desde un enfoque amplio para referir a una variedad de estructuras o modelos que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, lo que puede incluir a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean compatibles con el interés superior de la niñez.

**Familia de origen:** También referida en este documento como familia nuclear y cuidadores principales, es aquella compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes niñas, niños y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta segundo grado.

**Familia extensa o ampliada:** Aquella compuesta por los ascendientes de niñas, niños y adolescentes en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado.

**Familia de acogida:** Aquella que cuente con la certificación de la autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo limitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva.

**Familia de acogimiento pre-adoptivo:**

Aquella distinta de la familia de origen y de la extensa que acoge provisionalmente en su seno a niñas, niños y adolescentes con fines de adopción, y que asume todas las obligaciones en cuanto a su cuidado y protección, de conformidad con el principio de interés superior de la niñez.

**Personas significativas:** Se les identifica como personas que han generado lazos afectivos con las NNA, y con su entorno familiar. Estas personas no forman parte de la familia de origen, extensa o ampliada, pero por distintas razones son cercanas a ellas, han convivido frecuentemente y les tienen confianza, respeto y cariño, y por lo tanto pueden ser una alternativa para el cuidado y atención de NNA

**Reunificación familiar:** Constituye el retorno de una niña, niño o adolescentes con sus cuidadores principales quienes estaban a cargo de su cuidado previo a la separación.

# Capítulo 1: El derecho a vivir en familia y el sistema de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes sin cuidado familiar en el ámbito internacional

## 1.1 Reconocimiento y evolución del derecho a vivir en familia en el contexto internacional

El reconocimiento del derecho a vivir en familia ha evolucionado progresivamente en el ámbito internacional. Inicialmente protegido de manera general en tratados y normativas, con el tiempo se han desarrollado disposiciones específicas que refuerzan su protección, especialmente en favor de NNA. A la par, la comunidad internacional ha avanzado en el reconocimiento de las NNA como titulares directos de derechos, consolidando un enfoque de protección reforzada.

En este contexto, se han establecido estándares internacionales que garantizan tanto el derecho a vivir en familia, como una protección especial para NNA. Estos estándares han sido impulsados por la emisión de diferentes instrumentos y pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos que han guiado la evolución de marcos jurídicos y políticas públicas orientadas a asegurar un sistema de cuidados alternativos para NNA sin cuidado familiar, adecuado y basado en el principio del ISNNA y la restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

### 1.1.1. Aportaciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

La DUDH (1948) es uno de los documentos más antiguos y difundidos en materia de derechos humanos. En su artículo 16.3, establece que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad, por lo que tiene derecho a la protección del Estado y de la sociedad.

Además, en su artículo 25.2, reconoce por primera vez a nivel internacional el derecho de las NNA a recibir cuidados y asistencia especiales, sentando un precedente para el desarrollo de normas más específicas para la protección de sus derechos.

### 1.1.2. Aportaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

El PIDCP (1966) fue uno de los primeros tratados internacionales del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUPDH). Si bien entró en vigor hasta 1976, su creación data de 1966. El PIDCP reafirma lo establecido en la DUDH al reconocer en su artículo 23.1 que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad que tiene derecho a la protección

del Estado y de la sociedad. En cuanto a la protección específica de NNA, su artículo 24.1 establece que deben recibir las medidas de protección necesarias debido a su condición de minoría de edad, sin distinción por raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, y que esta protección debe ser garantizada por la familia, la sociedad y el Estado.

### **1.1.3. Aportaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

El PIDESC (1966), se aprobó en el seno de las NNUU en 1966, al igual que el PIDCP. A pesar de compartir la misma fecha de aprobación, contienen disposiciones distintas respecto al reconocimiento del derecho a vivir en familia.

Por una parte, el artículo 10.1 del PIDESC reconoce que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad, por lo que merece la más amplia protección y asistencia posibles. Esto es similar a lo dispuesto en los artículos 16.3 de la DUDH y 23.1 del PIDCP. Sin embargo, la redacción de la citada disposición del PIDESC también dispone

que la protección y asistencia reconocidas en favor de las familias deben brindarse especialmente mientras sean responsables del cuidado y la educación de NNA.

Adicionalmente, el PIDESC, en su artículo 12, reconoce por primera ocasión el derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y dispone que dentro de las medidas que los Estados deben adoptar para asegurar la plena efectividad de este derecho, se encuentran las necesarias para lograr el sano desarrollo de las NNA.

### **1.1.4. Aportaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el instrumento más relevante es la CADH, cuyo contenido fue influido por los tratados aprobados pocos años antes en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

La CADH (1969) reafirma la protección de

la familia y la infancia al prohibir injerencias arbitrarias o abusivas en la vida familiar (art. 11.2), reconocer a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad, garantizando su protección por parte del Estado y de la sociedad (art. 17.1), y establecer el derecho de todas las NNA a recibir medidas de protección especiales debido a su minoría de edad (art. 19).

### **1.1.5. El paradigma internacional previo a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**

Tanto en los inicios del SUPDH como del SIPDH, la protección de la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad fue principalmente declarativa. Aunque los instrumentos internacionales aprobados entre 1948 y 1969 prohibieron injerencias arbitrarias o ilegales en el entorno familiar de manera genérica, esta protección no fue inicialmente concebida como un derecho especial de las NNA. Aunque representó un avance en su momento, la protección de la familia no abordaba los derechos especiales

de la infancia, sino que se centraba en un enfoque tutelar. Los instrumentos internacionales solo reconocían el derecho de las NNA a ser protegidas, pero no a ser titulares directos de derechos.

El enfoque tutelar impide pensar en una perspectiva integral de derechos, puesto que se centra en supuestas carencias que históricamente se han atribuido a las NNA — como su falta de madurez en términos lineales y absolutos—, lo que lleva a desconocer o ni

quiera escuchar sus opiniones, deseos y preocupaciones. Desde el enfoque tutelar, el principal objetivo es proteger a NNA, sin dimensionar si esa protección transgrede o invisibiliza derechos que son prioritarios para su desarrollo integral.

#### 1.1.6. El cambio de paradigma y las aportaciones de la CDN

La CDN, aprobada por la Asamblea General de NNUU en noviembre de 1989, constituye el primer instrumento internacional que reconoció a las NNA como sujetos titulares de derechos, lo cual implica asumir que tienen posibilidad de ejercerlos de manera directa y que su goce y ejercicio no puede quedar condicionado a las decisiones que adopten las personas adultas, aun cuando se trate de sus familiares directos, como padres y madres. Precisamente, el reconocimiento de las NNA como auténticos titulares de derechos obliga a las autoridades a no solo realizar acciones de protección —propias del enfoque tutelar—, sino también a velar por la garantía integral de sus derechos y adoptar medidas y mecanismos de protección especial, para que puedan ser ejercidos progresivamente de manera directa por ellos.

La CDN dispuso un listado enunciativo de derechos que los Estados deben reconocer y garantizar de manera adicional a los previstos en los instrumentos internacionales dirigidos a las personas en general. Previo a este tratado internacional ocurrieron diversos hitos históricos que favorecieron su creación<sup>1</sup>:

- **1924:** La Sociedad de Naciones adoptó la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, propuesta por Eglantyne Jebb,

Esta concepción evolucionó con la creación y aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que transformó este enfoque tutelar hacia un enfoque de protección integral que parte del pleno reconocimiento de las NNA como sujetos de derechos.

fundadora de Save the Children, la cual reconoció que las NNA tienen derecho a los recursos necesarios para su desarrollo, asistencia en tiempos de necesidad, prioridad en labores de socorro, protección contra la explotación y acceso a la educación que promueva la responsabilidad social.

- **1948:** La Asamblea General de las NNUU adopta la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en su artículo 25 se reconoce que las NNA tienen el derecho a “cuidados y asistencia especiales”.
- **1959:** La Asamblea General de las NNUU adopta la Declaración de los Derechos del Niño, la cual reconoce, entre otros, el derecho de las NNA a recibir educación, a jugar, a atención médica y a un entorno que fomente su desarrollo.
- **1979:** Con motivo del vigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas declara 1979 como el Año Internacional del Niño, y encomienda el desarrollo de una convención específica para el reconocimiento de los derechos de NNA para lo cual UNICEF desempeña un papel fundamental.

Tras estos acontecimientos, en 1989 la Asamblea General de las NNUU finalmente aprobó el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, siendo hasta la

<sup>1</sup> Ver más en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>

actualidad el tratado internacional más ratificado en la historia del derecho internacional de los derechos humanos.

La CDN modificó el paradigma tutelar que concebía a las NNA únicamente como sujetos de protección, para ahora reconocer a NNA como auténticos titulares de derechos. Esto implica, entre otras cosas, proteger y garantizar los derechos desde la perspectiva de las infancias y las adolescencias, y no solo desde la perspectiva adulto-céntrica. Muestra de ello es, precisamente, la regulación del derecho humano a vivir en familia que se estableció en la CDN como se muestra a continuación.

- El preámbulo de la CDN recuerda a la comunidad internacional que, **para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, las NNA deben crecer en el seno de la familia**, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.
- El artículo 8 reconoce que **el derecho a la identidad de NNA incluye la protección de las relaciones familiares**. Dicho artículo dispone que si una NNA es privado arbitrariamente de sus relaciones familiares —o de cualquier elemento constituyente de su identidad—, se le debe brindar asistencia y protección apropiadas para su pronto restablecimiento.
- El artículo 9 establece la **prohibición de separar a NNA de su familia** —específicamente de sus madres y padres—, salvo que, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, en apego con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria para salvaguardar el interés superior de la niñez, como en casos de maltrato o descuido.
- El artículo 16 reconoce que **ninguna niña, niño o adolescente debe ser objeto de**

**injerencias arbitrarias o ilegales en su familia**. En caso de que se configure una injerencia indebida, tienen derecho a la protección de la ley.

- El artículo 20 establece que las NNA temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio tienen derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. También dispone que **los Estados Parte deben garantizar otro tipo de cuidados para las personas menores de 18 años que no pueden permanecer —temporal o definitivamente— con su familia**.
- El artículo 21 dispone que, **en los procesos de adopción, la consideración primordial debe ser el interés superior de la niñez**. Esto implica, al menos: a) velar porque la adopción sea autorizada únicamente por las autoridades competentes y estas se aseguren que la misma es procedente conforme a la situación jurídica de la NNA; b) reconocer que la adopción en otro país pueda ser considerada como un medio de cuidado, cuando el interés superior de las NNA necesite que no permanezcan en su país de origen; c) velar porque las NNA que hayan sido adoptados en otro país puedan gozar de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen; d) adoptar todas las medidas necesarias para que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella; y e) promover el cumplimiento de los objetivos antes mencionados mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales.

## 1.2. Pronunciamientos relevantes de organismos internacionales de derechos humanos sobre el derecho a vivir en familia

Durante las últimas décadas, distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos han emitido importantes pronunciamientos sobre el derecho a vivir en

familia, así como sobre la protección especial para NNA. En esta sección se retoman algunos de los más importantes tanto para el contexto internacional como para el contexto mexicano.

### 1.2.1. Opinión Consultiva OC-17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Opinión Consultiva OC-17/2002<sup>2</sup>, de agosto de 2002, es uno de los documentos contemporáneos más relevantes sobre los derechos de la niñez y la adolescencia emitidos por un tribunal regional de derechos humanos. Esta opinión le fue solicitada a la Corte IDH por la Comisión IDH, para crear estándares sobre la condición jurídica y los derechos humanos de las personas menores de 18 años. Dentro de los estándares relacionados con el derecho a vivir en familia se destacan los siguientes:

- **Derecho de las NNA a vivir en familia:** Se subraya que las NNA tienen el derecho fundamental a vivir y desarrollarse en un

entorno familiar, ya que es un espacio natural para su crecimiento emocional y físico (párrafos 71 y 72).

- **Separación como medida excepcional:** Se resalta que la separación de una NNA de su familia sólo puede considerarse en circunstancias excepcionales, cuando se demuestra que es en atención a su interés superior, debiendo ser una medida temporal y acompañada de esfuerzos para la reunificación familiar (párrafos 73, 76 y 77).
- **Reintegración familiar:** Se destaca que, en caso de separación familiar, las autoridades deben procurar que las NNA se reintegren con su familia, siempre que las condiciones lo permitan.

### 1.2.2. Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia.

La Observación General No. 7<sup>3</sup> emitida en 2005 por el Comité de los Derechos de Niño, relativa a la realización de los derechos de NNA durante su primera infancia, resalta lo siguiente en el ámbito del reconocimiento de la relevancia del entorno familiar para las infancias y adolescencias:

- La familia es el grupo fundamental de la

sociedad y constituye el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todas sus personas integrantes, en particular de las personas menores de 18 años (párr. 15).

- El concepto de “familia” se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y desarrollo de las NNA que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras

<sup>2</sup> Ver más en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)

<sup>3</sup> Ver más en: <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-7-realizacion-derechos-ni-no-primer-infancia-2005.pdf>

modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean compatibles con el interés superior de la niñez (párr. 15).

- Los Estados tienen la obligación de no separar a las NNA de sus padres y madres, salvo que tal separación sea necesaria en el interés superior de la niñez (párr. 18).

- Los Estados Parte deben tomar medidas para reducir el número de NNA en situación de abandono u orfandad, así como minimizar la cantidad de personas menores de 18 años que requieran atención institucional o de largo plazo, salvo cuando se determine que ello es necesario para garantizar el interés superior de la niñez.

### 1.2.3. Directrices de NNUU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

En 2009, la Asamblea General de las NNUU emitió las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños” (Directrices de NNUU), que, si bien no tienen fuerza jurídica vinculante, constituyen una guía relevante para los Estados Parte en la garantía del derecho de NNA a vivir en familia. Estas Directrices, creadas en el contexto de los 20 años de la CDN, buscan orientar la política pública de los Estados para asegurar que ninguna NNA sea separado de su familia de manera innecesaria y que cuando la separación o pérdida del cuidado familiar sea inevitable o necesaria conforme a su interés superior, tengan acceso a un cuidado alternativo adecuado y puedan ver restituido de forma definitiva su derecho a vivir en familia.

Las Directrices tienen como objetivo aplicar la CDN en casos de NNA privados de un entorno familiar o en riesgo de estarlo. Establecen cuatro finalidades: a) garantizar que permanezcan o se reintegren a su familia, o, si no es posible, encontrar una solución permanente como la adopción; b) asegurar que se utilicen las modalidades más adecuadas de acogimiento alternativo; c) apoyar a las autoridades en el cumplimiento de sus responsabilidades, considerando

barreras económicas, sociales y culturales; y d) orientar la toma de decisiones en los organismos encargados de la protección y bienestar de la infancia y la adolescencia.

Entre otras cosas, las Directrices disponen los siguientes puntos clave<sup>4</sup>:

- **Prioridad del cuidado familiar:** Las NNA deben ser cuidados en el seno de su familia, siempre que sea posible, y se debe promover la reunificación familiar si han sido separados temporalmente de ella.
- **Interés superior de la niñez:** Toda decisión de las autoridades, e incluso de los propios familiares, debe estar basada en el interés superior de la niñez considerando su bienestar y desarrollo integral.
- **Promoción del acogimiento familiar sobre institucionalización:** Se debe dar preferencia a los cuidados en un entorno familiar, por encima del cuidado institucional.
- **Condiciones en los centros de cuidado:** Las instituciones deben ser una opción temporal y proporcionar un ambiente adecuado, seguro y estable para el desarrollo de las NNA, con un número reducido de población para garantizar la atención personalizada.

<sup>4</sup>Ver más en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

- **Evaluación regular de los casos:** Los casos de NNA en cuidados alternativos deben ser revisados periódicamente para asegurar que la solución adoptada sigue siendo la más adecuada en el interés superior de la niñez.
- **Cuidado temporal y especializado:** Las NNA con necesidades especiales o circunstancias específicas deben recibir cuidado especializado y adaptado a estas.
- **Preparación para la vida independiente:** Las y los adolescentes que se encuentren en cuidados alternativos deben ser preparados adecuadamente para una transición a la vida adulta y la independencia, en los casos en que resulte materialmente imposible la restitución de su derecho a vivir en familia.
- **Participación de la niñez y adolescencia:** Se debe tener en cuenta la opinión de las NNA en las decisiones que afecten su vida, en función de su edad y madurez, respetando su derecho a ser escuchados y tomados en cuenta.
- **Protección contra la explotación y el abuso:** Las NNA en cuidados alternativos deben estar protegidos de cualquier forma de explotación, abuso o maltrato, y se deben implementar mecanismos de denuncia y seguimiento que estén directamente a su alcance y no supeditados a personas adultas.
- **No discriminación:** El acceso a cuidados alternativos debe garantizarse sin discriminación de ningún tipo, ya sea por motivos de género, etnia, discapacidad, religión, o cualquier otra circunstancia.
- **Colaboración entre actores:** La implementación de las Directrices requiere la cooperación entre autoridades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, comunidades y familias para asegurar el bienestar de las NNA.
- **Capacitación y supervisión de los cuidadores:** Las personas responsables del cuidado alternativo deben recibir formación adecuada para asegurar una atención de calidad que apoye el desarrollo emocional, social y físico de las NNA. Los Estados deben mantener un registro actualizado de los NNA en cuidados alternativos y garantizar una supervisión efectiva de los cuidadores e instituciones para asegurar el cumplimiento de las normas.
- **Cuidado en emergencias:** En situaciones de emergencia, como desastres naturales o conflictos, se deben tomar medidas especiales para proteger a las NNA y proporcionarles cuidados temporales adecuados hasta que puedan regresar a sus familias o encontrar una solución permanente.
- **Atención a las raíces culturales y étnicas:** El cuidado alternativo debe tener en cuenta la identidad cultural, étnica y lingüística de la NNA, procurando que se mantenga en un entorno que respete y preserve estos aspectos.
- **Monitoreo y rendición de cuentas:** Los Estados deben implementar mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas para evaluar la eficacia de los sistemas de cuidados alternativos y asegurar que se cumplan los estándares internacionales y nacionales.

#### 1.2.4. La sentencia de la Corte IDH en el caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile* (2012)

La Corte IDH ha dictado diversas sentencias que involucran el derecho a vivir en familia de las NNA. De conformidad con lo resuelto por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la Contradicción de Tesis 293/2011, dichos precedentes interamericanos son vinculantes

para México independientemente de si el asunto que lo generó tuvo participación del Estado mexicano.

El caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*<sup>5</sup> relaciona la violación a diversos derechos humanos de una mujer madre —debido a su orientación sexual— y de sus hijas —al haber sido separadas arbitrariamente de su madre—. De la sentencia dictada por la Corte IDH se destacan los siguientes puntos vinculados con el derecho a vivir en familia

- La CADH no protege un solo concepto cerrado de familia, ni mucho menos protege únicamente un modelo “tradicional” de la misma (párr. 142).

### 1.2.5. Informe de la Comisión IDH sobre el derecho del niño y la niña a vivir en familia

En el 2013, con el apoyo técnico de UNICEF, la Comisión IDH emitió el informe denominado “El derecho del niño y la niña a vivir en familia”<sup>6</sup>, a fin de dar cuenta de los estándares internacionales vigentes al momento, así como para ilustrar sobre las problemáticas que enfrenta este derecho en América Latina.

De este informe se desprenden los siguientes puntos principales:

**1. Obligación del Estado de fortalecer la familia:** Los Estados deben desarrollar políticas públicas, programas y servicios para apoyar y fortalecer a las familias, garantizando el derecho de las NNA a vivir en un entorno familiar (párr. 77 y páginas 264-265).

- Derivado del derecho a vivir en familia de NNA, el Estado está obligado a favorecer, de la manera más amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. En esos términos, algunos casos de separación familiar pueden constituir una violación al citado derecho, puesto que las separaciones solo pueden darse cuando sean estrictamente indispensables para asegurar el interés superior de la niñez (párr. 169).

**2. Modelo de desinstitucionalización:** Es de primer orden que los Estados adopten medidas para desinstitucionalizar a las NNA, promoviendo alternativas familiares más favorables y acordes con la protección de los derechos de la infancia y adolescencia, como el acogimiento familiar (párr. 3).

**3. Revisión de las medidas de acogimiento residencial:** Es importante revisar periódicamente la idoneidad del acogimiento residencial para evaluar si sigue siendo necesario y adecuado (párr. 243).

**4. Derecho de participación:** Las autoridades, previo a decidir sobre la determinación de alguna medida de protección que afecte el derecho a vivir en familia, deben garantizar la escucha de las NNA potencialmente afectados (párr. 247).

<sup>6</sup> Ver más en: <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

### 1.2.6. Sentencia de la Corte IDH en el caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala

En 2018, la Corte IDH dictó la primera sentencia que condenó a un país de América por realizar adopciones internacionales ilegales. Si bien existía un antecedente desde el 2011 con la sentencia dictada en el caso Gelman Vs. Uruguay, el caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala<sup>7</sup> está directamente relacionado con la violación al derecho a vivir en familia, derivado de los procedimientos ilícitos de adopción internacional.

Entre otras cosas, la Corte Interamericana señaló en su sentencia lo siguiente:

1. Contexto de desaparición y adopciones irregulares: Durante la década de los noventa, numerosas NNA en Guatemala fueron separados de sus familias en circunstancias irregulares y presentados como “abandonados” o “perdidos”, lo que facilitó su adopción internacional sin el cumplimiento de los procedimientos legales correspondientes. Estas adopciones se llevaron a cabo sin el consentimiento legítimo de sus madres, padres o tutores legales, y en muchos casos se recurrió a la falsificación de documentos para aparentar legalidad. Como resultado, varias NNA fueron entregados a familias extranjeras,

principalmente en Estados Unidos.

2. Tráfico de NNA: El caso reveló un sistema de tráfico de NNA en Guatemala, facilitado por la corrupción en el sistema de adopciones y la falta de control por parte del Estado.
3. Implicación del Estado: El Estado guatemalteco fue señalado por no cumplir con su deber de proteger a las NNA y sus familias, permitiendo que se realizaran adopciones en contravención a lo dispuesto por los marcos normativos aplicables.

En su sentencia, la Corte IDH determinó que Guatemala había violado derechos fundamentales de NNA y sus familias, incluyendo el derecho a vivir en familia, a la protección especial de las personas menores de 18 años, y el acceso a la justicia. La Corte ordenó al Estado guatemalteco adoptar medidas de reparación, investigar los casos de adopciones irregulares, y garantizar que estos hechos no se repitieran.

De esta forma, se fijó el primer precedente interamericano sobre la necesidad de que los Estados Parte de la CADH cuenten con mecanismos efectivos para prevenir, identificar y erradicar casos de adopciones ilegales.

### 1.3 Consideraciones principales sobre los estándares internacionales sobre el derecho a vivir en familia respecto a la protección especial para NNA

Como se desprende de este primer apartado, tanto el derecho internacional, como los organismos internacionales de derechos humanos han sido constantes en enfatizar la importancia del derecho humano a vivir

en familia para las NNA.

Particularmente, desde la creación de la CDN, las aportaciones a nivel internacional han mostrado un interés específico en:

<sup>7</sup>Ver sentencia: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf)

1. Reconocer que la titularidad del derecho a vivir en familia corresponde a las NNA;
2. Establecer la prohibición de separación familiar, salvo en los casos en que tal separación resulte necesaria para garantizar el interés superior de la niñez;
3. Verificar que la determinación sobre cualquier cuidado alternativo dirigido a NNA pase por un proceso de evaluación y determinación del interés superior de la niñez;
4. Evitar que el ingreso y permanencia de NNA en instituciones de acogimiento residencial sea la medida generalizada y prolongada por amplios periodos de tiempo;
5. Garantizar una evaluación periódica de las medidas que se toman para NNA en situación de desamparo familiar, con la finalidad de verificar que las medidas siguen atendiendo su interés superior;
6. Supervisar que las medidas de separación familiar y de cuidados alternativos sean autorizadas únicamente por las autoridades competentes, conforme a procedimientos claros establecidos en ley y a cargo de personas profesionales calificadas para ello;
7. Promover la reintegración e integración familiar de NNA, para restituir su derecho a vivir en familia; o bien, su adopción u otras formas de cuidado familiar definitivo, cuando resulte contrario al ISNNA el restablecimiento de relaciones con la familia originaria.

Todos estos estándares resultan obligatorios para las autoridades mexicanas, puesto que surgen de la normativa internacional y de los pronunciamientos vinculantes emitidos por diversos órganos de derechos humanos.

## **Capítulo 2: Evolución de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México y su impacto en el sistema de cuidados alternativos y en el derecho a vivir en familia.**

### **2.1. El enfoque tutelar y su impacto en el sistema de cuidados alternativos y el derecho a vivir en familia.**

Históricamente, el sistema jurídico mexicano ha determinado que las NNA son personas incapaces de ejercer sus derechos de manera directa. Muestra de ello es el Código Civil para el Distrito Federal, publicado en 1928 y vigente en la actualidad, el cual, desde su redacción original, dispone que ser menor de dieciocho años es una causa de incapacidad que imposibilita a las personas el ejercicio directo de sus derechos.

La cláusula de incapacidad por minoría de edad prevista en el Código Civil para el Distrito Federal se encuentra replicada en la totalidad de legislaciones civiles y

familiares del país, lo cual impacta en la forma en que las personas operadoras jurídicas, las familias y la propia sociedad concibe a las infancias y adolescencias. En estos términos, es posible afirmar que la incapacidad por minoría de edad se erige como el principal pilar del enfoque tutelar, que, aunque debería estar superado por todas las autoridades mexicanas, sigue rigiendo muchas prácticas institucionales.

Bajo el modelo tutelar, la protección destinada a las personas menores de 18 años con frecuencia restringe, viola o invisibiliza sus derechos. Este modelo implica, entre otras

cosas, que el Estado tiene la única obligación de proteger a las NNA, sin importar si su intervención genera alguna afectación en sus derechos, como el de participación, la vida en familia o interés superior.

De igual forma, el enfoque tutelar concibe a las NNA como personas naturalmente en situación de riesgo que están expuestas a circunstancias particularmente difíciles y, por tanto, implementa a su favor medidas fragmentadas de carácter asistencialista.

Bajo estas consideraciones que surgen del enfoque tutelar de carácter asistencial, en aquellos casos en los que las NNA no pueden permanecer bajo el cuidado de su entorno de protección primario —que es regularmente la familia de origen—, resulta una práctica aceptable que la medida inmediata y generalizada que se adopte sea la institucionalización, que consiste en ingresarlos a espacios de cuidado residencial —hoy denominados Centros de Asistencia Social (CAS)— para que se hagan cargo de su cuidado.

La institucionalización es una medida de protección construida desde un enfoque tutelar asistencial, en el cual el Estado asume un deber estrictamente protector hacia las NNA en desamparo o sin cuidado familiar, y parte del supuesto de que lo mejor es colocarlos en instituciones de protección y cuidado.

Así, en México, como en casi todos los países del mundo, la implementación de políticas orientadas a la institucionalización de NNA sin cuidado familiar, han sido por años prácticamente la única alternativa o la más frecuentemente utilizada frente a la pérdida

del cuidado familiar. Ello, independientemente de los cambios gubernamentales y de las diversas estructuras administrativas e institucionales de protección y asistencia a la infancia y adolescencia que han existido a lo largo de los años y particularmente en las últimas décadas.

Estas políticas de institucionalización han sido históricamente implementadas tanto por las instituciones públicas, como por las instituciones privadas de carácter civil o religioso, que, desde los inicios de la colonia asumieron un papel importante frente a esta alternativa de cuidado para NNA en situación de desamparo o sin cuidado familiar. Sin embargo, esta actuación motivada por un ánimo de protección y asistencia termina anulando distintos derechos y generando afectaciones importantes en el desarrollo integral de las NNA.

Diversos estudios realizados en los últimos años han demostrado que la institucionalización, especialmente cuando se da de manera generalizada y prolongada, genera diversos impactos negativos en el desarrollo integral de las NNA.<sup>8</sup>

A partir de la ratificación de la CDN, el cuidado residencial o institucionalización de NNA comienza a plantearse como una alternativa que debe aplicarse únicamente de manera excepcional, como último recurso y por el menor tiempo posible, en estricto apego a los estándares nacionales e internacionales, buscando privilegiar otras alternativas que promuevan y garanticen de manera integral los derechos de NNA, con énfasis en el derecho a vivir en familia y en comunidad.

---

<sup>8</sup> La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe”, UNICEF, 2013. UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf; “Efectos de la institucionalización”, Alejandra Sánchez Yanes EFECTOS-DE-LA-INSTITUCIONALIZACIÓN.pdf

## Efectos negativos de la institucionalización en el desarrollo de NNA

<b>Desarrollo cognitivo y neurológico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Retrasos en el desarrollo cerebral, especialmente en NNA menores de 3 años, debido a la falta de estimulación adecuada y vínculos afectivos estables.</li><li>• Problemas en el aprendizaje, memoria, lenguaje y habilidades cognitivas básicas.</li><li>• Por cada tres meses de vida de forma institucionalizada, las NNA menores a tres años pierden un mes de su desarrollo cognitivo.</li></ul>
<b>Vínculo afectivo y emocional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dificultades para formar vínculos seguros con las personas adultas, lo que puede generar trastornos del apego.</li><li>• Mayor riesgo de desarrollar ansiedad, depresión, baja autoestima y otros trastornos emocionales.</li></ul>
<b>Desarrollo social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Problemas para establecer relaciones sociales saludables.</li><li>• Conductas agresivas, retraimiento o dificultades para adaptarse a entornos familiares o escolares.</li></ul>
<b>Salud física</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acceso limitado a atención médica adecuada.</li><li>• Malnutrición o problemas de crecimiento por falta de cuidados personalizados</li></ul>
<b>Derechos y autonomía</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vulneración de derechos fundamentales como el derecho a vivir en familia.</li><li>• Falta de participación en decisiones que afectan su vida, lo que puede generar sentimientos de impotencia y desconfianza.</li></ul>
<b>Violencia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudios a nivel internacional revelan que las NNA institucionalizados están seis veces más expuestos a sufrir violencia física y cuatro veces más a ser víctimas de abuso sexual que quienes viven en entornos familiares.</li></ul>
<b>Ciclos de institucionalización</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Riesgo de reingresos frecuentes al sistema por falta de alternativas familiares o comunitarias.</li><li>• Dificultades en la reintegración familiar o social tras el egreso.</li></ul>

## 2.2. La transición hacia el enfoque de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y su impacto en el sistema de cuidados alternativos en el derecho a vivir en familia.

Como se vio en el Capítulo 1, a lo largo de la historia han existido distintos esfuerzos encaminados al abandono del enfoque tutelar para incorporar en su lugar el enfoque de la protección integral de los derechos de NNA, derivado de la CDN. Esta transición resulta indispensable para asegurar una perspectiva de infancia y adolescencia en las familias, la sociedad y las autoridades, así como para reconocer a las NNA como auténticos titulares de derechos.

Dejar atrás el enfoque tutelar no es solo una narrativa, sino que implica abandonar percepciones y prácticas que históricamente han predominado en el ámbito legal, social, institucional y familiar. Un ejemplo claro se encuentra en el ámbito familiar: desde el enfoque tutelar, NNA se encuentran sujetos a las decisiones de sus padres y madres, así que, si estos optaban por ejercer castigo físico como una forma de educación, las leyes, las autoridades y las propias familias lo reconocían como algo válido; en cambio, desde el enfoque de derechos, se reconoce el derecho de NNA a vivir una vida libre de violencia, el cual debe ser respetado por su familia sin excepciones.

En México es posible identificar cuatro hitos importantes que han permitido una transición —al menos desde el punto de vista formal— hacia el enfoque de la protección integral de los derechos de NNA:

### a. Firma y ratificación de la CDN

El **primer hito** para avanzar hacia el enfoque de la protección integral de derechos de NNA

fue en 1990, año en el que México se convirtió en uno de los primeros países en firmar y ratificar la CDN, adoptada en 1989 por la Asamblea General de las NNUU. Aunque en la época en la que México se adhirió a la CDN las personas solo contaban con los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) les otorgaba, esto cambió con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. A partir de ese entonces, en México todas las personas gozan de los derechos reconocidos por el texto constitucional y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

La citada reforma constitucional implica un antes y un después en los alcances de la CDN—y de cualquier otro tratado de derechos humanos—, puesto que entre 1990 y 2011 su exigibilidad no era del todo clara. En cambio, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es posible que las NNA exijan de manera directa o por medio de sus representantes la aplicación y respeto de los derechos reconocidos en la CDN.

Lo anterior se reafirmó con la sentencia dictada por la SCJN en la Contradicción de Tesis 293/2011, ya que ahí se dispuso que no existe jerarquía entre los derechos humanos de fuente constitucional y convencional, sino que su relación se debe entender a partir del principio pro-persona, lo que implica favorecer en todo tiempo a las NNA con la protección más amplia.

De igual forma, es importante recordar que cuando las disposiciones jurídicas

aprobadas en sede interna —leyes, códigos o reglamentos— contradigan lo dispuesto en la CDN—y tal contradicción no sea salvable a partir de una interpretación conforme—, las autoridades mexicanas se encuentran obligadas a no observarlas a partir del control de convencionalidad.

En estos términos y dado que el Estado mexicano es parte de la CDN, todas las autoridades del país están obligadas a proteger, respetar, promover y garantizar todos los derechos reconocidos en este tratado internacional, bajo la aplicación de los principios fundamentales de: igualdad y no discriminación; interés superior de la niñez; vida, supervivencia y desarrollo; participación y autonomía progresiva.

#### **b. Incorporación del principio del interés superior de la niñez a la Constitución**

La CPEUM —publicada en febrero de 1917— no incluía en su texto original alguna disposición que reconociera expresamente que las NNA eran titulares de derechos. Respecto a las personas menores de 18 años únicamente se preveían disposiciones tales como: la obligación de padres y madres de hacer que sus hijas e hijos menores de 15 años fueran a la escuela<sup>9</sup> o la prohibición de celebrar contratos de trabajo con niñas y niños menores de 12 años<sup>10</sup>.

Durante décadas no existieron reformas constitucionales que otorgaran reconocimiento o protección a la niñez y la

adolescencia en México. Fue hasta el año de 1980 que, mediante una adición al artículo 4<sup>11</sup>, se estableció el deber de las madres y los padres de preservar la satisfacción de las necesidades y la salud física y mental de las NNA. No obstante, esta reforma constitucional no estableció ninguna obligación directa para el Estado, sino que se limitó a crear un esquema de protección unilateral a cargo de madres y padres. Este esquema unilateral de protección resultaba incompatible con el previsto por la CDN, que dispone un modelo de protección tripartita: familia, sociedad y Estado.

En el año 2000, tras diez años de la ratificación de la CDN, el artículo 4 constitucional volvió a tener modificaciones en cuanto al tema de niñez, las cuales consistieron en<sup>12</sup>:

- I. Ampliar el catálogo de necesidades reconocidas para la niñez —alimentación, salud, educación, sano esparcimiento y desarrollo integral—;
- II. Añadir la responsabilidad del Estado para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, y
- III. Establecer la obligación del Estado para otorgar facilidades a aquellas personas que participen en el cumplimiento de los derechos de NNA.

Estos cambios constitucionales fueron el preámbulo para que finalmente en el 2011 se incorporara a la CPEUM el principio del interés superior de la niñez, mediante otra

<sup>9</sup> Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 31, fracción I.

<sup>10</sup> Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 123.

<sup>11</sup> Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980.

<sup>12</sup> Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 2000.

reforma al artículo 4<sup>13</sup>, marcando así el **segundo hito** el enfoque de la protección integral con la incorporación del principio del interés superior de la niñez al texto constitucional. Desde ese entonces y hasta la actualidad, esta disposición constitucional se erige como un pilar fundamental del Estado mexicano y constituye el parámetro regulatorio de todas las decisiones y actuaciones de todas las autoridades en todos los niveles de gobierno.

En esta reforma también se estableció como obligaciones de las madres y los padres el preservar y exigir el cumplimiento de los derechos de la niñez, modificando la obligación establecida originalmente en la reforma constitucional de 1980. Este cambio normativo es producto del impacto de la doctrina de la protección integral de los derechos de NNA establecida por la Convención sobre los Derechos del Niño.

De esta manera, la aplicación del principio constitucional del interés superior de la niñez constituye una obligación para todas las autoridades en todos los casos en que sus actuaciones y decisiones generen algún tipo de impacto en la vida de las NNA, debiendo velar por su protección integral y bajo su reconocimiento como titulares de derechos.

### **c. Publicación de la Ley General de los Derechos de NNA (LGDNNA)**

La protección a la niñez establecida en el texto constitucional se ha reglamentado en dos ocasiones, ambas posteriores a la ratificación de la CDN.

La primera ocasión en la que se reglamentó fue en el 2000, con la expedición de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta legislación que trazó una primera ruta para el abandono del tradicional paradigma asistencialista y tutelar. Sin embargo, una de las carencias de dicha ley era que no establecía la existencia de una autoridad especializada para la protección de los derechos de NNA; únicamente estaba previsto que la federación, los estados y sus municipios debían contar con personal capacitado para procurar el respeto a los derechos de la niñez, con facultades sumamente acotadas<sup>14</sup>.

Un avance importante de esta legislación fue que además de reconocer el derecho a vivir en familia, introdujo por primera vez de manera expresa la naturaleza subsidiaria de la institucionalización, estableciendo que esta medida solo sería aplicable en ausencia de familias sustitutas o adoptivas, y únicamente para las personas menores de 18 años privados de su medio familiar de origen<sup>15</sup>. Sin embargo, tampoco previó mecanismos o lineamientos específicos para ello, por lo que se quedó como una disposición meramente declarativa.

La *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* se mantuvo vigente por catorce años hasta ser abrogada en diciembre de 2014, con motivo de la expedición de la LDGNNA. La creación de esta ley general fue posible debido a que en el 2011 también se reformó el artículo 73 de la CPEUM, para establecer que la materia de niñez y adolescencia sería concurrente para

<sup>13</sup> Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2011.

<sup>14</sup> Lo anterior estaba previsto en los artículos 48 y 49 de la Ley para la Protección de los Derechos de NNA.

<sup>15</sup> DOF, 2000: Art. 25.

la federación, los estados y los municipios.

La LDGNNNA marcó un avance significativo en la agenda para la protección de los derechos de NNA en México. De su contenido se destaca, entre otras cosas, lo siguiente:

- La reglamentación del principio del interés superior de la niñez<sup>16</sup>
- El reconocimiento del principio de autonomía progresiva, dejando atrás el paradigma de incapacidad absoluta por minoría de edad;
- La ampliación del catálogo de derechos reconocidos a las NNA;
- La creación de las Procuradurías de Protección tanto a nivel federal como local,
- La creación de Sistemas de Protección Integral de NNA a nivel nacional, estatal y municipal, como órganos rectores de la política pública en derechos de NNA.

De acuerdo con la LGDNNA todas las autoridades están obligadas a observar y cumplir sus mandatos, con independencia de si su labor se relaciona con la actividad legislativa, administrativa o judicial. Así, la expedición de este marco normativo se ubica como el **tercer hito** para dejar atrás el enfoque tutelar-asistencial e incorporar el enfoque de la protección integral de derechos de NNA.

#### **d. Creación de las Procuradurías de Protección de NNA (PPNNA)**

Finalmente, el **cuarto hito** lo constituye la creación de las PPNNA en el 2015, en cumplimiento a lo dispuesto por la LGDNNA, que señala que la federación y las entidades federativas deben contar con estas instancias

especializadas, encargadas de procurar una efectiva protección y restitución de los derechos de las NNA en todo el país, mediante la determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral, para lo cual deben establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades y servicios de salud, asistencia social, educación, protección social, cultura, deporte entre otras.

Hasta antes de la creación de las PPNNA, las instancias encargadas de velar por los derechos de la niñez eran las llamadas “Procuradurías de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia”. En algunas entidades federativas estas autoridades asumían no solo la defensa de las personas menores de edad, las mujeres y la familia en general, sino que también tenían encomendada la protección de las personas adultas mayores o de las personas con discapacidad.

Más adelante se analizará de manera puntual el rol que juegan las PPNNA frente al sistema de cuidados alternativos, el fenómeno de la institucionalización y en la garantía del derecho a vivir en familia, sin embargo, vale la pena destacar desde ahora que, dentro de sus principales funciones se encuentran:

- Procurar la protección integral de NNA.
- Prestar asesoría y ejercer la representación coadyuvante o en suplencia de NNA en todos los procedimientos jurisdiccionales o administrativos en los que participen.
- Denunciar ante el Ministerio Público hechos que se presuman constitutivos de delito contra NNA.
- Solicitar al Ministerio Público o dictar bajo su

<sup>16</sup>Al resolver la Contradicción de Tesis 266/2019, la Primera Sala de la Suprema Corte reconoció a la Ley General de los Derechos de NNA como reglamentaria del principio del interés superior de la niñez.

- más estricta responsabilidad la aplicación de medidas urgentes de protección especial.
- Detectar o recibir casos de posible restricción o vulneración de derechos de NNA.
  - Diagnosticar la situación de los derechos de NNA.
  - Elaborar planes de restitución de derechos que incluyan las medidas propuestas para protección y restitución.
  - Acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución hasta cerciorarse que todos los derechos se encuentran garantizados.

En el marco de estos **cuatro hitos** que dan vida al enfoque de la protección integral de los derechos de NNA, a pesar de la existencia de legislación y prácticas basadas en el enfoque tutelar, en la actualidad las

autoridades están obligadas a rechazar esa perspectiva y, en su lugar, deben reconocer que todas las personas menores de 18 años son auténticas titulares de derechos y que el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de garantizarlos.

Con la expedición de la LGDNNA, México finalmente dejó atrás el paradigma tutelar para transitar hacia el enfoque de protección integral. Esta legislación de observancia general en todo el territorio nacional fijó distintos estándares específicos para la protección y garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia sin cuidado familiar, con un énfasis importante en la garantía y restitución del derecho humano a vivir en familia.

### **2.3. Principios y garantías generales respecto al derecho a vivir en familia introducidos por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

Desde su publicación, la LGDNNA incluyó un Capítulo específico destinado al reconocimiento del derecho a Vivir en Familia dentro del cual se establecen diversos principios, garantías y lineamientos generales para reconocer el derecho a vivir en familia y protegerlo y restituirlo en caso de vulneración, dentro de los que se destacan los siguientes:

#### **1. Fortalecimiento del entorno familiar para prevenir la separación<sup>17</sup>**

- Las autoridades en todos los niveles de gobierno deben implementar **políticas de fortalecimiento familiar** que prevengan la separación de NNA de su entorno familiar.

#### **2. Protección contra la separación injustificada<sup>18</sup>**

- La **falta de recursos económicos** no es motivo suficiente para justificar la separación de NNA de su familia de origen o de los familiares con quienes conviven habitualmente, ni para la pérdida de la patria potestad.
- En situaciones de extrema pobreza o cuando las personas responsables de su cuidado deben buscar sustento lejos del hogar, **no se considerará abandono** si las NNA permanecen bajo el cuidado de personas responsables que garanticen su bienestar y libres de violencia.

<sup>17</sup> Artículos 22 y 116 frac. VIII.

<sup>18</sup> Artículo 22

### 3. Separación familiar como medida excepcional, por autoridad competente y solo por las causas previstas en la ley<sup>19</sup>

- La separación de NNA de quienes ejercen la patria potestad, tutela, guarda o custodia **solo podrá efectuarse mediante orden de una autoridad competente** en la que se determine la procedencia de la separación en cumplimiento de la **preservación del interés superior**, de conformidad con las **causas previstas en la ley** y bajo estrictos principios de **debido proceso**.
- En estos casos, es obligatorio garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, incluyendo la **opinión de NNA**, tomando en cuenta su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

### 4. Derecho a la convivencia regular con el entorno familiar<sup>20</sup>

- Las NNA tienen derecho a convivir y mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares, aun cuando sus familias estén separadas.
- Las NNA tienen derecho a mantener contacto con **familiares que estén privados de su libertad**. Las autoridades jurisdiccionales y penitenciarias están obligadas a garantizar esta convivencia, creando condiciones adecuadas y seguras que permitan la interacción en un entorno respetuoso y conforme a la normativa vigente.
- Estos derechos solo podrán ser limitados si un órgano jurisdiccional determina que la convivencia o

contacto regular es contraria al interés superior de la niñez, garantizando siempre el debido proceso y el derecho de participación de NNA.

### 5. Responsabilidad estatal en la reunificación familiar<sup>21</sup>

- Las autoridades en todos los niveles están obligadas a establecer **normas y mecanismos efectivos** para localizar a las familias de NNA que se encuentren separados o hayan sido privados de ellas y buscar su reunificación.
- Este proceso debe enfocarse en asegurar que la reunificación no comprometa el bienestar, la seguridad ni el interés superior de la niñez.

### 6. Acceso a las diversas modalidades de cuidado alternativo<sup>22</sup>

- En los casos de separación o desamparo familiar, las NNA tienen derecho a acceder a las **diversas modalidades de cuidados alternativos** previstas en la ley, mientras se localiza a la familia de origen y se resuelve la posibilidad de la reunificación familiar u otra opción de cuidado en un entorno familiar definitivo.
- La ley reconoce cuatro modalidades de cuidado alternativo de carácter subsidiario: **1) ubicación con familia de origen, extensa o ampliada**, siempre que sea posible y no sea contrario a su interés superior; **2) acogimiento familiar** cuando ni la familia de origen ni la familia extensa puedan hacerse cargo de los cuidados;

<sup>19</sup> Artículo 22

<sup>20</sup> Artículo 23

<sup>21</sup> Artículo 24

<sup>22</sup> Artículos 24 y 26

### **3) acogimiento pre-adoptivo y 4) acogimiento residencial.**

- Estos cuidados deben proporcionarles un entorno seguro y protector que les garantice estabilidad emocional y física mientras se define su situación familiar.

## **7. Reconocimiento del cuidado residencial como medida excepcional y priorización de las alternativas de cuidado en entornos familiares<sup>23</sup>**

- La ley define el acogimiento residencial como una medida especial de protección de carácter subsidiario, que debe ser utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar. Sólo puede decretarse cuando la vida, integridad o libertad de las NNA esté en peligro.
- Antes de optar por el acogimiento residencial, las autoridades deben priorizar la ubicación de la NNA con su familia de origen o extensa, o si no es posible, su integración temporal con una familia de acogida mientras se resuelve su situación jurídica. Toda medida de institucionalización está sujeta a revisión judicial.

## **8. Obligación de restituir el derecho a vivir en familia<sup>24</sup>**

- Las autoridades administrativas y jurisdiccionales a nivel nacional y estatal en el ámbito de sus respectivas competencias, debe disponer todo lo conducente a efecto de que NNA vean restituido su derecho a vivir en familia.

- Las autoridades competentes deberán tener en consideración el interés superior de la niñez al determinar la opción que sea más adecuada para restituirle su derecho a vivir en familia.

En México, la aprobación de la LGDNNA abrió la oportunidad de iniciar un proceso de profunda transformación del sistema de cuidados alternativos, que finalmente pueda dejar atrás el enfoque tutelar-asistencial, poniendo en el centro la garantía del derecho a vivir en familia para NNA privados del cuidado familiar.

Esta transformación del sistema de cuidados alterativos impone retos y desafíos importantes pues como se ha visto implica dejar atrás prácticas y creencias que todavía se encuentran sumamente arraigadas en la cultura institucional y en la comunidad en general.

---

<sup>23</sup>Artículos 4, 26, 120 y 122

<sup>24</sup>Artículo 26

## Capítulo 3: Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para garantizar el derecho a vivir en familia de NNA sin cuidado familiar

A partir de los principios, garantías, lineamientos y estándares recogidos en la LGDNNA, México, ha comenzado a transitar hacia un nuevo Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para NNA sin cuidado familiar, cuyo principal objetivo es la garantía del derecho a vivir en familia desde una visión integral.

A continuación, se describen y desarrollan las características y componentes fundamentales de este Modelo Nacional, a fin de que el mismo pueda ser tomado como una guía o referente nacional para la homologación y armonización de conceptos, principios, criterios, lineamientos, procesos e intervenciones específicas para la garantía del derecho a vivir en familia en todo el país.

### 3.1. Principios transversales del Modelo

El Modelo Nacional de Cuidados Alternativos se rige por los siguientes principios generales, que deben observarse de manera transversal por todas las autoridades de los distintos niveles de gobierno y demás instancias y actores involucrados en su aplicación a lo largo de sus distintos componentes.

#### 1. Necesidad

El principio de necesidad marco del modelo nacional de cuidados alternativos implica que las autoridades correspondientes, analicen en todo momento, si la separación familiar y el medio de cuidado alternativo que se pretende aplicar es estrictamente necesario para asegurar los derechos de las NNA y, a su vez, que constituya la opción menos restrictiva para estos.

Separar a NNA de su familia es una medida extrema que acarrea serias afectaciones a sus derechos y desarrollo integral. Por eso, debe ser tomada de manera excepcional, es decir, cuando se hayan agotado todos los esfuerzos por mantener a la niña, niño o adolescente en su medio familiar originario

y esto no haya sido posible y la decisión sea estrictamente necesaria para proteger derechos como la vida, integridad o libertad.

#### 2. Interés superior del NNA

El principio del interés superior en el marco del modelo nacional de cuidados alternativos implica que, cualquier decisión que se tome respecto de la separación familiar o la determinación de una medida de cuidado alternativo para una NNA, su interés superior será la consideración primordial.

Esto significa que las autoridades involucradas en su aplicación deben interpretar la normatividad de manera funcional y garantizar que las decisiones estén orientadas al cumplimiento integral de los derechos de NNA sin cuidado familiar.

La LGDNNA señala que todas las autoridades competentes deberán tener siempre en consideración el interés superior de la niñez al determinar la opción que sea más adecuada para restituirle su derecho a vivir en familia.

### **3.Participación de NNA**

El principio de participación marco del modelo nacional de cuidados alternativos implica que, tanto para la determinación de la separación familiar, como para la determinación, implementación, seguimiento y modificación de las medidas de cuidado alternativo, las NNA que se encuentran involucrados, deben ser escuchados efectivamente y sus opiniones deben ser consideradas y tomadas en cuenta conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognitivo y madurez.

El principio de participación supone que, las autoridades e intervinientes en los diferentes procesos y momentos, deben de brindar toda la información necesaria en términos accesibles a la edad, desarrollo cognitivo y condición particular de cada NNA, para que puedan comprender su situación familiar y la relevancia de su participación y estén en posibilidad de formarse un juicio propio, expresar sus deseos, dudas, inquietudes, solicitudes, preocupaciones e involucrarse activamente en las decisiones que les afectan.

### **4.Subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad se refiere a la forma en la que deben aplicarse los medios de cuidado alternativo frente a la pérdida del cuidado familiar, dando preferencia a los entornos de cuidado de base familiar, como lo es la integración o reintegración con la familia de origen, extensa o ampliada y el acogimiento familiar y dejando como alternativa de último recurso el acogimiento residencial de NNA.

Este principio implica que las autoridades no pueden decidir de manera arbitraria la aplicación de uno u otro medio de

cuidado alternativo, puesto que en cada caso la elección debe hacerse de manera subsidiaria en función del interés superior y las necesidades y condiciones particulares de NNA.

### **5.Idoneidad**

El principio de idoneidad se refiere a la valoración técnica a cargo de las autoridades, principalmente de las Procuradurías de Protección, para identificar cuál es el cuidado alternativo más adecuado para cada NNA sin cuidado familiar. Para esto es necesario que se revisen y valoren todas las posibilidades, respetando el principio de subsidiariedad, y se analicen los impactos positivos y negativos en la vida y derechos del NNA de cada uno de los posibles escenarios o alternativas. Los cuidados alternativos no debieran responder a la disponibilidad de medidas con las que cuenta el estado, sino a las necesidades particulares de cada NNA.

Solo a partir de este examen es que objetivamente puede determinarse qué medida de cuidado alternativo es la más adecuada conforme a las necesidades específicas de cuidado y a la situación jurídica de cada NNA.

### **6.Temporalidad o transitoriedad**

Las medidas de cuidado alternativo para las NNA sin cuidado familiar deben ser limitadas en el tiempo, solo mientras subsistan las causas que le dieron origen a la separación o pérdida del cuidado familiar, es decir, mientras no se haya podido subsanar la vulneración de derechos y deben apuntar siempre a la restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

Este principio implica también la revisión periódica que las PPNNA y autoridades competentes deben realizar, para analizar de manera continua la idoneidad y necesidad de los medios de cuidado alternativo que se aplican en casos concretos de NNA y evitar que se prolonguen injustificadamente.

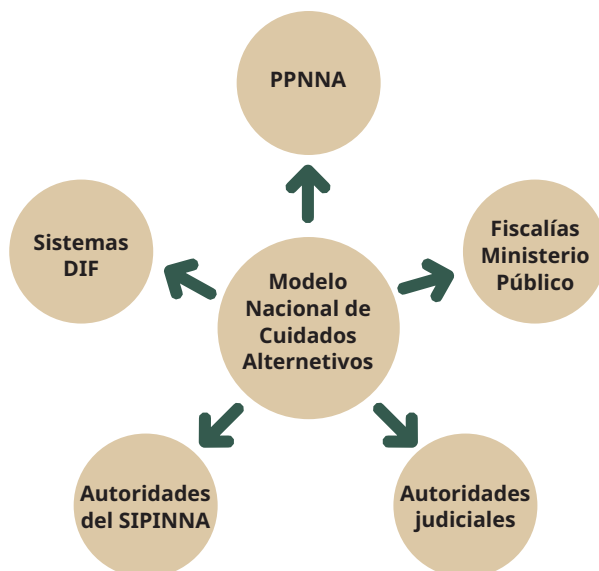
### 3.2. Autoridades intervinientes en la aplicación del modelo

Aunque en gran medida la aplicación de este modelo recae en el SNDIF y los sistemas DIF locales y en la PFPNNA y las PPNNA locales, la LGDNNA reconoce de manera amplia, la obligación a cargo de las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, de establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de NNA de su entorno familiar, adoptar medidas de protección especial, así como para disponer lo conducente a efecto de que NNA vean restituido su derecho a vivir en familia, para lo cual deberán atender en todo momento al ISNNA.

Junto con las menciones generales, la LGDNNA establece o reconoce también

funciones y facultades específicas en relación con los sistemas DIF y las PPNNA, las fiscalías o ministerio público, los CAS públicos y privados y las autoridades jurisdiccionales; así como el deber de coordinación entre las mismas y la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las autoridades que se requiera a fin de garantizar el derecho a vivir en familia.

A continuación, se mencionan en términos generales el papel y las principales funciones y atribuciones de las diferentes autoridades e instancias intervinientes en la aplicación del Modelo Nacional de Cuidados Alternativos, las cuales a su vez se retoman con mayor detalle dentro del desarrollo de cada uno de sus componentes.



### 3.2.1 Sistemas DIF y PPNNA a nivel federal y local

La LGDNNA concede una serie de facultades específicas a los sistemas DIF y a las PPNNA a nivel Federal y local, sin embargo, en ocasiones no diferencia cuales de estas corresponden directa o exclusivamente a las PPNNA y cuales corresponden a otras unidades o áreas del DIF. Diferenciar estas funciones sería importante considerando que existen algunos estados en que la PPNNA no necesariamente depende o se encuentra dentro de los sistemas DIF.

A los efectos de este Modelo se mencionan de manera general algunas de las funciones que la ley indistintamente atribuye a los sistemas DIF y las PPNNA de manera conjunta o coordinada, así como aquellas específicas de la PFPNNA o PPNNA locales, haciendo notar que puede haber variaciones entre estas y la práctica a nivel nacional y en cada Estado.

#### **a. Funciones y facultades que LGDNNA reconoce al SNDIF o sistemas estatales DIF en coordinación con las PPNNA en el ámbito de sus respectivas competencias:**

- Otorgar medidas especiales de protección NNA que se encuentren en desamparo familiar y asegurar de que reciban los cuidados que requieran (artículo 22 y 26).
- Registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas para el acogimiento familiar y el acogimiento pre-adoptivo (artículo 26).
- Mantener estrecha comunicación entre sí, intercambiando información, a efecto de garantizar adecuadamente el interés superior de la niñez y materializar su derecho a vivir en familia (artículo 26).
- Realizar trámites de adopción, atendiendo a lo previsto en la reglamentación correspondiente (artículo 27).
- Realizar valoraciones psicológicas, económica, de trabajo social y aquéllas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción, y expedir el certificado de idoneidad respectivo para iniciar el proceso de adopción (artículos 26 y 27).
- Dar seguimiento de la situación en la que se encuentren NNA durante el acogimiento y el acogimiento pre-adoptivo (artículos 26 y 28).
- Prestar servicios de asesoría y asistencia jurídica a las personas que deseen asumir el carácter de familia de acogimiento pre-adoptivo de NNA, así como su capacitación (Artículo 29 fracción I).
- Realizar evaluaciones sobre la idoneidad de las condiciones de quienes pretendan adoptar, y emitir los dictámenes correspondientes, así como formular las recomendaciones pertinentes al órgano jurisdiccional (Artículo 29 fracción II).
- Contar con un sistema de información y registro actualizado, que incluya NNA susceptibles de adopción, solicitantes de adopción que cuenten con certificado de idoneidad, adopciones concluidas desagregadas en nacionales e internacionales, así como NNA adoptados; así como registro de las familias de acogida y de las NNA acogidos por éstas (Artículo 29 fracción III).
- Crear los mecanismos necesarios para que los adoptantes cuenten con un procedimiento único, que haga el

trámite de adopción rápido, eficaz y transparente (30 Bis 10).

- Disponer lo necesario para homologar los requisitos y procedimientos administrativos de adopción a nivel nacional y estatal (30 Bis 11).
- Realizarán el seguimiento y acompañamiento de las adopciones concluidas (3º Bis 12).

#### **b. Funciones y facultades que LGDNNA reconoce específicamente a las PPNNA**

- Garantizar la efectiva protección y restitución de los derechos de NNA mediante la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de NNA en coordinación con todas las autoridades del estado (artículo 121 y 122 fracción I).
- Ejercer la representación en suplencia de las NNA, a falta de quienes ejerzan la representación originaria NNA, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez (artículos 106 y 122 fracción II).
- Ejercer la representación coadyuvante, conformidad con lo dispuesto en la LGDNNA en las demás disposiciones aplicables en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo en el que participe o se encuentre involucrada una NNA (artículos 106 y 122 fracción II).
- Coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de NNA, a fin de que

las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada (artículo 122 fracción III).

- Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes (artículo 122 fracción V).
- Solicitar el Ministerio Público u ordenar bajo su mas estricta responsabilidad medidas urgentes de protección especial idóneas cuando exista riesgo contra la vida, integridad o libertas de NNA (artículo 122 fracciones VI y VII).
- Coadyuvar con el SNDIF y los sistemas de las entidades en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas para el acogimiento familiar, el acogimiento pre-adoptivo y la adopción, así como para emitir los certificados de idoneidad (artículo 122 fracción XI)
- Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección NNA que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial (artículo 122 fracción XIV)
- En relación con los CAS, corresponde a las PPNNA de las entidades federativas, en coordinación con la PFPNNA, autorizar registrar, certificar y supervisar los CAS y de conformar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social (RENACAS) (artículos 112 y 122 fracciones XII, XIII).
- Aplicar el procedimiento previsto por el artículo 123 para la protección y restitución integral de los derechos de NNA (artículo 123).

### 3.2.2. Fiscalías o Agencias del Ministerio Público

De acuerdo con el artículo 106 de la LGDNNA, el Ministerio Público tendrá la intervención que las leyes dispongan en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que NNA estén relacionados. En materia de justicia penal, se estará a lo dispuesto en la CPEUM, la LGDNNA y demás disposiciones aplicables.

En este sentido, en el marco de lo establecido por los códigos penales respectivos y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) a las fiscalías o ministerio público les corresponde, entre otras funciones, la investigación y persecución de los delitos presuntamente cometidos en contra de NNA. Asimismo, en el marco de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSJPA), también, en su caso, les corresponde la investigación y persecución de los delitos presuntamente cometidos por personas adolescentes.

Si bien es claro que la investigación y persecución de los delitos corresponde, en todo caso, al Ministerio Público, la LGDNNA también señala expresamente en su artículo 87 que, siempre que se encuentre una NNA en el contexto de la comisión de un delito, se notificará de inmediato a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como a la PPNNA competente. Ello, con la finalidad de que, más allá de la persecución del delito, las PPNNA puedan asegurar todas las medidas que necesarias para la protección y restitución integral de sus derechos, incluyendo la representación coadyuvante o e su caso la representación en suplencia en los términos establecido por la misma LGDNNA.

Estas funciones son particularmente relevantes cuando los presuntos responsables de la comisión del delito en contra de NNA son quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia o personas responsables de su cuidado, o bien, en el caso de las personas adolescentes acusadas del comisión de un delito, las personas que ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia no se encuentran presentes o ejercen una protección o cuidado deficiente, porque pueden implicar la necesidad de la separación familiar y la aplicación de alguna medida de cuidado alternativo y la representación a cargo de las PPNNA, por lo que la comunicación y la coordinación entre las autoridades ministeriales y las PPNNA resulta esencial.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 122 la LGDNNA el Ministerio Público también tiene la facultad de imponer medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de NNA, las cuales, a su vez, deben ser ratificadas por la autoridad judicial. De acuerdo con la LGDNNA, son medidas urgentes de protección especial, además de las establecidas en el CNNPP, el ingreso de una NNA a un CAS y, la atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud.

Por todo lo anterior las fiscalías y Ministerio Público tienen un papel fundamental en la aplicación del Modelo de Cuidados Alternativos.

### 3.2.3. Autoridades jurisdiccionales

La LGDNNA también reconoce funciones específicas de las autoridades jurisdiccionales frente a la aplicación del Modelo, particularmente en lo que corresponde a la cancelación, ratificación o modificación de las medidas urgentes de protección especial; los procesos de pérdida de la patria potestad y los procesos de adopción, entre otras.

Respecto a las medidas urgentes de protección especial, el artículo 122, fracción VI, señala que, dentro de las 24 horas siguientes a su imposición, el órgano jurisdiccional competente<sup>25</sup> deberá pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida que se encuentre vigente.

Respecto a los juicios de pérdida de la patria potestad el artículo 30 Bis 6 señala que el juez familiar, o en su caso el juez especializado en la materia dispondrá de 90 días hábiles improrrogables para emitir la sentencia sobre resolución de la patria potestad. Respecto a las resoluciones de adopción, el juez contará con 15 días hábiles improrrogables, contados a partir de la entrega del expediente de adopción.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 30 bis 9 para que la adopción pueda tener lugar deberán consentirla, por escrito y ante el juez que conozca del procedimiento, la PPNNA correspondiente, el solicitante y, en su caso, el adolescente sujeto de adopción.

Para el caso de que los solicitantes sean cónyuges o concubinos, ambos deberán consentir la adopción ante el juez. En el caso de adolescentes con discapacidad, será necesario su consentimiento, siempre y cuando fuese posible la expresión indubitable de su voluntad. Si la PPNNA competente no consiente la adopción, deberá expresar la causa, misma que el juez calificará tomando en cuenta el interés superior de la niñez.

Entre otras facultades que la ley reconoce a las autoridades jurisdiccionales, están la resolución de las controversias, restricciones y/o en su caso limitaciones vinculadas con las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, y al derecho de convivencia de las NNA, las cuales solo pueden darse en general, por orden el órgano jurisdiccional competente en función del interés superior de la niñez y la adolescencia, referidas en los artículos 23, 83 fracción IX, 86 fracción III y 103.

Asimismo, el artículo 106 de la LGDNNA señala que cuando existan indicios de conflicto de intereses entre quienes ejerzan la representación originaria (titulares de la patria potestad o tutela) o de éstos con NNA o por una representación deficiente o dolosa, a petición del Ministerio Público, de la PPNNA competente o de oficio, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, deberá sustanciar por vía incidental, un procedimiento sumario de

---

<sup>25</sup> A partir de 2025, las medidas urgentes de protección especial dictadas por la Procuraduría Federal son sometidas a revisión ante los Juzgados de Distrito en materia Administrativa del Primer Circuito. Ello, en términos de lo dispuesto por el artículo 54, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

restricción, suspensión o revocación de la representación originaria, según sea el caso, para efectos de que la PPNNA competente ejerza la representación en suplencia.

Por todo lo anterior, al igual que las fiscalías y ministerio público, las autoridades jurisdiccionales tienen un papel fundamental en la aplicación del Modelo de Cuidados Alternativos.

### **3.2.4. Otras autoridades del Sistema de Protección Integral de derechos de NNA.**

De acuerdo con la distribución de competencias que establece la LGDNNA, todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, están obligadas a coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos de la ley (artículo 115) y a adoptar medidas de protección especial de derechos de NNA que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria, género, preferencia sexual, creencias religiosas, prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten sus derechos (artículo 116 fracción IV).

La LGDNNA también reconoce obligaciones específicas a cargo de las diferentes autoridades que conforman el SPININNA directamente relacionadas con la aplicación del Modelo, principalmente en relación con el fortalecimiento familiar, el apoyo a quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda de NNA, prevención de la separación familiar y la reintegración o reunificación familiar, y el cumplimiento de las medidas de protección determinadas por las PPNNA, entre otras.

En este sentido, los artículos 22 y 116 fracción VIII, reconoce la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de establecer políticas de fortalecimiento a las familias para evitar la separación

de NNA de su entorno familiar y de quienes ejerzan la patria potestad o tutela. Asimismo, los artículos 24 y 116 fracción IX señalan la obligación de establecer los mecanismos necesarios para la localización y reunificación de la familia de NNA, cuando hayan sido privados de ella.

En relación con las obligaciones de cuidado de quienes ejercen la patria potestad, tutela, guarda o custodia de las NNA, los artículos 102 y 116 fracción V, señalan la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de proporcionar asistencia médica, psicológica, atención preventiva integrada a la salud, así como asesoría jurídica, orientación social, a fin de apoyarles en el desempeño de estas.

Entre otras obligaciones relevantes se destacan la de adoptar medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de NNA víctimas de cualquier forma de violencia y coadyuvar con las instituciones públicas y privadas dedicadas a la atención de NNA señaladas en las fracciones XIII y XXII del artículo 116.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 121 las diferentes autoridades de los tres órdenes de gobierno, entre estas autoridades administrativas de asistencia social, servicios de salud, educación,

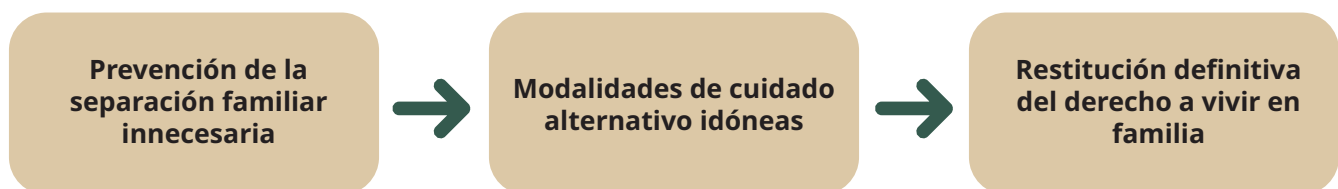
protección social, cultura, deporte y cualquier otra que sea necesario están obligadas a prestar auxilio y a cumplir con las medidas de protección integral y restitución de derechos determinadas por las PPNNA para garantizar los derechos de

las NNA, dentro de las cuales se encuentran desde luego las medidas de prevención de la separación familiar, de cuidado alternativo y de restitución definitiva del derecho a vivir en familia, que tienen un carácter central dentro de este Modelo.

### 3.3. Componentes del Modelo

Modelo Nacional derivado de la LGDNNA se sostiene sobre 3 ejes o componentes fundamentales, a través de los cuales se busca:

- Garantizar la **prevención de la separación familiar innecesaria** y el cuidado de la puerta de entrada al sistema de cuidados alternativos, asegurando que ninguna NNA sea separada de su familia innecesaria o arbitrariamente.
- Garantizar el acceso a **diversas modalidades de cuidado alternativo**, que sean idóneas y adecuadas para las necesidades y condiciones particulares de cada NNA cuya separación familiar sea inevitable o necesaria para garantizar su interés superior.
- Garantizar la **restitución definitiva del derecho a vivir en familia**, mediante una adecuada gestión y seguimiento de los casos de separación o pérdida del cuidado familiar.



#### 3.3.1. Prevención de la separación familiar innecesaria

##### 3.3.1.1. Separación o pérdida del cuidado familiar

En el marco de este Modelo Nacional, el concepto de “pérdida de cuidado familiar” o de “NNA sin cuidado familiar” se emplea tanto para definir los casos en los que las NNA quedan en situación de desamparo por actos atribuibles directamente a sus familias o a terceras personas, previo a la intervención de una autoridad, así como para conceptualizar los casos en los que el Estado —por medio de las autoridades y los procedimientos correspondientes—

determina que una NNA debe ser separada de su entorno familiar originario, para salvaguardar su interés superior.

Con independencia de si son las autoridades quienes determinan la separación familiar o si son las familias quienes generan una situación la desamparo familiar, como se señaló anteriormente, se requiere que en todos los casos todas las autoridades del Estado actúen de manera coordinada

en el marco de sus atribuciones, a fin de prevenir y evitar separaciones familiares innecesarias; asegurar la disponibilidad y formalizar el acceso a medidas de protección y modalidades de cuidado alternativo idóneas que respondan a las necesidades particulares de las NNA sin cuidado familiar, y garantizar el seguimiento, la supervisión de las mismas hasta lograr la restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

### **a. Casos en que las familias generan la pérdida del cuidado familiar**

En diversos casos, las propias familias de las NNA son quienes generan ya sea voluntaria o involuntariamente la pérdida del cuidado familiar, sin que intervengan las autoridades correspondientes.

Existen casos en los que, después del nacimiento, las NNA son abandonados o colocados en situación de expósitos las personas responsables de su cuidado, es decir por aquellos que tienen la patria potestad o tutela de estos. De acuerdo con el artículo 30 bis 1 de la LGDNNA considera expósito una NNA que es colocado en situación de desamparo por quienes conforme a la ley están obligados a su cuidado y no puede ser determinado su origen por carecerse de información para tal efecto. Cuando la situación de desamparo se refiere a una NNA cuyo origen se conoce se considera en situación de abandono.

En estos escenarios, es común que las autoridades identifiquen estos casos por denuncias ciudadanas o por informes de otras autoridades —hospitales, policías o ministerios públicos—. Al respecto la propia LGDNNA señala en el artículo 30 bis, que toda persona que encuentre a una NNA en

estado de desamparo deberá presentarlo ante las PPNNA o los sistemas DIF. En todos estos supuestos, la intervención de las autoridades se da bajo la lógica de que ya existe una pérdida del cuidado familiar.

De igual forma, existen casos en que por diversas causas quienes tienen la patria potestad o tutela de las NNA y por tanto son los responsables principales de su cuidado deciden unilateralmente dejar a sus hijas o hijos bajo el cuidado de otros familiares o incluso de personas con quienes no existe un parentesco. Si bien en estos casos las NNA en principio permanecen en un entorno familiar de cuidado, también se configura una pérdida del cuidado familiar con respecto a los cuidadores principales que tienen la patria potestad o tutela, que como se verá más adelante es importante que se haga del conocimiento de las autoridades para su formalización y seguimiento.

La propia LGDNNA en el artículo 22 señala expresamente que en los casos en que las personas que tengan la patria potestad, por extrema pobreza o necesidad de ganarse el sustento lejos del lugar de residencia tengan dificultades para atender a sus hijos e hijas de manera permanente, no serán considerados como supuestos de exposición o abandono, siempre y cuando los mantengan al cuidado de otras personas, libres de violencia y provean su subsistencia.

En estos casos si bien la pérdida del cuidado de por una decisión de los padres y madres o principales cuidadores es necesario que las autoridades tomen conocimiento de la situación, aunque sea de manera posterior, precisamente para poder formalizar la situación, poder apoyar a las personas y familias que asumen el cuidado y asegurar

que el interés superior y los derechos de las NNA están garantizados y con ello prevenir nuevas o futuras separaciones.

Por ejemplo, si el padre y la madre de una niña de cinco años migran a otro país y dejan a su hija bajo los cuidados de alguna persona con quien tienen un vínculo de amistad, difícilmente las autoridades tendrán conocimiento previo a que esto ocurra, pero sería importante que, la persona que asume los cuidados de la niña comunique esta situación a las autoridades, con el propósito de regularizar esa situación.

Existen supuestos donde también se actualiza una pérdida del cuidado familiar sin la intervención de las autoridades. Como ejemplos más comunes se encuentran los casos de migración, homicidio, desaparición o feminicidio de las personas responsables del cuidado de NNA.

### **b. Casos en los que las autoridades determinan la separación del medio familiar**

Como se vio en el Capítulo 1, el artículo 9 de la CDN reconoce, por un lado, el derecho de NNA a no ser separados de su entorno de cuidado; y, por el otro, la prohibición dirigida a las autoridades de separar arbitrariamente a NNA de su entorno familiar.

#### **3.3.1.2. Autoridades que pueden decretar una separación familiar**

En México existen tres supuestos normativos que pueden dar lugar a una separación familiar, a cargo de distintas autoridades. A continuación, se explican cada uno de ellos.

Conforme a esta disposición, existe una expectativa de que las NNA se desarrollen y permanezcan bajo los cuidados de su familia de origen. Ello da lugar a que, inicialmente, el Estado tenga prohibido separar a las NNA en contra de la voluntad de sus padres y madres, sin embargo, esto admite excepciones, puesto que, cuando los familiares son quienes cometen violaciones a sus derechos, la separación está justificada.

Los casos de maltrato, violencia sexual, violencia física, violencia psicológica, descuido o trato negligente pueden dar lugar a una separación familiar, si se acredita que el interés superior de la NNA exige una determinación de esa naturaleza.

En este sentido, cuando las autoridades del Estado tienen conocimiento sobre casos de NNA que estando con su familia enfrentan un riesgo inminente contra su vida integridad o libertad, deben adoptar medidas de protección para salvaguardar sus derechos. A diferencia de los supuestos del apartado anterior, aquí se trata de asuntos en los que aún no se configura una situación de desamparo familiar, puesto que la separación del entorno de cuidado originario se determina por una autoridad competente.

### **a. Determinación administrativa por las PPNNA**

Las PPNNA son las instancias especializadas para conocer y atender los casos de NNA cuyo interés superior exige una separación de su familia para salvaguardar su seguridad e integridad.

Para poder determinar una separación familiar, las PPNA deben seguir los lineamientos dispuestos por los artículos 26, 122, fracción VII, y 123 de la LGDNNA, los cuales consisten en:

- A. Detectar o recibir un caso en donde se alegue una posible restricción o vulneración de derechos de NNA;
- B. Acercarse a la familia o al lugar en el que se encuentra la NNA para diagnosticar la situación de sus derechos;
- C. Realizar intervenciones multidisciplinarias por profesionistas en las áreas de psicología, medicina, trabajo social y legal tanto con la NNA como con la familia que lo tiene bajo su cuidado;
- D. Valorar la opinión de la NNA conforme a su edad, madurez y desarrollo cognitivo;
- E. Determinar los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados e identificar el nivel de riesgo que enfrentan la vida, integridad o libertad de la NNA;
- F. Solicitar al Ministerio Público u ordenar fundada y motivadamente, bajo su más estricta responsabilidad, la aplicación de una medida urgente de protección especial en la que se determine la separación de la NNA de su familia cuando exista un riesgo inminente contra su vida, la integridad o libertad;
- G. Notificar a la autoridad jurisdiccional competente, a efecto de que dentro de las siguientes veinticuatro horas ratifique, modifique o cancele la medida urgente de protección especial,
- H. Determinar un medio de cuidado alternativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la LGDNNA.
- I. Elaborar un plan de restitución de derechos que incluya las propuestas

de medidas para su protección, del cual la medida de cuidado alternativo determinada forma parte.

- J. Acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el plan de restitución de derechos.
- K. Dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, incluyendo la medida de cuidado alternativo determinada, hasta cerciorarse que todos los derechos de la NNA se encuentran garantizados.

Para determinar una medida de separación familiar, las PPNA deben tomar en cuenta que, además de las medidas urgentes de protección especial que contempla expresamente la LGDNNA —el ingreso de una NNA a un CAS o la atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud—, el mismo ordenamiento dispone en su artículo 122, fracción VII, que también son medidas urgentes de protección especial en relación con NNA, las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). En este sentido, las PPNA pueden también ejecutar las medidas urgentes de protección especial contempladas por el CNPP, entre estas la prevista por la fracción III referente a la separación inmediata del domicilio.

En los casos en los que las PPNA dictan medidas urgentes de protección especial, se actualiza la obligación de notificar a las autoridades jurisdiccionales para que se garantice la revisión judicial de esa decisión administrativa. Esta obligación surge de los mandatos previstos por los artículos 9 de la CDN y 122, fracción VII, de la LGDNNA.

Dentro de las dificultades operativas en este tipo de casos es que, a diferencia de otras autoridades, por lo general las PPNNA no cuentan con personal especializado en el uso de la fuerza frente a particulares que se resisten al cumplimiento de determinaciones de separación familiar. Sin embargo, conforme al artículo 121 de la LGDNNA, en el ejercicio de sus funciones, las PP están facultadas para solicitar el auxilio de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, mismas que están obligadas a proporcionarlo de conformidad con las disposiciones aplicables.

Existen diversas ventajas que se obtienen cuando son las PPNNA quienes determinan una medida de separación familiar. Algunas de ellas son que:

- Actúan como autoridad especializada en derechos de NNA.
- Tienen un marco jurídico de actuación claramente definido.
- Deben someter sus decisiones a control judicial.
- Están obligadas a ordenar un cuidado alternativo idóneo posterior a la separación.

### **b. Determinación administrativa por el Ministerio Público**

Los agentes del Ministerio Público de las Fiscalías de Justicia son también una autoridad facultada para determinar la separación familiar de NNA víctimas de delito. Tal decisión se adopta en el marco del procedimiento penal, conforme a lo dispuesto por el artículo 137, fracción III, del CNPP.

En sede ministerial, se requiere acreditar que la familia originaria de una NNA representa un riesgo inminente para la seguridad de la víctima para que proceda la separación. Una vez que se emiten este tipo de determinaciones, se debe celebrar una audiencia ante algún Juzgado

de Control, para que se cancelen, ratifiquen o modifiquen. Por su parte, el artículo 139 del CNPP dispone que estas medidas tienen una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Los pasos que se siguen para determinar una separación familiar en sede ministerial son los siguientes:

- A. Recepción de una denuncia en contra de la familia originaria de una NNA, en la que se alegue que la permanencia de la NNA en ese entorno podría generar un daño irreparable en su vida o integridad;
- B. Inicio de la investigación;
- C. Notificación a la PPNNA correspondiente, para el ejercicio de la representación coadyuvante o en su caso en suplencia, así como para asegurar la protección y restitución integral de sus derechos conforme a los artículos 122 y 123 de la LGDNNA.
- D. Emisión de una medida de protección consistente en la separación de una NNA de su entorno originario de cuidado;
- E. Ejecución de la medida con auxilio de policía, y
- F. Vinculación con la PPNNA y otras autoridades para que se implemente algún medio de cuidado alternativo en favor de la NNA.

Parte de las deficiencias del diseño normativo previsto en el CNPP, es que no contempla la obligación de escuchar a NNA previo a la adopción de una medida de esta naturaleza. Sin embargo, esto se soluciona con la aplicación armónica del CNPP y la LGDNNA que sí contempla el derecho de participación.

Dentro de las dificultades que se enfrentan a nivel operativo en los casos de separación familiar en sede ministerial es que no siempre se cumple

con la obligación prevista por los artículos 83 y 106 de la LGDNNA, que implica notificar desde el inicio de estos asuntos —incluso previo a la determinación de la medida— a las PPNNA.

Por último, un riesgo que conllevan las medidas de separación familiar determinadas en sede ministerial es que, al ser procesadas de manera unilateral por las personas agentes del Ministerio Público, no se privilegian medios de cuidado alternativo que garanticen el derecho a vivir en familia y en comunidad. Por lo general, las determinaciones de separación familiar suelen ser acompañadas de medidas de protección que implican el ingreso de las NNA víctimas de delito a CAS, lo que restringe de manera automática e irreflexivamente el derecho a vivir en familia.

### **c. Determinación judicial por Juzgados Familiares o Penales**

Conforme a lo dispuesto por las legislaciones en materia civil, familiar y penal, las personas juzgadoras también son autoridades facultadas para decretar medidas de separación familiar. Para estos casos la regulación es más incipiente, puesto que se les concede mayor margen de discrecionalidad para adoptar este tipo de decisiones.

Históricamente, la legislación ha previsto que es facultad de juezas y jueces en materia familiar y penal el dictado de

medidas precautorias o medidas cautelares, respectivamente, para asegurar la integridad de las personas involucradas en algún procedimiento jurisdiccional, especialmente de quienes enfrentan alguna situación de vulnerabilidad, como lo es el caso de NNA.

En materia familiar, las medidas de separación familiar suelen decretarse cuando se alega violencia familiar por parte de padres y madres contra sus hijas o hijos. Esto puede ocurrir en casos de guarda y custodia u otras controversias familiares en las que pueden identificarse altos niveles de riesgo que, de no contrarrestarse, podrían traer consecuencias perjudiciales para NNA.

Por otro lado, en materia penal puede determinarse en sede judicial una medida de separación familiar, cuando se acredita que una NNA que tiene el carácter de víctima enfrenta algún peligro o riesgo si permanece con su familia —particularmente cuando es la misma familia a quien se le atribuye la comisión de un delito en perjuicio de NNA—.

Si bien en algunas ocasiones puede resultar necesario o incluso conveniente que las personas juzgadoras tengan la facultad de determinar medidas de separación familiar, existen casos identificados en los que esta atribución se ha desplegado de manera arbitraria, en contravención del interés superior de la niñez<sup>26</sup>. De ahí, la relevancia de que

---

<sup>26</sup> En la elaboración de este documento, la PPNNA reportó diversos casos en los que personas juzgadoras determinaron de manera arbitraria la separación familiar de NNA involucrados en juicios de guarda y custodia. En particular, se identificó un caso en el que la consideración que una persona juzgadora empleó para separar a un niño de su entorno de cuidado primario fue que su padre y su madre no llegaban a un acuerdo sobre quién debía ejercer la guarda y custodia. En dicho caso existían redes familiares de las que la persona juzgadora tenía conocimiento, las cuales debieron ser priorizadas, si se consideraba que el niño no podía permanecer temporalmente ni bajo el cuidado de la madre ni bajo el cuidado del padre. No obstante, en el caso se determinó separar al niño de su red familiar y, en su lugar, se determinó su ingreso a un Centro de Asistencia Social público del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Cabe destacar que en este asunto se incumplió con la obligación de notificar a la Procuraduría de Protección sobre el asunto y se le dio vista ya que se había determinado la separación familiar y el ingreso bajo acogimiento residencial; tampoco se respetó el derecho de opinión del niño involucrado.

las PPNA se aseguren de que en todos los procedimientos jurisdiccionales en los que intervenga una NNA lleguen a su conocimiento, con la finalidad de ejercer tanto la facultad de

asesoría y representación jurídica especializada, como para asegurar la protección y restitución integral de sus derechos conforme a los artículos 122 y 123 de la LGDNNA.

### 3.3.1.3. Estándares obligatorios para decretar una separación familiar

A pesar de que son varias las autoridades facultadas para determinar una separación familiar, todas tienen la obligación de observar estándares mínimos al adoptar una decisión de esta naturaleza. Conforme a los artículos 9 de la CDN y 22 de la LGDNNA, los estándares que todas las autoridades deben cumplir comprenden lo siguiente:

- La separación familiar únicamente puede ordenarse por las autoridades expresamente facultadas para tal efecto.
- La separación familiar debe determinarse de conformidad con las causas previstas en ley y en apego a los procedimientos aplicables.
- La falta de recursos nunca puede ser considerada una razón válida para separar a NNA de sus entornos familiares.
- Las autoridades que determinan la separación familiar deben justificar de manera objetiva y razonada que tal medida es necesaria, para salvaguardar la vida, integridad o libertad y garantizar el interés superior de la NNA.

- Previo a ordenar la medida de separación familiar, las autoridades están obligadas a escuchar a NNA para conocer su opinión y valorarla conforme a su edad, grado de madurez, desarrollo cognitivo y estado psicológico.
- Se debe garantizar que todas las personas interesadas tengan la oportunidad de expresar sus opiniones.
- En todos los casos debe existir revisión judicial de la medida de separación familiar.
- En todos los casos también debe garantizarse el seguimiento de la medida de separación familiar por parte de las PPNA y autoridades que la determinaron.

El incumplimiento de cualquiera de estos estándares implica que la separación familiar se realizó de manera arbitraria, por lo que su aplicación y verificación resulta de especial trascendencia para garantizar los derechos de NNA cuyo interés superior exige la salida de su entorno de cuidado originario y su posterior incorporación a algún medio de cuidado alternativo.

### 3.3.2. Modalidades de cuidado alternativo

Como ya se ha mencionado, la LGDNNA en su artículo 26 contempla cuatro modalidades de cuidado alternativo y el establece una serie de estándares para su adecuada implementación.

La priorización del entorno familiar y la naturaleza subsidiaria de las medidas de cuidado refuerzan la necesidad de transitar

hacia políticas públicas que coloquen el derecho a vivir en familia como eje rector del sistema de protección del sistema de protección para NNA. Además, fomenta la creación de procesos eficientes y coordinados entre autoridades, fortaleciendo la garantía de los derechos de NNA.

En los siguientes apartados se precisan



los estándares, criterios rectores y las particularidades de cada una de estas modalidades de cuidado, conforme a lo dispuesto por la LGDNNA, su reglamento y otros lineamientos y acuerdos específicos relevantes para cada caso.

### 3.3.2.1. Ubicación con familia de origen o extensa o ampliada

#### 3.3.2.1.1. Concepto

El artículo 26 fracción I de la LGDNNA establece la ubicación con la familia de origen, extensa o ampliada, como la primera medida de cuidado alternativo en favor de NNA en situación de desamparo familiar. En todos los casos en que se identifique que una NNA se encuentra en situación de desamparo o se determine que no puede permanecer bajo su entorno de cuidado, las autoridades están obligadas a dar preferencia a esta modalidad de cuidado.

Asimismo, de acuerdo con artículo 4 LGDNNA se considera familia de origen “aquella compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes

NNA tienen parentesco ascendente hasta segundo grado” y familia extensa o ampliada “aquella compuesta por los ascendientes de NNA en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado”.

De esta forma, siguiendo con lo establecido por LGDNNA, esta medida de cuidado alternativo ocurre cuando una NNA pierde el cuidado o es separado de quien formalmente tiene la patria potestad, tutela, guarda o custodia, es integrado con otros miembros dentro de la misma familia de origen o de la familia extensa o ampliada, para que asuman su cuidado hasta que se determine

si puede reintegrarse o reunificarse con la persona respecto de la que se dio la pérdida del cuidado o la separación familiar, o bien se determine otra medida de carácter definitivo, como podría ser la adopción por la propia familia de origen, extensa o ampliada, según lo señalado por la misma fracción I del artículo 26.

La razón por la esta medida es de carácter preferente es porque tanto la familia de origen como la familia extensa o ampliada son —en principio— un entorno conocido y con el que las NNA tienen vínculos significativos.

Esta preferencia también se recoge en las Directrices NNUU, que señalan que todas

las decisiones relativas al acogimiento alternativo de una NNA deben considerar, en principio, el mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social (directriz 11).

Ahora bien, el hecho de que esta medida deba priorizarse en todos los casos no implica que debe determinarse de manera automática o irracional, sin verificar la su idoneidad, puesto que ello resultaría contrario al principio del interés superior de la niñez y adolescencia.

### 3.3.2.1.2. Garantías institucionales de la ubicación con familia de origen, extensa o ampliada

Conforme a la LGDNNA, esta medida de cuidado debe aplicarse siempre que sea posible y no resulte incompatible con el interés superior del NNA, tomando en cuenta la opinión del NNA.

#### **a. Existencia de una posibilidad material**

Lo primero que debe evaluarse es si es materialmente posible la integración o ubicación de la NNA, con algún miembro de su familia de origen, extensa o ampliada, lo que implica verificar si existen familiares localizables y disponibles. Por ejemplo, si se trata de una NNA de quien su padre o madre se encuentra en prisión, a pesar de estar ubicado, no será posible —al menos no de manera inmediata— determinar la reunificación o integración familiar, por lo que habría que analizar si algún otro miembro de su familia puede asumir el cuidado temporal, hasta que la situación del padre o madre se modifique.

El hecho de que las PPNA logren identificar a la familia de origen, extensa o ampliada permite constatar la posibilidad material de implementar este medio de cuidado, pero no significa que de manera inmediata deba determinarse su procedencia, puesto que también se requiere el análisis y la determinación de que efectivamente es un entorno adecuado de protección y cuidado.

#### **b. Que no sea contrario a su interés superior**

Una vez que las PPNA han verificado la existencia y disponibilidad de la familia de origen, extensa o ampliada, deberán evaluar su idoneidad para asumir el cuidado de la NNA involucrado. Para ello, es importante la realización de pruebas de carácter psicológico y social que permitan valorar integralmente las habilidades y recursos de la familia en cuestión para asegurar la crianza positiva, el sano desarrollo y un

entorno libre de violencia para la NNA a ser ubicadas en ese entorno familiar.

De este modo, las PPNNA no pueden determinar este medio de cuidado solo porque los miembros de la familia de origen, extensa o ampliada lo soliciten, ya que la manifestación de la voluntad no implica necesariamente su idoneidad para asumir el cuidado<sup>27</sup>.

Al igual que para la determinación de la separación familiar, en el marco de la valoración de la idoneidad de la familia de origen, extensa o ampliada, la sola falta de recursos económicos no sería una justificación para no integrar a la NNA a ese entorno familiar. En estos supuestos las PPNNA deberán apoyar a las familias para que puedan acceder a programas sociales y recibir los apoyos necesarios para asumir el cuidado. Asimismo, en los casos en que se determine que los familiares no son idóneos para asumir el cuidado, pero se detecten posibilidades de cambio para lograr la idoneidad de la familia evaluada, las PPNNA tienen la obligación de orientar y apoyar a las familias para acceder a programas o servicios que les permitan modificar o superar las condiciones que impidieron la integración de la NNA.

Adicionalmente, en cada caso deben valorarse otras circunstancias específicas dependiendo del contexto que originó la pérdida del cuidado familiar. Por ejemplo, si la razón por la que una niña fue separada de sus ascendientes se debe a un posible abuso sexual y se pretende integrar a la

niña con una tía paterna, deberá valorarse si resulta necesario la implementación de otras medidas, como impedir que los ascendientes se acerquen al entorno familiar de la tía paterna que asumiría los cuidados de la niña, al menos durante el desarrollo de la investigación que permita el esclarecimiento de los hechos.

### **c. Que se tomen en cuenta la opinión de la niña, niño o adolescente**

En línea con los principios del modelo, para la determinación de esta medida de cuidado resulta indispensable escuchar y tomar en cuenta los deseos, temores y necesidades que expresan directamente las NNA respecto a la integración con su familia de origen, extensa o ampliada y durante el tiempo que dure esta medida de cuidado. Los procesos de escucha realizados de manera adecuada permiten construir decisiones compatibles con el ISN, garantizando la participación antes, durante y después la integración con la familia de origen o extensa.

### **d. Identificación de la temporalidad de la medida**

Como toda medida de cuidado alternativo la ubicación con la familia de origen, extensa o ampliada, en principio tiene un carácter temporal. Las PPNNA deberán en cada caso evaluar una serie de elementos concretos que les permitan determinar si existe alguna posibilidad de reunificación o reintegración con la familia del que NNA fue separado o bien si esta reunificación resulta

---

<sup>27</sup> El principio de subsidiariedad está dirigido a la protección integral del derecho a vivir en familia de las NNA, por lo que no puede ser interpretado como un criterio para beneficiar a las personas adultas que, a pesar de no ser idóneas, exijan la integración o reintegración de una NNA que sufrió una pérdida de cuidado familiar.

imposible o contraria al interés superior de la NNA, determinar si la integración con la familia de origen, extensa o ampliada, tendrá un carácter definitivo y en este caso, proceder a la formalización de esta medida mediante la adopción<sup>28</sup>.

Dentro del último componente de este modelo se profundiza un poco más sobre el carácter definitivo que puede tener esta medida.

#### **e. Seguimiento a la medida**

En los casos en que las PPNNA determinan la aplicación de esta modalidad de cuidado es necesario que se fije, conforme a las características de cada caso, un periodo de seguimiento que permita asegurar que la integración o ubicación de la NNA, con algún miembro de su familia de origen, extensa o ampliada atiende a su interés superior. El seguimiento de los casos permite tomar decisiones adicionales para lograr la permanencia en un entorno familiar conocido; en ciertos casos servirá para identificar circunstancias que originalmente no fueron valoradas y que podrían generar alguna afectación a los derechos de la NNA.

Asimismo, cuando las PPNNA determinan la integración o ubicación familiar, resulta indispensable que vinculen a otras autoridades que, conforme al ámbito de sus respectivas competencias, coadyuven al fortalecimiento del entorno familiar en el que se integró la NNA y así evitar que la pérdida del cuidado familiar se repita.

#### **f. Formalización de los acogimientos informales por familia de origen, extensa o ampliada, o persona significativa del NNA**

Finalmente es importante señalar que como en casi todos los países, en México muchas NNA que pierden el cuidado de sus cuidadores principales, son acogidos informalmente por otros miembros de su familia de origen extensa o ampliada, e incluso con por otras personas cercanas con las que guardan una relación de afecto o confianza, aunque no tengan vínculos de parentesco o consanguinidad. Por ello, siguiendo también lo que marcan las Directrices NNUU sobre las Modalidades de Cuidado Alternativo, bajo este modelo es necesario buscar o establecer los medios y mecanismos apropiados, para formalizar estos acogimientos y poder velar por su bienestar y protección mientras se hallen bajo este tipo de acogimiento.

En relación con este último punto, si bien la LGDNNA actualmente no lo contempla de manera expresa, dentro de la medida de ubicación con familia de origen, extensa o ampliada, la ubicación con otras personas cercanas con las que guardan una relación de afecto o confianza, aunque no tengan vínculos de parentesco o consanguinidad, haciendo una interpretación integral de la LGDNNA y demás instrumentos de derechos humanos aplicables, algunas PPNNA, particularmente la PFPNNA han comenzado a aplicar esta medida de

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, si un niño permanece bajo los cuidados de su hermano mayor de edad mientras sus ascendientes pasan por un proceso de rehabilitación social y psicológica, se tratará de un caso en el que este medio de cuidado familiar tendrá una temporalidad concreta, misma que podría ampliarse o reducirse. En cambio, si se trata de un caso en el que dos hermanas adolescentes fueron separadas de su familia de sus ascendientes por violencia física y cuidado negligente que puso en riesgo su vida, y fueron integradas con su abuela, posiblemente la PP deberá implementar un procedimiento jurisdiccional para separar definitivamente a esas adolescentes de sus ascendientes, declarar la pérdida de la patria potestad y formalizar la adopción por parte de su abuela.

protección con personas significativas o referentes afectivos, con las que las NNA guardan tienen lazos afectivos y de confianza significativos, fundamentando

esta determinación en función del principio del interés superior del NNA.

### 3.3.2.2. Acogimiento familiar

#### 3.3.2.2.1. Concepto

El acogimiento familiar es la segunda medida de cuidado alternativo establecida por la LGDNNA, que, de acuerdo con el artículo 26 fracción II, debe implementarse como una medida de protección de carácter temporal, en los casos en que ni los progenitores, ni la familia extensa o ampliada pueden hacerse cargo de la NNA. Ya sea porque es materialmente imposible o porque se ha determinado que resulta contrario a su interés superior.

cuidado temporal y de esta forma se garantice el ejercicio de su derecho a vivir en familia.

El artículo 4 de la LGDNNA define a la familia de acogida como “aquella que cuenta con la certificación de la autoridad competente, que brinda cuidado, protección, crianza positiva y promueve el bienestar social de NNA por un tiempo limitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva”.

Este segundo medio de cuidado alternativo tiene como propósito que, tras un proceso de evaluación por parte de las autoridades correspondientes, una familia que no ha tenido relación previa con la NNA asuma su

En todos los casos, es obligación de la PPNNA velar porque el acogimiento familiar no se conciba ni social ni institucionalmente como una vía para la adopción, dado que tienen una naturaleza distinta.

#### 3.3.2.2.2. Garantías institucionales del Acogimiento Familiar

La LGDNNA contempla algunas garantías institucionales que se deben observar en la aplicación del acogimiento familiar, a fin de asegurar el interés superior de la infancia y adolescencia a lo largo de todo el proceso.

acogimiento familiar, estas garantías son profundizadas en su Reglamento --el cual contiene un Capítulo específico referente a las familias de acogida, dentro del Título Sexto relativo a las medidas de protección--, así como en los acuerdos y lineamientos específicos emitidos por la PFPNNA<sup>29</sup>.

Si bien la LGDNNA no es muy exhaustiva en lo que respecta a la regulación específica del

---

<sup>28</sup> Acuerdo por el que se determina información adicional para la administración, operación y actualización del registro de las certificaciones otorgadas a una familia para fungir como familia de acogida; el Acuerdo por el que se requiere información complementaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, para las familias interesadas que soliciten a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes la autorización para constituirse como Familia de Acogida y contar con la certificación correspondiente., y los Lineamientos para la integración del consejo técnico de evaluación que resolverá respecto de la emisión para la certificación a familias de acogida.

## **a. Temporalidad o transitoriedad del acogimiento familiar**

Tanto el artículo 4, como el artículo 26 de la LGDNNA enfatizan el carácter temporal o transitorio de esta medida de cuidado. El acogimiento familiar no es una solución definitiva a los casos de NNA que han sufrido la pérdida del cuidado familiar, por lo que siempre debe ir aparejado de otras medidas que permitan asegurar que la NNA pueda incorporarse a un entorno familiar definitivo<sup>30</sup>.

En este sentido, desde un inicio, las familias que deseen constituirse como familias de acogida, deben tener absoluta claridad y conciencia sobre la naturaleza transitoria de esta medida y su diferencia con la adopción, la cual de origen tiene un carácter definitivo—si existen confusiones en este aspecto es responsabilidad de las PPNNA aclararlas—.

Si bien por regla general el criterio que debe imperar en el acogimiento familiar es su carácter temporal y transitorio, como se verá más adelante, por excepción, en ciertos casos, cuando así lo exija la garantía del interés superior de la NNA, la ley admite

que una familia de acogida pueda llegar a constituirse como familia adoptiva y realice un proceso de adopción definitiva de la NNA. No obstante, es importante tener en cuenta que lo determinante en estos casos no es el deseo de la familia de acogida, sino la determinación del interés superior de cada NNA<sup>31</sup>.

## **b. Evaluación, capacitación y certificación de familias de acogida**

Para poder ser parte de un proceso de acogimiento familiar no basta con querer ser familia de acogida, las personas interesadas deben pasar por un proceso de evaluación integral por parte de las autoridades competentes, que de acuerdo con el Reglamento son las PPNNA para poder obtener la autorización y certificación correspondiente. Este proceso implica además de cumplir con los requisitos previstos por la ley, realizar las valoraciones psicológicas, económicas, de trabajo social y otras que sean necesarias para determinar su aptitud para proveer cuidados alternativos con base en las necesidades específicas de la NNA. De acuerdo con el carácter temporal de esta medida un aspecto muy importante a evaluar dentro del acogimiento familiar

<sup>30</sup> Por ejemplo, si se trata de una niña que se encuentra en acogimiento familiar respecto a quien se ha determinado que definitivamente no podrá reincorporarse con alguien de su familia de origen o extensa, paralelamente la PPNNA correspondiente deberá iniciar un procedimiento jurisdiccional que permita desvincular en definitiva a esa niña de su familia de origen o extensa, para que sea susceptible de adopción.

<sup>31</sup> Por ejemplo, si una PPNNA determinó que un niño de 2 años se incorpore a una familia de acogida durante 6 meses, mientras su madre logra rehabilitarse de una relación afectiva en la que sufrió violencia, deben implementarse las medidas necesarias para asegurar que la reunificación familiar se concrete, si así lo exige el interés superior del niño. Si la familia de acogida quisiera conservar al niño debido a que se encariñó con él, esa no sería una razón válida para extender el acogimiento familiar o para determinar la transición hacia un proceso de adopción. En cambio, si se da el caso de 2 hermanos recién nacidos con diversos padecimientos en su salud física y en situación de discapacidad, respecto a quienes no exista ningún familiar identificado, la PPNNA correspondiente podría determinar su acogimiento familiar para garantizar su derecho a vivir en familia y evitar una medida de institucionalización. Si en el futuro la familia de acogida expresara su deseo de adoptarlos —con su situación jurídica resuelta para ser susceptibles de adopción—, la PPNNA podría valorar la pertinencia de este cambio de cuidado alternativo y, en algunos casos, podría concluirse que tal decisión es la más adecuada conforme al interés superior de la NNA.

es la motivación que lleva a las familias a querer constituirse como familias de acogida, asegurándose de que esta, en principio, no tenga fines de adopción. Estas valoraciones deben realizarse por los equipos multidisciplinares de las PPNA que cuenten con la autorización correspondiente para tal fin.

Solo aquellas personas que sean consideradas idóneas podrán ser certificadas y registradas como familias de acogida para acoger temporalmente a una NNA.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 63 del Reglamento las familias de acogida deberán pasar por un proceso de capacitación en el cual se les informarán los aspectos psicológicos, sociales, administrativos y judiciales del cuidado, protección, crianza positiva y promoción del bienestar social de las NNA más relevantes para el adecuado desempeño de su función.

### **c. Asignación**

La asignación de una NNA a una familia de acogida certificada deberá responder al perfil y las necesidades particulares de cada NNA.

Como en el resto de las medidas de cuidado, el derecho de opinión y participación de NNA de acuerdo con su edad y madurez, es muy importante durante todo el proceso del acogimiento familiar particularmente al momento de la asignación a una familia de acogida. Para ello, las autoridades deben explicar a las NNA el derecho que tienen a vivir y ser cuidados por una familia y la posibilidad de ser acogidos temporalmente por una familia distinta a su familia de origen, extensa o ampliada que les pueda

brindar protección y cuidado. Asimismo, deberán explicarles el carácter transitorio del acogimiento familiar y las otras medidas que se adopten para la restitución definitiva de su derecho a vivir en familia.

### **d. Supervisión y seguimiento:**

Como parte del seguimiento a las medidas de protección que deben realizar las PPNA, las familias de acogida y los NNA bajo acogimiento familiar deberán ser acompañadas y supervisadas a fin de verificar del estado físico, psicológico, educativo y social de la NNA y cerciorarse de que en todo momento se respeten los derechos y el interés superior de los NNA acogidos. El seguimiento y acompañamiento es uno de los elementos más importantes para asegurar el éxito de los acogimientos familiares, ya que permite atender las necesidades que vayan surgiendo durante la implementación de esta medida; parte del seguimiento implica brindar permanentemente asistencia social y asistencia psicológica informada en trauma tanto a la NNA, como a la familia de acogida.

### **e. Terminación o cierre**

El cierre o terminación del acogimiento familiar se da cuando se resuelve la situación jurídica de la NNA y la PPNA determina una medida definitiva para la restitución de su derecho a vivir en familia, que como se verá más adelante puede consistir en la reintegración con su familia de origen, la adopción o la transición a la vida independiente. En todos los casos tanto los NNA como las familias de acogida deberán ser acompañados por la PPNA para asegurar un cierre adecuado de esta medida de protección.

### 3.3.2.3. Acogimiento pre-adoptivo

#### 3.3.2.3.1. Concepto

El acogimiento pre-adoptivo es una etapa clave dentro del proceso de adopción en México, se trata de una medida temporal que permite que una NNA se integre con una familia que ha sido evaluada y declarada idónea para la adopción, antes de que se dicte la sentencia de adopción de manera definitiva. Su objetivo es observar la convivencia y asegurar que se genere un vínculo afectivo adecuado entre la NNA y la familia pre-adoptiva.

La LGDNNA define a la familia de acogimiento pre-adoptivo como aquella distinta de la familia de origen y de la extensa que acoge

provisionalmente en su seno una NNA con fines de adopción, y que asume todas las obligaciones en cuanto a su cuidado y protección, de conformidad con el principio de interés superior de la niñez.

De acuerdo con el artículo 26 fracción III del de la LGDNNA se trata de una fase dentro del procedimiento de adopción que presupone la vinculación de NNA. Para su procedencia es necesario que se haya declarado ya la condición de adoptabilidad de la NNA y que se haya determinado la idoneidad de la familia para convertirse en familia adoptiva.

#### 3.3.2.3.2. Garantías institucionales del acogimiento pre-adoptivo:

##### a. Temporalidad

A diferencia de la adopción, que como se verá más adelante una vez firme la sentencia que la otorga es una medida definitiva, plena e irrevocable, el acogimiento pre-adoptivo es todavía una medida temporal, que tiene una duración limitada para asegurar que se genere un vínculo afectivo adecuado ente la NNA y la familia pre-adoptiva. Esta medida puede terminarse o revertirse, si durante el periodo de convivencia se origina alguna circunstancia que haga que se determine o decida que continuar con el proceso de adopción no es lo mejor para el interés superior de la NNA.

##### b. Declaratoria de la condición de adoptabilidad

De acuerdo con el artículo 30 bis 3 de la

LGDNNA, solo pueden ser adoptados las NNA que:

- Carezcan de alguien que ejerza su patria potestad (fracción I).
- Se encuentren en situación de abandono o expósitos (fracciones II y III)
- Quien tiene su patria potestad o tutela manifiesta por escrito su consentimiento ante el Sistema Nacional DIF, los sistemas de las Entidades o la Procuraduría de Protección correspondiente (fracción IV).

En todos los casos se debe contar con un informe que haga constar el adoptabilidad de la NNA.

De acuerdo con el artículo 30 bis 6 de la LGDNNA, la pérdida de la patria potestad debe ser determinada mediante resolución judicial, para lo cual establece un plazo de

90 días hábiles improrrogables contados a partir de la presentación de la demanda, para emitir la sentencia sobre la resolución de la patria potestad.

La pérdida de la patria potestad debe ser promovida por la PPNNA correspondiente, como parte del seguimiento al caso, cuando después de hacer las acciones correspondientes se determine que definitivamente no existen condiciones para lograr la integración o reintegración con la persona o personas que la ostentan y así poder dar paso a un proceso de adopción para la restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

Una vez declarada la pérdida de la patria potestad por autoridad jurisdiccional, la PPNNA puede emitir la declaratoria de condición de adoptabilidad que se requiere para iniciar un acogimiento pre-adoptivo.

Asimismo, con la finalidad de evitar que el acogimiento residencial se prolongue innecesariamente, tratándose de NNA expósitos o abandonados acogidos en CAS, artículo 30 bis 1 de la LGDNNA establece, por excepción, la facultad de las PPNNA para emitir directamente (sin necesidad de resolución judicial) la certificación y declaratoria correspondiente para poder iniciar con el proceso de adopción.

Al respecto la LGDNNA prevé un plazo de 60 días naturales sin que ningún familiar comparezca a reclamar derechos sobre las NNA o se tenga información que permita conocer su origen para poder considerarlos

como expósitos o abandonados. Este plazo puede extenderse hasta por 60 días naturales más, si la PPNNA correspondiente no cuenta con elementos suficientes que den certeza sobre su situación.

Durante este tiempo, las PPNNA, deben investigar el origen de las NNA y en su caso, realizar todas las acciones conducentes que les permitan reintegrarse con su familia de origen o extensa. Transcurrido dicho término sin que ello sea posible, la PPNNA puede entonces levantar un acta circunstanciada en la que certifique haber realizado todas las investigaciones y actuaciones correspondientes que deberá publicarse en los estrados y en los medios públicos con los que se cuente y a partir de ese momento, la NNA es susceptible de adopción<sup>32</sup>.

Los NNA en acogimiento pre-adoptivo, si bien cuentan ya con la condición de adoptabilidad, todavía se encuentran bajo la tutela de la PPNNA correspondiente.

### **c. Certificado de idoneidad de la familia de acogimiento pre-adoptivo**

De acuerdo con los artículos 26 y 27 de la LGDNNA el contar con un certificado de idoneidad, es un requisito indispensable para iniciar cualquier proceso de adopción, incluyendo el acogimiento pre-adoptivo.

Toda persona interesada en adoptar a una NNA deberá presentar su solicitud correspondiente ante las PPNNA, quienes evaluarán de manera exhaustiva aspectos psicológicos, económicos y sociales para

<sup>32</sup> Esta facultad está siendo impulsada desde septiembre de 2022 por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con la publicación de los *Lineamientos para la Certificación de la situación de casos de Niñas, Niños y Adolescentes en situación de Exposición o Abandono y para decretar su susceptibilidad de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*. [lin\\_certificacion.pdf](#)

garantizar la idoneidad de las personas solicitantes de adopción y en su caso emitirán el certificado respectivo.

Estos certificados son válidos para iniciar el proceso de adopción en cualquier entidad federativa, independientemente de donde hayan sido expedidos.

#### **d. Asignación pre-adoptiva:**

De acuerdo con el artículo 27 de la LGDNNA para la asignación de un NNA a una familia de acogida pre-adoptiva que cuente con certificado de idoneidad se debe tomar en cuenta:

- La opinión de la NNA (Fracción I).
- Que las condiciones de la familia pre-adoptiva sean adecuadas para el desarrollo integral de la NNA de conformidad con su interés superior (Fracción II).
- El grado de parentesco, la relación de afinidad y afectividad; el origen, la comunidad y las condiciones culturales de la NNA (Fracción III).
- La no separación de hermanas y hermanos, si hubiere necesidad de ello, las medidas para que mantengan vínculos de convivencia, contacto y comunicación permanente (Fracción IV).
- En igualdad de circunstancias se dará preferencia a solicitantes mexicanos sobre extranjeros y a las adopciones nacionales sobre las internacionales (artículo 30 bis 7).

#### **e. Seguimiento de la asignación pre-adoptiva**

De acuerdo con el artículo 28 de la LGDNNA la PPNNA que haya autorizado la asignación deberá de dar seguimiento a la convivencia y al proceso de adaptación entre la NNA y la familia de acogida pre-adoptiva, con el fin de prevenir o superar las dificultades que se puedan presentar. Si la PPNNA correspondiente llegara a constatar que no se consolidaron las condiciones de adaptación de la NNA con la familia de acogida pre-adoptiva, deberá reincorporarlos al sistema que corresponda y se realizará, en su caso, una nueva asignación. Cuando se verifique cualquier tipo de violación a los derechos de NNA asignados, revocará la asignación y ejercerá las facultades que le corresponden.

#### **f. Cierre de la asignación pre-adoptiva**

Si el acogimiento pre-adoptivo es exitoso y las condiciones de adaptación se consolidan, la PPNNA deberá presentar el caso ante un juez competente para continuar con el juicio de adopción y la emisión de la sentencia de adopción correspondiente.

Si bien los procedimientos de adopción se deben desahogar de conformidad con la legislación civil aplicable, deben observar en todo momento los estándares y garantías establecidos por la LGDNNA, los cuales se abordan en el último apartado de este Capítulo dentro de la adopción como medida definitiva.

### **3.3.2.4. Acogimiento residencial**

#### **3.3.2.2.1. Concepto**

La última medida de cuidado alternativo es la colocación de NNA en acogimiento residencial prevista por el artículo 26 de la LGDNNA.

El artículo 4, fracción II de la LGDNNA define al acogimiento residencial como aquel brindado por un CAS consistente en una medida de protección especial de carácter subsidiario, que será de último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando las opciones de cuidado en un entorno familiar. A su vez, la fracción V establece que un CAS es el establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para NNA sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones.

Esta definición incluye a los espacios asistenciales habilitados (EAH) por el SNDIF y los sistemas DIF estatales y municipales, para la atención de NNA en contextos de movilidad, en términos de los artículos 94 y 95 de la LGDNNA, y 1 y 2 del Reglamento General para los Centros de Asistencia Social y Establecimientos Asistenciales Habilitados del SNDIF.

#### 3.3.2.4.2. Garantías institucionales del acogimiento residencial

##### **a. Ingreso al CAS solo por determinación de autoridad competente**

De acuerdo con los artículos 122, fracción VI y 49, fracción V de la LGDNNA y 52 de su Reglamento, el acogimiento residencial, por su carácter excepcional y la restricción de derechos a la que conlleva, es considerado como una medida urgente de protección que debe ser determinada solo cuando exista riesgo inminente contra la vida, la integridad o libertad de NNA siempre y cuando se haya agotado la posibilidad de su ubicación en familia de origen extensa o ampliada, o bien en acogimiento familiar.

Asimismo, el artículo 30 Bis de la LGDNNA, estipula que los CAS solo podrán recibir en acogimiento residencial a NNA en situación de indefensión o desamparo familiar, por disposición de las PPNNA u otra autoridad competente facultada para ello.

Esta disposición es reforzada por la fracción VIII del artículo 111 de la LGDNNA, la cual

señala la obligación de los responsables legales de los CAS de informar oportunamente a la autoridad competente, que en este caso serían las PPNNA, el ingreso de una NNA cuando corresponda a una situación distinta a la derivación por parte de la autoridad, a efecto de que puedan iniciar de forma oportuna con los procedimientos de protección especial previstos en el artículo 123 de la misma LGDNNA e identificar la mejor alternativa de protección y en su caso, evitar su ingreso o permanencia en el CAS, considerando su carácter excepcional y de último recurso.

##### **b. Temporalidad**

El artículo 26 de la LGDNNA estipula que para la colocación de NNA en acogimiento residencial se deben tomar en cuenta las características específicas de cada caso. También estipula que deben permanecer el menor tiempo posible y priorizar siempre el acogimiento en opciones familiares sobre las residenciales.

Estos supuestos enfatizan el carácter temporal y subsidiario del acogimiento residencial. Es decir, el tiempo de permanencia de una NNA en una CAS debe ser limitado, evitando que se convierta en una solución permanente. Por otro lado, solo debería recurrirse al acogimiento residencial en situaciones excepcionales cuando las demás modalidades, como la reunificación o integración con la familia de origen, extensa o ampliada, el acogimiento familiar o la adopción, no estén disponibles o no sean inviables temporalmente.

Como toda medida de protección, la colocación de la NNA en acogimiento residencial debe ser revisada periódicamente para evitar que se prolongue en el tiempo, incluso de manera injustificada. Esta es una obligación inherente a todas las partes involucradas en el caso de la NNA, tal como se desprende de los artículos 109, párrafo tercero, 122, fracción XIV, y 123, fracción VI de la LGDNNA.

### **c. Condiciones institucionales para el cuidado residencial**

Además del Capítulo referente al derecho a vivir en familia, dentro del Título Cuarto de la LGDNNA se dedica un apartado específico sobre las obligaciones que deben ser observadas para garantizar el cumplimiento de derechos y la protección a la integridad física y psicológica de NNA que son atendidos en los espacios residenciales. Asimismo, se establecen las bases generales para la administración, operación y la regulación de los CAS. Este apartado no solo busca regular el funcionamiento de los CAS, sino alentar el cambio del paradigma que plantea la LGDNNA, y transitar del enfoque tutelar al

de protección integral de derechos de NNA que han perdido el cuidado familiar.

En términos de los artículos 109 y 110 de la LGDNNA, los CAS tienen obligaciones específicas para asegurar el ejercicio pleno de los derechos de NNA que tengan bajo su custodia y prevenir cualquier tipo de acción u omisión que afecte su integridad física y psicológica.

A partir de ese mandato los entornos residenciales tienen como responsabilidad brindar una atención integral y multidisciplinaria que les garantice el acceso de la NNA a: un entorno seguro, afectivo y libre de violencia; a una alimentación y nutrición adecuada y equilibrada; a servicios médicos, psicológicos, pedagógicos, sociales y jurídicos integrales; a servicios de orientación y educación apropiados a la edad de cada NNA encaminados a lograr un desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social hasta el máximo de sus posibilidades; a actividades de descanso, recreación, juego y esparcimiento que favorezcan su desarrollo integral. Se enfatiza que estos servicios deben ser brindados con calidad y calidez, por personal profesional, suficiente y debidamente calificado y capacitado para garantizar ambientes libres de violencia, abuso y explotación. Asimismo, se destaca el deber de garantizar espacios de participación para que las NNA puedan expresar libremente sus opiniones e ideas y estas sean tomadas en cuenta. Finalmente se destaca la importancia de fomentar el contacto con la comunidad y la inclusión de NNA con discapacidad.

De la mano de estas garantías, el artículo 110 de la LGDNNA señala la obligación de todo CAS de contar con una persona a

cargo de la coordinación o dirección del Centro, y con personal especializado en diversas áreas formativas, educativas y de autocuidado, además se debe promover la profesionalización y especialización de dicho personal. Por otro lado, dispone que los CAS deben tener a una persona de atención por cada cuatro niños o niñas menores de un año, y una persona por cada ocho niños o niñas mayores de esa edad.

Cada CAS, independientemente del modelo de atención, el perfil de la población atendida, misión y propósitos institucionales, es responsable de elaborar un plan individualizado de atención para cada NNA que tome en cuenta su opinión, características, necesidades, contextos familiares y comunitarios, de tal manera que sea una herramienta que contribuya a restituir integralmente sus derechos y que favorezca en todo momento su reunificación o integración a la vida familiar, o bien se prepare adecuadamente su transición a la vida autónoma.

Aunado a estas obligaciones, el artículo 108 de la LGDNNA establece las bases mínimas para la administración de un espacio dedicado al cuidado residencial. Esta actividad debe estar a cargo de una institución pública, privada o una asociación civil, asimismo, sus instalaciones deben ser accesibles y proporcionales con los servicios que se prestan, cumplir con las medidas de seguridad y protección civil a fin de garantizar espacios idóneos, implementar reglas sobre la distribución de su población de acuerdo con su edad y sexo, y finalmente

deberá procurar servicios de inclusión a la comunidad de NNA con discapacidad.

#### **d. Supervisión y seguimiento de la medida de acogimiento residencial**

En cuanto a la supervisión, de esta medida de protección es importante recordar que, a partir de la publicación de la LGDNNA, las PPNNA recibieron atribuciones para regular la operación de los CAS públicos y privados. Con base en el artículo 112 la PFPNNA y las PPNNA locales son competentes para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros residenciales, y aplicar las acciones legales correspondientes ante el cumplimiento de los mandatos de la LGDNNA y otras disposiciones aplicables. Otra tarea es la conformación del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social (RNCAS), respecto del cual las personas a cargo de los CAS son responsables de cumplir con diversas disposiciones para aportar información sobre las características del centro, así como de la población que atiende.

Adicionalmente a la supervisión de los CAS y sus condiciones operativas, en el marco de la gestión del caso las PPNNA son también responsables del seguimiento y de la revisión periódica de la medida de acogimiento residencial y de garantizar siempre que sea posible el contacto con su familia y personas significativas atendiendo a su interés superior hasta lograr la restitución definitiva de su derecho a vivir en familia, a través de la reintegración, la adopción o la transición a la vida independiente.

### **3.3.3. Restitución definitiva del derecho a vivir en familia**

#### **3.3.3.1. Reunificación o integración familiar**

##### **3.3.3.1.1. Concepto**

Si bien la LGDNNA no incluye una definición expresa sobre la reintegración o reunificación familiar como medida definitiva, de sus diversas disposiciones se desprende que esta se da cuando las PPNNAs determinan, con base en el interés superior y como parte de la gestión del caso y del seguimiento a la medida de cuidado alternativo que en su caso hayan decretado, que la NNA puede reincorporarse o regresar al cuidado de los familiares de la cuales fue separado o que en su momento lo colocaron en situación de desamparo, tras una evaluación integral de las condiciones de seguridad e idoneidad de esta medida.

La reintegración o reunificación familiar presupone la superación de las causas que

en principio dieron origen a la pérdida del cuidado familiar. Al respecto la LGDNNA señala en su artículo 24 que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno deberán establecer los mecanismos necesarios para facilitar la localización y reunificación de la familia de NNA, cuando hayan sido privados de ella, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior. Asimismo, el artículo 30 Bis 1 de la LGDNNA señala que frente a los casos de desamparo o separación familiar las PPNNAs deberán realizar todas las acciones conducentes que les permitan reintegrarse al núcleo de su familia de origen o extensa, siempre que dicha reintegración no represente un riesgo para su interés superior.

##### **3.3.3.1.2. Garantías institucionales para la reintegración o reunificación familiar.**

#### **a. Evaluación integral**

Si bien como se dijo la LGDNNA no integra una regulación específica o exhaustiva de la reunificación de una lectura integral de la misma, así como de las Directrices de NNUU, particularmente de la 49 a la 52 se desprende que al igual que la medida de separación familiar, la reintegración o reunificación familiar debe basarse en una evaluación integral por parte de los equipos multidisciplinarios de las PPNNAs con la plena participación de las familias y de los NNA. Ello, a fin de determinar si la reintegración la NNA en la familia es posible y redundante en favor del interés superior de este y qué medidas de protección adicionales supondría.

#### **b. Supervisión y seguimiento**

Siguiendo con lo dispuesto por la LGDNNA y las Directrices NNUU, todo proceso de reintegración o reunificación familiar, tras la pérdida del cuidado o la determinación de la separación familiar, requiere de un plan específico de supervisión y seguimiento para garantizar las condiciones necesarias para la reintegración o reunificación segura y evitar nuevas separaciones familiares, en el marco del plan de restitución de derechos que elabora la PPNNA correspondiente.

Los objetivos de la reintegración o reunificación familiar y las tareas principales de la familia deben hacerse constar por escrito y ser acordadas con

la participación de todos los interesados. Una vez decidida, la reintegración de la NNA a su familia deberá ser un proceso gradual y supervisado, acompañado de medidas de

seguimiento y apoyo que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de cada caso.

### 3.3.3.2. Adopción

#### 3.3.3.2.1. Concepto

La adopción es una medida especial de protección que permite la restitución definitiva del derecho a vivir en familia de aquellas NNA.

Se trata de una medida destinada a

satisfacer las necesidades y derechos de las NNA, no los deseos de las personas adultas que desean ejercer la maternidad o paternidad. Una vez determinada por la autoridad jurisdiccional es una medida plena e irrevocable.

#### 3.3.3.2.2. Garantías institucionales para la adopción

Actualmente existen numerosas leyes estatales vigentes en México en materia de adopciones que contienen criterios difusos o incluso contradictorios. Sin embargo, a pesar de las diferencias todas las autoridades del país están obligadas a seguir los estándares y garantías institucionales dispuestas por la LGDNNA que buscan homologar la práctica de la adopción en todo el país.

##### **a. Declaración de la condición de adaptabilidad y certificados de idoneidad**

Siguiendo con lo señalado en los apartados anteriores la adopción como medida definitiva para restituir el derecho a vivir en familia podría darse ya sea por familia de origen, extensa o ampliada, o incluso por una persona significativa o referente afectivo de la NNA, por una familia pre-adoptiva ajena al NNA o, por excepción, por una familia la acogida que ha acogido al NNA.

Cualquiera que sea el supuesto se requerirá tanto la declaratoria de la condición de adoptabilidad como contar con un certificado de idoneidad para la adopción.

En el caso de la declaratoria de la condición de adoptabilidad, será indispensable que, en el marco de la gestión del caso y del seguimiento a la medida de separación familiar o cuidado alternativo que se haya optado, la PPNNA correspondiente haya determinado que definitivamente no es posible o conveniente para el ISNNA la reintegración o reunificación con quienes ostentan su patria potestad o tutela de la NNA haya promovido ante el juez competente su pérdida, o en su caso haya ejercido la facultad que le otorga el artículo 30 bis 1 de la LGDNNA, para contar con la declaración de condición de adoptabilidad correspondiente y que la situación jurídica de la NNA pueda quedar liberada para su adopción.

Por lo que hace al certificado de idoneidad, si la NNA ha sido asignado ya a una familia de

acogimiento de acogimiento pre-adoptivo, ésta deberá contar ya con el certificado de idoneidad correspondiente, de acuerdo con las garantías abordadas en el apartado relativo al acogimiento pre-adoptivo. Si la adopción se da por la familia origen, extensa o ampliada, o incluso por un referente afectivo de la NNA, o por excepción, por la familia de acogida, se entiende que, si bien éstas han pasado ya por un proceso de evaluación previa, se deberá formalizar su certificación como familia adoptiva con base a lo establecido por la LGDNNA.

Estas garantías fueron ya ampliamente abordadas dentro del apartado relativo al acogimiento pre-adoptivo como una fase dentro del proceso de adopción, como requisitos indispensables para cualquier proceso de adopción.

### **b. Resolución definitiva y alcances de la adopción**

Una vez que se cuenta con la declaratoria de la pérdida de la patria potestad y la situación jurídica de la NNA se encuentre liberada para la adopción, la PPNNA correspondiente, podrá proceder con la promoción del proceso de adopción para que ésta pueda decretarse como una medida definitiva.

Para las resoluciones de los juicios de adopción el artículo 30 bis 6 de la LGDNNA establece que el juez de lo familiar o en su caso el juez especializado contará con 15 días hábiles para emitir la sentencia, contados a partir de que el órgano jurisdiccional reciba la solicitud y el expediente completo de adopción.

Cómo se especifica en el artículo 30 Bis 14,

una vez firme la resolución, la adopción se convierte en una medida **plena e irrevocable**, lo que otorga estabilidad y certeza jurídica tanto a la niña, niño o adolescente como a las personas adoptantes.

### **c. Seguimiento y evaluación de la adopción**

El seguimiento posterior a la adopción es igualmente prioritario. Diversas disposiciones de la ley entre éstas el artículo 26 y el 30 bis 2 y el 30 bis 12, señalan la obligación de las PPNNA de realizar seguimientos periódicos cada seis meses durante los 3 años posterior a la sentencia de adopción, a cargo de profesionales de trabajo social, para evaluar la adaptación y el bienestar de la NNA en su nuevo entorno familiar. Este monitoreo, aunque indispensable, debe ser lo menos invasivo posible para no alterar la dinámica familiar.

De manera excepcional la ley faculta a las autoridades para suspender el proceso de adopción en caso de detectar irregularidades. Dado su carácter pleno e irrevocable, si la adopción ya ha concluido judicialmente, también existe la posibilidad de establecer mecanismos para proteger el bienestar de las NNA, incluyendo medidas similares a las que aplicarían en casos de hijas o hijos consanguíneos que sufren vulneración de derechos por parte de sus ascendientes.

### **d. Prohibiciones**

Los artículos 30 Bis 2 y 30 Bis 11 establecen una serie de prohibiciones en materia de adopciones, a fin de prevenir abusos, irregularidades y prácticas contrarias al ISNNA. Dentro de estas prohibiciones se destacan las siguientes:

- **Prohibición de la promesa de adopción durante el embarazo:** Protege a las mujeres embarazadas de presiones indebidas, evitando acuerdos anticipados que puedan vulnerar su autonomía y derechos, y derivar en prácticas de trata o tráfico de personas. También se busca que los casos de gestación subrogada o sustituta no se tramiten indebidamente como casos de adopción.
- **Prohibición de la adopción privada:** Evita que las adopciones se realicen fuera del marco legal y al margen de las autoridades competentes, garantizando la intervención y supervisión institucional y jurídica en cada caso. Eliminar la posibilidad de acuerdos directos entre particulares, minimiza el riesgo de irregularidades y abusos en perjuicio de las NNA.
- **Prohibición de la adopción con fines ilícitos:** Establece una protección contra cualquier adopción que busque la explotación, venta, trata, u otro delito, reforzando el que la adopción es una medida para garantizar el derecho a vivir en familia y no un medio para fines ilegales.
- **Restricciones al contacto entre padres biológicos y adoptantes:** Protege la privacidad y estabilidad emocional de las familias adoptivas, así como de las NNA adoptados, al regular el contacto con la familia biológica. Se permite únicamente en casos excepcionales, como cuando la persona adoptada desea conocer sus antecedentes familiares o en adopciones dentro de la familia extensa, siempre en atención al ISNNA.
- **Prohibición de compensaciones o beneficios indebidos:** Previene la mercantilización de este derecho y asegurando que los procesos sean motivados únicamente por el bienestar de las NNA, prohibiendo cualquier tipo de remuneración, lucro o beneficio relacionado con el proceso de adopción.
- **Prohibición de la discriminación en la adopción:** La adopción no puede ser utilizada como un medio para reparar injusticias o satisfacer objetivos particulares, como tratar a la NNA adoptado como un “valor supletorio o reivindicatorio”. Esto refuerza que el propósito de la adopción es exclusivamente brindar un entorno familiar adecuado para el desarrollo integral de las NNA. Con esta prohibición las PPNNA tienen un sustento claro para negar certificados de idoneidad a las personas adultas que no centran su proyecto adoptivo en los intereses de la NNA.
- **Prohibición de matrimonios entre adoptantes y adoptados:** Protege la naturaleza del vínculo filial generado por la adopción, evitando relaciones que puedan ser contrarias a la dignidad y al propósito familiar de la adopción.
- **Prohibición de adoptar a más de una persona salvo cónyuges o concubinos:** Asegura que el proceso sea transparente y controlado, permitiendo únicamente que parejas formalmente reconocidas en la ley adopten en conjunto.
- **Prohibición de adopciones contrarias a disposiciones legales e internacionales:** Garantiza que los procesos de adopción respeten las normas nacionales e internacionales,

incluyendo tratados de derechos humanos ratificados por México.

- **Prohibición de solicitar un certificado médico de infertilidad para la procedencia de la adopción:** Elimina un criterio discriminatorio que históricamente ha limitado el acceso a la adopción para personas o parejas fértiles, promoviendo una perspectiva inclusiva que prioriza el ISNNA sobre cualquier prejuicio social.

## **e. Homologación del proceso de adopción**

### **3.3.3.3. Vida independiente**

#### **3.3.3.3.1. Concepto**

Al igual que en el caso de la reunificación o reintegración familiar, respecto a la transición a la vida independiente LGDNNA tampoco establece una regulación amplia o específica. Sin embargo, si se contempla en el artículo 30 bis 8, al menos respecto a los CAS públicos y privados que tengan bajo su cuidado adolescentes que cumplan la mayoría de edad, el deber de garantizarles servicios de atención

#### **3.3.3.3.1. Garantías institucionales**

##### **a. Proceso de planificación y preparación para la autonomía y vida independiente.**

Como se ha mencionado, además del cuidado que ejercen los CAS, uno de los principales roles de los centros de acogimiento residencial es la preparación de NNA para su egreso del sistema de protección y su reincorporación a la vida familiar y/o comunitaria fomentando entre otros aspectos su autonomía progresiva. Desarrollar esta tarea con las y los adolescentes es fundamental ya que

Finalmente, la LGDNNA también contiene diversas disposiciones encaminadas a homologar el procedimiento de adopción, a fin de procurar que sea más rápida, eficaz y transparente. Así el artículo 30 Bis 10 resalta la importancia de crear un procedimiento único para la adopción, bajo la responsabilidad de las PPNNA y los Sistemas DIF, mientras que el artículo 30 Bis 11 enfatiza la necesidad de homologar los requisitos y procedimientos administrativos de adopción en todo el país, más allá de los estándares obligatorios fijados por la ley.

que les permitan una óptima inclusión al entorno social y comunitario. Asimismo, la CDN y las Directrices NNUU transmiten un mensaje claro sobre la importancia de fomentar la autonomía de NNA y prepararlos durante todo el acogimiento para asumir su independencia e incluyen directivas específicas a orientar la reinserción social de las NNA bajo cuidado alternativo.

permitirá acompañarlos en su proceso de inclusión a la vida independiente cuando se hayan agotado alternativas para la integración o reunificación a un entorno familiar.

Dicha decisión puede identificarse desde el primer día de ingreso de la persona adolescente al sistema de cuidados alternativos cuando materialmente no es posible la integración o reunificación familiar, o por el contrario, después de agotar opciones de cuidado con familia de

origen, extensa o ampliada o con personas significativas, incluso a través de la adopción y no haya resultado posible, por lo que lo viable dentro de su proyecto de vida es la transición progresiva y planificada a la vida independiente.

La autonomía progresiva constituye uno de los elementos clave del enfoque de derechos de NNA. El artículo 5 la CDN se reconoce que NNA son titulares de derechos y por ende tienen autonomía para ejercerlos progresivamente a partir de la evolución de sus facultades y, con base en ello, corresponde a sus padres o las personas que se encuentran legalmente bajo su cuidado brindar la orientación y dirección apropiadas para ejercerlos libremente.

La adquisición de esta autonomía no es un proceso lineal u ordenado, sino que dependerá, como lo señala la misma CDN, a partir de las facultades propias de la NNA, como su edad, nivel de madurez o desarrollo cognoscitivo, pero también a partir de otros factores como el medio social, económico y cultural en el que se encuentre. De ahí la importancia de fomentar permanentemente el ejercicio progresivo de sus derechos durante todo el ciclo de vida.

Alentar la autonomía progresiva de NNA que se encuentran bajo alguna modalidad de cuidado alternativo es particularmente relevante debido a las circunstancias de vulnerabilidad que implica la separación de su entorno familiar y las afectaciones de otros derechos. Este proceso debería ser reforzado para las y los adolescentes, en particular para aquellos que transitarán directamente del acogimiento residencial a la vida autónoma, de tal manera que cuenten con las herramientas

y desarrollen capacidades psicoemocionales, sociales, relacionales y de autocuidado para asumir de forma independiente los derechos y responsabilidades propios de la etapa adulta.

Este proceso puede parecer apresurado o forzoso ya que las y los adolescentes tienen que asumir aprendizajes de vida mucho más rápido que aquellos que están en entornos de cuidado familiar, sin embargo, si se planea adecuadamente, es progresivo y se toma en cuenta la opinión de cada adolescente, les permitirá construir la capacidad de tomar decisiones, fortaleciendo sus habilidades para desempeñarse en la vida diaria, y evitar situaciones que les coloquen en alguna situación de vulnerabilidad, como embarazos o paternidades prematuras y no planeadas, abusos de sustancias, autolesiones o involucrarse en actividades de riesgo.

## **b. Supervisión y seguimiento**

Las Directrices de NNUU, particularmente los numerales 130 a 136 refuerzan la importancia del fomento de la autonomía y preparación para la vida independiente. Asimismo, estipulan que durante el proceso de transición a la vida familiar o comunitaria deben tomarse en cuenta las condiciones particulares de cada NNA para evitar que sean víctimas de abusos o explotación, en línea con ello, alientan la participación de NNA en la planificación de su egreso, y en el caso de las personas adolescentes recomiendan que se apoye su educación y formación profesional, además de garantizar su acceso a servicios sociales, jurídicos, de salud y financieros. Las Directrices NNUU reconocen también en su numeral 29, v algunas modalidades de acogimiento que contribuyen a la

preparación de adolescentes y jóvenes para asumir las implicaciones de la vida autónoma y ejercer sus habilidades para gestionar actividades cotidianas, por ejemplo, alojamientos independientes o tutelados para adolescentes.

Si bien dentro de la LGDNNA no provee disposiciones amplias sobre la preparación de adolescentes para la vida independiente, el artículo 30 bis 8 estipula que los CAS tanto públicos como privados que tengan bajo su custodia adolescentes y que cumplan la mayoría de edad deberán garantizarles los servicios de atención para su óptima

inclusión al entorno social.

Aunque la ley atribuye esta responsabilidad a los CAS, los esquemas de transición a la vida independiente deberían implementarse evaluando la situación particular de cada adolescente y, en coordinación con la PPNNA respectiva, la cual es competente para dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución hasta que todos los derechos de la persona adolescente hayan sido garantizados de acuerdo con el art. 123, fracción VI de la LGDNNA.

## Capítulo 4: Estado actual de los medios alternativos de cuidado familiar y acciones estatales realizadas para su fortalecimiento y transformación en México

### 4.1 Panorama estadístico sobre el acogimiento residencial de niñas, niños y adolescentes en México

En 2015, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el SNDIF, los Sistemas DIF estatales y otras instituciones, implementó el Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS). Concretamente, el CAAS reportó que, para ese año, 25,667 NNA eran usuarias de casas hogar para personas menores de 18 años, asimismo, contabilizó 879 alojamientos para esa población<sup>35</sup>.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su "Informe especial sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República Mexicana"<sup>36</sup> de 2019, arrojó que un total de 26,372 NNA se encontraron bajo acogimiento residencial en 877 CAS durante el periodo de 2014 a 2016, de las cuales 119 eran CAS públicos, 562 eran CAS privados, de los 196 restantes no fue posible determinar su naturaleza jurídica.

Posteriormente, el INEGI, dentro de resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, informó que 24,574 personas se encontraban alojadas en alguna casa hogar de los cuales 21,973 eran NNA, 11,491 eran

mujeres y 10,482 eran hombres. El resto de la población (2,601) eran mayores de 18 años de los cuales no fue posible identificar la razón de su estancia en dichos espacios. Sobre el número de CAS continuó el predominio las instituciones privadas, ya que los 1000 espacios residenciales identificados, 133 eran públicos y 867 privados.

Gracias a los microdatos aportados por este Censo, fue posible identificar el tiempo de permanencia de NNA en el cuidado residencial. Conforme a estos se registró que 368 NNA tenían al menos un mes; 6,393 reportaron estar en el CAS de un mes a menos de un año; 12,723 afirmaron llevar de uno a menos de 5 años viviendo en el CAS, y 4,212 manifestaron haber estado más de 6 años o más.

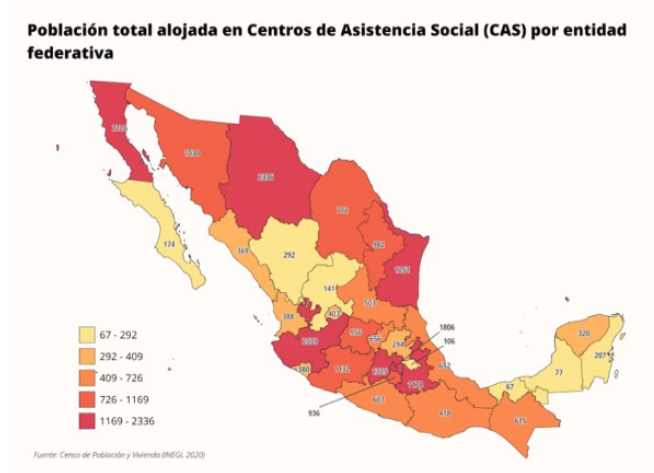
Esta situación resulta preocupante considerando los efectos negativos que la institucionalización prolongada genera en el desarrollo de las NNA, abordados en el Capítulo 2 de este documento.

De igual manera, tal como se advierte en el siguiente gráfico fue posible conocer el número de NNA en acogimiento residencial por cada entidad federativa. Baja California,

<sup>35</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf)

<sup>36</sup> <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-la-situacion-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en>

Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Puebla destacan por ser las entidades que concentran un mayor número de NNA bajo esta modalidad de cuidado alternativo.



Elaboración propia. Fuente: INEGI, 2020.

Otro dato relevante arrojado por el Censo es el número de centros de acogimiento residencial, que tal como se observa el siguiente gráfico las entidades que tienen un mayor número de CAS son Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Sonora.



Elaboración propia. Fuente: INEGI, 2020.

Con esta información es posible hacer una aproximación al fenómeno de la institucionalización en nuestro país, y a su vez refleja que, aunque desde hace 10 años la LGNNA ordena priorizar el cuidado alternativo en entornos familiares de las NNA que no pueden permanecer con su familia de origen o extensa, la institucionalización continúa siendo la primera opción de cuidado.

Por otro lado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México organizaron la Consulta Nacional “¿Me escuchas? 2022”, cuyo propósito fue conocer las miradas, preocupaciones e intereses de las infancias y adolescencias del país.

En la Consulta Nacional participaron 1,271,764 niñas, niños, y adolescentes, de las cuales el 0.73% refirió vivir en una casa hogar, mientras que el 0.25% manifestó vivir en una institución o albergue. Particularmente, en el rubro “¿Qué es lo que más te hace feliz? (por cuidado parental)” el 39.85% de NNA sin cuidados parentales refirió como mayor motivo de felicidad convivir con las personas que forman parte de su núcleo familiar (SNDIF y CDHCDMX, 2022, pág. 65). Este resultado refleja la importancia de que las autoridades implementen programas alternativos al acogimiento residencial para los niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental.

## 4.2. La pérdida del cuidado familiar. Aproximación a sus causas.

Con la finalidad de identificar las causas que generan la pérdida de cuidado familiar de NNA, en el marco de la elaboración de este Modelo Nacional se realizó un análisis exhaustivo de los archivos de los casos suscitados desde 2018, en los que ha intervenido directamente la PFPNNA.

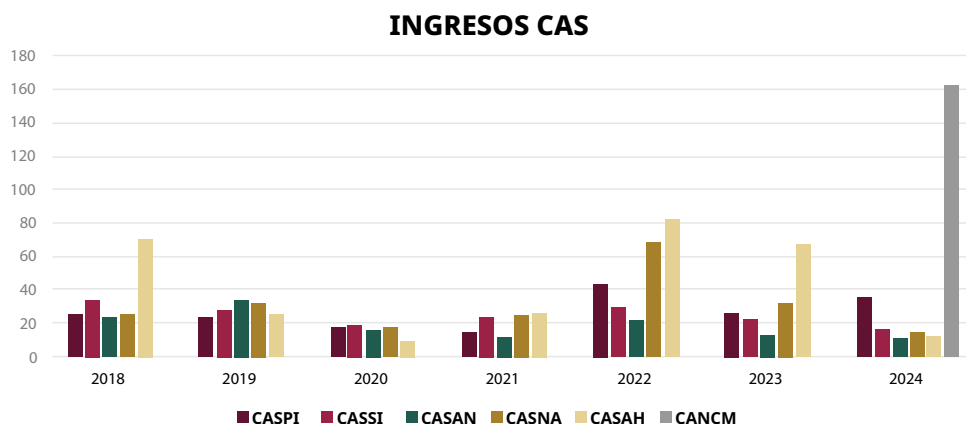
Para la apropiada lectura de los datos que se presentan a continuación, es importante recordar que, dada su extensión territorial y población, México es un país sumamente diverso, en el que las familias tienen dinámicas que se determinan por sus condiciones culturales, económicas y laborales de cada región. Estas condiciones necesariamente impactan en las formas en que se da la pérdida de cuidado familiar, ya que habrá algunas regiones del país en donde el nivel de incidencia sea prácticamente nulo, mientras que en otras la existencia de este fenómeno sea más recurrente y atienda a circunstancias específicas como los niveles de violencia, la tasa de desempleo, la comisión de delitos como la desaparición forzada o el

feminicidio o la falta de apoyos estatales para fortalecer los entornos familiares y prevenir la separación.

En ese sentido, los resultados obtenidos de la evaluación de los archivos documentales de la PFPNNA no representan una realidad homogénea de las causas que generan la pérdida del cuidado familiar, pero sí permiten dar cuenta sobre un panorama general sobre este fenómeno.

Para el análisis de la información, en primer lugar, se contabilizaron los ingresos de NNA a los CAS públicos del SNDIF. Este fue el primer indicador analizado, teniendo en cuenta como criterio rector que todas las NNA que han ingresado al acogimiento residencial perdieron —por causas atribuibles a la familia o incluso por decisiones injustificadas de algunas autoridades<sup>37</sup>— sus cuidados familiares.

Las cifras sobre los ingresos ocurridos entre 2018 y 2024 de NNA a CAS del SNDIF son las siguientes:



Cuadro 1. Elaboración propia. Fuente: archivos de la PFPNNA 2018-2024.

<sup>37</sup> Si bien las autoridades mencionadas en apartados anteriores pueden ordenar la separación familiar de una niña, niño o adolescente, tales decisiones pueden resultar injustificadas, particularmente en los casos en que, habiendo un medio de cuidado familiar, se optó por su institucionalización. Un ejemplo recurrente se encuentra en las órdenes de ingreso a Centros de Asistencia Social de Niñas, Niños y Adolescentes cuyos ascendientes no llegan a un acuerdo sobre su guarda y custodia.

Es importante tomar en cuenta que los CAS públicos del SNDIF tienen un modelo de atención en el que uno de los primeros criterios a considerar para el ingreso de NNA

es su edad. Para una mejor comprensión del análisis que se expone a continuación, se sugiere la lectura de la siguiente tabla:

Centro de Asistencia Social	Población	Edad
Centro de Asistencia Social para la Primera Infancia (CASPI)	Niñas y niños	0 a 5 años 11 meses
Centro de Asistencia Social para la Segunda Infancia (CASSI)	Niñas y niños	6 a 8 años 11 meses
Centro de Asistencia Social Amanecer para Niños (CASAN)	Niños	9 a 12 años 11 meses
Centro de Asistencia Social para Niñas y Adolescentes (CASNA)	Niñas y adolescentes mujeres	9 a 17 años 11 meses
Centro de Asistencia Social para Adolescentes Hombres (CASAH)	Adolescentes hombres	13 a 17 años 11 meses
Centro para la Atención de Niñez en Contexto de Migración (CANCM)	Niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados	0 a 17 años 11 meses

Cuadro 2. Elaboración propia. Fuente: Reglamento General para los Centros de Asistencia Social y Establecimientos Asistenciales Habilitados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

De la evaluación de los datos obtenidos, se desprenden los siguientes resultados relevantes:

- En 2018 ingresaron 177 NNA bajo acogimiento residencial;
- En 2019 los ingresos disminuyeron a 141 NNA;
- En 2020 la cifra disminuyó aún más, puesto que solo ingresaron 78 NNA;
- En 2021 se experimentó un ligero incremento, reportando 99 ingresos de NNA;
- En 2022 hubo un incremento exponencial, reportándose un total de 242 casos;
- En 2023 la cifra de ingresos disminuyó a 160 casos, y
- En 2024 (con corte a noviembre), se registraron un total de 250 casos.

La variación en las cifras atiende a diversos factores. Por ejemplo, entre 2018 y 2023, el CASAH fue el que más incidencia reportó con un total de 290 casos, lo que significa que a nivel federal los adolescentes hombres son quienes de manera más frecuente enfrentan una pérdida del cuidado familiar. En segundo lugar, dentro del mismo periodo de tiempo, se ubica el CASNA, con un total de 199 casos, lo que representa una diferencia del 31.3% respecto al CASAH.

Respecto a las niñas y niños que a nivel federal han enfrentado la pérdida de cuidado familiar, es el CASPI quien más casos reportó entre 2019 y 2023, con un total de 148 casos. Esta cifra representa prácticamente la mitad de los casos reportados en el CASAH. No

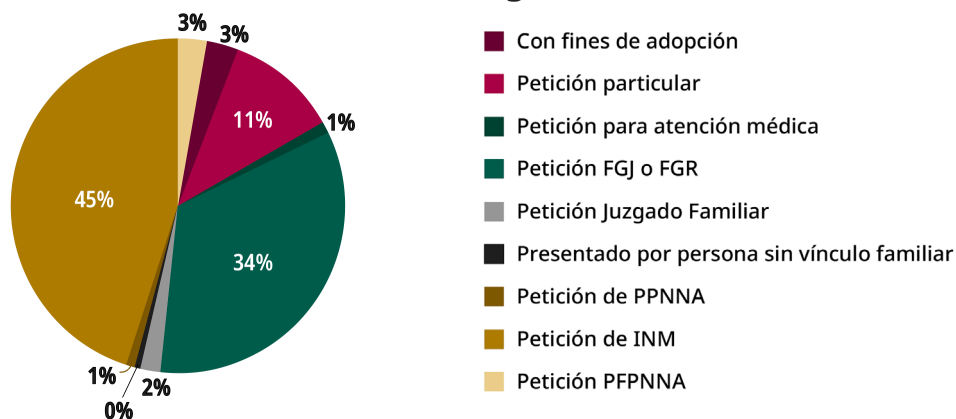
obstante, en lo que va de 2024, el CASPI reporta un total de 35 ingresos, siendo la segunda cifra anual más alta entre 2018 y 2024. El CASSI reporta un total de 117 casos entre 2018 y 2023; en lo que va del 2024 la cifra apenas alcanza 11 casos. Al igual que el CASPI, el CASSI reporta una cifra muy inferior en comparación a los ingresos registrados en el CASAH y en el CASNA.

En el CASAH se reportaron 199 casos entre 2018 y 2023. Históricamente, este espacio es el que presenta menor ocupación, lo que implica que, aunque la tasa de ingresos es significativa, el porcentaje de egresos es alto. Finalmente, en cuanto al CANCM, se reportaron

162 casos de enero a noviembre de 2024, de los cuales 103 se trataron de personas menores de edad migrantes no acompañadas. Al respecto, es importante considerar que ese espacio se habilitó precisamente en el año referido y que además atiende tanto a NNA migrantes no acompañados como a quienes están acompañados de algún familiar o persona significativa.

Tomando en cuenta la información anterior, en el siguiente recuadro se desglosan los datos acerca de las NNA que han sufrido una pérdida de cuidado familiar entre 2018 y 2024, bajo el análisis de las causas que llevaron a su ingreso a alguno de los CAS del SNDIF.

### Motivo de ingreso



Cuadro 3. Elaboración propia. Fuente: archivos de la PFPNNA 2018-2024.

Como se advierte en la gráfica, a nivel federal, la principal causa que genera la pérdida de cuidado familiar es la canalización de NNA migrantes no acompañados que realiza el Instituto Nacional de Migración. Esto refleja la alta incidencia de casos que deben ser atendidos por la Procuraduría Federal, en los que debe determinarse el interés superior de la niñez y adolescencia migrante que se encuentra en México sin acompañamiento familiar. A su vez, esto implica que prácticamente 1 de cada 2 casos procesados

por la autoridad federal involucran a NNA en contextos de movilidad, quienes por el simple hecho de estar en territorio mexicano tienen derecho a un entorno de cuidado familiar, mediante la reunificación familiar, el acogimiento familiar o el acompañamiento a la transición de la vida independiente.

En segundo lugar, se ubican aquellos casos de NNA que por haber sufrido algún delito han enfrentado la pérdida de cuidados familiares. En estos casos, son las fiscalías

de justicia quienes han determinado su ingreso bajo acogimiento residencial, lo que genera una restricción al derecho humano a vivir en familia. Respecto al 34% reflejado en el gráfico anterior, es importante destacar que el delito que de manera más recurrente

genera la pérdida de cuidados familiares es el de omisión de cuidados, con un 40%, seguido del delito de violencia familiar, que implica un 38% de los casos. Las cifras desglosadas son las siguientes:



Cuadro 4. Elaboración propia. Fuente: archivos de la PFPNNA 2018-2024

Estos datos reflejan que prácticamente en un 78% de los casos en los que un delito genera la pérdida de cuidados familiares, los hechos son atribuibles de manera directa a las familias de origen o extensas de las NNA. Esto resalta la importancia de fortalecer las acciones de política pública vinculadas con la prevención de estos delitos cometidos en los entornos primarios de protección de NNA.

Sobre los otros motivos de ingreso, se destacan los casos en los que las personas particulares han solicitado el ingreso de sus familiares bajo acogimiento residencial, que representan un 11%. Esto refleja, por un lado, la persistencia de la práctica asistencialista por parte de los CAS, puesto que son casos en los que las familias están presentes, pero afirman estar impedidas para continuar asumiendo los cuidados de las NNA; y, por el otro, la necesidad de intensificar y mejorar

las acciones vinculadas al fortalecimiento familiar, para que las personas estén en mejores condiciones de asegurar los cuidados adecuados a las NNA a su cargo.

También se destaca que en el 3% de los casos, el motivo que ha generado la pérdida de cuidados familiares es la presentación que realizan familiares directos de NNA, para otorgar su consentimiento para que estos sean parte de un proceso de adopción. Sobre este aspecto es importante tener en cuenta que, conforme a los mandatos incorporados el 03 de junio de 2019 a la LGDNNA, el hecho de que las personas que ejercen la patria potestad manifiesten por escrito su consentimiento ante las PPNNA para que NNA sean parte de un proceso de adopción, tiene como consecuencia que, desde ese momento, se actualice la susceptibilidad de adopción. Ello debe dar lugar a que en todos los casos se asegure la más pronta restitución

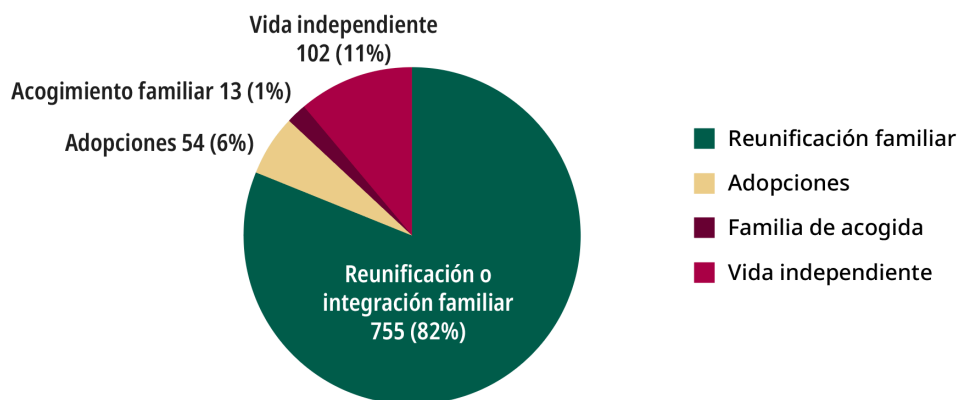
al derecho humano a vivir en familia, sin que ello implique dejar de lado el derecho de participación de las NNA.

Como las líneas anteriores lo indican, las causas que generan la pérdida del cuidado familiar en México pueden y deben identificarse de manera puntual, con la finalidad de crear estrategias que permitan prevenir estas situaciones. En el apartado final del Modelo Nacional se detallan las acciones que deben implementarse a nivel estatal e incluso municipal para un diagnóstico adecuado de los casos, que permitan la construcción de una política orientada a atender desde

la raíz las causas que generan la pérdida de cuidados familiares.

Por otro lado, se hizo un análisis cuantitativo respecto a los cuidados alternativos utilizados para la restitución del derecho a vivir en familia —como solución temporal o permanente— de aquellas NNA que ingresaron bajo acogimiento residencial a los CAS del Sistema Nacional DIF. Se consultaron los archivos de casos ocurridos de 2018 a 2024. Con ello se obtuvo un muestreo representativo de los casos procesados a cargo de la PFPNNA para tener un panorama general sobre el uso de los cuidados alternativos.

### Medios de cuidado alternativo empleados para restituir el derecho a vivir en familia



Cuadro 5. Elaboración propia. Fuente: archivos de la Procuraduría Federal 2018-2024.

Como se aprecia en la gráfica, el medio de cuidado alternativo que más se ha empleado a nivel federal para restituir el derecho de NNA es la reunificación e integración familiar —cifra que aumentaría si en la ponderación no se contaran los casos de vida independiente—. Esto indica que, contrario a la noción que históricamente ha existido, las NNA que enfrentan una pérdida de cuidado familiar no requieren necesariamente una adopción. De hecho, en la gráfica se aprecia

que apenas el 6% de casos han requerido de este medio de cuidado alternativo.

La cifra tan baja de acogimientos familiares revela la necesidad de consolidar esta modalidad de cuidado para que sea una opción viable y accesible para todas las NNA que requieren una separación familiar como medida para asegurar su interés superior y con ello garantizar un entorno de cuidado compatible con su derecho humano a vivir en familia.

En el Capítulo 5 de este Modelo Nacional se anuncian las principales acciones que deben implementarse a nivel federal y estatal para

poder mejorar cuantitativa y cualitativamente los medios de cuidado alternativo y restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

### **4.3. Principales acciones que se han realizado a nivel federal y estatal para avanzar en la aplicación del Modelo Nacional de Cuidados Alternativos**

#### **4.3.1. Avances en materia de reunificación e integración familiar**

**a. Emisión de la Guía de Reunificación e Integración Familiar y Comunitaria de Niñas, Niños y Adolescentes.**

Considerando que en México aún suele observarse la utilización innecesaria de la separación familiar como medida de protección, así como una falta de procedimientos ágiles para la revisión de medidas de separación y búsqueda activa de la reunificación familiar, la PFPNNA, en colaboración con UNICEF y la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), elaboró la Guía para la Reunificación e Integración Familiar y Comunitaria de Niñas, Niños y Adolescentes, dirigida a las PPNNA y otros actores relevantes, con la finalidad de orientar y contribuir al fortalecimiento de estos procesos.

A través de un abordaje integral de las diversas situaciones que enfrentan los equipos de las PPNNA, la Guía busca ofrecer, orientaciones para la gestión de casos que permitan retomar y desarrollar de manera práctica las directrices y estándares nacionales e internacionales en la materia, para que las reintegraciones o reunificaciones a ámbitos familiares idóneos, se realicen de manera segura de acuerdo con las diferentes circunstancias y perfiles de cada NNA en función del interés superior.

**b. Propuesta de Iniciativa de reforma a la LGDNNA para reconocer la figura de la persona significativa.**

Considerando que actualmente la LGDNNA no reconoce expresamente la posibilidad de que una NNA que ha perdido el cuidado familiar pueda ser integrado o reunificado con “personas adultas significativas” con las que guardan una relación de confianza y afecto, a pesar de no tener lazos de consanguinidad, la PFPNNA ha elaborado una propuesta de iniciativa de reforma a la LGDNNA, a fin de poder reconocer este supuesto dentro de las modalidades y alternativas de cuidado ser tomada en cuenta por las autoridades y con ello fortalecer y ampliar las opciones de cuidado de tipo familiar.

De acuerdo con las consideraciones de la PFPNNA, es fundamental que la figura de “persona adulta significativa” sea reconocida en la LGDNNA, para poder otorgar a las NNA seguridad y certeza jurídica necesaria y determinarse la posibilidad de integración o reunificación familiar con personas adultas ajenas a su familia de origen o extensa, con quienes sostienen lazos significativos, por lo que su promoción será una prioridad dentro de los próximos meses.

### 4.3.2. Avances en materia de acogimiento familiar

#### a. Primeros Programas de Acogimiento familiar en México

Como se mencionó la LGDNNA, transformó la visión de los cuidados alternativos, introduciendo un nuevo modelo en el que las alternativas de cuidado de tipo familiar ocupan un lugar central y prioritario. Antes de su aprobación, la existencia de programas formales de acogimiento familiar en México era muy escasa; a nivel estatal se contaba solo con una experiencia puntual desarrollada en el Estado de Nuevo León; en el resto del País, la práctica de acogimiento familiar formalizado era poco conocida por las autoridades y la sociedad en general.

Tras la aprobación de la LGDNNA, se comenzaron a hacer importantes esfuerzos a nivel nacional y local que han permitido instaurar formalmente la práctica del acogimiento familiar en casi la mitad de los estados de la República, aunque el escalamiento e impacto continúa siendo limitado, en comparación con el acogimiento residencial.

Entre 2016 y 2018 la PFPNNA y las PPNNA de algunos Estados entre estos, la CDMX, Campeche, Chihuahua, Morelos y Tabasco, con el acompañamiento técnico de UNICEF y de RELAF, comenzaron a implementar “programas piloto de acogimiento familiar”. Junto con estos, se desarrollaron algunas herramientas técnicas como el *“Manual para la implementación de un Programa*

*de Acogimiento Familiar en México”*<sup>38</sup> como instrumento de referencia que incluyó una serie de pautas y orientaciones para apoyar el desarrollo e implementación de este tipo de programas en México.

#### b. “Programa Nacional de Familias de Acogida” (PRONAFAC)

En diciembre de 2021 el SNDIF, emitió el “Programa Nacional de Familias de Acogida” (PRONAFAC)<sup>39</sup> a cargo de la PFPNNA, el cual además de normar la implementación de esta medida a nivel Federal busca ser un referente para los estados de la República.

El PRONAFAC define al acogimiento familiar como un cuidado alternativo que consiste en la integración formal y temporal de una NNA, dentro de una familia ajena, con el fin de proteger y restituir de manera integral sus derechos vulnerados, hasta que se pueda asegurar una opción permanente; establece los enfoques y principios bajo los cuales debe desarrollarse el programa de acogimiento familiar e identifica los elementos y requisitos clave para su instalación, gestión y operación. Asimismo, desarrolla los aspectos esenciales de cada una de las fases del Programa, entre estas: 1) la fase inicial, que abarca la convocatoria de familias interesadas, la formación y capacitación a las personas involucradas en el proceso y la evaluación y selección de las familias; 2) la fase de ejecución, que abarca el diseño del plan de trabajo la presentación

<sup>38</sup> [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL\\_MEXICO.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.relaf.org/biblioteca/MANUAL_MEXICO.pdf)

<sup>39</sup> [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/wp-content/uploads/2021/05/Programa\\_Nacional\\_Familias\\_Acogida.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/wp-content/uploads/2021/05/Programa_Nacional_Familias_Acogida.pdf)

e integración del NNA con las familias de acogida y el acompañamiento y seguimiento del acogimiento y, 3) la fase de cierre que comprende la finalización del acogimiento y la evaluación de proceso de acogimiento.

### **c. Mapeo sobre el desarrollo de los programas de acogimiento familiar en México**

En 2022, la PFPNNA, con el apoyo de UNICEF, realizó un Mapeo sobre el desarrollo de los programas de acogimiento familiar en el país<sup>40</sup>, que, a partir de la información proporcionada por las PPNNA locales, permitió sistematizar datos relevantes obtenidos entre 2019 y 2022 y tener aproximación sobre los avances y el estado del acogimiento familiar en cada Entidad Federativa, e identificar los desafíos existentes para su consolidación en el País.

De acuerdo con este mapeo a finales del 2022, 13 estados de la República más la PFPNNA, contaban con un programa formal de acogimiento familiar en operación, con diferentes niveles de desarrollo y resultados; 12 estados habían tomado algunas acciones como actividades de capacitación inicial, sensibilización a equipos y/o emisión de normatividad específica, encaminadas a la instalación de estos programas, pero aún no habían comenzado a implementarlos; en el resto de los estados no se tenían avances específicos.

De acuerdo con el mapeo al cierre de 2022 había en el país 444 familias de acogida certificadas y hasta entonces 229 NNA

habían sido beneficiados por esta alternativa de cuidado familiar.

Este mapeo también permitió constatar la diversidad de prácticas, aproximaciones y recursos existentes en el país respecto al acogimiento familiar, evidenciando la necesidad de establecer estándares y parámetros armonizados que permitan homologar las prácticas y procesos para asegurar su adecuada implementación.

### **d. “Guía para la Implementación del Programa Nacional de Familias de Acogida”**

A fin de seguir contribuyendo y apoyando al crecimiento y consolidación de la figura del acogimiento familiar y de armonizar y estandarizar la práctica en todo el país, en junio de 2023, la PFPNNA con el apoyo de la Fundación JUCONI A.C. publicó la “Guía para la Implementación del Programa Nacional de Familias de Acogida”<sup>41</sup>. Esta guía está dirigida a las y los profesionistas de instituciones públicas y privadas que tienen a su cargo el diseño, la coordinación y la ejecución de los programas de acogimiento familiar en las distintas entidades de la República y ofrece herramientas teóricas y metodológicas para facilitar la implementación del PRONAFAC considerando el papel de todas las personas involucradas.

La Guía detalla el proceso que se debe seguir para garantizar un acogimiento familiar adecuado -- desde la planificación inicial hasta la evaluación de los resultados--, e incluye pasos clave como la selección, evaluación y capacitación de las familias de acogida para

---

<sup>40</sup> Mapeo UNICEF-PFNNA

<sup>41</sup> [Gui a para la Implementacion de Familias de Acogida..pdf](#)

que el perfil resulte idóneo para la NNA que será integrada de conformidad con sus necesidades y circunstancias particulares. También aborda el apoyo y acompañamiento psicosocial que deben brindar las PPNNA, a través de sus equipos multidisciplinario, a los NNA y las familias antes, durante y después del acogimiento, así como los mecanismos de supervisión o estrategias de acompañamiento técnico para asegurar la calidad del cuidado y que el proceso se realice conforme los principios, estándares y lineamientos establecidos por las autoridades competentes y siempre en beneficio del interés superior de las NNA.

#### **e. Capacitaciones en materia de acogimiento familiar**

Tras la publicación de la Guía para la Implementación del Programa Nacional de Familias de Acogida, la PFPNNA con el apoyo

#### **4.3.3. Avances en materia de adopción**

##### **a. Reformas de junio de 2019 a la LGDNNA**

El 3 de junio de 2019, se publicó una importante reforma a la LGDNNA, impulsada por la PFPNNA, que entre otras cuestiones introdujo diversos estándares y criterios de observancia general para todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales, que buscaron homologar la práctica de la adopción en México.

Como se anticipó en el Capítulo 3, la reforma referida otorgó una facultad innovadora a las PPNNA para resolver la situación jurídica de NNA en situación de exposición y abandono; dispuso que las PPNNA y los

de UNICEF y la Fundación JUCONI ofreció también un ciclo de capacitaciones para los equipos de las 32 procuradurías estatales de protección, a fin de seguir fortalecimiento sus capacidades para el desarrollo e implementación de los programas de acogimiento familiar a nivel local.

Finalmente, en agosto de 2024, el Sistema Nacional DIF, a través de la Dirección de Profesionalización de la Asistencia Social (DGPAS) puso a disposición del público en general el “Curso en línea sobre para la implementación del Programa Nacional de Familias de Acogida”<sup>42</sup>, el cual constituye un insumo permanente para fortalecer las capacidades de cualquier persona interesada en la implementación del Acogimiento familiar en el país.

Sistemas DIF, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben crear los mecanismos necesarios para que las personas solicitantes cuenten con un procedimiento único, que permita que el proceso de adopción sea rápido, eficaz y transparente, y facultó al SNDIF, en coordinación con la PFPNNA para homologar los requisitos y procedimientos administrativos de adopción nacionales y estatales, entre otras cuestiones.

##### **b. Creación de grupos de trabajo.**

Desde el 2022 la PFPNNA ha impulsado la creación de diferentes grupos de trabajo y

<sup>42</sup> [http://formacion.virtual.dif.gob.mx/cursos/programa\\_nacional.html](http://formacion.virtual.dif.gob.mx/cursos/programa_nacional.html)

ejercicios de consulta con la PPNNA de las 32 entidades federativas, a fin de conocer cada uno de los procesos adoptivos que se llevan a cabo en México, los retos a los que enfrenta cada estado y aterrizar la manera en que es posible superarlos. Todo esto, en el marco del mandato legal que confirieron los artículos 30 Bis 10 y 30 Bis 11 de la LGDNNA al SNDIF para homologar los requisitos y procedimientos administrativos de adopción a nivel nacional y estatal, a través de la PFPNNA.

Como parte de los resultados de los grupos de trabajo, la PFPNNA pudo verificar que en muchas entidades federativas la normativa local, aún no se encuentra homologada a lo establecido por la LGDNNA, específicamente respecto a las disposiciones adheridas a partir de la reforma de junio de 2019, constatando la aún dispersa y amplia regulación y prácticas que existe en materia de adopción que ha ocasionado el desarrollo de procesos desiguales, discriminatorios e incluso irregulares en todo el País.

Considerando lo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por la LGDNNA, en los últimos años la PFPNNA ha venido elaborando y emitiendo diversos documentos y lineamientos acordes a las pautas establecidas por la LGDNNA, con la finalidad de crear una línea de partida y servir de ejemplo e inspiración para que cada entidad federativa realice las adecuaciones necesarias para cumplir con la LGDNNA, los cuales se refieren a continuación.

### **c. Emisión de los Lineamientos para la certificación de casos de niñas,**

### **niños y adolescentes en situación de exposición o abandono y para decretar su susceptibilidad de adopción del SNDIF**

El 07 de septiembre de 2022, fueron publicados en el DOF, los Lineamientos para la certificación de casos de NNA en situación de exposición o abandono y para decretar su susceptibilidad de adopción. Asimismo, dentro de los artículos transitorios para su implementación, se dispuso que el SNDIF impulsaría la homologación a nivel nacional de los requisitos para la certificación de casos de NNA en situación de abandono o exposición, a través de la capacitación y asesoría que resultara necesaria.

Así, en cumplimiento a esta disposición, en los últimos años la PFPNNA ha realizado diversas acciones con distintos actores, incluyendo al Poder Judicial, las PPNNA a nivel local y los CAS públicos y privados, para la implementación de estos lineamientos, entre las que se encuentran:

- **Difusión de los lineamientos con las 32 PPNNA estatales:** El 08 de septiembre de 2023, la PFPNNA hizo de conocimiento a las PPNNA de las 32 entidades del país, la publicación de los lineamientos en el DOF, e informó que, a partir de esa fecha, comenzaría a ejercer la facultad prevista por el artículo 30 Bis 1 de LGDNNA. Esta acción de difusión tuvo como propósito que todas las PPNNA a nivel estatal conocieran los lineamientos y generaran las medidas necesarias para que de manera homologada comenzaran a ejercer la facultad de certificación de casos de abandono o exposición, mediante la emisión de lineamientos emitidos a nivel local emitidos por cada Sistema DIF o PPNNA estatal.

- **Asesorías individualizadas a las PPNNA estatales:** Entre julio de 2023 y diciembre de 2024, la PFPNNA sostuvo diversas reuniones de trabajo con el personal de las 32 Procuradurías de Protección estatales, para ofrecer asesoramiento para la emisión de sus propios lineamientos. Como resultado de dichas reuniones, los estados de Coahuila, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Michoacán y Yucatán publicaron sus lineamientos para la certificación de casos de niñas, niños y adolescentes en situación de exposición o abandono y entidades como Jalisco, Quintana Roo, se encuentran en proceso de elaboración.

- **Capacitación sobre los lineamientos:** Durante 2023 y 2024, la PFPNNA también impartió un total de 22 capacitaciones con distintos actores clave de las PPNNA, DIF, Poderes Judiciales y personal de CAS públicos y privados. Las capacitaciones fueron impartidas en Nayarit, Aguascalientes, Tlaxcala, Ciudad de México, Baja California, Tamaulipas, Nuevo León, Chiapas, Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Morelos, Hidalgo y Yucatán.

- **Difusión de los lineamientos entre los órganos jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATrib):** En el marco de los trabajos de colaboración entre la PFPNNA y la CONATrib, el 21 de octubre de 2022, en el marco de la Cuarta Asamblea Plenaria Ordinaria, celebrada en Acapulco, se instruyó a la Secretaría Técnica de este organismo llevar a cabo las acciones tendientes a circular a todos los Poderes Judiciales locales los Lineamientos para la certificación de casos de NNA en situación de exposición o abandono y para decretar

su susceptibilidad de adopción; a efecto de darlos a conocer al interior de todos los órganos jurisdiccionales.

- **Elaboración de la Guía de uso de formularios para la certificación de exposición o abandono de NNA:** El 05 de julio de 2024, se publicó en el DOF la Guía de uso de formularios para la certificación de exposición o abandono de niñas, niños y adolescentes (Art. 30 Bis 1, LGDNNA), conformada por una serie de formularios tendientes a orientar y facilitar las actuaciones del procedimiento de certificación de la situación de abandono o exposición de NNA, con la finalidad de que las personas responsables operativas en estas intervenciones tuvieran los elementos necesarios para motivar y fundamentar sus actuaciones, de conformidad con los plazos que establece la LGDNNA y los Lineamientos.

#### **d. Emisión de los nuevos Lineamientos en Materia de Adopción del SNDIF**

Los últimos Lineamientos en materia de Adopción emitidos por el SNDIF el 30 de mayo de 2016, resultaban insuficientes para cumplir los mandatos de la LGDNNA, particularmente con aquellos adicionados mediante el Decreto de reformas de junio de 2019.

En sentido en noviembre de 2024 la PFPNNA propuso ante la Junta de Gobierno del SNDIF un proyecto de nuevos Lineamientos en Materia de Adopciones, totalmente homologados las disposiciones de la LGDNNA, mismo que fue aprobado en diciembre de 2024 y fueron publicados el 28 de enero de 2025.

Estos lineamientos, entre otras cosas:

- Reconocen a la adopción como el mecanismo para la restitución definitiva del derecho a vivir en familia, cuya titularidad corresponde a NNA;
- Crean un proceso administrativo ágil, rápido y sencillo para las NNA susceptibles de adopción y para las personas solicitantes, en el que se garantice el principio de igualdad y no discriminación;
- Contemplan el derecho de participación de NNA en cada una de las fases del procedimiento administrativo de adopción;
- Crean una metodología para la asignación de familias certificadas como idóneas con NNA susceptibles de adopción;
- Reestructuran la integración del Comité Técnico de Adopción, para asegurar la adecuada toma de decisiones en el procedimiento administrativo de adopción.
- Definen la manera en que se debe valorar la idoneidad de las personas solicitantes a partir de criterios objetivos para asegurar el interés superior de la niñez;
- Aseguran la intervención exclusiva en los procesos de adopción de personas profesionistas en las carreras de psicología y trabajo social que cuenten con la autorización respectiva.
- Incluyen los criterios de valoración y determinación de la idoneidad de las personas solicitantes de adopción.

#### **e. Apoyo para la implementación de criterios de idoneidad para la evaluación de solicitantes de adopción**

A partir de las pautas establecidas en los nuevos Lineamientos en Materia de Adopción

del SNDIF, la PFPNNA comenzó a dar una serie de asesoramientos personalizados a las 32 PPNNA para su adecuación e implementación gradual y para la elaboración de un documento que establezca las Pautas para la Evaluación y Determinación de la Idoneidad de las Personas Solicitantes de Adopción en cada entidad federativa.

Al momento son ya diversas entidades federativas, las que han trabajado y/o publicado las pautas referidas de conformidad con lo establecido en sus ordenamientos locales, pero totalmente adecuadas a lo establecido en la LGDNNA y los nuevos lineamientos en materia de adopción. Los estados que hasta 2024 participaron en estos trabajos son Baja California, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Guerrero, Durango, Nayarit, Chiapas, Aguascalientes e Hidalgo. Los esfuerzos en este rubro continuarán durante 2025 para lograr llegar a todo el país.

#### **f. Elaboración del proyecto de Ley Nacional de Adopciones**

Producto también de los hallazgos obtenidos durante las mesas de trabajo realizadas en 2022, la PFPNNA concluyó que era necesaria la creación de una legislación única que regule el proceso de adopción en el país. Esto permitiría que en todo el país existan las mismas reglas y procedimientos para garantizar que todas las adopciones se tramiten en estricto apego al interés superior de la niñez.

Así, en colaboración con el Instituto Newman y UNICEF México, la PFPNNA elaboró una propuesta de Ley Nacional de Adopciones,

misma que ha sido puesta a consideración de las autoridades correspondientes para su revisión y presentación al Congreso Federal para su aprobación.

### **g. Litigios estratégicos en materia de adopción**

A fin de impulsar el cambio de paradigma en materia de adopciones en los poderes judiciales, la PFPNNA ha emprendido litigios estratégicos para fijar precedentes obligatorios en futuros casos. Sobre estos trabajos se destacan los siguientes.

- *Juicio de nulidad atraído por la Sala Superior del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Este asunto deriva de un juicio de nulidad planteado por una persona solicitante de adopción a quien se le negó un certificado de idoneidad, derivado del resultado de sus valoraciones psicológicas y sociales practicadas por el personal de la PFPNNA. La persona solicitante argumentó en su demanda que el SNDIF no puede negar certificados de idoneidad y que con ese acto se vulnera su derecho a la procreación y a la elección del número de hijas e hijos que desea integrar en su familia.

Por su relevancia, el asunto fue atraído por la máxima instancia jurisdiccional a nivel administrativo en México, la cual decidió, por unanimidad, reconocer la validez de la decisión del Comité Técnico de Adopción. En la resolución del asunto se recogieron los argumentos ofrecidos por la PFPNNA, en el sentido de que la adopción no es un derecho de las personas adultas, sino la vía

para restituir definitivamente el derecho a vivir en familia de las NNA privados de un medio familiar.

A partir de este caso, se ordenó la publicación de la tesis **IX-P-SS-261**, para orientar la resolución de futuros asuntos similares. Por su relevancia, se transcribe el contenido de este precedente:

### ***FINALIDAD EN LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN. NO RESPONDE A LA VISIÓN ADULTOCÉNTRICA SINO AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. -***

*De conformidad con lo previsto en el artículo 7, fracción VI de los Lineamientos en Materia de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la prioridad de los procesos de adopción que se realizan a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) consiste en privilegiar, en las decisiones, el interés superior de la niñez, lo que significa procurar la satisfacción integral de las necesidades de la niña, niño o adolescente que se integra a un nuevo núcleo familiar, así como garantizar el pleno ejercicio de todos sus derechos, en ese tenor, el procedimiento de adopción no responde al derecho de las personas adultas de decidir de manera libre y responsable sobre la adopción y su derecho a ejercer la maternidad o paternidad, sino al derecho que tienen las niñas, niños y adolescentes a que sean incorporados a un ambiente familiar idóneo, en los casos en que resultó contrario a su interés superior la permanencia en su núcleo familiar de origen.*

- *Solicitud del ejercicio de la facultad de atracción de un amparo directo en el que se reclama que el Comité Técnico de Adopción del SNDIF violó los derechos de una persona solicitante por negarle el certificado de idoneidad*

En 2024, la PFPNNA solicitó a la Primera Sala de la SCJN la atracción de un amparo directo en el que una persona solicitante de adopción recibió una negativa respecto a su certificado de idoneidad, ya que, a raíz de la impugnación presentada por la persona solicitante, la PFPNNA identificó la posibilidad de que, a partir de este asunto, la SCJN fije un precedente inédito para establecer que las adopciones buscan privilegiar el interés superior de las NNA y no se trata de un mecanismo para satisfacer las aspiraciones de las personas adultas.

En sesión correspondiente al 15 de enero de 2025, la Primera Sala de la SCJN determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo directo 454/2023, debido a que el asunto cumple con los criterios de trascendencia y relevancia. El seguimiento de este litigio forma parte de las prioridades de la PFPNNA durante 2025.

#### **4.3.4. Avances en materia de acogimiento residencial**

Tras la publicación de la LGDNNA, desde el SNDIF se han publicado diversos lineamientos y herramientas metodológicas con el propósito de acompañar o ser punto de referencia de los Sistemas locales DIF, y otras autoridades a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones, estándares y mecanismos que garanticen la protección

- *Lineamientos para la certificación de casos de NNA en situación de exposición o abandono*

Asimismo, pesar de las acciones y estrategias para la difusión y el conocimiento de los Lineamientos para la certificación de casos de NNA en situación de exposición o abandono y para decretar su susceptibilidad de adopción antes mencionadas, la PFPNNA se ha enfrentado a requerimientos y desechamientos frente a solicitudes judiciales de adopción que han sido presentadas con base en esta facultad, argumentando la falta de sentencia ejecutoriada que decrete la pérdida de la patria potestad. Frente a ello la PFPNNA, ha promovido diversos juicios de amparo indirecto y recursos de apelación en los que se busca el reconocimiento de la constitucionalidad del artículo 30 Bis 1 de la LGDNNA.

Estos litigios forman parte también de los trabajos medulares que la PFPNNA seguirá desarrollando en los próximos años.

integral de NNA en acogimiento residencial y prevenir que sean víctimas de violencia, abuso o explotación. Como se muestra a continuación, destaca el trabajo que se ha realizado en materia de regulación de los CAS y la operación de los espacios asistenciales habilitados para la atención de NNA en situación de movilidad.

**a. Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad<sup>43</sup>**

Aunque esta Norma entró en vigor el 25 de febrero de 2011, previo a la aprobación de la LGDNNA, representa uno de los primeros esfuerzos institucionales para establecer las características y requisitos mínimos que deben atender los establecimientos público, social o privado que presenten servicios de asistencia social para NNA en situación de riesgo y vulnerabilidad, independiente de su denominación o régimen jurídico. Su objetivo es garantizar que dichos servicios sean adecuados y de calidad asegurando el bienestar y desarrollo integral de la población atendida. Su contenido permanece vigente y forma parte del marco jurídico nacional sobre la operación de los servicios residenciales en México.

**b. Lineamientos para la Autorización, Registro, Certificación, Supervisión y Revocación del Funcionamiento de los Centros de Asistencia Social de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>44</sup>**

Publicados junio de 2022, su propósito consiste establecer el procedimiento que debe seguir la PFPNNA para llevar a cargo los diversos ejes de la regulación de los CAS administrados por el SNDIF, así como la coordinación con las PPNNA para llevar a cabo dicha actividad con los

CAS operados por instituciones públicas, privadas o asociaciones civiles que brinden el acogimiento residencial de NNA en sus respectivas entidades.

**c. Protocolo y Manual de Supervisión a Centros de Asistencia Social**

Con fundamento en el artículo 58 del Reglamento de la LGDNNA, la PFPNNA emitió estos documentos, cuyos extractos fueron publicados en el DOF el 26<sup>45</sup> y 30<sup>46</sup> de mayo de 2016, respectivamente. Su contenido establece el marco teórico – conceptual, jurídico y metodológico, las atribuciones del personal y el procedimiento a cargo de la PFPNNA para realizar las tareas de supervisión de CAS a efecto de acreditar que sus servicios e instalaciones sean garantes de los derechos de las NNA que se encuentran bajo su cuidado, respetando en todo momento las garantías del debido proceso.

**d. Certificación de competencias del personal para la supervisión y certificación de CAS.**

Con el objetivo de asegurar que todas las fases del proceso de regulación se realicen con base en la transparencia, objetividad, profesionalismo y basado en la protección de los derechos de NNA, el SNDIF a través de la PFPNNA impulsó la implementación de esquemas para acreditar que el personal responsable de las actividades de regulación de los entornos residenciales a cargo del cuidado de NNA cuente con la preparación y los conocimientos técnicos necesarios

<sup>43</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5179462&fecha=25/02/2011#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179462&fecha=25/02/2011#gsc.tab=0)

<sup>44</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5655187&fecha=15/06/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5655187&fecha=15/06/2022#gsc.tab=0)

<sup>45</sup> [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/Protocolo\\_Supervision.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/Protocolo_Supervision.pdf)

<sup>46</sup> [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/manual\\_supervision.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/manual_supervision.pdf)

para desarrollar adecuadamente todas las actividades asociadas con los procedimientos de supervisión y certificación de los CAS:

- **Estándar de competencia 0934. Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en establecimientos de asistencia social**<sup>47</sup>:

Bajo este estándar se evalúan y certifican las competencias del personal que se dedica al cuidado, atención y desarrollo de NNA en los establecimientos de asistencia social, calificando el desempeño de las de las actividades diarias, como la alimentación, la higiene, apoyo en el cuidado de su vestimenta, atención y participación en las actividades de desarrollo social.

- **Estándar de Competencia 0866. Supervisión de centros de asistencia social/ centros de atención para niñas, niños y adolescentes**<sup>48</sup>:

Establece las pautas para evaluar el desempeño del personal que realizará las actividades de supervisión, verificación, inspección y revisión de las instalaciones, equipamiento, operación y actividades del personal de CAS que atienden NNA. Gracias a la acreditación de este estándar el personal adquiere también las competencias prácticas para su óptimo desempeño en campo, así como su interacción con personal directivo y operativo.

- e. **Modelo de Evaluación y Certificación de CAS**<sup>49</sup> y **Estándar de Competencia 1140 para la Certificación de CAS (EC1140)**.<sup>50</sup>

En su conjunto, ambos documentos estipulan el marco de referencia para la evaluación del personal que será responsable de implementar el proceso para la certificación de los CAS —como el componente final del esquema de regulación implementado por la LGDNNA—, con base en las nueve dimensiones del Modelo. El objetivo es alentar la calidad, innovación y sustentabilidad de los servicios de atención, conocer la opinión de NNA, así como el cumplimiento de requisitos de operación y profesionalización del personal directivo y operativo.

La PFPNNA ha realizado diversas actividades en los últimos años para lograr la activación de este Estándar y lograr que aquellos CAS que cuentan con la debida autorización y registro, aspiren a la certificación de sus servicios.

- f. **Publicación del Reglamento General para los Centros de Asistencia Social y Establecimientos Asistenciales Habilitados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**<sup>51</sup>.

El 10 de junio de 2022, el SNDIF publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento General para los Centros de Asistencia Social y Establecimientos Asistenciales Habilitados del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Con esta normativa se establecieron estándares claros y obligaciones concretas para los CAS, así como un modelo de atención integral y restitución de derecho,

<sup>47</sup> Publicado en el DOF el 04 de octubre de 2017 [https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones\\_dof/2017/EC0934.pdf](https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones_dof/2017/EC0934.pdf)

<sup>48</sup> Publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2016, [https://conocer.gob.mx/contenido/publicaciones\\_dof/EC0866.pdf](https://conocer.gob.mx/contenido/publicaciones_dof/EC0866.pdf)

<sup>49</sup> Consultado en <https://www.gob.mx/difnacional/documentos/modulo-de-evaluacion-y-certificacion-de-centros-de-asistencia-social>

<sup>50</sup> Publicado en el DOF el 26 de noviembre de 2018, [https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones\\_dof/2018/EC1140.pdf](https://www.conocer.gob.mx/contenido/publicaciones_dof/2018/EC1140.pdf)

<sup>51</sup> Publicado en el DOF el 10 de junio de 2022, <http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/uploads/2022/05/ReglamentoGeneralCAS.pdf>

con la finalidad de que brinde el cuidado más adecuado y posible para las NNA que se encuentran bajo acogimiento residencial. También, con la publicación del reglamento se fijaron los criterios que deben cumplirse en la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes en los EAH. A su vez, estos lineamientos buscan ser un marco de referencia para los entornos residenciales operados por los sistemas estatales y municipales DIF para NNA que han perdido el cuidado familiar y/o en contextos de movilidad.

#### **g. Creación y mejoramiento del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social**

Por mandato de la LGDNNA, la PFPNNA tiene la obligación de administrar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, con la finalidad de tener una identificación puntual de todos los espacios que brindan acogimiento residencial a niñas, niños y adolescentes. Actualmente el SNDIF está haciendo las adecuaciones técnicas para que este registro sea interoperable con el resto de otros registros administrativos de la plataforma por tus derechos.

En diciembre de 2024, el Registro Nacional tiene un total de 760 Centros de Asistencia Social registrados, tanto públicos como privados. Sin embargo, es importante considerar que el hecho de que un centro se encuentre en ese listado no implica necesariamente que cuenta con la certificación que ordena la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

#### **h. Modelo de Atención Integral para la Niñez y Adolescencia en Situación de movilidad<sup>52</sup> y su Guía Metodológica<sup>53</sup>**

Con la finalidad de apoyar las estrategias del Gobierno mexicano para garantizar la protección a NNA en contextos de movilidad en particular, para aquellos que viajan solos o que han perdido el cuidado familiar, el SNDIF en colaboración con UNICEF, elaboraron este modelo centrado en la atención individualizada de NNA desde las diversas modalidades de cuidado alternativo, desarrollo de programas que promuevan el bienestar y la protección integral y la restitución integral de sus derechos, especialmente el derecho a vivir en familia.

A su vez, para orientar la implementación de este modelo en 2023, el SNDIF en alianza con UNICEF se presentó la Guía Metodológica que tanto a las autoridades como a organizaciones técnicas y herramientas prácticas respondan a los retos que implica la protección en entornos residenciales, facilite la construcción del plan individualizado y la restitución de sus derechos desde un enfoque biopsicosocial y educativo de integración al entorno comunitario.

#### **i. Litigios estratégicos para revertir el criterio que existe en los poderes judiciales acerca de la medida de acogimiento residencial**

Desde la PFPNNA se ha implementado una estrategia de litigio que busca establecer precedentes judiciales sobre la forma en que debe aplicarse el acogimiento residencial

<sup>52</sup> <https://www.unicef.org/mexico/media/6886/file/Modelo%20de%20atencio%CC%81n%20integral%20NNA%20movilidad.pdf>

<sup>53</sup> <https://www.unicef.org/mexico/media/6886/file/Modelo%20de%20atencio%CC%81n%20integral%20NNA%20movilidad.pdf>

como medida especial de protección. Estos litigios han permitido posicionar ante los tribunales federales la importancia de entender el acogimiento residencial como una medida subsidiaria, excepcional y temporal, que debe ser implementada como último recurso y por el menor tiempo posible, priorizando en todo momento el derecho de NNA a vivir en un entorno familiar:

- **Caso Quintana Roo: La prevalencia del interés superior del niño sobre resoluciones judiciales previas:** El caso involucra a un adolescente de aproximadamente 12 años, quien desde 2015 vivía con su abuela y su tío paternos, en Quintana Roo. Lo anterior, toda vez que su padre y su madre no se hicieron cargo de él desde su nacimiento. Su abuela falleció en 2020, por lo que únicamente quedó a cargo de su tío.

Paralelamente, desde 2016, el padre del niño demandó la pérdida de la patria potestad en contra de la madre. Este juicio se radicó en un juzgado familiar del estado de Morelos, toda vez que el padre del niño tenía su residencia en esta entidad. En julio de 2016, el juzgado familiar determinó conceder al progenitor la guarda y custodia provisional del niño, así como el “depósito judicial”. Esta determinación se adoptó sin escuchar y tomar en cuenta la opinión del niño.

Con motivo de esa determinación, el juzgado familiar de Morelos ordenó al tío paterno la “devolución” del niño con su padre y fue hasta diciembre de 2021 que, con el apoyo de un juzgado familiar de Quintana Roo, se ejecutó esa resolución.

El progenitor se presentó en la escuela del niño en compañía de personal del juzgado familiar ejecutor y de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para exigir la entrega de su hijo. Pero, en virtud de que el niño no fue informado ni preparado para lo que estaba por ocurrir, opuso resistencia para irse con su padre biológico. De hecho, de la constancia de una entrevista que se le practicó en ese momento, se desprende que el niño manifestó expresamente: “no quiero irme con mi papá, él es una persona muy violenta y me da miedo, por favor ayúdame”.

Con motivo de lo anterior, en ese mismo día, personal de Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Benito Juárez informó a la Delegación de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Municipio de Benito Juárez sobre el caso del niño y, en consecuencia, se ordenó su ingreso a un Centro de Asistencia Social.

Escasos días posteriores a su ingreso, el Subdelegado de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (Procuraduría Municipal), promovió un juicio de amparo en representación del niño, reclamando la emisión y ejecución del acuerdo en el que se ordenó el “depósito judicial” del niño en favor de su padre biológico, por considerar que esa determinación vulneraba el interés superior del niño.

En enero de 2022, el Juzgado de Distrito que conoció del asunto concedió la suspensión definitiva para el efecto de que el niño quedara bajo el “resguardo” de la Procuraduría Municipal, hasta en tanto se resolviera en definitiva el juicio.

En julio de 2022 – siete meses después– , el Juzgado de Distrito amparó al niño para efecto de que el juzgado familiar dejara insubsistente el acuerdo emitido y, en su lugar, se allegara de todas las pruebas necesarias para determinar la custodia provisional del niño, tomando en consideración lo que más atiende a su interés superior. En contra de lo anterior, el progenitor interpuso un recurso de revisión, lo que implicaba la permanencia del niño en el Centro de Asistencia Social, en atención a la suspensión definitiva que se había decretado en enero de 2022, la cual continuaba surtiendo sus efectos.

En marzo de 2023, el tío paterno del niño informó a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sobre este caso. Inmediatamente, la Procuraduría Federal solicitó el ejercicio de la representación coadyuvante del niño en el juicio de amparo, con la finalidad de conocer los antecedentes y particularidades del caso. Adicionalmente, la Procuraduría Federal solicitó la colaboración de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia del estado Quintana Roo para que remitiera el expediente completo del niño.

De la revisión del expediente, la Procuraduría Federal identificó que, desde julio de 2022, la Procuraduría municipal había emitido un Plan de Restitución de Derechos en el que se determinó restituir el derecho a vivir en familia del niño mediante su reunificación al entorno familiar de su tío paterno. Ello, en virtud del resultado de las valoraciones psicosociales se concluyó que esa decisión era la que atendía a su interés superior. Sin embargo, esa determinación no había sido ejecutada con motivo de la suspensión definitiva emitida por el Juzgado de Distrito.

En ese sentido, con la finalidad de evitar la institucionalización prolongada e injustificada del niño, en mayo de 2023, la Procuraduría Federal solicitó la modificación de la suspensión definitiva para que se determinara la reintegración del niño con su tío paterno, en virtud de que la Procuraduría Municipal ya había concluido que esa decisión era la que atendía a su interés superior. Lo anterior, además, tomando en consideración que, de los últimos informes en psicología que se habían emitido, se desprende que el niño había presentado diversos cuadros de enfermedades causadas por estrés, ansiedad y síntomas de depresión, así como una afectación en su estado de ánimo, por encontrarse bajo acogimiento residencial.

En julio de 2023 –dieciocho meses después de su ingreso bajo acogimiento residencial– el Juzgado de Distrito resolvió modificar la suspensión y ordenó la reintegración del niño con su tío paterno, argumentando que el plan de restitución constituía un hecho superveniente que daba lugar a la modificación de la resolución emitida en enero de 2022. Además, se ordenó que la Delegación de la Procuraduría de Protección debía informar de manera periódica la evolución psicosocial del niño.

A partir de este caso, la Procuraduría Federal fijó un precedente que indica que:

1. Las resoluciones jurisdiccionales que hayan determinado la permanencia de niñas, niños y adolescentes en Centros de Asistencia Social no deben ser un impedimento para la restitución del derecho a vivir en familia; y
2. Las Procuradurías de Protección pueden solicitar la modificación de

las resoluciones jurisdiccionales que obliguen a que niñas, niños y adolescentes permanezcan en un Centro de Asistencia Social de manera injustificada, generando una restricción al derecho humano a vivir en familia.

- **Caso Querétaro: La temporalidad del acogimiento residencial y el derecho a vivir en familia:** El caso involucra a una niña –hoy adolescente–, quien desde el 14 de septiembre de 2018 permanece bajo acogimiento residencial. Inicialmente ingresó a un CAS en Tequisquiapan, Querétaro, por orden de la PPNNA del estado de Guanajuato, tras ser víctima de abuso sexual por parte de un tío abuelo materno. En 2019 fue trasladada a un CAS privado en Santiago de Querétaro, donde permanece hasta la fecha.

En 2020 la PPNNA de Guanajuato emitió un Plan de Restitución de Derechos mediante el cual determinó la reunificación familiar con una tía abuela materna que reside en el estado de Guanajuato. Durante 2022 el CAS privado solicitó diversas modificaciones al Plan de Intervención, sin embargo, ante una falta de modificación del mismo, en 2023 promovió un juicio de amparo indirecto en representación de la adolescente en el que reclamó la ejecución del Plan de Reintegración Familiar y la omisión de la PPNNA de Guanajuato de remitir el expediente completo de la persona menor de edad al CAS privado.

Durante la tramitación del juicio de amparo, se concedió la suspensión provisional solicitada en la demanda inicial –y posteriormente la suspensión definitiva– para el único efecto de que la adolescente,

quien en ese entonces tenía 9 años, no fuera reintegrada con su familia (tía abuela), ni transferida a otro centro asistencial, hasta en tanto se resuelva el juicio que le involucraba. Lo anterior sin perjuicio de que la niña tuviera convivencias con sus familiares, siempre y cuando no se ponga en riesgo su bienestar y sano desarrollo.

En agosto de 2023, el Juzgado de Distrito emitió sentencia en la cual resolvió sobreseer por inexistencia de los actos reclamados, y otorgar el amparo únicamente respecto a la omisión de remitir el expediente de la persona menor de edad. Inconforme con lo anterior, la representante legal del CAS interpuso recurso de revisión.

En octubre de 2023, la SCJN resolvió ejercer su facultad de atracción (SEFA) sobre el recurso de revisión por el interés y trascendencia del asunto, además reconoció a la PFPNNA el carácter de representante coadyuvante, calidad con la cual presentó al Alto Tribunal una solicitud de reposición del procedimiento bajo el argumento de que se omitió garantizar la representación especializada desde el inicio del juicio.

En dicha solicitud se manifestó que la representación especializada a cargo de las Procuradurías de Protección constituye una formalidad esencial en procedimientos jurisdiccionales que involucran derechos de personas menores de edad, ello, conforme al precedente fijado en la contradicción de tesis 266/2019 resuelta por la Primera Sala de la SCJN.

Por otro lado, y a la par del amparo en revisión ante la SCJN, la PFPNNA solicitó al Juzgado de Distrito –que conoció del amparo de

origen- una modificación de la suspensión que había sido otorgada desde el 2023. Ello, bajo el argumento de que la estancia de la adolescente en el CAS privado –misma que se ha prolongado por la mitad de su vida- implica que se exploren alternativas que permitan garantizar la restitución de su derecho a vivir en un entorno familiar, considerando opciones de cuidado alternativo como el acogimiento familiar o frecuentar las convivencias con su familia extensa para una posible reunificación, en términos de lo dispuesto por el artículo 26, fracciones I y II, de la LGDNNA.

En sentido de lo anterior, la PFPNNA manifestó que la estancia prolongada de la adolescente en el CAS privado, contraviene lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 109 de la LGDNNA pues no se había realizado una revisión periódica de su situación, de la de su familia y de la medida especial de protección por la cual ingresó al CAS para eventualmente valorar un procedimiento de egreso considerando su interés superior. Al no ser así, se incumplió con el carácter transitorio, de último recurso y por el menor tiempo posible que tiene el acogimiento residencial brindado por Centros de Asistencia Social y, además, se generaba una restricción injustificada al derecho a vivir en familia de la persona menor de edad involucrada. La modificación

de la suspensión fue negada por el órgano jurisdiccional de amparo.

El amparo en revisión ante la SCJN aún se encuentra pendiente de resolución, sin embargo, el presente caso resulta trascendental ya que busca establecer precedentes sobre: i) la necesidad de garantizar –en todos los procedimientos que involucren personas menores de edad- la intervención de la PPNNA correspondiente para ejercer la representación especializada; y ii) el transcurso del tiempo, en casos de acogimiento residencial, debe considerarse per se como elemento que justifica la revisión de la medida provisional y que debe ser evaluada periódicamente.

A través de estos litigios, la PFPNNA continúa impulsando precedentes para consolidar criterios que enfatizan que el acogimiento residencial debe ser:

1. Una medida de último recurso y de carácter temporal.
2. Sujeta a revisiones periódicas para evaluar la posibilidad de reintegración familiar o la implementación de otras modalidades de cuidado alternativo.
3. Acorde al interés superior de NNA y que se respete su derecho a ser escuchados y escuchadas.

#### **4.3.5 Avances en materia de autonomía progresiva y vida independiente**

Actualmente, existen instituciones de acogimiento residencial tanto públicas como privadas que están impulsando modelos que promueven la autonomía

de adolescentes y transición a la vida independiente con el propósito de que su egreso del cuidado alternativo sea acompañado, planeado y seguro.

En Sonora, con el apoyo de UNICEF México y YouthBuild México, y tomando con referencia se la metodología del programa “Jóvenes con Rumbo”, en enero de 2025, fue implementado en el CAS Jineseki el Proyecto Horizonte, beneficiando a más de 30 adolescentes con herramientas psicológicas, de acompañamiento y desarrollo personal. Este modelo proporciona alojamiento temporal, formación académica y laboral, apoyo emocional y la elaboración de un plan de vida, con el fin de garantizar una incorporación plena y digna a la vida adulta.<sup>54</sup>

Una iniciativa similar se llevó a cabo en Guanajuato a través del programa Alianza: GUIA “Guanajuato Unido por la Infancia y la Adolescencia”, que incluyó un taller de orientación vocacional impartido por el Instituto Estatal de Capacitación. Dirigido a adolescentes de entre 16 y 17 años en acogimiento residencial y próximos a alcanzar la mayoría de edad, este programa tuvo como propósito fortalecer sus capacidades, habilidades y competencias, así como ayudarlos a identificar sus intereses y posibles obstáculos en su proceso de independencia. Además, se implementó el Campamento COMUNTIA “Mi nuevo camino”, enfocado en fomentar el trabajo en equipo, la creación de redes de apoyo y el refuerzo de hábitos de la vida cotidiana mediante actividades lúdicas, activas y reflexivas.

Otra iniciativa prometedora sobre preparación para la vida autónoma es el modelo educativo del CAS Villa Albatros. Este proyecto implementado por el Sistema DIF Baja California proporciona apoyo a adolescentes en su transición hacia la vida adulta independiente acompañados por personas que les guían y les brindan cuidados y cariño, así mismo, promueve la recuperación emocional y física, su integración en la sociedad, fomentando su estabilidad financiera, social y emocional, en un ambiente agradable, familiar y alejado de los modelos clásicos de institución.

---

<sup>54</sup> <https://dif.sonora.gob.mx/prensa/sonora-presenta-buenas-practicas-en-la-reunion-nacional-de-titulares-de-los-sistemas-dif-2025>

## Capítulo 5: Hacia la consolidación del sistema de cuidados alternativos para la plena garantía del derecho a vivir en familia en México

Como se ha podido observar, a 10 años de la expedición de la LGDNNA, México ha tenido avances muy significativos para transitar hacia un Modelo Nacional de Cuidados Alternativos enfocado en la garantía y restitución del derecho a vivir en familia. Sin embargo, existen todavía desafíos importantes para que el mismo pueda consolidarse y este derecho pueda ser una realidad para todas las niñas, niños y adolescentes en México.

Bajo este contexto, el Comité de los Derechos del Niño ha venido señalando en el marco de los informes sobre el cumplimiento de la CDN presentados por México, su preocupación por que la institucionalización continúa siendo la opción priorizada sobre otros tipos de cuidado alternativo y ha recomendado al Estado Mexicano adoptar una estrategia para la desinstitucionalización de NNA (CDN, 2015).

En 2024, como parte de las en las Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo presentados por México, el Comité de los Derechos del Niño, una vez más señaló su preocupación por que la institucionalización continúa siendo la opción priorizada sobre otros tipos de cuidado alternativo en México<sup>55</sup>.

Asimismo, dentro de sus recomendaciones finales al Estado Mexicano el CDN reitero la importancia de:

- a. Eliminar progresivamente la institucionalización y adoptar, sin demora, una estrategia y plan de acción para la desinstitucionalización, asegurando que cuente con recursos humanos, técnicos y recursos financieros para su implementación;
- b. Garantizar que el Programa Nacional de Familias de Acogida cuente con suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, y se implementa con la adecuada salvaguardias y criterios claros, basados tanto en las necesidades como en el interés superior del NNA;
- c. Garantizar suficientes cuidados alternativos basados en la familia y en la comunidad, asignado recursos financieros suficientes para el acogimiento y la adopción.
- d. Facilitar la reunificación o integración familiar siempre que ello sea posible y compatible con el interés superior;
- e. Establecer normas de calidad para los entornos de cuidado alternativo y asegurar la revisión periódica de la situación de las NNA que viven en instituciones de cuidado;
- f. Establecer estándares de calidad para todos los entornos de cuidado alternativo, garantizar revisión periódica de la colocación de NNA en cuidado residencial y monitorear la calidad de la atención.

<sup>55</sup> Esta observación ya había sido realizada en 2015 por el Comité de los Derechos del Niño dentro de las Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto presentados por México.

g. Asegurar recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a los Centros de Asistencia Social y a los servicios pertinentes a fin de facilitar la reintegración de los NNA que se encuentren en ellos al entorno social y comunitario en la mayor medida posible.

En línea con lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, este último capítulo recoge algunos de los principales retos y desafíos que han sido advertidos en el marco de elaboración de este Modelo Nacional y al mismo tiempo identifica algunas acciones y estrategias prioritarias para su atención y consolidación en el corto, mediano y largo plazo.

### **5.1 Desafíos y acciones por seguir en materia de prevención de fortalecimiento familiar y prevención de la separación familiar innecesaria.**

En México no existe una política homologada de prevención de la separación y fortalecimiento familiar. Contar con una política nacional en este sentido y con programas específicos orientados a apoyar a las familias en el desempeño de sus funciones, resulta esencial para que las NNA del país vivan en entornos familiares adecuados y seguros, libres de violencia y donde se garanticen de manera integral todos sus derechos.

Como se pudo observar a partir de los datos referidos en el Capítulo anterior, en México, muchas ocasiones aún prevalece la separación familiar innecesaria o por causas que pudieran ser prevenibles. Ello provoca que las NNA desafortunadamente, sigan ingresando al sistema de cuidados alternativos y de manera todavía generalizada o mayoritaria a la modalidad de acogimiento residencial.

Sería importante que cada sistema DIF o PPNNa a nivel estatal, realice un ejercicio similar al realizado por la PFPNNa en el marco de la elaboración de este Modelo, a

fin de poder identificar puntualmente las causas que generan la pérdida de cuidado familiar en cada uno de los Estados. Ello permitiría tomar decisiones informadas para prevenir la pérdida del cuidado familiar y desarrollar o reforzar, en coordinación con las demás autoridades del SIPINNA, políticas, programas de atención y servicios familiares y comunitarios, centrados en sus principales problemáticas y dificultades frente a la crianza, desarrollo integral y cuidado de las NNA.

Asimismo, como ha sido mencionado todavía en ocasiones las diferentes autoridades administrativas y judiciales que intervienen en la aplicación del Modelo, carecen aún de un enfoque de derechos que les permita priorizar el interés superior de la infancia y adolescencia y el derecho a vivir en familia de las NNA, por lo que la sensibilización, especialización y capacitación continua de todas las autoridades de todos los niveles de gobierno, es también un desafío importante a fin evitar la separación familiar innecesaria o injustificada de NNA.

## **5.2 Desafíos y acciones por seguir en materia de acceso a cuidado alternativos idóneos para NNA privados del cuidado familiar.**

De igual forma, como se pudo observar en el Capítulo anterior, pese al establecimiento de la medida de acogimiento residencial como una medida de último recurso tanto por la CDN como por la LGDNNA, esta medida sigue siendo ampliamente utilizada y recurrida por las autoridades, por largos periodos, mientras que el acceso a las modalidades de cuidado de tipo familiar es un muy limitado o se queda en un plan informal que hace difícil su registro y supervisión.

Es importante que, junto con el análisis específico de las causas de la pérdida o separación familiar, cada sistema DIF o PPNNA a nivel estatal, realice también una revisión en relación con los medios de cuidado alternativo que en mayor y menor medida se emplean en cada uno de los estados y se identifiquen las áreas o aspectos que deben mejorarse y fortalecerse para asegurar el acceso e idoneidad de cada uno de ellos.

### **5.2.1 Ubicación con familia de origen, extensa o ampliada o personas significativas.**

Si bien la ubicación con familia de origen, extensa o ampliada, o con personas significativas para la NNA, debe ser la modalidad de cuidado alternativo más empleada y recurrida para la garantía y restitución del derecho a vivir en familia de NNA, no existe en México una práctica homologada y armonizada en relación con su aplicación.

Si bien esta medida ha sido históricamente utilizada en el país, en el marco de la realización de este Modelo Nacional, se ha podido observar que en muchas ocasiones esta práctica no es formalizada ni registrada oficialmente por las autoridades correspondientes en el marco del sistema de cuidados alternativos, lo que queda al margen de la ley, dificultándose su cuantificación y su seguimiento.

Para consolidar la aplicación de esta medida es indispensable establecer criterios y prácticas homologadas entre todos los estados y establecer mecanismos específicos para avanzar en el registro y formalización de esta medida de cuidado. De manera puntual es necesario que, como se ha hecho a nivel federal, también se impulse el reconocimiento legal de la figura de las personas adultas significativas o referentes afectivos de las NNA, en todos los estados de la República, con la precisión de que, en todos los casos, se debe valorar su idoneidad para asumir el cuidado del NNA conforme un procedimiento estandarizado con las debidas garantías.

### 5.2.2. Acogimiento Familiar

Si bien se puede decir que actualmente los programas de acogimiento familiar son ya una realidad México, como se ha visto también en capítulos anteriores, su escala y sostenibilidad continúa siendo muy limitada, alcanzando todavía a un número reducido de NNA en comparación con el número de NNA que permanecen institucionalizados.

El acogimiento familiar aun no es un medio de cuidado alternativo disponible para todas NNA que lo requieren. Aunque hay experiencias muy positivas sobre los programas de acogimiento familiar, esta medida no ha estado disponible para todas las NNA que la han necesitado. Eso ha dado pauta a que, en los casos en que ni la familia de origen, ni la familia extensa o ampliada resulten idóneas para mantener o recuperar los cuidados de una NNA, la opción que se siga implementando mayoritariamente sea el acogimiento residencial.

En el mapeo realizado por la PFPNNA y UNICEF en el 2022, se puede observar que, aunque hay algunos estados que han logrado instaurar el programa y certificar un número considerable de familias de acogida y realiza acogimientos familiares de manera sostenida y regular; en la mayoría de los estados el número de familias certificadas y acogimiento familiares, ha sido limitado a unos cuantos casos y familias. Asimismo, todavía existen entidades en las que nunca ha habido acogimientos familiares formales en los términos previstos por la LGDNNA.

Como se señaló en los primeros capítulos, la implementación del acogimiento familiar no

tiene un carácter optativo, se trata de una medida obligatoria para todas las autoridades del estado para que verdaderamente se puedan priorizar las alternativas de cuidado de tipo familiar. Por ello indispensable seguir haciendo esfuerzos y redoblar las acciones emprendidas hasta ahora para lograr el escalamiento y sostenibilidad del acogimiento familiar en todo el país.

Dentro de los desafíos y acciones puntuales a realizar para fortalecer el acogimiento familiar en el país se destacan las siguientes:

- **Aumento en la inversión y los recursos destinados a la implementación de los programas de acogimiento familiar:**

Dentro de los desafíos más significativos se encuentran en la parte presupuestaria. Cada entidad federativa tiene condiciones diferenciadas, pero en general, es importante que en todos los casos se destinen los recursos necesarios y se generen alianzas con otras organizaciones para asegurar una adecuada implementación y mantenimiento de los programas de acogimiento familiar. Para ello es indispensable que las PPNNA y los Sistemas DIF revisen sus partidas presupuestales e identifiquen caso por caso qué ajustes pueden realizarse para que existan los recursos humanos y materiales para el adecuado funcionamiento de este medio de cuidado alternativo.

- **Personal suficiente, capacitado y con designación exclusiva para la implementación del acogimiento familiar:**

Es muy frecuente que el personal dedicado a la implementación de los programas de acogimiento familiar comparta

otras funciones dentro de las PPNNAs principalmente relacionadas con los procesos de adopción. Ello ha provocado que los programas no puedan crecer y que los procesos de evaluación y certificación y el acompañamiento y seguimiento a las familias y NNA bajo acogimiento familiar sea limitado o lento. Asimismo, la constante rotación y falta de capacitación continua del personal dificultan la implementación de los programas. Contar con equipos multidisciplinarios, suficientes capacitados y con dedicación exclusiva para el acogimiento familiar debe ser una acción prioritaria para el fortalecimiento y escalamiento de este medio de cuidado alternativo.

- **Mayor difusión y apoyo a los programas de acogimiento familiar:** Otro reto importante es que la figura del acogimiento familiar no ha sido suficientemente difundida y

### 5.2.3. Acogimiento pre-adoptivo

Al ser el acogimiento pre-adoptivo una fase dentro del proceso de adopción, los desafíos y acciones concretas para su consolidación y fortalecimiento, se abordan más adelante

### 5.2.4. Acogimiento residencial

Si bien se han verificado en general avances muy importantes en relación con el proceso de regulación de los CAS, aunado a la prevalencia del uso de esta medida de cuidado, existen todavía retos y desafíos importantes, para transitar a un modelo que en el que esta alternativa sea verdaderamente el último recurso y en este caso, se proporcione de acuerdo con los más altos estándares y por el menor tiempo posible a fin de mitigar sus efectos negativos en la vida y desarrollo de las NNA acogidos.

comprendida dentro de la comunidad en general. Persiste la confusión entre el acogimiento familiar y la adopción, y muchas veces el primero es visto como un medio para el segundo. Es prioritario realizar mayores esfuerzos de difusión y promoción del acogimiento familiar a fin de poder contar con un mayor número de familias certificadas que respondan a la finalidad del acogimiento familiar y al perfil de las NNA que requieren de esta modalidad de cuidado. Es crucial implementar campañas de concientización pública y estrategias informativas que informen y eduquen a la sociedad sobre los beneficios del acogimiento familiar para el desarrollo y el bienestar de NNA. Contar con familias suficientes para brindar acogimiento familiar a todas la NNA que lo requieren sigue siendo un gran desafío en México.

dentro de los desafíos y acciones concretas para la consolidación de la adopción como medida para la restitución definitiva del derecho a vivir en familia.

Dentro de los desafíos y acciones puntuales a realizar para fortalecer los procesos de desinstitucionalización y mejoras al acogimiento residencial en el país se destacan las siguientes:

- **El proceso de regulación de los CAS requiere ser revisado:** Las acciones de supervisión que realizan las PPNNAs deben atender criterios claros, objetivos y efectivos que den certeza sobre la protección, bienestar y garantía de derechos de las NNA que viven

en los CAS. Para ello, resulta necesario hacer una reestructuración mediante la revisión exhaustiva tanto de los procesos (registro, autorización, supervisión y certificación) como de su marco regulatorio para alcanzar mecanismos de revisión eficientes, ágiles, constructivos y transparentes, que evite la sobrerregulación, y que actúen oportunamente frente a situaciones de riesgo para las NNA.

- **No todos los CAS se encuentran en el RNACAS:** El RNACAS es una garantía institucional que permite conocer de manera precisa el número de NNA y CAS que existen en cada una de las entidades del país. Sin embargo, el hecho de que no todos los CAS se encuentren en este registro, impide conocer la magnitud precisa de la institucionalización en México, y la ejecución de un monitoreo adecuado sobre el cumplimiento de las disposiciones de la LGDNNA y otras leyes aplicables.

- **Fortalecer los equipos de supervisión:** Se ha identificado que las capacidades operativas de los equipos de supervisión son limitadas especialmente en aquellas entidades que concentran altos índices de CAS, generando inconsistencias en la supervisión tanto de los

servicios de los CAS, como de las situaciones de riesgo para las NNA que viven en esos espacios. Frente a esta situación, además de promover una mayor inversión en personal operativo, es indispensable impulsar esquemas de coordinación y colaboración con la PFPNNA y PPNNNA de otras entidades del país para atender adecuadamente los mandatos en materia de regulación que estipula la LGDNNA.

- **Alentar la transformación del cuidado residencial:** Predomina la visión asistencialista y tutelar dentro del sistema residencial, persisten instituciones con altos índices de población albergada, limitando seriamente el desarrollo integral de NNA, siendo expuestos además a ser víctimas de violencias o abusos, por ello es indispensable generar políticas y mecanismos que impulsen la transición de los modelos de cuidado residencial de CAS públicos, privados o asociaciones civiles por modelos de cuidado de pequeña escala que favorezcan ambientes familiares y/o comunitarios. Esta transición también implica la transición de servicios de cuidado por acciones de fortalecimiento familiar e intervención comunitaria.

### **5.3. Desafíos y acciones por seguir en materia restitución definitiva del derecho a vivir en familia de NNA**

La instauración de las PPNNNA ha marcado un avance fundamental en la protección especial de la niñez y adolescencia en México. Sin embargo, en los últimos años se han evidenciado las diferentes limitaciones o restricciones en sus funciones y alcance, debido a problemas presupuestarios, de personal y de autonomía para llevar a cabo sus responsabilidades, por ejemplo,

en la representación jurídica de NNA en cuidados alternativos, lo que se traduce en retrasos significativos en el seguimiento y la regularización de su situación jurídica.

A esto se suma que los procesos de protección a menudo se ven obstaculizados por retrasos burocráticos y complejidades legales, específicamente en los juzgados donde

suele existir poco personal y poco enfoque de niñez y adolescencia para la definición de sentencias y la priorización en la atención de estos procedimientos.

Estos retrasos tienden a prolongar el tiempo que NNA pasan en algún cuidado alternativo, particularmente en acogimiento residencial, lo que afecta negativamente a su desarrollo, su estabilidad y bienestar.

### **5.3.1. Reintegración o reunificación familiar**

Específicamente respecto a los procesos de reintegración o reunificación familiar, al igual que en el caso de la prevención de la separación familiar existen pocas políticas, programas y servicios familiares y comunitarios focalizados al fortalecimiento familiar y a la superación de las causas de separación, para apoyar que las NNA puedan regresar a entornos familiares en condiciones seguras que garanticen su interés superior.

Es aún frecuente que a los NNA bajo alguna modalidad de cuidado alternativo se les desvincule de sus familias de origen y que éstas continúen careciendo de apoyos familiares y comunitarios adecuados para la adquisición de competencias y habilidades parentales y de condiciones en general que les permitan lograr la reintegración o reunificación familiar.

Uno de los retos más significativos para lograr establecer y practicar la reintegración familiar como medida de cuidado permanente, radica en que no existen muchos equipos

Es necesario que la PFPNNA y las PPNNA a nivel local, realicen todas las acciones que sean necesarias para que las medidas de protección, especialmente aquellas en las que la NNA se encuentra en acogimiento residencial, sean revisadas periódicamente, involucrando a las autoridades correspondientes para asegurar que los NNA no permanezca innecesariamente bajo alguna medida de cuidado alternativo temporal y puedan acceder de manera definitiva a la restitución de su derecho a vivir en familia.

que realicen un trabajo con las familias de origen para prepararlas para esa eventual reintegración. Estas familias pueden enfrentar problemáticas complejas como violencia, abandono, pobreza o abuso de sustancias, que fueron las causantes de la separación del de la niña, niño o adolescente y que deben ser atendidas por equipos especializados para lograr que la familia supere dichas problemáticas. La reintegración familiar — que debería ser la medida definitiva prioritaria en la mayoría de los casos— cuenta con un desarrollo institucional significativamente menor y con menos esfuerzos sistemáticos para su implementación, que otras medidas como la adopción.

En afán de lograr procesos de reintegración exitosos y sostenibles, es indispensable desarrollar programas de intervención y apoyo integrales para estas familias, abordando las causas subyacentes de la separación y fortaleciendo sus capacidades para brindar un cuidado adecuado y protector. El trabajo con las familias de origen exige un enfoque

sensible y especializado, reconociendo las dificultades que enfrentan y brindándoles el apoyo necesario para lograr la estabilidad y el bienestar familiar a largo plazo.

### 5.3.2. Adopción

Específicamente en materia de adopción aún se enfrentan números retos y desafíos para lograr su plena armonización y homologación en todo el país. Dentro de algunos desafíos y acciones puntuales por seguir se destacan las siguientes:

- **La dispersión normativa continúa generando criterios diferenciados y contradictorios que impiden asegurar el interés superior de la niñez:** Hasta ahora existen 14 leyes estatales especiales en materia de adopción; el resto del país se rige por lo dispuesto en las leyes de infancia y adolescencia, los códigos civiles y familiares, así como en lineamientos y reglamentos en la materia. Esto ha generado que existan estándares diferenciados que impiden que todas las NNA gocen de las mismas garantías dentro de su procedimiento de adopción. Por ello avanzar definitivamente en la emisión de una legislación única en materia de adopción debe ser una prioridad de las autoridades en los próximos meses. La PFPNNA debe seguir impulsando la creación de la Ley Nacional de Adopciones, para contar con un marco jurídico único en todo el país.
- **Falta de criterios armonizados para la evaluación y determinación de la idoneidad de las familias:** Es indispensable que, mientras se concreta la publicación de la Ley

En este sentido, la implementación de estas políticas, programas y servicios, en coordinación con todas las autoridades que confirman el SIPINNA, es también una acción prioritaria para fortalecer los procesos de reintegración familiar en el marco de la aplicación del Modelo Nacional.

Nacional de Adopciones, la PFPNNA continúe impulsando la implementación de los criterios para evaluar y determinar la idoneidad de las personas solicitantes de adopción, con el objetivo de asegurar que únicamente adopten aquellas personas que cuenten con todas las habilidades psicológicas y sociales necesarias para garantizar una crianza positiva a NNA susceptibles de adopción.

- **Tasa de éxito en las adopciones:** Asimismo, para asegurar la mayor tasa de éxito posible en adopciones, es imprescindible que las PFPNNA incorporen una metodología objetiva para la asignación de familias certificadas como idóneas con las NNA susceptibles de adopción.

- **Promoción de la adopción, particularmente de adolescentes o niñas y niños mayores:** Deben generarse estrategias más intensas y permanentes para la promoción y difusión de los procedimientos de adopción. En estos esfuerzos pueden incluirse los testimonios de NNA, así como de las familias que han realizado procesos de adopción. Las PFPNNA en conjunto con otras instituciones deben promover la adopción de personas adolescentes y de niñas y niños con discapacidad. Esto implica una transformación cultural a nivel institucional y social para despojar prejuicios y paradigmas incompatibles con la perspectiva de infancia y adolescencia.

- **Alto número de profesionistas que realizan procedimientos de adopción y que no cuentan con una autorización:** El asegurar que todos los profesionistas que intervienen en los procesos de adopción cuenten con la autorización y certificación respectiva de acuerdo con lo establecido por la LGDNNA continúa siendo un reto importante por atender para asegurar la calidad y observancia del interés superior de las NNA.

- **La entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF):** Finalmente, la entrada en vigor del nuevo CNPCF en todo el país en abril de 2027, que conllevará a modificaciones a las prácticas de adopción en todo el país, y la eventual aprobación de la Ley Nacional en materia de adopciones, supondrán un importante reto en materia de formación y capacitación del personal de las PPNNA y de las autoridades judiciales que intervienen en los procesos de adopción.

### **5.3.3. Transición a la autonomía y vida independiente**

La transición a la autonomía y vida independiente es probablemente la vertiente del Modelo Nacional de Cuidados Alternativo que presenta mayores retos y necesidades de atención prioritaria. Como se pudo observar en los capítulos anteriores un número importante de NNA permanecen institucionalizados en CAS por largos periodos, alcanzando dentro de los mismos el límite de la mayoría de edad.

Cuando las y los adolescentes pasaron toda su vida o la mayor parte de esta en el sistema de cuidados y al cumplir los 18 años egresan del único entorno que conocen, en la mayoría de los casos no cuentan con las habilidades mínimas para su vida independiente, no cuentan con educación de calidad, ni una vivienda a donde llegar, o acceso a servicios de salud y trabajo. Esto repercute seriamente en la calidad y posibilidades de vida futura de las personas jóvenes egresadas de los CAS, que en ocasiones terminan viviendo en la calle, incurriendo en actividades delictivas o son reclutadas por el crimen organizado.

Existen casos de un alto nivel de complejidad en el que se imposibilita la restitución del derecho a vivir en familia y la aplicación de otros medios de cuidado alternativo; adolescentes que después de mucho tiempo no se han podido integrar o reunificar con su familia y que cumplen la mayoría de edad. En estos supuestos, es importante que las PPNNA y los CAS garanticen programas adecuados para su transición hacia una vida independiente.

En este sentido es fundamental también desarrollar y fortalecer, en coordinación con todas las autoridades del SIPINNA políticas, programas y servicios focalizados que preparen a las y los adolescentes que se encuentran bajo el sistema de cuidados alternativos, sin posibilidades de adopción o reintegración o integración familiar, para un proceso de adquisición de autonomía y construcción de un proyecto de vida independiente acompañarlos y apoyarlos durante por lo menos 5 o 6 años siguientes a su egreso del sistema.

#### **5.4. Acciones generales para la promoción y cumplimiento del Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes sin cuidado familiar**

Finalmente, a fin de atender cada uno de los retos y desafíos mencionados y avanzar en las acciones prioritarias identificadas, la PFPNNA ha creado un Grupo de Trabajo Materia de Cuidados Alternativos el cual tiene como objetivo la homologación de criterios de actuación y procedimientos que realizan las PPNNA, en el marco de la aplicación de este Modelo Nacional de Cuidados Alternativos para Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidado familiar derivado de la LGDNNA.

Este grupo ha empezado a funcionar a partir del 2025, como un espacio de seguimiento permanente para la implementación de este Modelo Nacional y para la revisión de nuevas necesidades y prioridades que surjan en el marco de la implementación, fortalecimiento y mejoramiento de este.

Los trabajos de este grupo; la continuación de la promoción de litigios estratégicos que sienten precedentes en favor del interés superior de las NNA y el derecho a vivir en familia; la promoción e impulso de reformas legislativas necesarias para el fortalecimiento del Modelo; la coordinación con otras autoridades del Sistema de protección Integral de Derechos de NNNA; el fortalecimiento a los sistemas de registro e información y la generación de alianzas serán prioridades centrales de la PFPNNA junto con el apoyo de UNICEF México y otros aliados, para lograr la consolidación de la transformación del Sistema de Cuidados Alternativos y que México pueda ser garantizar de manera efectiva el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a vivir y crecer en una familia que les brinde todo el amor, protección y cuidado que requieren para alcanzar su máximo potencial.

## Referencias

### Instrumentos internacionales

- Convención sobre los Derechos del Niño Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

[\*Convención sobre los Derechos del Niño | OHCHR\*](#)

- Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños Aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/64/142 del 18 de diciembre de 2009.

[\*Document Viewer\*](#)

- Opinión Consultiva OC-17/2002: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, del 28 de agosto de 2002. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[\*Microsoft Word - seriea 17 esp.doc\*](#)

### Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[\*diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf\*](#)

- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del 4 de diciembre de 2014.

[\*diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf\*](#)

- Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del 2 de diciembre de 2015

[\*https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGDNNA.pdf\*](#)

- Código Nacional de Procedimientos Penales, del 5 de marzo de 2014.

[\*https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp/CNPP\\_orig\\_05mar14.pdf\*](#)

- Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el 7 de junio de 2023.

[\*https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPCF.pdf\*](#)

### Acuerdos, lineamientos, manuales y guías emitidos por la PFPNNA

#### Acogimiento Familiar

- Programa Nacional de Familias de Acogida, (PRONFAC), 2021.

[\*Programa Nacional Familias Acogida..pdf\*](#)

- Guía para la Implementación del Programa Nacional de Familias de Acogida. PFPNNA-JUCONI, 2022.

[\*Gui a para la Implementacion de Familias de Acogida..pdf\*](#)

- Acuerdo por el que se determina información adicional para la administración, operación y actualización del registro de las certificaciones otorgadas a una familia para fungir como familia de acogida.

[\*info adicional registros.pdf\*](#)

- Acuerdo por el que se requiere información complementaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, para las familias interesadas que soliciten a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes la autorización para constituirse como Familia de Acogida y contar con la certificación correspondiente.

[\*info complementaria interes.pdf\*](#)

- Lineamientos para la integración del consejo técnico de evaluación que resolverá respecto de la emisión para la certificación a familias de acogida.

[\*Consejo Tecnico.pdf\*](#)

## Acogimiento residencial

- Acuerdo por el que se emite el Protocolo de Supervisión a Centros de Asistencia Social.

[Protocolo\\_Supervision.pdf](#)

- Lineamientos para la autorización, registro, certificación, supervisión y revocación del funcionamiento de Centro de Asistencia Social de niñas, niños y adolescentes.

[ARCS\\_CAS.pdf](#)

- Manual para supervisión de centros de asistencia social.

[manual\\_supervision.pdf](#)

## Adopción

- Lineamientos para la certificación de casos de niñas, niños y adolescentes en situación de exposición o abandono y para decretar su susceptibilidad de adopción del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

[lin\\_certificacion.pdf](#)

- Lineamientos en materia de adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con fecha de aprobación de 17 de diciembre de 2024.

[Lineamientos\\_Adopcion\\_2024.pdf](#)

## Reintegración familiar

- Reunificación e integración familiar y comunitaria de niñas, niños y adolescentes: Guía para las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que ejercen la protección especializada de sus derechos. PFPNNA, UNICEF, RELAF.

[Guía\\_Reunificación\\_e\\_integración\\_familiar\\_y\\_comunitaria\\_de\\_niñas\\_niños\\_y\\_adolescentes\\_|Sistema\\_Nacional\\_DIF\\_|Gobierno\\_|gob.mx](#)

## Otros documentos de referencia

- Avanzando en la implementación de las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”, Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N., Reino Unido, 2012.

[Avanzando\\_en\\_la\\_implementación\\_de\\_las\\_Directrices\\_sobre\\_las\\_modalidades\\_alternativas\\_de\\_cuidado\\_de\\_los\\_niños](#)

- “La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe”, UNICEF, 2013.

[UNICEFLaSituaciondeNNAenInstitucionesenLAC.pdf](#)

- Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 17 de octubre de 2013.

[COMISIÓN\\_INTERAMERICANA\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS](#)

- Más allá de la institucionalización, una hoja de ruta para la reforma del sistema de protección y cuidado infantil destinada a los Gobiernos de América Latina y el Caribe. Hope and Homes for Children-UNICEF, 2021.

[Más\\_allá\\_del\\_cuidado\\_institucional\\_|UNICEF](#)

- “Efectos de la institucionalización”, Alejandra Sánchez Yanes

[EFFECTOS-DE-LA-INSTITUCIONALIZACIÓN..pdf](#)

- Reporte Mundial sobre Violencia contra los Niños, Naciones Unidas, Pinheiro, P., 2006.

[Estudio\\_de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_sobre\\_la\\_violencia\\_contra\\_los\\_niños\\_|OHCHR](#)



**Salud**  
Secretaría de Salud

**SNDIF**

SISTEMA NACIONAL PARA  
EL DESARROLLO INTEGRAL  
DE LA FAMILIA

**unicef**   
para cada infancia

PROCURADURÍA FEDERAL Y  
PROCURADURÍAS ESTATALES  
DE PROTECCIÓN DE NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES