

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Documento técnico de estándares y procedimientos para el abordaje de situaciones que implican la separación de la familia de origen y la provisión de cuidado alternativo temporal



INDICE

FICHA TÉCNICA	3
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS	4
TÉRMINOS CLAVE	5
PRESENTACIÓN	6
OBJETIVOS DE LA GUÍA	8
PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL	9
¿Qué es una medida de protección excepcional?	9
El rol de SENNIAF y los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la adopción de medidas de protección excepcional	13
Secuencia dinámica de procedimientos para la adopción de medidas de protección excepcional.....	15
PARTE II. LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PRÁCTICA BASADOS EN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS APLICABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL	16
La detección temprana por parte de una autoridad sectorial corresponsable y la solicitud de intervención a la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF	16
La derivación de la DASSP a la DPED.....	17
La solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el niño, niña o adolescente.....	17
La recepción del caso por parte de la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF.....	18
La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares”, con énfasis en la evaluación de riesgo a cargo de SENNIAF	19
La adopción de una medida excepcional a cargo de la Dirección de Protección Especial de Derechos, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral.....	25
La selección de la modalidad de cuidado alternativo idóneo para el niño, niña o adolescente	27
La integración del niño, niña o adolescente en el cuidado alternativo	28
BIBLIOGRAFÍA	30

FICHA TÉCNICA

Dirección: Matilde Luna

Coordinación de contenidos y redacción: María Sánchez Brizuela

Consultor especialista: Jorge Volnovich

Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora

Responsable por UNICEF: Gina de la Guardia Fernández, Oficial de protección infantil

Corrección: María Soledad Gomez

Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Ciudad de Panamá, julio de 2023.

Esta publicación fue realizada por un grupo de expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF y UNICEF.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

DASSP: Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos.

DI: Desinstitucionalización.

DPED: Dirección de Protección Especial de Derechos.

EU: Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue.

ISN: Interés superior del niño.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

TÉRMINOS CLAVE

Familia de origen: “Aquella compuesta por la familia biológica nuclear, titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes los niños, niñas y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta el segundo grado de consanguinidad” (Art. 5 inciso 15, Ley 285).¹

Familia ampliada o extendida: “Aquella que comprende a todas las personas naturales unidas por el vínculo de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta o directa ascendente o colateral” (Art. 5 inciso 15, Ley 285).

Acogimiento en familia ampliada o referente afectivo: cuidado alternativo de un niño, niña o adolescente bajo medida de protección excepcional en un grupo familiar o persona adulta vinculados a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad que representen para el niño, niña o adolescente vínculos significativos y afectivos en su historia personal, como también en su protección, desarrollo y bienestar integral.

Abuso emocional: “Cuando una persona daña la autoestima o el desarrollo potencial de un niño, niña o adolescente” (Art. 5 inciso 1, Ley 285).

Abuso físico: “Cuando una persona que está en una relación de poder con un niño, niña o adolescente le inflige daño provocándole lesiones internas, externas o ambas” (Art. 5 inciso 2, Ley 285).

Abuso sexual: “Cuando en una relación de poder o confianza una persona involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicie su victimización, incluye cualquier forma de acoso sexual” (Art. 5 inciso 3, Ley 285).

Descuido o trato negligente: “Cuando la persona o personas que tienen a su cargo el cuidado y la crianza de un niño, niña o adolescente no satisfacen sus necesidades básicas de alimentación, vestido, educación y atención médica, teniendo la posibilidad de hacerlo” (Art. 5 inciso 8, Ley 285).

Explotación económica: “Utilización del niño, niña o adolescente en cualquier actividad económica de producción que afecte su desarrollo personal o sus derechos, sea evidentemente peligrosa para su salud física o mental o con el propósito de quitarle los ingresos recaudados, incluso cuando sea víctima de las peores formas de trabajo infantil” (Art. 5 inciso 12, Ley 285).

Explotación sexual: “Utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales o eróticas, ya sea de manera presencial o por medios digitales, por las cuales una persona recibe beneficio monetario, pecuniario o de cualquier índole” (Art. 5 inciso 13, Ley 285).

Síndrome de Munchausen: “Modalidad de maltrato que ocurre cuando el niño se ve expuesto a intervenciones médicas innecesarias, perjudiciales real o potencialmente a partir de las demandas del cuidador o tutor que refuerza, inventa o falsifica signos y síntomas. Estas situaciones son de difícil diagnóstico y pueden finalizar con la muerte del niño. Cabe mencionar que el diagnóstico no se aplica al niño sino al adulto” (Volnovich, 2022).

Violencia contra la niñez y la adolescencia: “Toda acción dirigida a causar un daño o perjuicio a un niño, niña o adolescente, o que lo coloque en riesgo de sufrirlo, entre ellos, el abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, abuso sexual, explotación, castigos físicos, tortura, tratos degradantes o humillantes, privaciones arbitrarias e ilegales de su libertad o cualquier otra condición o circunstancias que afecten su dignidad humana, su integridad física y psicológica, y la igualdad de protección ante la ley, tanto en el ámbito familiar como en el sanitario, educativo, institucional, comunitario, laboral o espacio virtual” (Art. 5 inciso 25, Ley 285).

¹ Se refiere a la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

PRESENTACIÓN

Este documento es una herramienta práctica para la adopción de medidas de protección excepcional por parte de los equipos técnicos de protección de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF). Su objetivo es sentar las bases en cuanto al cumplimiento de estándares de derechos humanos y procedimientos aplicables en la gestión de los casos en los que hay necesidad de separación del niño, niña o adolescente (NNA) de su familia de origen o cuidadores principales. Reúne los procedimientos relativos a la evaluación de riesgo y determinación del interés superior del niño (ISN) en el marco de las “investigaciones preliminares”, la adopción de la medida de protección excepcional, la selección de la modalidad de cuidado alternativo y la integración del NNA al dispositivo idóneo.

Tiene un énfasis especial en la evaluación de riesgo para la toma de decisiones cuando hay necesidad de separación. Pretende generar un avance práctico en la erradicación de decisiones arbitrarias, que son aquellas que se toman sin haber evaluado y determinado el ISN o sin haber agotado actuaciones para el fortalecimiento familiar, por ejemplo. Estas decisiones son inapropiadas, contrarias al ISN, resultan revictimizantes para los NNA y debilitantes de los vínculos de cuidado.

En 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), con la asistencia técnica y financiera del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrolló un diagnóstico y formuló recomendaciones para la construcción de una política pública de cuidados alternativos, con énfasis en desinstitucionalización (DI) en Panamá. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y SENNIAF, en articulación con los albergues y los sectores corresponsables del sistema, vienen avanzando de modo práctico en dicha construcción. Como resultado de los procesos y experiencias, se han desarrollado y puesto en práctica cuatro herramientas de política pública:

- Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue (EU).
- Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022.
- Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá.
- Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos.

La Guía que aquí se presenta es una herramienta complementaria a estos documentos. Sus procedimientos son precedidos por actuaciones territoriales a cargo de los equipos preventivos de SENNIAF, en articulación con los sectores corresponsables, para evitar las separaciones innecesarias de los NNA

de sus familias y comunidades de origen. Luego de ser adoptada la medida de protección excepcional e ingresado el NNA a un dispositivo de cuidado alternativo (procedimiento reunido en la presente Guía), la ruta de actuación se centra en la implementación del EU a cargo de los equipos de protección de SENNIAF, en articulación con los dispositivos de cuidado alternativo.

Esta herramienta contribuye a la instalación de mecanismos de política pública para la DI y representa un paso más en la construcción de la nueva institucionalidad que promueve la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 (en adelante, Ley 285).

OBJETIVOS DE LA GUÍA

El objetivo general de esta herramienta es ofrecer orientaciones concretas que permitan implementar los estándares nacionales e internacionales cuando hay necesidad de separación de un NNA de su familia de origen o cuidadores principales –sus responsables de hecho y de derecho– en respuesta a la evaluación y determinación del ISN, en el marco de una intervención para garantizar el cumplimiento de los derechos de NNA.

Persiguiendo ese propósito, esta Guía ofrece procedimientos y su dinámica en circuitos de actuación basados en los estándares de derechos humanos aplicables implementados por los equipos de protección de SENNIAF, en coordinación, comunicación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de los derechos de los NNA, para:

- Asegurar que las decisiones de separación de los NNA de sus familias y comunidades de origen sean tomadas en respuesta a la evaluación de riesgo según determinación del ISN.
- Erradicar las decisiones injustificadas de separación de los NNA de sus familias y comunidades de origen.
- Asegurar la excepcionalidad y temporalidad de las medidas de protección.
- Promover la selección de un dispositivo de cuidado alternativo basada en la aplicación del principio de idoneidad, que indica que debe elegirse la opción más constructiva para los NNA.
- Asegurar la integración segura y sensible de los NNA a los dispositivos de cuidado alternativo.
- Establecer circuitos de actuación para la adopción de medidas de protección excepcional, que promuevan la articulación y coordinación entre los equipos preventivos y de protección de SENNIAF, de la justicia, de los dispositivos de cuidado alternativo y de otras entidades del subsistema de protección especializada de derechos de NNA privados de cuidado parental.

PARTE I. MARCO OPERATIVO Y CONCEPTUAL

¿Qué es una medida de protección excepcional?

En términos de la Ley 285, todos los NNA tienen derecho a una vida libre de violencia en todos los ámbitos en los que participan, incluido el ámbito familiar.² Asimismo, “todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción alguna, tienen derecho a una protección especializada ante cualquier violación o amenaza de su integridad física, psíquica, psicológica y moral para su desarrollo pleno en entornos seguros. Los derechos de protección están constituidos por el derecho a la protección contra cualquier forma de violencia, a la protección contra malos tratos o trato denigrante, a la protección contra el abandono, a la protección contra la explotación y abuso sexual [...] a la protección contra la explotación económica y laboral y el trabajo infantil...” (Art. 62, Ley 285).

Frente a la necesidad de protección especializada, SENNIAF tiene la responsabilidad de promover y conducir los procesos aplicables a este tipo de protección, en función del ISN y en coordinación y articulación con los sectores corresponsables de la protección integral de derechos. Para ello, SENNIAF adopta medidas de protección administrativas, entre las cuales se encuentran las medidas excepcionales (Art. 193, Ley 285).

“Las medidas excepcionales implican la separación del NNA del territorio existencial que lo expone a la vulneración de sus derechos por cualquiera de las formas y tipos de malos tratos y el abuso sexual intrafamiliar o en su centro de vida, y es aplicable a posteriori de la evaluación de riesgo inicial diagnosticada como grave o de alto riesgo por parte de los equipos especializados de la SENNIAF, con el control de legalidad de la justicia. Al mismo tiempo, en aras del ISN, la medida excepcional debe ser, como su misma palabra lo indica, excepcional (reservada para riesgos graves frente a malos tratos con nula posibilidad de cuidados por parte de la familia del NNA) y transitoria evitando los efectos revictimizantes de la institucionalización prolongada del NNA” (Volnovich, 2023:1).

Conjuntamente con la separación, las medidas excepcionales implican la integración del NNA a una modalidad de cuidado alternativo.

“Invariablemente dichas medidas comportan una gravedad extrema en su motivación, así como pueden resultar del agotamiento de todas las medidas administrativas provisionales³ generadas por la propia SENNIAF (Art. 197, Ley 285) a nivel de la familia de origen o del centro de vida del NNA” (Volnovich, 2023:1), cuya finalidad es prevenir la separación familiar del NNA, mediante el apoyo a la familia de origen o cuidados principales.

² Todos los NNA tienen derecho a “recibir buen trato, orientación, educación, afecto, protección, cuidados y disciplina positiva por parte de su padre, madre, tutores, responsables de su cuidado o representantes legales, así como de sus educadores, autoridades administrativas, entidades públicas o privadas o cualquier otra persona” (Art. 64, Ley 285).

³ “Las medidas administrativas provisionales podrán ser por el término máximo de 6 meses calendario, contando desde la fecha de recepción del caso por parte de SENNIAF y podrán prorrogarse de forma motivada por una sola vez, por un plazo máximo de 3 meses. La aplicación de prórroga puede realizarse si la familia de origen o cuidadores primarios aún no está en condiciones idóneas para cuidar al niño, niña o adolescente y la situación de amenaza al ejercicio de los derechos aún no ha cesado como resultado de la intervención” (Art. 198, Ley 285).

En relación con la gravedad extrema comprendida en la motivación de decidir la adopción de una medida excepcional, “estos son los algunos de los factores de riesgo más importantes que obligan a tomar dicha medida:

1. Malos tratos graves intrafamiliares de índole físicos, psicológicos (abuso emocional) –incluye Síndrome de Munchausen by proxy o Trastorno Facticio Impuesto al otro (DSMV 301.51)–, negligencia, abandono,⁴ explotación económica y sexual, pornografía, inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios, venta, trata, tráfico, reducción a la servidumbre, supresión de identidad, trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen.
2. El abuso sexual intrafamiliar o en el centro de vida del niño, niña o adolescente siempre debe ser considerado grave y ser procesado por la justicia penal en la medida que constituye un delito privado de acción pública” (Volnovich, 2023:2).

A continuación, una síntesis de las causas que pueden dar origen a la adopción de medidas administrativas, tanto excepcionales como provisionales.

Tabla 1. Causas que dan origen a la adopción de medidas administrativas

Causas que pueden dar origen a una separación y la emisión de medidas administrativas excepcionales	Causas que por sí solas no dan origen a una separación y que pueden ameritar la emisión de medidas administrativas provisionales
<ul style="list-style-type: none"> - Maltrato físico. - Maltrato emocional. - Abuso sexual - Síndrome de Munchausen. - Negligencia. - NNA que ha sido víctima de delito y no resulta protegido por la familia de origen. - Migrante no acompañado. - Negligencia relacionada con el consumo de drogas/ alcohol de los cuidadores. - Abandono. - Inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios. - Venta, trata, tráfico. - Reducción a la servidumbre, supresión de identidad. - Trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza o pobreza extrema.⁵ - Dificultades en el acceso a servicios básicos (alimentación, salud, educación). - Evasión del hogar. - Problemas de conducta. - Situación de calle. - Migración. - Discapacidad del padre, madre o responsable. - Discapacidad del NNA. - Problemas de salud mental del NNA. - Privación de libertad del padre, madre o responsable. - Embarazo o maternidad en la adolescencia.

⁴ Es importante diferenciar la negligencia y el abandono, ya que la primera comporta un vínculo del familiar negligente o de omisión con el NNA, mientras que en el segundo existe una desimplicación absoluta de la responsabilidad parental.

⁵ “La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del niño, niña o adolescente no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285).

En términos de la Ley 285, “las medidas administrativas excepcionales son aquellas que, bajo control judicial, deben adoptarse en situaciones de urgencia o de peligro evidente a la dignidad e integridad física o psíquica del niño, niña o adolescente. La separación del niño, niña o adolescente de su familia es una medida administrativa excepcional, adoptada provisionalmente y con control judicial, cuando su medio familiar representa un grave peligro para salud física, mental, moral, emocional o espiritual” (Art. 194, Ley 285).

Los principios básicos de la adopción de medidas excepcionales son:

- **Necesidad.** La separación del NNA de su familia de origen o cuidadores principales es una medida que se aplica estrictamente en atención al ISN y se utiliza únicamente cuando, agotadas todas las instancias de apoyo, acompañamiento y fortalecimiento a la familia de origen o cuidadores principales, no se evalúa como segura la permanencia de NNA en dicho ámbito. También procede cuando median situaciones de urgencia, identificadas en cualquier instancia de una intervención de protección especializada. Dichas situaciones de urgencia hacen que la permanencia y/o convivencia del NNA en su familia de origen o cuidadores principales resulten una amenaza o vulneración grave a sus derechos fundamentales, a su dignidad e integridad física o psíquica.
- **Excepcionalidad.** La separación del NNA de su familia de origen o cuidadores principales y la inclusión en una modalidad alternativa de cuidado es una medida que solo aplica cuando la convivencia y permanencia con los cuidadores es contraria al ISN y su bienestar y desarrollo integral. “Está reservada para riesgos graves o muy graves frente a malos tratos, con nula posibilidad de cuidados por parte de la familia del NNA” (Volnovich, 2023:1).
- **Subsidiariedad.** Solo de manera subsidiaria puede recurrirse a una forma de convivencia alternativa a la del grupo familiar de un NNA. A través de mecanismos rápidos y ágiles, debe propiciarse el regreso del NNA a su medio familiar y comunitario o la restitución del derecho a la familia a través de otra vía que responda a su ISN.
- **Transitoriedad.** Implica que la separación y permanencia en ámbitos de cuidado alternativos sea por el menor tiempo posible (Art. 193, Ley 285) y mientras persistan las causas que dieron origen a la separación. Se desprende de ella que es necesaria una intervención planificada y evaluar en forma periódica la necesidad de sostener la medida excepcional, estableciendo plazos y controlando su cumplimiento, previniendo la prolongación innecesaria de la separación y con ello sus efectos revictimizantes.
- **Desjudicialización de la pobreza.** “La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del niño, niña o adolescente no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285). Tampoco impide la reintegración del NNA con su grupo familiar de origen o cuidadores principales, extendiendo innecesariamente la permanencia del NNA en cuidado alternativo.
- **Singularidad.** La adopción de una medida excepcional se desarrolla desde una perspectiva caso por caso. No hay “recetas” que se apliquen a todos los NNA por igual. Cada una de sus características personales (sexo, edad, etapa evolutiva, necesidades especiales, origen étnico, religioso,

cultural, lingüístico o cualquier otra condición o atributo), su historia, contexto sociocultural de pertenencia, identidad son respetados y tenidos en cuenta.

- **Participación.** Respecto de la familia de origen o cuidadores principales, este principio implica el derecho a contar con espacios de participación plena y activa, con acceso a la información necesaria para brindar el consentimiento informado de la intervención de protección especializada. En relación con el NNA, es el derecho a ser oído y que su opinión sea tomada en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte. Lo expresado implica que el equipo técnico interviniente proporciona la información de forma precisa y comprensible a través de espacios de participación amigables para favorecer su expresión.

La adopción de medidas excepcionales requiere la comprensión y el abordaje de las distintas situaciones que originan la separación de los NNA de sus familias de origen o cuidadores principales desde un paradigma integrado por seis enfoques. Estos constituyen orientaciones fundamentales para la actuación de los equipos de SENNIAF y los sectores corresponsables de la protección de derechos de los NNA que se encuentran privados del cuidado parental. Es con este marco y enfoque común que deben analizarse los casos y tomarse las decisiones a favor del ISN. De no haber un criterio unificado, se corre el riesgo de tomar decisiones revictimizantes.



Lista de preguntas orientadoras para asegurar la implementación práctica de los enfoques

- **Preguntas clave para la aplicación del enfoque de derechos**

¿La separación de un NNA de su familia de origen o cuidadores principales es fundamentada en la garantía y restitución de sus derechos vulnerados? ¿El proceso es parte de un plan para garantizar y restituir los derechos que están siendo vulnerados en la convivencia familiar? ¿Se identifica el dispositivo donde será integrado con base en el principio de idoneidad del cuidado alternativo?

- **Preguntas clave para la aplicación del enfoque del ciclo vital**

¿Se han identificado las necesidades particulares del NNA teniendo en cuenta su edad y su desarrollo evolutivo? ¿Se tienen en cuenta esas particularidades en la planificación y el desarrollo de intervención de protección especializada? ¿Se ha descartado la institucionalización como alternativa cuando se trata de un niño o niña menor de 3 años?

- **Preguntas clave para la aplicación del enfoque de género**

¿Se han detectado elementos que indiquen vulneración de derechos relacionada al género del NNA? ¿Se identifican y se planifican las potenciales condiciones de familias monoparentales o familias diversas para volver a hacerse responsables del cuidado del NNA?

- **Preguntas clave para la aplicación del enfoque intercultural**

¿Se han tenido en cuenta las condiciones relacionadas con la pertenencia cultural, la nacionalidad y la identidad del NNA en la decisión de separación y la integración a un dispositivo de cuidado alternativo? ¿Se ha evitado el desarraigo en el proceso de protección? ¿Se identifican en los cuidadores las habilidades o desafíos particulares por pertenecer a grupos minoritarios?

- **Preguntas clave para la aplicación del enfoque inclusivo y de no discriminación**

¿Se identifican discapacidades o condiciones que requieren apoyo especializado para el NNA durante el cuidado alternativo y como condición para la reintegración familiar? ¿Se fortalecen las capacidades de parentalidad en cuidadores que requieren apoyo especializado por tener algún tipo de discapacidad o padecen discriminación por alguna condición particular como parte de la estrategia de reintegración familiar?

El rol de SENNIAF y los sectores corresponsables del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la adopción de medidas de protección excepcional

Corresponde a SENNIAF como autoridad administrativa de protección especializada la adopción de las medidas excepcionales. Para ello, a través de la Dirección de Protección Especial de Derechos (DPED) y los equipos de protección de las Regionales, SENNIAF promueve y conduce los procesos de esta intervención en coordinación y articulación interna y con los sectores corresponsables.

En relación con la coordinación y articulación interna, es la Dirección de Servicios Sociales Preventivos (DASSP) o el equipo preventivo de cada Regional el área encargada de la recepción de casos y situaciones y el desarrollo de la investigación preliminar.

Cuando, en el marco de la investigación preliminar, la DASSP o el equipo preventivo de la Regional identifican indicadores de maltrato en NNA que pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación (riesgo alto o muy alto), derivan el caso a la DPED o al equipo de protección de la Regional. Estos son responsables de adoptar las medidas de protección excepcional. Para ello, consolidan la evaluación de riesgo y el proceso de investigación preliminar (confirmando o no el nivel de riesgo estimado por la DASSP), adoptan –en caso de ser necesario– una medida excepcional e integran al NNA a un dispositivo de cuidado alternativo.

Particularmente en relación con el mecanismo de la investigación preliminar, “en aquellas regiones en que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia no cuente con oficinas, el Ministerio de Desarrollo Social, pondrá a su disposición el personal técnico y equipo que se requiera, el cual elaborará el informe correspondiente de la actuación” (Art. 200, Ley 285).

Con respecto a la articulación y coordinación con los sectores corresponsables, en relación con el poder judicial, una vez adoptada la medida excepcional, es responsabilidad de la DPED o del equipo de protección de la Regional poner inmediatamente en conocimiento a la jurisdicción especial de niñez y adolescencia y a la justicia penal en caso de abuso sexual de NNA. Los Juzgados de Niñez y Adolescencia tienen la responsabilidad de confirmar o revocar la medida excepcional (Art. 194, Ley 285).

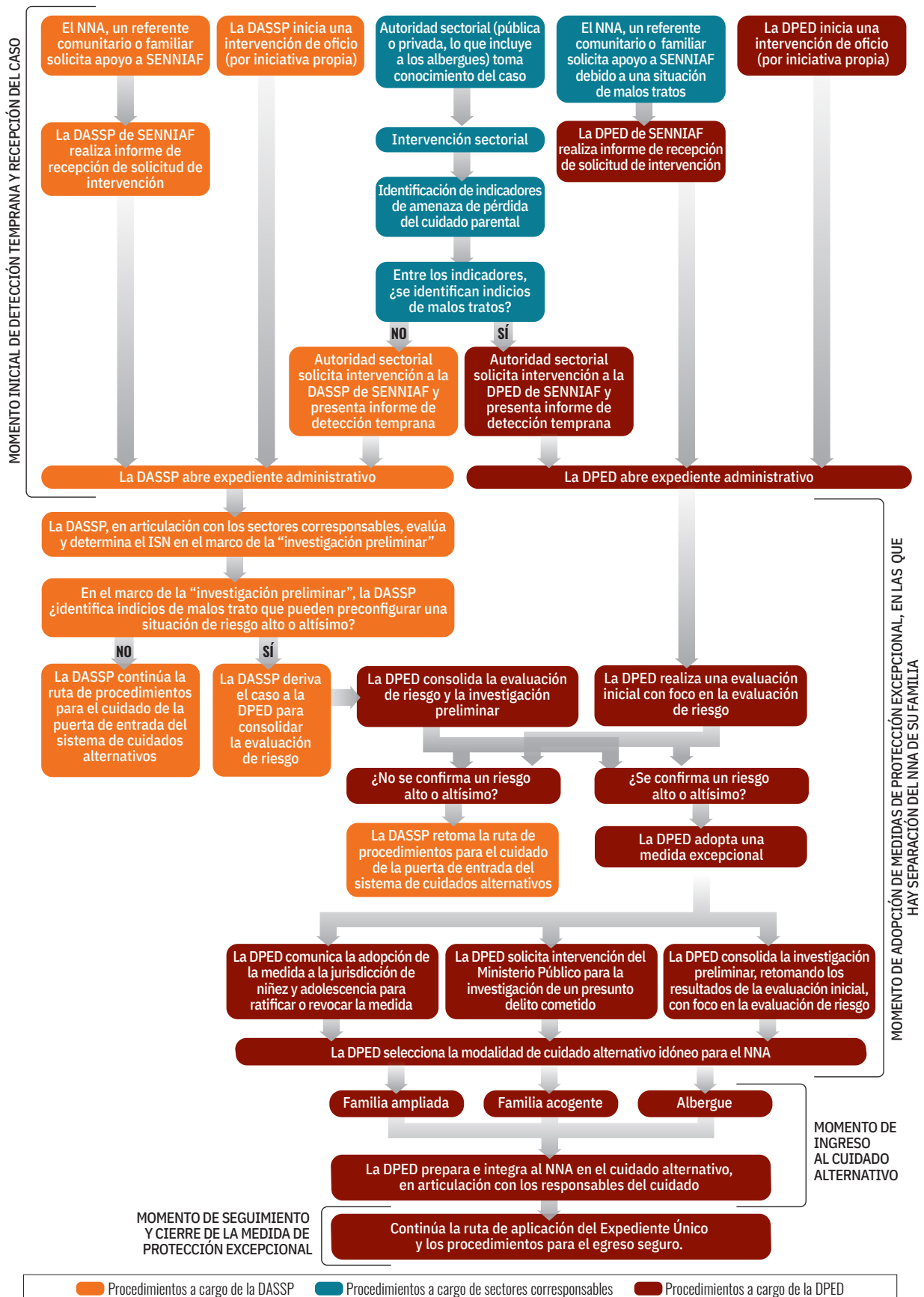
En cuanto a los dispositivos de cuidado alternativo, cuando no se identifica familia ampliada con condiciones y capacidades de cuidado, el equipo de la DPED o el equipo de protección de la Regional articulan con el programa de familias de acogida o con albergues (según la modalidad de cuidado alternativo que resulte idónea para el NNA) para integrarlo durante el tiempo que dure la medida excepcional.

Por su parte, los sectores corresponsables de la política pública (organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, que incluye los albergues) cumplen roles esenciales en la detección temprana de situaciones de amenaza al derecho a vivir en familia y comunidad. Cuando dicha situación se presenta con indicadores de maltrato en NNA, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DPED o al equipo de protección de la Regional para que realicen la evaluación de riesgo y adopten una medida excepcional, en caso de ser necesario.

Cuando, contrariamente, la identificación de indicadores de riesgo no incluye maltrato en NNA, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DASSP o al equipo preventivo de la Regional. Los procedimientos aplicables en este caso no están reunidos en la presente Guía.

Además, los sectores corresponsables contribuyen al proceso de “investigación preliminar” y tienen la responsabilidad de participar en la estrategia de intervención integral, intersectorial y basada en la singularidad conducida por la DPED o el equipo de protección de la Regional, en su función de restituir derechos vulnerados y revertir las causas que han dado origen a la separación. Las herramientas con las que cuenta SENNIAF para implementar dicha estrategia son el EU y la *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*.

SECUENCIA DINÁMICA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL DE DERECHOS



PARTE II. LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PRÁCTICA BASADOS EN LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS APLICABLES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Los procedimientos reunidos en esta sección son un continuo de intervenciones de los equipos de SENNIAF y de los actores corresponsables de la protección integral de derechos de los NNA privados de cuidado parental.

La detección temprana por parte de una autoridad sectorial corresponsable y la solicitud de intervención a la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF

Los sectores corresponsables de la protección integral de derechos, desde su ámbito sectorial y local de actuación, están en permanente contacto con los NNA y sus familias. En el marco de esas actuaciones sectoriales, los equipos identifican situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental, lo que amerita articular con SENNIAF como autoridad de protección especializada de derechos.

Se trata de situaciones y/o contextos que presentan indicadores de riesgo de pérdida del cuidado parental del NNA, frente a las cuales las medidas sociales sectoriales adoptadas no son suficientes para fortalecer o adecuar las condiciones y habilidades de cuidado de la familia para garantizar el bienestar y desarrollo integral del NNA.

Cuando los indicadores de riesgo están relacionados con causas que por sí solas no dan origen a una separación –como son la pobreza, la discapacidad, “problemas de conducta”, “evasión del hogar”, entre otras ya enunciadas en la tabla 1– y que pueden ameritar la emisión de medidas administrativas provisionales, la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DASSP o al equipo técnico preventivo de la Regional de SENNIAF.

Cuando la autoridad sectorial corresponsable identifica indicadores de maltrato –como maltrato físico, maltrato emocional, negligencia, entre otros ya enunciados en la tabla 1–, situación que podría dar origen a una separación y la emisión de medidas administrativas excepcionales la autoridad sectorial corresponsable solicita intervención a la DPED o al equipo técnico de protección de la Regional de SENNIAF.

No es responsabilidad de la autoridad sectorial corresponsable desarrollar un diagnóstico integral de la situación del NNA, su familia y comunidad de origen, y menos aún realizar una evaluación de riesgo. Pero sí proveer insumos a SENNIAF y contar con elementos que justifiquen el ingreso del caso en el subsistema de protección especializada. Asimismo, es su responsabilidad proveer el recurso o servicio que el NNA y la familia requieran y sea de su competencia. Su accionar no debe limitarse solo a la

derivación a SENNIAF.

En el caso de identificación de indicadores de maltrato, estos se registran en un “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”, donde se consigna la siguiente información:

- Información completa de localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado.
- Antecedentes del caso.
- Identificación de los indicadores de riesgo, con énfasis en los indicadores de maltrato.

La presentación del informe es un mecanismo que fortalece la coherencia, integralidad, articulación e intenta que el pasaje del NNA hacia el sistema de protección especializada se experimente como una continuidad en la trayectoria. De omitirse este mecanismo, podrían superponerse actuaciones no informadas y ello resultaría revictimizante para los NNA. La autoridad sectorial corresponsable comunica a SENNIAF dentro de las 24 horas de haber tomado conocimiento de la presunta situación de maltrato.

La solicitud de intervención –acompañada por el “Informe de detección temprana”– se realiza a través de los siguientes mecanismos:

- Nota de referencia de atención.
- tupista.org (en caso de entidades de la sociedad civil).

La derivación de la DASSP a la DPED

Cuando la DASSP o el equipo preventivo de la Regional reciben o captan un caso, y en el marco de la investigación preliminar identifican indicadores de maltrato en NNA que a su entender pueden preconfigurar una situación de necesidad de separación (riesgo alto o altísimo), derivan el caso a la DPED o al equipo de protección de la Regional para que consoliden la evaluación de riesgo y confirmen o no el nivel de riesgo valorado.

Cuando existen indicadores de maltrato, pero la evaluación de riesgo realizada por la DASSP o el equipo preventivo de la Regional arroja un nivel leve o moderado, no derivan la intervención a la DPED sino que intervienen a través de la adopción de medidas administrativas provisionales para abordar la situación de maltrato preservando la convivencia familiar y comunitaria.

En los casos en los que la DPED o el equipo de protección de la Regional determinan que no existe un nivel de riesgo que amerite una medida excepcional, consolidan la investigación preliminar y la DASSP o el equipo preventivo de la Regional retoman el caso para la emisión de medidas administrativas provisionales.

La solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el niño, niña o adolescente

Cuando existe una solicitud de apoyo por parte de un familiar, un referente afectivo o el NNA, la recepción está a cargo de la DASSP, en los casos en los que el motivo de solicitud no está basado en una situación de maltrato hacia el NNA. Si la solicitud está motivada por una situación de maltrato, quien se hace cargo de la recepción es la DPED.

El mecanismo habilitado es:

- Línea de protección 63783466.

Si la solicitud la realiza en forma presencial un familiar o referente del NNA, el equipo de la DPED o el equipo de protección de la Regional llevan a cabo una entrevista inicial en la que, además de contener y orientar a quien efectúa la solicitud de intervención, identifican la información mínima necesaria y suficiente para poder intervenir. Para ello, el equipo cuenta con espacios adecuados que aseguren la privacidad y confidencialidad en el proceso de entrevista. La información relevada se registra en un “Informe de recepción de solicitud ciudadana de intervención”.

Adicionalmente, cuando la solicitud de apoyo la realiza un NNA por una situación propia o ajena, el equipo desarrolla la entrevista en un espacio amigable y proporciona información clara, sencilla y comprensible para el NNA sobre los procedimientos. Utiliza lenguaje adecuado para la comprensión del NNA acorde a su edad y grado de madurez. Cuando la necesidad lo requiera, se debe contar con la asistencia de un traductor o intérprete.

La recepción del caso por parte de la Dirección de Protección Especial de Derechos de SENNIAF

En caso de solicitud de intervención por parte de una autoridad sectorial corresponsable, a través de una nota de referencia de atención (escrito, no presencial) como parte del mecanismo de recepción, el equipo de protección verifica que la información contenida en la solicitud sea suficiente para proceder a una intervención; es decir, que la solicitud esté acompañada del “Informe de detección temprana de situaciones de amenaza de separación o pérdida del cuidado parental”, donde se consignan suficientes datos sobre la localización y contacto del NNA y la familia a cargo del cuidado, los antecedentes del caso y la identificación de los indicadores de riesgo, lo que incluye los indicadores de malos tratos. Se trata de elementos clave para una pronta y efectiva actuación.

Si la información recibida en la solicitud fuera incompleta y eso pudiera repercutir en la agilidad del inicio de una posible intervención, el equipo de protección de SENNIAF podría solicitar, desde una perspectiva de corresponsabilidad de la intervención de protección especializada, que la autoridad solicitante complete la información, toda vez que el contacto con el caso haya sido en el marco de una intervención sectorial.

Cuando el caso no ha sido derivado por la DASSP y se trata de un nuevo ingreso al subsistema de protección especializada, sea cual fuere la vía de recepción, dentro de las 24 horas a partir de su conocimiento la DPED o el equipo de protección de la Regional realizan la apertura de un expediente mediante un acta que dará inicio al procedimiento de protección administrativa. Seguidamente, efectúan una evaluación de riesgo inicial para valorar la necesidad de adoptar en forma urgente una medida de protección excepcional. En casos de riesgo alto o altísimo, la DPED o el equipo de protección de la Regional proceden en forma inmediata a adoptar la medida excepcional e integrar al NNA a un dispositivo seleccionado según el principio de idoneidad.

Habiendo superado la situación de urgencia, retoma el proceso de investigación preliminar para consolidarlo, con base en la evaluación inicial realizada.

La evaluación y determinación del interés superior del niño en el marco de las “investigaciones preliminares”, con énfasis en la evaluación de riesgo a cargo de SENNIAF

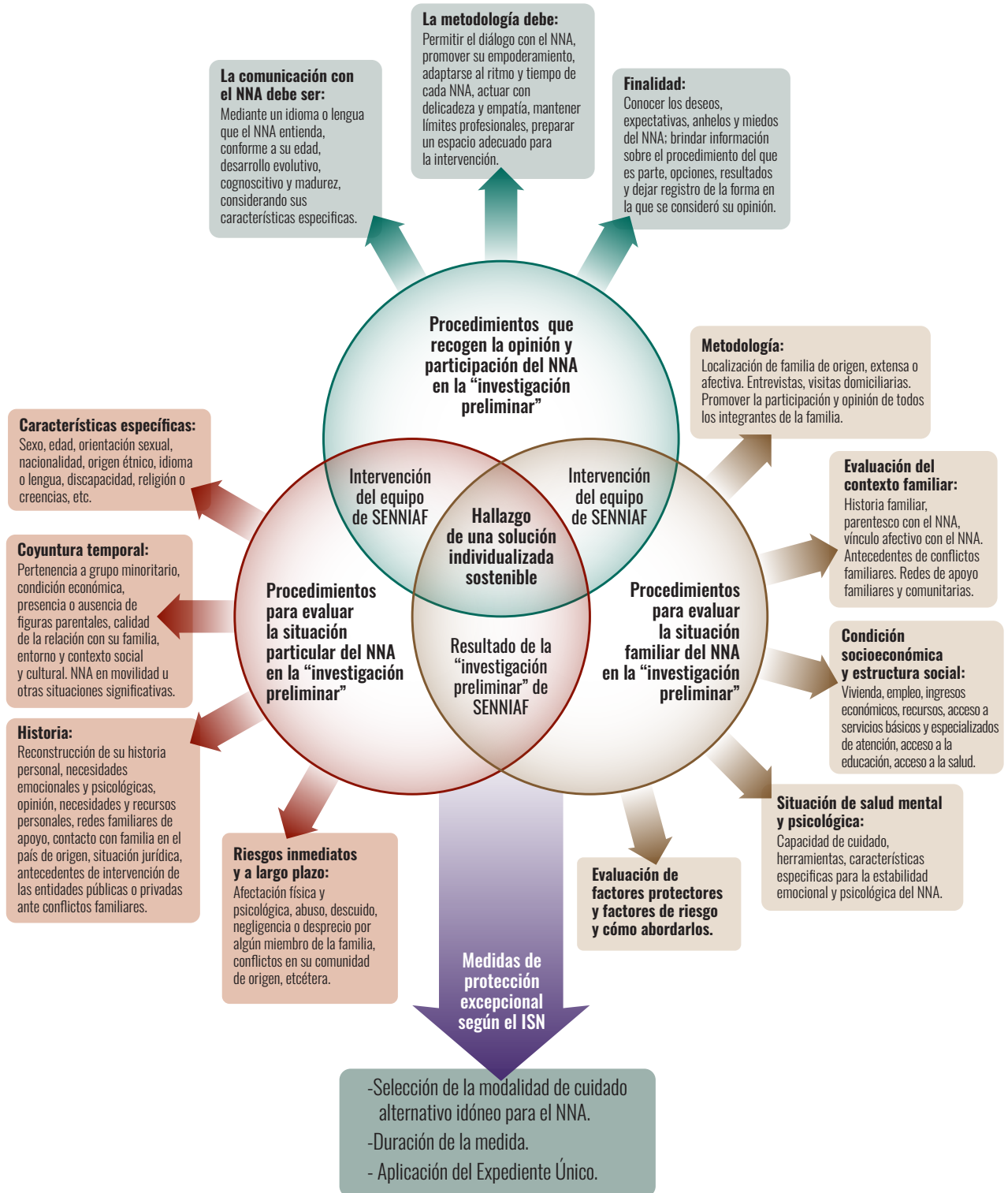
“Cuando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tenga conocimiento de un hecho que requiere intervención administrativa, procederá a investigarlo para usar la medida de protección que corresponda” (Art. 200, Ley 285). “Las investigaciones preliminares consistirán en visitas al domicilio o lugar donde se encuentra el niño, niña o adolescente; citaciones personales y entrevistas al padre, madre o responsable legal, así como cualquier otra persona que tenga conocimiento o guarde relación con los hechos denunciados” (Art. 200, Ley 285). La metodología está basada en la implementación práctica de los enfoques aplicables en los procesos de protección especializada (enfoque de derechos, del ciclo vital, de género, intercultural, inclusivo y de no discriminación y sistémico). Estos enfoques constituyen orientaciones fundamentales para la actuación. Los resultados de las distintas instancias evaluativas y la información relevada deben ser analizados e interpretados complementariamente, desde una perspectiva integral de la situación del NNA en su contexto familiar y comunitario.

El ISN es una consideración primordial. Su cumplimiento práctico constituye una guía para los procedimientos y se debe garantizar su aplicación en la toma de decisiones que afecten a los NNA. Supone la máxima satisfacción posible de todos sus derechos, por lo que, en caso de existir contradicciones o dudas, el criterio que debe primar es la elección del camino que mejor responda a las necesidades del NNA. A menor edad y desarrollo, mayor la necesidad de protección.

Como se desprende de lo dicho, la investigación preliminar que realiza la SENNIAF –tanto la DASSP como la DEPD, según la ruta de ingreso del caso al subsistema de protección especializada– no es una investigación de un presunto delito cometido contra un NNA, sino de la sospecha fundada de vulneración de derechos y los factores de riesgo frente a dicha vulneración. En ese sentido, no pretende tener alcance penal, sino valorar en forma integral la amenaza o vulneración de derechos y tomar decisiones en relación con la protección especializada.

CIRCUITO PARA LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia



Los procedimientos para evaluar y determinar el ISN están desarrollados en la *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos*. Como se observa en la infografía, estos son:

- Procedimientos que recogen la opinión y participación del NNA en la investigación preliminar.
- Procedimientos para evaluar la situación particular del NNA en la investigación preliminar.
- Procedimientos para evaluar la situación familiar del NNA en la investigación preliminar.

Dentro de estos últimos, se encuentra la evaluación de riesgo. En la presente herramienta se pone especial énfasis en ella.

Como se vio, cuando la vía de recepción o captación de casos ha sido a través de la DASSP o el equipo preventivo de la Regional, se determina el nivel de riesgo de la situación de maltrato y, en función de ello, se realiza o no la derivación a la DPED. En casos de riesgo alto o altísimo, la DPED o el equipo de protección de la Regional reciben el caso con una investigación preliminar en curso, consolidan la evaluación de riesgo y con ello el proceso de investigación preliminar, confirmando o no la necesidad de adopción de una medida de protección excepcional.

Cuando el caso no ha sido recibido o captado por la DASSP, sino que ha ingresado en forma directa a la DPED (por presencia de indicadores de maltrato), es esta Dirección la encargada de desarrollar todos los procedimientos para determinar el ISN en el marco de la investigación preliminar.

- **¿Qué es una evaluación de riesgo?**

“Consiste en analizar el daño producido por los malos tratos a partir de los indicadores físicos, psíquicos y sexuales que tienen como premisa la palabra del niño, niña o adolescente cuya opinión debe ser escuchada y llevada en cuenta (Convención sobre los Derechos del Niño y Ley 285) junto con una predicción sobre las posibilidades de que se produzca o repita un determinado evento negativo en el futuro. En este sentido, tal predicción se basa en la información recabada sobre la historia pasada, el estado actual de la persona responsable del cuidado o grupo familiar, así como de la situación socioambiental concreta” (Volnovich, 2023:5).

- **¿Cuál es el objetivo de una evaluación de riesgo?**

“El objetivo consiste en cortar el circuito de la violencia física, sexual o emocional hacia el niño, niña o adolescente, protegerlo en forma integral y evitar que el daño se repita. Hay dos aspectos que, si bien aparecen relacionados, no se manifiestan juntos necesariamente:

A) La probabilidad de que un niño, niña o adolescente sufra un daño.

B) La probabilidad de establecer una valoración de ese daño, es decir, si será leve, moderado o grave” (Volnovich, 2023:5).

“La evaluación del riesgo siempre tendrá que estar vinculada a la planificación de la intervención y es adecuada cuando orienta a erradicar o cesar el riesgo. Al mismo tiempo, es imprescindible que los equipos profesionales puedan no solo evaluar el riesgo en un comienzo, sino que puedan contribuir a la estrategia en forma de recomendaciones que permitan su seguimiento a lo largo de los distintos momentos de la intervención” (Volnovich, 2023:5).

- **¿Cuáles son los niveles de riesgo?**

Leve: “Comprende aquellas circunstancias en las que los adultos o responsables significativos utilizan pautas coercitivas partiendo de concepciones ‘adultocéntricas’, lo que conlleva sostener prácticas basadas en el castigo físico y/o psicológico-emocional. Al mismo tiempo, hablar de riesgo leve implica considerar que las situaciones de maltrato son aisladas o eventuales (sin una frecuencia). A su vez, tales situaciones no responden a pautas vinculares con características rígidas y estables entre el niño y el adulto, generando la ausencia de un daño significativo a nivel físico, psíquico y cognitivo. Por último, es importante considerar que la posición de los adultos es la de implicarse y reconocer sus dificultades, favoreciendo las intervenciones de los equipos profesionales. Dentro de este espectro de riesgo leve, como ejemplo se encuentran las situaciones de adultos que atraviesan situaciones de disputas parentales, pero acuerdan mantener a sus hijos fuera de sus conflictos y minimizar los daños que pudieran afectarlos. Es leve cuando los adultos limitan a su esfera de vinculación, no es altamente frecuente, ni se han provocado traumas en los NNA” (Volnovich, 2023:6).

Moderado: “Comprende aquellas situaciones en las que los adultos utilizan pautas de cuidado que afectan la integridad psico-física del niño, niña o adolescente, es decir, existe una afectación significativa en una o más áreas del desarrollo. Se trata de situaciones que se dan de manera frecuente, ya que responden a pautas rígidas y estables de relación entre el niño, niña o adolescente y el adulto que configuran una situación de maltrato propiamente dicha detectada a través de los indicadores específicos. Sin embargo, la evaluación permite detectar factores que posibilitan el cambio de conducta de los adultos protectores y una estructura simbólica preservada en el niño, niña y adolescente” (Volnovich, 2023:6).

Grave: “Son aquellas situaciones que implican un riesgo cierto o inminente. Son episodios que se dan con una alta frecuencia, en donde los adultos tienen su capacidad de cuidado anulada. En este sentido, el abuso sexual siempre será considerado como un riesgo grave. También los delitos que afectan severamente, traumáticamente, la integridad psico-física de los niños, niñas o adolescentes como explotación económica y sexual, pornografía, inducción a medios virtuales que provoquen lesiones graves, suicidios u homicidios, venta, trata, tráfico, reducción a la servidumbre, supresión de identidad, trabajo forzoso y obligatorio, todos ellos con participación activa, consentimiento o anuencia de la familia de origen. En estos casos es imprescindible la protección y el resguardo del niño, niña o adolescente a través de medidas excepcionales. El riesgo grave se divide a su vez en alto riesgo y altísimo riesgo; este último, cuando la vida del NNA se encuentra en peligro” (Volnovich, 2023:6).

- **¿Cuáles son los factores de riesgo?**

“Los factores de riesgo son condiciones y conductas que vulneran los derechos y, por ende, su presencia indica la falta de condiciones para el desarrollo integral de NNA. Dichos factores son predictivos, o sea que refieren la posibilidad de que se sostengan en el presente o acontezcan en el futuro situaciones que requieran la protección especializada del NNA a través de la adopción de medidas excepcionales.

- A. Los factores de riesgo son definidos en términos **individuales** por la presencia de indicadores de malos tratos, abuso sexual o demás tipos de vulneración de derechos descriptos en la Ley 285, ya sea en el ámbito familiar o en el centro de vida del NNA.

B. Los factores de riesgo de la **dinámica familiar** son aquellas características o elementos constitutivos de los vínculos, de las formas de comunicación y relacionamiento, de la organización y características de la estructura familiar que determinan mayor probabilidad de que NNA padezcan situaciones que vulneren sus derechos.

C. Los factores de riesgo **comunitarios** hacen referencia al análisis del componente ideológico y cultural, que inciden de manera directa en las concepciones en torno a la niñez y la adolescencia. Por lo tanto, es importante que los técnicos y profesionales puedan reconocer cuáles son los factores de riesgo comunitarios que hacen a la particularidad de cada territorio, con el propósito realizar una evaluación del riesgo contextualizada y acertada [...] Todas estas condiciones socioculturales obligan al Estado a sensibilizar en la temática a las diferentes culturas que habitan el país. Sin embargo, dichos factores culturales no pueden justificar la violencia o el abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes según lo prevé la Ley 285 y las leyes penales de Panamá” (Volnovich, 2023:7-8).

A continuación, una síntesis de los factores de riesgo identificables a nivel individual, familiar y comunitario.

Tabla 2. Factores de riesgo

<p>Factores que indican mayor riesgo en NNA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bebés prematuros • Discapacidad permanente o transitoria • Indicadores de malos tratos físicos y/o psicológicos frecuentes o crónicos • Escasa red social y de adultos significativos protectores • Niños menores de 3 años. El principio básico en función de la autonomía progresiva es que, a menor edad, mayor es el riesgo • Contacto del NNA con el agresor u ofensor • Escasos vínculos con sus pares. Aislamiento • Dificultades en el aprendizaje • Ausentismo o deserción escolar • Problemas de conducta • Desnutrición • Enfermedad crónica • Hiperactividad • Dificultades evolutivas, sociales y conductuales • Conductas de sumisión y baja autoestima.
<p>Factores que indican riesgo en la parentalidad al respecto de NNA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo problemático de sustancias (alcohol, cocaína, otros) • Problemas de salud mental • Adicción al juego • Rechazo a las intervenciones realizadas o propuestas • Escasa red de apoyo y contención • Aislamiento • Antecedentes de violencia y abuso • Expectativas distorsionadas (elevadas o disminuidas de modo irreal) respecto del desarrollo del NNA • Poca tolerancia a la frustración y limitados recursos para la resolución de conflictos.
<p>Factores de riesgo de la dinámica familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adhesión a estereotipos de género rígidos • Estructura familiar signada por la rigidez y la verticalidad • Castigo físico como forma de disciplina. Naturalización de la violencia • Rígidas creencias en relación con la obediencia, el sacrificio y la disciplina • Vínculos endogámicos que legitiman situaciones incestuosas y obstaculizan las relaciones sociales • Adopción ilegal • Pobreza o pobreza extrema • Desempleo • Condiciones habitacionales precarias.
<p>Factores de riesgo comunitarios o socioculturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económicas y sociales • Desarraigos, migraciones y traslados forzados • Prácticas discriminatorias • Xenofobia • Concepción patriarcal y androcéntrica de las relaciones sociales • Machismo y violencia de género • Borramiento de los espacios de circulación de la palabra y la diferencia • Falta de acceso a la educación y a la salud • Ausencia de propuestas recreativas para la comunidad • Aprobación cultural de la violencia física, el castigo o el abuso sexual infantil como pauta de crianza • Situaciones de catástrofes masivas (medioambiental o por graves conflictos sociales y políticos).

Fuente: Volnovich (2023)

• **¿Cuáles son los factores de protección?**

“Son aquellos que remiten a aspectos positivos y de resguardo que aseguran un afrontamiento positivo de la situación de vulneración de derechos debido a los malos tratos y el abuso sexual infantil. Son elementos importantes para considerar en las evaluaciones de riesgo” (Volnovich, 2023:8).

A continuación, una síntesis de los factores protectores identificables a nivel individual, familiar y comunitario.

Tabla 3. Factores de protección

Factores protectores subjetivos en NNA	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de apoyo y adultos significativos • Salud integral • Apego seguro durante los primeros años de vida • Capacidad para comprender y elaborar la situación de maltrato experimentada • Autonomía progresiva acorde a su edad y capacidad afectiva-cognitiva.
Factores protectores en adultos o cuidadores	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las experiencias de maltrato o dificultades en el cuidado • Adherencia a las intervenciones y señalamientos por parte de los profesionales • Autonomía, entendida como independencia económica y social.
Factores protectores de la dinámica familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo mutuo entre los convivientes adultos o pareja • Redes de apoyo comunitarias • Existencia de familia extensa • Seguridad laboral y económica • Condiciones habitacionales adecuadas.
Factores protectores comunitarios o socioculturales	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad económica y social • Comunidad abierta, inclusiva, acceso a espacios de integración • Espacio público libre de violencia • Relaciones sociales de equidad • Espacios de expresión accesibles • Acceso a los servicios básicos, particularmente a la educación y la salud • Acceso a propuestas recreativas y culturales para la comunidad • Desaprobación cultural de la violencia física y el castigo como pauta de crianza.

Fuente: Volnovich (2023)

• **El resultado de la evaluación de riesgo**

La existencia de factores de riesgo por sí sola no indica la falta de condiciones o habilidades para brindar un cuidado idóneo. Para definir el riesgo, se requiere un trabajo de análisis e integración de los factores de riesgo y los factores de protección. “La evaluación de riesgo resulta del balance entre los factores de riesgo y los factores de protección del niño, niña o adolescente [...] Debe tenerse en cuenta que existen distintos enfoques teóricos-prácticos de gestión respecto de las evaluaciones referidas. Una postura las considera una instancia completamente separada del conjunto de la intervención, tal como una guardia médica separada hasta físicamente de la totalidad de un hospital, y otra que la concibe integrada como parte de la gestión integral propiamente dicha. Desde nuestra perspectiva, adherimos al segundo planteo, ya que permite realizar intervenciones psico-sociales-familiares e institucionales de la situación, sin contar que contribuye decisivamente al desarrollo de dispositivos transversales de prácticas intrainstitucionales” (Volnovich, 2023:9).

Los resultados de la evaluación de riesgo realizada deben ser asentados en el expediente en el “Informe de resultados de la investigación preliminar”, completando de esta forma la instancia de investigación preliminar que es la base para tomar las decisiones. Este informe también deberá contener las medidas administrativas aplicables, que en el caso de riesgo alto o altísimo, con gravedad del daño padecido por el NNA y ausencia de factores protectores familiares o comunitarios suficientes, son las medidas excepcionales.

La adopción de una medida excepcional a cargo de la Dirección de Protección Especial de Derechos, en articulación con los sectores corresponsables del sistema de protección integral

Una vez determinado el ISN (lo que incluye la evaluación de riesgo), este se debe tener como referencia para la toma de decisiones. Las medidas administrativas que se adopten deben estar en coherencia y responder a dicha determinación.

Es el equipo de protección el que adopta la medida y formaliza su adopción a través de una resolución con carácter de acto administrativo, fundada en la investigación preliminar. Dicha resolución debe remitirse inmediatamente al Juzgado de Niñez y Adolescencia competente y a la Fiscalía de Niñez y Adolescencia, 24 horas luego de tomarse la medida excepcional. Se trata de una toma de decisiones argumentada, justificada o “motivada” en términos de la Ley 285: “Las autoridades administrativas tienen el deber de motivar jurídicamente de manera sucinta los hechos y fundamentos de derecho de sus decisiones, salvo las de mero trámite. La simple mención de las pruebas y la petición de las partes o las exposiciones genéricas no suplen la motivación jurídica” (Art. 201).

“Todo análisis y adopción de una medida excepcional debe considerar estos elementos:

A. La prohibición de contacto del agresor u ofensor con el niño, niña y adolescente víctima de los malos tratos. La separación del niño, niña o adolescente de la fuente de la violencia física, psicológica o sexual merece dos consideraciones:

- a) Ofrecer un marco de protección para impedir la repetición de la crueldad.
- b) Especialmente los niños, niñas y adolescentes víctimas no pueden manifestarse libremente en presencia del agresor/a u ofensor/a en la medida que es un progenitor o familiar al cual deben 'acomodarse' para sobrevivir naturalizando el maltrato. Este es un principio básico de la victimología (Millán, García, Hurtado, Morilla y Sepúlveda, 2006).

B. El momento posterior a la denuncia, comunicación o notificación a las autoridades competentes con frecuencia expone al niño, niña o adolescente a un proceso de amenazas o culpabilización de aquellos que ven despedazado el equilibrio familiar o ven perjudicados sus intereses que tienen el maltrato como piedra angular.

C. El posible rechazo de los familiares responsables a intervenciones de salud física o mental destinadas a paliar los daños y la negligencia en NNA.

D. La posible complicidad o encubrimiento de la situación maltratante o de abuso sexual por parte de los miembros de la familia. Aquí debemos diferenciar aquellos familiares –en especial madres u mujeres– que son víctimas de preconceptos sexistas que las ubican de hecho como cómplices conscientes de los malos tratos hacia niños, niñas y adolescentes. En general, la mayor parte de madres de niños/as maltratados/as y abusados/as sexualmente son mujeres arrasadas por un sistema patriarcal y sexista que las condena por su sola condición de género.

E. La discapacidad del niño, niña o adolescente como factor de gravedad del maltrato.

F. No cumplimiento de resoluciones judiciales existentes por parte de agresores u ofensores. Tanto miembros de la familia como aquellos que tienen la responsabilidad de cuidarlos no cumplen las resoluciones de protección de la SENNIAF o de la justicia civil y penal en lo que hace a su conducta gravemente nociva respecto de los niños, niñas y adolescentes.

G. Progenitores con problemáticas crónicas de consumo de drogas.

H. Familiares responsables con patologías mentales incapacitantes para el cuidado del niño, niña o adolescente.

I. La identificación del niño, niña o adolescente como migrante no acompañado, separado o con necesidades de protección internacional.

J. Niño, niña o adolescente que ha sido víctima de delito y no resulta protegido por la familia de origen”.

La escucha y participación del NNA es un principio en la determinación del ISN en el marco de la investigación preliminar, así como en la toma de decisiones respecto de la adopción de una medida excepcional, siempre tomando en cuenta las circunstancias victimológicas a las cuales se encuentran expuestos los NNA. La DPED o el equipo de protección de la Regional informarán con sensibilidad al NNA y su familia de origen o cuidadores principales el motivo de la medida excepcional, su duración, objetivo y los pasos a seguir en los procedimientos; los escuchará, contendrá y acompañará en el proceso administrativo.

En el caso de las medidas excepcionales, la Ley 285 no establece plazos máximos de duración. Sin embargo, la ruta de implementación del EU establece la obligatoriedad de establecer una temporalidad de la intervención, elemento que es de gran innovación en un contexto en el que la institucionalización ha sido históricamente de larga permanencia, con una extensión indefinida.⁶ El EU introduce la definición de la temporalidad en la planificación de intervención como mecanismo para asegurar la transitoriedad, conduciendo a los equipos técnicos al establecimiento de plazos en sus objetivos y acciones. Este mecanismo dinamiza la intervención y promueve que la permanencia del NNA en un dispositivo de cuidado alternativo sea por el menor tiempo posible.

En ese sentido, el equipo técnico de la DPED o el equipo de protección de la Regional interviniente estiman un plazo de duración de la medida excepcional. Este es un elemento clave en el proceso de adopción de dicha medida.

El plazo está relacionado con las causas que dieron origen a la separación y el tiempo previsto para que la familia de origen o cuidadores principales se fortalezcan y adquieran las condiciones, herramientas y aptitudes de cuidado para poder volver a hacerse responsables del cuidado de forma idónea y segura para el NNA, o bien se logre arribar a otra solución familiar definitiva cuando la reintegración no responde al ISN. Entre ellas se encuentran la integración con familia extensa, la adopción o la preparación para la vida autónoma en caso de adolescentes.

Las herramientas de SENNIAF vinculadas a la planificación de la intervención para la garantía y restitución de derechos de los NNA privados de cuidado parental son el EU y la *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*.

Con respecto a la investigación de delitos (función que no le corresponde a la SENNIAF), la constatación en sede penal de un delito cometido en agravio del NNA no necesariamente condiciona la duración de la medida de protección excepcional. Si bien puede haber interacción de ambas cosas, una no debe depender de la otra.

Dicha temporalidad establecida en la adopción de la medida brinda el marco para que el equipo de protección interviniente establezca en el plan de trabajo inicial del EU la temporalidad de la intervención. Entre otros elementos que lo conforman, se encuentran: a) determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, b) acciones de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, c) tiempo previsto para la adquisición de las aptitudes de cuidado requeridas y la integración familiar o constitución de vínculos significativos, d) preparación del NNA y e) vinculaciones.

⁶ En el proceso de construcción del modelo de EU, se detectó que las medidas de protección no tenían identificada una temporalidad en los expedientes (tampoco en las resoluciones). En general, las medidas eran dictadas por tiempo indeterminado: se decretaba la separación y la institucionalización como estrategia para cesar una vulneración de derechos, pero no se definían los plazos estimados para asegurar la transitoriedad del cuidado alternativo, que es uno de sus principios básicos.

Como se observa en el circuito de implementación del EU,⁷ en caso de vencidos los plazos establecidos originalmente y de continuarse la necesidad de la medida excepcional, el equipo de protección de SENNIAF emite una prórroga, habiendo evaluado la implementación del plan de trabajo en instancias de monitoreo. En relación con la evaluación del riesgo, “la evaluación periódica apunta a determinar si la persona o grupo familiar pudo modificar algún patrón de conducta/comportamiento violento determinando y si hubo o no evolución” (Volnovich, 2023:11). Su resultado aportará elementos para tomar la decisión de emitir o no una prórroga de la medida, o bien preparar su finalización.

La selección de la modalidad de cuidado alternativo idóneo para el niño, niña o adolescente

Frente a la adopción de una medida de protección excepcional, es el equipo técnico de protección interviniente el encargado de seleccionar la modalidad de cuidado alternativo. Para ello, evalúa la situación del NNA y toma una decisión basándose en el principio de idoneidad, a partir del cual el dispositivo es seleccionado según las características particulares del NNA. Esto significa que el equipo técnico elige aquel que satisfaga mejor sus necesidades, promueva su bienestar integral y resulte constructivo para el NNA.

Ya que vivir en familia es una condición para el desarrollo integral de NNA, y un derecho reconocido por la Ley 285 (Art. 16), frente a la necesidad de adopción de una medida excepcional se priorizarán las alternativas familiares de cuidado como opciones más idóneas para los NNA, salvo que se identifique que la idoneidad del cuidado residencial para un NNA, por un tiempo determinado.

Esta priorización está establecida en la Ley 285 y determina que SENNIAF, en el marco de la adopción de una medida excepcional, podrá “incorporar al niño, niña o adolescente a un programa de acogimiento por el menor tiempo posible y con preferencia al acogimiento en medio familiar antes que al acogimiento residencial” (Art. 193 inciso 5, Ley 285).

Dentro de los tipos de acogimiento familiar, es prioritario el acogimiento en familia ampliada o referente afectivo del NNA. Es por ello que, frente a la pérdida de cuidado parental de un NNA, el equipo técnico de protección realiza una búsqueda e identificación de alternativas familiares para que personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, puedan hacerse responsables del cuidado el tiempo que dure la medida excepcional. En todos los casos, el equipo técnico tiene en cuenta la opinión del NNA, quien aporta información clave para la búsqueda e identificación.

Las alternativas familiares son evaluadas para su selección. Frente a la identificación de dos o más grupos familiares en las redes del NNA, se valoran el vínculo y las condiciones de cuidado, con independencia de los lazos de consanguinidad y atendiendo tanto a la opinión de los NNA como al explícito deseo y voluntad de los adultos de tomar a su cargo la responsabilidad del cuidado, sin someterlos a exigencias o presiones al respecto.

Cuando no se identifica alternativa familiar con idoneidad para el cuidado en las redes del NNA, el equipo de protección articula con el “Programa de familia acogente” para identificar entre las familias

⁷ Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022.

acreditadas por SENNIAF una que resulte idónea para el acogimiento⁸ del NNA. Estas familias no tienen un vínculo previo con el NNA. Sin embargo, es un principio básico del acogimiento favorecer la integración de NNA a familias acogentes con igual pertenencia cultural, comunitaria y territorial, lo que es beneficioso para la protección de su historia e identidad durante el cuidado alternativo.

Solo cuando el equipo de protección de SENNIAF evalúa que es constructivo para el NNA un dispositivo de tipo residencial, articula con un albergue⁹ de protección que responda a sus necesidades. El uso del acogimiento residencial se limita a los casos en los que ese entorno es específicamente apropiado, necesario y constructivo para el NNA. La estadía en estas residencias es transitoria y en grupos pequeños, tendiendo a que los NNA allí alojados sean acogidos por familias, lo más rápido posible y en el momento en que este pasaje sea evaluado como idóneo.

En función de la evidencia y de los estándares de derechos humanos derivados de las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (Art. 22), en el caso de los niños y niñas de 0 a 3 años, cuando SENNIAF adopta una medida excepcional debe excluirse como alternativa la institucionalización en cualquier tipo de albergue. El acogimiento familiar es la única modalidad de cuidado alternativo idónea para este grupo etario.

Sea cual fuere la modalidad seleccionada, el equipo de protección tiene en cuenta que el ámbito de cuidado alternativo permita al NNA permanecer lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, para evitar el desarraigo. La proximidad física favorece la continuidad y el fortalecimiento de sus vínculos familiares y comunitarios, y minimiza los cambios en su vida educativa, cultural y social que la separación ya produce.

En las situaciones que involucran a grupos de hermanos, se debe procurar el mismo criterio: preferir su inclusión en familia. Un argumento usual para la institucionalización de grupos de hermanos es que permanezcan juntos para no dañar los lazos entre ellos. Sin embargo, la experiencia demuestra que vivir dentro de un mismo albergue no garantiza el vínculo fraterno. Hay albergues que separan a los NNA por edad o por sexo, y no hay ninguna acción concreta para mantener o favorecer los vínculos fraternos. Es por ello que, cuando se trata de un grupo de hermanos, el equipo de protección de SENNIAF procura que permanezcan juntos en ámbitos familiares, salvo que ello sea contrario al ISN. En el caso de que no puedan ser acogidos en el mismo ámbito, el equipo prioriza su alojamiento en familias cercanas entre sí y garantiza que continúe el contacto.

La integración del niño, niña o adolescente en el cuidado alternativo

La integración de un NNA a un dispositivo de cuidado alternativo se realiza de forma cuidadosa y con mucha sensibilidad, entendiendo este momento de inserción como un proceso de “pasaje e integración”.

El equipo técnico de protección de SENNIAF escucha, contiene y prepara al NNA explicándole las razones que motivaron la toma de decisiones, las personas que serán responsables de su cuidado, la modalidad de cuidado a la que se incorporará, la temporalidad de la medida y la forma en la que podrá permanecer en contacto con su familia y afectos. El equipo actúa como facilitador del proceso y refe-

⁸ La práctica del acogimiento está regulada por la Ley 46 (Ley de Adopciones) y el “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes” vigente bajo Resolución Administrativa N° ADM-DG-021 del 28 de diciembre de 2020.

⁹ El funcionamiento de los albergues está regulado por el Decreto Ejecutivo N° 404 (del 30 de octubre de 2020).

rente del NNA. Busca atenuar los temores, las confusiones, el sentimiento de culpa y la incertidumbre que genera el cambio proveyendo información y permitiendo la elaboración de tales emociones. No presenta falsas expectativas ni idealización con respecto al futuro. Todo esto, en articulación con quienes asumirán el cuidado del NNA.

Asimismo, como parte de acciones para reducir el impacto de la salida de su centro de vida, el equipo de protección incentiva a que el NNA lleve consigo algunos objetos que le permitan transitar con seguridad el nuevo espacio en el que se incorpora.

Durante el traslado, el NNA es acompañado preferentemente de personas por él conocidas junto con el equipo de SENNIAF. Todos los que intervengan en el proceso son sensibles a la situación, comunicativos. No deben ser amenazantes ni culpabilizantes del NNA respecto de la situación crítica que atraviesa.

El equipo de SENNIAF propicia espacios para que el NNA pueda expresarse según lo especifica el derecho a su opinión según su edad y madurez (Art. 9, Ley 285), siempre teniendo en cuenta el carácter de víctima de malos tratos que conlleva la naturalización de estos como forma de amor de y por sus progenitores.

BIBLIOGRAFÍA

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/convencion_sobre_los_derechos_del_nino_final.pdf

Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en: https://relaf.org/Espanol_Directrices_CDDHH.pdf

Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29477_C/90195.pdf

Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27332_A/42156.pdf

Millán, S.; García, E.; Hurtado, J.A.; Morilla, M. y Sepúlveda, P. (2006). “Victimología infantil”, en *Cuadernos de Victimología Forense*, Nº. 12 (43-44), España, enero-abril.

RELAF (2021). *Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo*. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panamá-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2011a). *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Disponible en: <http://www.relaf.org/Versionninos.pdf>.

RELAF y UNICEF (2011b). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños*. Disponible en: https://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf.

RELAF, MIDES, SENNIAF y UNICEF (2022). *Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergues en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización. Avanzando en la implementación de la Ley 285 de 2022*. Disponible en: https://relaf.org/expediente_unico_NNA_%20en_albergues_aplicacion_Guia_Panamá.pdf

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2021). *Desinstitucionalización. Guía de procedimientos*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3791/file/Gu%C3%ADA%20de%20procedimiento%20.pdf>

RELAF, MIDES, SENNIAF y Save the Children (2022). *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*. Disponible en: https://relaf.org/egreso_seguro_guia_Panamá.pdf

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2023). *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental. Documento técnico de procedimientos y estándares para el cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos*. Disponible en: https://relaf.org/cuidado_puerta_entrada_guia_Panamá.pdf

SENNIAF (2014). *Resolución 005 de 2014 [SENNIAF] por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la SENNIAF*. Disponible en: [file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20\(3\).pdf](file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20(3).pdf)

SENNIAF (2022). *Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue*. Disponible en: https://relaf.org/Expediente_unico_NNA_en_albergues_Modelo_Panamá.pdf

SENNIAF, UNICEF y F-ODM (2012). *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*. Disponible en: https://www.relaf.org/biblioteca/Protocolo_Albergues_Panamá.pdf

Volnovich, Jorge (2022). *Compendio de buenas prácticas en el abordaje de los malos tratos hacia las niñas y adolescencias*. Documento de trabajo, no publicado.

Volnovich, Jorge (2023). *Sistematización de procesos y estándares para la protección especializada en perfiles específicos*. Documento de trabajo, no publicado.

GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Documento técnico de estándares y procedimientos para el abordaje de situaciones que implican la separación de la familia de origen y la provisión de cuidado alternativo temporal




REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA


REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL




unicef
para cada infancia