

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE ADOLESCENTES EMBARAZADAS: ¿QUÉ ALCANCE TIENEN LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y LA FACULTAD DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA A CARGO DE LAS PROCURADURÍAS DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES?

Oliver CASTEÑADA CORREA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco normativo.* III. *Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años.* IV. *Restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes ante cualquier hecho que los vulnere.* V. *Protección de derechos de personas menores de 18 años en procedimientos administrativos y jurisdiccionales.* VI. *Caso hipotético de vulneración de derechos de adolescentes embarazadas y alcance de las medidas adoptadas.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Fuentes de consulta.*

I. INTRODUCCIÓN

En México, de conformidad con lo establecido en el artículo 5o. de La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes las personas de entre 12 años cumplidos y menores de 18 años de edad.

* Maestro en derecho por la UNAM; actualmente es procurador federal de protección de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, para el año 2020, la población de este grupo alcanzó los 38.2 millones de personas, (49.3% mujeres y 50.7% hombres), de los que 25.2 millones eran niñas y niños, y 13 millones adolescentes.

La adolescencia, según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), es la fase de la vida que va de la niñez a la edad adulta, desde los 10 y hasta los 19 años, la cual tiene una dimensión biológica (física y psicológica) y otra sociocultural. A su vez, la OMS divide a la adolescencia en etapas a partir del desarrollo psicosocial del adolescente, teniendo en cuenta la cultura y el estilo de vida de acuerdo a lo siguiente: adolescencia temprana, entre 10 y 13 años; adolescencia intermedia, entre 14 y 16 años, y adolescencia tardía, entre 17 y 19 años.² Esta delimitación de la edad se considera útil para fines de políticas públicas.

Uno de los grandes retos que enfrenta la sociedad mexicana se relaciona con el embarazo a temprana edad, pues de acuerdo con información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el trienio 2006-2008 la tasa de embarazo adolescente era de 70.9 por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años; para 2011-2013 se incrementó a 77.0 nacimientos, y en el trienio 2015-2017 fue de 70.6 nacimientos; lo que coloca a México en el primer lugar en el número de embarazos en mujeres de 15 a 19 años dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que en 2019 registró una tasa promedio de 13.7 nacimientos por cada 1,000 mujeres de 15 a 19 años.³

Con este escenario, no es de extrañar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhorte a los Estados a im-

² Programa de Orientación en Salud Adolescente para Proveedores de Salud, Departamento de Salud y Desarrollo del Niño y el Adolescente, Organización Mundial de la Salud, pp. 66 y 67.

³ Estadísticas a propósito del Día Mundial para la Prevención del Embarazo No Planificado en Adolescentes (datos nacionales), septiembre de 2021, disponible en: <https://cutt.ly/i4pdlP4>, última fecha de consulta: 14 de marzo de 2023.

plementar políticas, protocolos y otros instrumentos para garantizar el acceso a una salud sexual y reproductiva integral, además de considerar de gran importancia que esta perspectiva en materia de salud se implemente en el sistema educativo con base en información objetiva y accesible conforme a la edad de cada niña y niño, siendo adaptada a su nivel de desarrollo de modo que estén en condiciones de conocer el contenido de los derechos sexuales y reproductivos, brindándoles herramientas para identificar riesgos y situaciones de violencia sexual desde un punto de vista preventivo.⁴

Los derechos sexuales y reproductivos están relacionados con la libertad de las personas a decidir sobre su sexualidad y su libre ejercicio, estos derechos abarcan, entre otros: el derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones o violencia; contar con acceso a educación sexual desde temprana edad, dirigida al desarrollo de la persona y el ejercicio responsable de la sexualidad en forma plena, libre e informada, y a tener acceso a servicios médicos de calidad, adecuada y digna para la salud.⁵

El conocimiento de los derechos implica que las personas puedan exigir su efectiva realización, razón por la que el Comité Promotor de la Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes, conformado por instituciones, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil en México, se dio a la tarea de actualizar la Cartilla como parte de un esfuerzo coordinado para favorecer el reconocimiento y ejercicio de los derechos sexuales de la población adolescente y joven de nuestro país (de 10 a 29

⁴ OEA, “CIDH: los Estados y la sociedad deben proteger a niñas y adolescentes de toda violencia”, Comunicado de Prensa, 11 de octubre de 2022, disponible en: <https://cutt.ly/t4pdKQR>, última fecha de consulta: 14 de marzo de 2023.

⁵ ONU, “Derechos sexuales y reproductivos”, Naciones Unidas, Derechos Humanos, disponible en: <https://cutt.ly/44pdNu1>.

años). Actualmente la cartilla consta de catorce derechos⁶ y para efectos del presente trabajo, mencionaremos los siguientes:⁷

- a) Decidir sobre la vida reproductiva: el Estado debe garantizar y promover el acceso a la información y a los servicios de salud con pertinencia cultural, garantizando el derecho a la confidencialidad, incluyendo el acceso a todos los métodos anticonceptivos, la atención de un embarazo saludable y los servicios de aborto legal y seguro.
- b) Información sobre sexualidad: el Estado debe garantizar el acceso a la información de manera continua y con pertinencia intercultural a través de los sectores e instituciones competentes, especialmente en los servicios de salud y educativos.
- c) Educación integral en sexualidad: el Estado debe implementar, fortalecer y actualizar los programas y estrategias de educación integral en sexualidad, involucrando a distintas instancias, sobre todo las educativas y de salud, incluyendo la formación de personal de educación y salud en todos los niveles.
- d) Servicios de salud sexual y reproductiva: es obligación del Estado garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva que promuevan la toma de decisiones de forma libre, informada y autónoma, así como la capacitación y sensibilización permanente del personal de los servicios de salud para atender a adolescentes y jóvenes.

Conforme a lo anterior, el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, así como los derechos que se puedan ver afectados con motivo de la restricción o vulneración de

⁶ Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes, 2a. ed., México, 2016, disponible en: <https://cutt.ly/54pd6rb>.

⁷ *Ibidem*, pp. 19-21.

sus derechos sexuales y reproductivos, como pueden ser: la educación, la salud, una vida libre de violencia y la seguridad jurídica, entre otros, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

II. MARCO NORMATIVO

México cuenta con un marco jurídico de protección de los derechos de la niñez que toma como base a la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que tanto a nivel constitucional como legal se establece con precisión el derecho que tienen niñas, niños y adolescentes a disfrutar de una vida plena en condiciones acordes a su dignidad y que garanticen su desarrollo integral, al igual que la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos, así como prevenir, atender, sancionar y erradicar todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida.

Es así que la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Estado mexicano el 21 de septiembre de 1990, considera como niño a todo ser humano menor de 18 años de edad y, entre otros derechos, contempla en el artículo 24 el reconocimiento al derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, por lo que los Estados se asegurarán que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de servicios sanitarios y deberán adoptar las medidas apropiadas, entre otras, para asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres.⁸

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 3o. que el Estado debe priorizar

⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF, disponible en: <https://cutt.ly/t4pfuZG>.

el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos; por su parte, en el artículo 4o. se contempla que en todas las decisiones y actuaciones el Estado debe cumplir con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, teniendo los niños y las niñas derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), artículo 15, prevé que las niñas, niños y adolescentes deberán disfrutar de una vida plena en condiciones acordes a su dignidad y que garanticen su desarrollo integral. Por su parte, el artículo 46 establece que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y libre desarrollo de su personalidad; mientras que el artículo 48 obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus competencias, a adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar su reincorporación a la vida cotidiana.

Sin dejar de lado el carácter interdependiente que tienen los derechos humanos, se debe destacar el contenido del artículo 50 de la LGDNNA (fracciones V, VI, VII y XI) que contempla el *derecho a la protección de la salud y a la seguridad social*, al establecer que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, por lo que las autoridades federales, estatales y municipales deberán coordinarse para:

- Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda

y custodia de niñas, niños y adolescentes y la educación y servicios en materia de salud sexual y reproductiva.

- Establecer las medidas tendentes a prevenir embarazos de las niñas y las adolescentes.
- Asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos, y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años, así como garantizar el acceso a métodos anticonceptivos.
- Proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva.

Por último, resulta relevante destacar el artículo 58 de la LGDNNA respecto al *derecho a la educación* que establece la obligación de proveer a las niñas, niños y adolescentes (NNA) de educación sexual integral conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, que les permitan ejercer de manera informada y responsable sus derechos.

De esta referencia general de algunas de las disposiciones jurídicas en materia de protección de derechos de la niñez y la adolescencia en México, se observa una serie de obligaciones a cargo del Estado que deben traducirse en políticas públicas que, entre otras cosas, consideren la provisión de bienes y servicios destinados al bienestar de la niñez y la adolescencia de nuestro país, de tal suerte que el ejercicio efectivo de los derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva sea garantizado, ya sea de forma directa o bien mediante el uso de los mecanismos establecidos legalmente para prevenir, proteger o restituir dicho ejercicio de derechos cuando los mismos sean restringidos, limitados o vulnerados por cualquier persona.

III. RUTA PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS Y ADOLESCENTES MADRES Y/O EMBARAZADAS MENORES DE 15 AÑOS

Considerando la importancia que reviste el tema de embarazos en adolescentes, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea), en su informe 2019, estableció la “Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años del estado de Hidalgo”, que tiene como objetivo la detección, atención y protección integral de las niñas y adolescentes madres y/o embarazadas (NAME) menores de 15 años hasta la restitución de derechos.⁹

Con la citada Ruta se busca que las dependencias de la administración pública estatal y/o municipal, en coordinación con la sociedad civil organizada, identifiquen, atiendan y protejan de manera integral, hasta la restitución de sus derechos, a las niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años y a sus hijas e hijos. Considerando como primer paso la detección en los diferentes espacios en los que interactúan las adolescentes: de salud, escolar, familiar, de procuración de justicia, deportivos y de convivencia comunitaria, entre otros. Dentro de la Ruta se contempla la participación de los siguientes actores:¹⁰

- 1) Para primer contacto e identificar a la NAME, así como llevar a cabo un registro en sistema, generar alertas y notificar al Ministerio Público y las procuradurías de protección: escuelas, instituciones de salud, casas de la mujer y niño indígena, centros deportivos, casas de la cultura,

⁹ Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea), Informe 2019, p. 26, disponible en: <https://cult.ly/54pffUe>.

¹⁰ Ruta para la Atención y Protección de Niñas y Adolescentes Madres y/o Embarazadas Menores de 15 Años, modelo ajustado al estado de Hidalgo, Grupo Interinstitucional para Prevenir el Embarazo en Adolescentes, Subgrupo para Erradicar el Embarazo en Adolescentes y Niñas Menores de 15 años, Sipinna, p. 5.

centros de justicia para las mujeres; así como instalaciones de las instituciones que fungen como primer contacto: sistemas de protección de niñas, niños y adolescentes estatales y municipales, las autoridades de primer contacto de los ayuntamientos, el Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Alto Riesgo, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras.

- 2) Instancias de salud: para atención de urgencia, acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, atención al embarazo, garantizar servicios de salud a hijas e hijos de las NAME, otorgar atención conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016; para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como de la persona recién nacida, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005; violencia familiar, sexual y contra las mujeres, criterios para la prevención y atención, y la Norma Oficial Mexicana NOM-047-SSA2-2015 para la atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años de edad, y paquete garantizado de servicios.
- 3) Procuradurías de protección: notifica plan/es de restitución de derechos y da seguimiento hasta su cumplimiento, realiza diagnóstico, elabora plan de restitución de derechos para la NAME e hijas/os, constituye un equipo multidisciplinario para la elaboración de plan de restitución de derechos, la persona consejera otorga acompañamiento psicológico y representación coadyuvante ante el Ministerio Público.
- 4) Ministerio Público: ejerce acción penal hasta obtener sentencia y reparación del daño, inicia carpeta de investigación, decreta medidas de protección para la NAME, ejecuta acción penal, otorga atención con personal sensibilizado en derechos de NNA y víctimas de violación sexual.
- 5) Administración pública estatal y/o municipal: da cumplimiento a plan/es de restitución de derechos, lleva a

cabo procedimientos de atención médica a las NAME, atención a víctimas de violencia sexual, programas y apoyos, servicios disponibles para hijas e hijos de las NAME (0 a 5 años).

- 6) Red de personas monitoras: monitorea la atención y servicios brindados a la NAME e hijas/os, revisa el sistema e identifica alertas, en caso de que no se lleve a cabo la restitución de derechos notifica a las procuradurías.

También, el Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GIPEA) elaboró la *Guía para la implementación de la Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años*, en virtud de que el embarazo a una temprana edad representa un grave riesgo a la salud y la vida de la adolescente y puede estar asociada con un acto de violencia sexual, por lo que establece la implementación de acciones para intervenir y coadyuvar a la protección y restitución de los derechos de las adolescentes y de sus hijas e hijos.¹¹

La citada *Guía* establece que cuando estamos en presencia de un caso de embarazo en adolescentes menores de 15 años, antes de iniciar cualquier procedimiento médico, se debe efectuar el proceso de asesoría y consentimiento informado, mediante explicaciones claras y completas al paciente y a su acompañante. El personal de salud tiene la obligación de explicar, en términos que puedan ser comprendidos, todo los procesos y procedimientos que se van a realizar, actuando en todo momento dentro del marco de respeto a los derechos humanos. En caso de ser necesario se deberá contar con un intérprete-traductor, asimismo se debe asegurar el respeto a la seguridad, privacidad, pudor y confidencialidad de la paciente para salvaguardar la información de su estado de salud y datos personales, así como sus derechos

¹¹ *Guía para la implementación de la Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años*, Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, agosto de 2020, disponible en: <https://cutt.ly/u4pfEmg>.

sexuales y reproductivos. En el supuesto de violación sexual se debe informar oportunamente a la víctima sobre su derecho al suministro de la pastilla anticonceptiva de emergencia y, en su caso, con absoluto respeto a su voluntad informada a la interrupción voluntaria del embarazo.

Con base en el reconocimiento del embarazo en adolescentes como un problema público en términos de política pública, el diseño e implementación de la Ruta considera, entre otras cosas, la posibilidad de brindar acompañamiento y protección a las adolescentes embarazadas de forma coordinada entre diversos actores, lo que para las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes en los tres órdenes de gobierno conlleva la obligación de intervenir cuando se identifique alguna limitación, restricción o vulneración a los derechos de una adolescente en esta condición, a efecto de instrumentar el procedimiento de restitución de derechos, o bien para brindar asesoría o representación jurídica en los casos de que una niña, niño o adolescente esté involucrado en un proceso administrativo o jurisdiccional, como se comentará más adelante.

IV. RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ANTE CUALQUIER HECHO QUE LOS VULNERE

Actualmente existe en México una Procuraduría Federal de Protección de NNA, 32 procuradurías de protección estatales y 938 procuradurías de protección municipales. Su labor consiste en procurar la efectiva protección y restitución de los derechos de este grupo etario, es decir, generar acciones tendentes al ejercicio de los mismos y con ello hacer posible el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Conforme a lo establecido en la LGDNNA, estas autoridades cuentan con atribuciones para coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección integral y restitución

de los derechos de niñas, niños y adolescentes; solicitar al Ministerio Público competente la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, así como ordenar, fundada y motivadamente, bajo su más estricta responsabilidad, la aplicación de medidas urgentes de protección especial cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la atribución de coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se ejerce con la aplicación del procedimiento de restitución de derechos, cuando hay reportes o indicios de derechos restringidos, limitados o vulnerados, para tal efecto es necesario realizar un diagnóstico de la situación de los derechos de una persona o grupo de personas menores de 18 años con el apoyo de un equipo multidisciplinario integrado por especialistas en psicología, trabajo social, medicina y derecho, quienes deben intervenir en el orden mencionado y con base en su reporte de trabajo integrar el diagnóstico que dé cuenta de los derechos que se encuentren vulnerados.

Con base en esta información se elabora un Plan de Restitución de Derechos, documento que contempla una ruta a seguir para prevenir, proteger o restituir el ejercicio de los derechos que están siendo vulnerados o restringidos, a efecto de emitir las correspondientes medidas de protección, que son los actos de autoridad que emiten las procuradurías de protección en donde se determinan las acciones que deberá realizar alguna persona física o moral, ya sea del sector público, social o privado, hasta la total protección o restitución de los derechos que hayan sido vulnerados, velando en todo momento por el interés superior de la niñez y en atención al caso concreto.

Cuando se trata de la emisión de medidas de protección especiales se faculta a las procuradurías de protección para instruir a distintas personas o instituciones la coadyuvancia, con el fin de que éstas, en el ámbito de su competencia, lleven a cabo las acciones solicitadas. Algunos ejemplos de medidas de protección

especial son: inclusión de la niña, niño o adolescente y su familia en programas de asistencia social, servicios de salud, inscripción o reingreso a la escuela, atención psicoemocional especializada, inscripción en el registro civil y obtención de acta de nacimiento, o bien acogimiento familiar o residencial temporal.

En caso de que sea necesaria la emisión de medidas de protección urgentes, que son las que se determinan y ejecutan cuando se detecta riesgo inminente contra la vida, la libertad o la integridad de los NNA para asegurar la protección inmediata, es necesario dar aviso al Ministerio Público competente, quien deberá decretarlas a más tardar durante las siguientes tres horas a la recepción de la solicitud, dando aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente. En este sentido, la autoridad jurisdiccional competente deberá pronunciarse dentro de las 24 horas siguientes a la imposición de la medida urgente de protección sobre su cancelación, ratificación o modificación. Como ejemplo de este tipo de medida podemos considerar la atención médica inmediata para una adolescente embarazada por parte de alguna institución del sistema nacional de salud cuando exista alguna situación de riesgo en los términos descritos.

Al respecto, es importante destacar la determinación del interés superior del menor que, como ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (jurisprudencia),¹² es un concepto triple al ser: 1) un derecho sustantivo; 2) un principio jurídico interpretativo fundamental, y 3) una norma de procedimiento; que debe ser observado en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño, lo que significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial. En este sentido, el interés superior del niño debe ser integrado en todas las medidas concernientes a NNA que tomen las instituciones públicas o pri-

¹² Tesis: 2a./J. 113/2019 (10a.), Segunda Sala, agosto de 2019, t. III, p. 2328. Derechos de las niñas, niños y adolescentes. El interés superior del menor se erige como la consideración primordial que debe de atenderse en cualquier decisión que les afecte.

vadas de bienestar, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Este contexto implica que las decisiones que se tomen permitan que los derechos de la NNA se ejerzan plenamente y sean considerados de manera integral al igual que su opinión.

Por último, es de señalar que la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes puso en marcha el Protocolo de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Delito y en Condiciones de Vulnerabilidad¹³ para definir el procedimiento que se debe llevar a cabo, a efecto de restituir los derechos que se adviertan vulnerados sobre niñas, niños y que se encuentren en este supuesto.

V. PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES

La representación en procedimientos judiciales y administrativos cuando están involucrados niños, niñas y adolescentes es un derecho que consiste en subsanar la imposibilidad que tienen para ejercer plenamente sus derechos por sí mismos, sin que éstos les sean restringidos y conculcados.¹⁴

De conformidad con lo establecido en el artículo 122, fracción II de la LGDNNA, las procuradurías de protección cuentan con facultades para prestar la representación jurídica en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, así como para intervenir oficiosamente.

¹³ Protocolo de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Delito y en Condiciones de Vulnerabilidad, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de julio de 2020, disponible en: <https://cutt.ly/X4pjb81>.

¹⁴ Manual práctico para el ejercicio de la representación de niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos administrativos y judiciales desde las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes, *¿Cómo representar a niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos y judiciales?*, SNDIF/UNICEF, 2019, disponible en: <https://cutt.ly/t4pgosY>.

mente, con representación coadyuvante, en este mismo tipo de procedimientos.

La LGDNNA, en su artículo 4o. hace referencia a tres vertientes de representación jurídica: 1) representación originaria; 2) representación coadyuvante, y 3) representación en suplencia. Por cuanto hace a la representación originaria, se entiende como aquella que corre a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela (la puede ejercer la familia de origen o externa y puede ser revocada); la *representación en suplencia* se lleva a cabo a falta de quienes ejerzan la representación originaria, y la *representación en coadyuvancia*, se realiza en apoyo a quien ejerce la representación originaria o a quien se encuentre ejerciéndola.

En este sentido, la representación coadyuvante se define como el acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa quedará a cargo de las procuradurías de protección conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Al respecto, las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno deben garantizar que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante. Este tipo de representación coexiste con la representación originaria, con independencia de que quienes ejerzan esta última hayan iniciado o promovido los procedimientos jurisdiccionales o administrativos.

En cuanto a la representación en suplencia, ésta corre a cargo de las procuradurías de protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, de igual forma sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Este tipo de representación opera a falta de quienes ejerzan la representación originaria o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente con base en el interés superior de la niñez.

Ejemplo de esto es lo que marca el párrafo tercero del artículo 106 de la LGDNNA, el cual indica que cuando existan indicios de conflicto de interés entre quienes ejerzan la representación originaria o de éstos con niñas, niños y adolescentes o por una representación deficiente o dolosa, y a petición del Ministerio Público de la Procuraduría de Protección competente o de oficio, el órgano jurisdiccional o administrativo que conozca del asunto deberá sustanciar por vía incidental un procedimiento sumario de restricción, suspensión o revocación de la representación originaria, según sea el caso, para efectos de que la Procuraduría de Protección competente ejerza la representación en suplencia.

Asimismo, es de señalar que, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con registro digital 2025200, la representación especial a favor de la niña, el niño o el adolescente prevista en la Ley de Amparo es una representación en suplencia, la cual, en el particular caso de conflicto de interés entre la persona menor de edad y quien ejerce la patria potestad o tutela, tiene el efecto jurídico de sustituir dicha representación originaria para efectos del juicio de amparo.¹⁵

Es decir, la representación en suplencia se brinda excepcionalmente puesto que implica que niñas, niños y adolescentes carezcan de representación originaria, es decir, que no cuenten con una figura como sus progenitores o tutores. Por su parte, la representación en coadyuvancia se ejerce de manera oficiosa, constituyendo en principio un acompañamiento a la representación originaria, que estará presente en todos los procedimientos judiciales y administrativos en los que participen niñas, niños y adolescentes. Siendo de gran relevancia resaltar que la facultad de representación por parte de las procuradurías no limita que otros actores, como pueden ser defensores públicos o privados, puedan llevar a cabo el patrocinio jurídico de niñas, niños y adolescentes.

¹⁵ Tesis 1a./J. 88/2022 (11a.), Undécima Época, Primera Sala, septiembre de 2022, t. III, p. 2862.

Aunado a lo anterior, para efectos de la representación jurídica, se debe tomar en cuenta que la autoridad deber respetar el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes, el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso, así como el derecho de prioridad, entre otros, por lo cual a continuación se citan las implicaciones de cada uno de ellos:

- 1) Derecho de participación a niñas, niños y adolescentes: se debe considerar su edad, grado de desarrollo cognoscitivo y madurez a efecto de que sean informados, opinen, sean escuchados y se tome en cuenta su opinión en las decisiones que se adopten en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que estén involucrados y que puedan afectar su vida, su persona y sus derechos en general.
- 2) Derecho a la seguridad jurídica y debido proceso: la LGDNNA, en sus artículos 83 y 84, dispone un catálogo amplio de medidas que las autoridades que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo, o que realicen cualquier acto de autoridad que involucre a NNA, están obligadas a adoptar para actuar con perspectiva de infancia. Entre ellas se encuentran: implementar mecanismos de apoyo para la participación en investigaciones o en procesos judiciales; garantizar que NNA sean siempre representados por las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes (PPNNA), ejerciendo representación suplente o coadyuvante; ponderar, previo a citar a una NNA a alguna diligencia, la pertinencia de la misma (edad, madurez, estado psicológico); usar un lenguaje accesible para niñas, niños y adolescentes que facilite su interacción con las instituciones y procesos; garantizar el acompañamiento de NNA por parte de su familia; garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez.

- 3) Derecho de prioridad: reconocido en el artículo 17 de la LGDNNA y que supone otorgar un tratamiento preferente en los casos que involucran a personas menores de edad frente a personas adultas. El cumplimiento de este derecho es fundamental para NNA víctimas, puesto que el retardo en la resolución de sus asuntos puede generar, por el simple transcurso del tiempo, un estado de incertidumbre en su situación jurídica, y ello podría significar una forma de revictimización.

En otro orden de ideas, es importante tener presente que las procuradurías de protección también tienen la obligación de brindar asesoría jurídica orientada a informar sobre el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en aspectos relativos a su protección, así como a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes o personas que los tengan bajo su responsabilidad.

De lo anterior se desprende que las procuradurías de protección brindan asesoría y representación jurídica a niñas, niños y adolescentes con el objetivo de que puedan ejercer sus derechos humanos y, particularmente, para que la autoridad en los procedimientos judiciales y administrativos respete sus derechos asociados a la seguridad jurídica y debido proceso, el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes y el derecho de prioridad, entre otros, cuando se diriman controversias que les afecten, para que se resuelva con perspectiva de niñez y adolescencia.

VI. CASO HIPOTÉTICO DE VULNERACIÓN DE DERECHOS DE ADOLESCENTES EMBARAZADAS Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

En el marco de la LGDNNA, se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos de conformidad con los

principios de universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia, así como a quienes pudieran encontrarse en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apatridia, o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.

En este sentido, se considera que las adolescentes embarazadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y mayormente expuestas a que se presente una afectación o vulneración a sus derechos. La afectación referida se puede ver reflejada en el momento en el que se impide a una adolescente embarazada la interrupción del embarazo a causa de factores externos como su entorno familiar y de servicios de salud, como se refleja en el siguiente caso hipotético:

Adolescente embarazada que se encuentra bajo cuidados alternativos en un Centro de Asistencia Social perteneciente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y que desea interrumpir su embarazo; sin embargo, la clínica de atención médica se niega a prestar el servicio de interrupción de embarazo, en virtud de que no cuenta con la autorización de sus padres o tutores.

Lo anterior considerando que la legislación de la entidad donde radica la adolescente permite llevar a cabo la interrupción voluntaria del embarazo si se cuenta con el consentimiento de sus padres o tutores.

En el supuesto antes citado, el procedimiento de restitución de derechos inicia cuando la Procuraduría de Protección tiene conocimiento del caso a través de cualquier medio, para lo cual el área de Medidas de Protección y Restitución de Derechos solicitará la intervención del grupo multidisciplinario quien, a través de entrevistas, impresiones, revisiones, estudios y observación, identificará los derechos vulnerados o restringidos.

Con el objeto de salvaguardar la integridad física de la adolescente, el profesional médico del grupo multidisciplinario realizará la revisión médica en presencia de algún familiar o persona de confianza de la adolescente, y de requerir atención médica u hospitalaria de manera inmediata el personal adscrito al área de Medidas de Protección y Restitución de Derechos emitirá la medida de Protección Urgente, dando vista mediante oficio y de manera inmediata al Ministerio Público competente.

Si el estado de salud de la adolescente es óptimo para continuar con el procedimiento, los especialistas en materia de psicología y trabajo social del grupo multidisciplinario elaborarán el estudio psicológico y el diagnóstico social de la adolescente y de las personas involucradas en su entorno físico y social. A continuación, la adolescente será atendida por el profesionista en derecho quien le informará y orientará respecto de sus derechos y su situación jurídica.

Derivado del resultado del diagnóstico inicial se considera que los derechos vulnerados son los siguientes:

- Derecho a decidir sobre su vida reproductiva.
- Derecho a interrumpir el embarazo.
- Derecho a la participación.
- Derecho a la protección de la salud y seguridad social.
- Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.

En este sentido, el grupo multidisciplinario elaborará el Plan de Restitución de Derechos, llevando a cabo las gestiones para identificar las instituciones involucradas a fin de que coadyuven en la protección o restitución de los derechos de la adolescente emitiendo las medidas de protección que van a consistir en lo siguiente:

- Vinculación al Centro de Asistencia Social y a la Clínica de Atención Médica del Sector Salud, a efecto de que lleven a cabo las siguientes acciones:
 - a) el titular del Centro de Asistencia Social, en su carácter de tutor legal, donde se encuentra la adolescente deberá emitir la autorización (habiendo tomando en cuenta la opinión de la adolescente) a efecto que se pueda llevar a cabo la interrupción del embarazo;
 - b) el director de la Clínica de Atención Médica del Sector Salud le deberá prestar a la adolescente el servicio de interrupción del embarazo toda vez que se cuenta con el consentimiento del tutor de la adolescente (titular del Centro de Asistencia Social).

Una vez implementadas las Medidas de Protección, el área de Medidas de Protección y Restitución de Derechos dará seguimiento para cerciorarse que los derechos vulnerados han sido restablecidos. De advertirse el incumplimiento de la medida de protección impuesta y, atendiendo al interés superior de la niñez, solicitará un informe a fin de que la autoridad a la que se vinculó, ya sea el titular del Centro de Asistencia Social o el director de la Clínica de Atención Médica del Sector Salud, exponga de manera fundada y motivada las razones por las que no se ha llevado a cabo su ejecución, y una vez recibido el informe valorará las causas de incumplimiento.

De encontrar que el incumplimiento de la medida de protección no se encuentra debidamente fundada o motivada, dará vista a la Secretaría de Salud y al SNDIF para que, en su caso, emitan la sanción correspondiente con independencia de que se tomen otras medidas legales a efecto de deslindar las responsabilidades que puedan surgir a cargo de las personas involucradas, como podría ser el inicio de carpetas de investigación por la comisión de hechos considerados delitos por la ley penal.

No obstante, el inicio de estos procedimientos legales para hacer responsables a quienes incumplan medidas de protección

emitidas por alguna PPNNA no significará que éstas seguirán buscando el cumplimiento de su determinación por la vía que resulte idónea en aras del interés superior de la adolescente, ya que la restitución de los derechos depende de las acciones que el destinatario realice por tener la capacidad de hacerlo, tratándose de particulares, o bien, por estar facultado para ello, en caso de instituciones públicas.

En el caso hipotético antes referido, se consideró que la legislación de la entidad donde radica la adolescente permite llevar a cabo la interrupción voluntaria del embarazo si se cuenta con el consentimiento de sus padres o tutores. No obstante, si el caso se hubiera presentado en una entidad donde la legislación no permitiera llevar a cabo la interrupción voluntaria del embarazo, existiría una limitación para la determinación de las medidas de protección por parte de las procuradurías de protección, que tendrían que ajustarse a la legislación vigente de la entidad, so pena de incurrir en algún tipo de responsabilidad.

En ese contexto, la judicialización del caso se convierte en otra alternativa en donde las procuradurías de protección están facultadas para representar jurídicamente a la adolescente y solicitar la aplicación del criterio de la SCJN,¹⁶ a considerar que son inconstitucionales las normas penales de las entidades federativas que criminalicen el aborto de manera absoluta, a efecto de que no se aplique ninguna sanción. Sin embargo, como se ha referido con anterioridad, la facultad de representación jurídica de niñas, niños y adolescentes está enfocada en procurar que la actuación de las autoridades administrativas o jurisdiccionales resuelvan los

¹⁶ Suprema Corte declara inconstitucional la criminalización total del aborto, Comunicados de Prensa, septiembre de 2021, Acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Coahuila, demandando la invalidez de los artículos 195, 196 y 224, fracción II del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 990, publicado en el *Periódico Oficial* local el 27 de octubre de 2017, disponible en: <https://cutt.ly/m4pgTMh>, última fecha de consulta: 14 de marzo de 2023.

procedimientos respectivos con perspectiva de niñez, lo que delimita el campo de acción de las PPNNA, a reserva de que puedan contar en ciertos casos con facultades específicas de patrocinio jurídico.

VII. CONCLUSIONES

En México uno de los problemas sociales que reviste gran importancia es el embarazo de niñas y adolescentes, toda vez que dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), nuestro país está posicionado como primer lugar en el número de embarazos en mujeres de 15 a 19 años; por lo que se debe prestar especial atención para que no exista vulneración de derechos sexuales y reproductivos para las niñas y adolescentes.

La Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes permite a los adolescentes conocer cuáles son sus derechos sexuales, lo que le brinda información y le permite exigir su efectividad, entre los derechos que se contemplan en la citada Cartilla se encuentran los siguientes: a decidir sobre su vida reproductiva; información sobre sexualidad; educación integral en sexualidad, y servicios de salud sexual y reproductiva.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), respecto al tema que se desarrolla, establece los siguientes derechos para niñas, niños y adolescentes (NNA): de acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal; protección de la salud y la seguridad social así como a la educación, con lo que se pretende que niñas y adolescentes tengan acceso a atención sanitaria preventiva, que se garantice el acceso a métodos anticonceptivos, así como la orientación y educación en materia de salud reproductiva, que se implementen medidas para prevenir embarazos, asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos.

La “Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años” y su *Guía para la implementación* permite la detección, atención y protección integral de las niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años, hasta la restitución de derechos, con la participación de las dependencias de la administración pública estatal y/o municipal en coordinación con la sociedad civil organizada; lo que es un gran logro, pues se establece la actuación de cada una de las instancias que participan en la detección, servicios de salud, protección y restitución de derechos, acciones ante instancias judiciales y administrativas y seguimiento a los casos detectados de las adolescentes menores de 15 años que se encuentran embarazadas.

Las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes llevan a cabo el Plan de Restitución de Derechos que contempla la ruta a seguir para proteger o restituir los derechos que están siendo vulnerados o restringidos con el objetivo de emitir las correspondientes medidas de protección, que son todos los actos de autoridad que emiten las procuradurías de protección para definir las acciones y servicios que deberán ejecutar las personas físicas y morales del sector público, social y privado para la protección de los derechos vulnerados o restringidos de niñas, niños o adolescentes.

Las procuradurías de protección brindan asesoría y representación jurídica a niñas, niños y adolescentes con el objetivo de que puedan ejercer sus derechos humanos y, particularmente, para que la autoridad en los procedimientos judiciales y administrativos en que intervengan respete sus derechos asociados a la seguridad jurídica y debido proceso, el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes y el derecho de prioridad, entre otros, donde se diriman controversias que les afecten, para que se resuelva con perspectiva de niñez y adolescencia.

El ejercicio de las facultades descritas en los numerales anteriores contribuyen a procurar la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y, a pesar de que resultan

ser mecanismos ágiles de actuación, a encontrar limitantes para su efectividad a causa de factores como la existencia de normas jurídicas desactualizadas o contrarias a los derechos humanos; el cumplimiento inoportuno o el incumplimiento de medidas de protección por parte de los destinatarios de las mismas, o bien, la falta de perspectiva de niñez en las resoluciones adoptadas por autoridades administrativas o jurisdiccionales en procedimientos que involucran los derechos de niñas, niños y adolescentes, lo que implica fortalecer su campo de actuación y redoblar esfuerzos de coordinación con otros actores estratégicos que garanticen el ejercicio de derechos de la niñez de nuestro país.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

“¿Cómo representar a niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos y judiciales?”, SNDIF/UNICEF, 2019, disponible en: <https://cutt.ly/t4pgosY>.

“Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en México”, Consejo Nacional de Población, disponible en: <https://cutt.ly/I4pg45Q>.

Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes, 2a. ed., México, 2016, disponible en: <https://cutt.ly/54pd6rh>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Los Estados y la sociedad deben proteger a niñas y adolescentes de toda violencia”, Comunicado de Prensa, 11 de octubre de 2022, disponible en: <https://cutt.ly/t4pdKQR>.

Derechos sexuales y reproductivos, Organización de las Naciones Unidas, Derechos Humanos, disponible en: <https://cutt.ly/44pdNu1>.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID-19. Resultados nacionales, Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, 2022.

Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) Informe 2019, disponible en: <https://cutt.ly/54pffUe>.

“Estudio sobre la prevención del embarazo en adolescentes desde las masculinidades”, Instituto Nacional de Salud Pública, Informe Final, 2015.

“Factores de riesgo asociados al embarazo en adolescentes”, *Enfermería Global, Revista Electrónica*, núm. 62, abril de 2021, disponible en: <https://cutt.ly/H4ph78e>.

“Protocolo de atención integral para niñas, niños y adolescentes víctimas del delito y en condiciones de vulnerabilidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de julio de 2020, disponible en: <https://cutt.ly/X4pjb81>.

“Ruta para la atención y protección de niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años”, Grupo Interinstitucional para Prevenir el Embarazo en Adolescentes, Subgrupo para Erradicar el Embarazo en Adolescentes y Niñas Menores de 15 años, SIPINNA.

“Salud del adolescente”, Organización Mundial de la Salud, disponible en: <https://cutt.ly/l4piGbE>.