



Orientaciones mínimas para un proceso de armonización legislativa en favor de la infancia en México



Oficina de Defensoría de los
Derechos de la Infancia a.c.

Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia





El presente documento es producto de un esfuerzo colectivo en el que han participado:

Daniel García
Margarita Griesbach
Marcos Lopez
Sandra Mejía
Alma Meneses
Carlos Nobara
Ricardo Ortega
Berenice Reyes
Diego Rios
Alejandro Rojas

En la elaboración de los marcos conceptuales comprendidos en el primer capítulo se contó con la colaboración de:

Alma Meneses Bernal
Carlos Nobara Suárez
Martín Pérez García
Gerardo Sauri Suárez
La Red por los Derechos de la Infancia

Con la asesoría de:

Alejandro Calvillo

**Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C..
México, D.F. 2010**



Oficina de Defensoría de los
Derechos de la Infancia a.c.

Este trabajo ha sido posible gracias al valioso apoyo de:

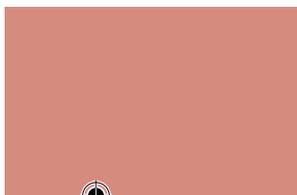
Quiera Fundación de la Asociación de Bancos de México, A.C.
Fundación SERTULL, A.C.

quiera
FUNDACIÓN DE LA ASOCIACIÓN
DE BANCOS DE MÉXICO

sertull
FUNDACIÓN SERTULL A.C.

Diseño gráfico y edición:

David Muñoz Ambriz







Agradecimientos

La investigación realizada fue posible gracias a muchas personas. De manera especial, queremos agradecer a Margarita Zavala Gómez del Campo quien impulsó y arropó la creación de este proyecto.

Motivados por su convocatoria y preocupación por la infancia, se conformó el grupo de reflexión y discusión que alimentó la publicación que se presenta hoy como resultado. A los compañeros que realizaron este trabajo también les damos las gracias: Raquel Pastor, Nashieli Ramirez, Gerardo Sauri, Martín Perez, Jackie Rivas, Ricardo Govea. A Alberto Athie en particular por su entusiasmo y persistencia para estimular la articulación de múltiples reflexiones que nos han enriquecido a todos.

El trabajo de investigación se realizó gracias al generoso apoyo de “Quiera Fundación” de la Asociación de Bancos de México, A.C., la Fundación Sertull, A.C., Ma. Pilar Servitje, Ma. Luisa Servitje, Lucila Servitje, Bibiana Rivera y Marinela Servitje. Es su compromiso con la infancia de nuestro país lo que nos hace generar proyectos como el que han apoyado.

Finalmente, pero no por ello menos importante, gracias a Mónica Santamarina de Robles y su mesa directiva, que a través de Quiera Fundación de la Asociación de Bancos de México, A.C. se han constituido como actor importante en la profesionalización y avance del trabajo civil a favor de la infancia en México. Su visión y confianza han alimentado incontables iniciativas en beneficio de los niños y niñas de nuestro país.







Indice

Introducción	11
Capítulo primero	
- Dictamen relativo a la estructura y naturaleza de las leyes secundarias en México	13
- Definición y alcance de la competencia y obligaciones del estado federal frente a la infancia	24
- Derechos de la infancia y asistencia social	34
- Estructura institucional del estado	49
Capítulo segundo	
Estudio de las obligaciones comprendidas en la convención sobre los derechos del niño y sus implicaciones legislativas	59
Artículo 1	60
Artículo 2	62
Artículo 3	64
Artículo 4	67
Artículo 5	74
Artículo 6	76
Artículo 7	77
Artículo 8	79
Artículo 9	81
Artículo 10	87
Artículo 11	89
Artículo 12	90
Artículo 13	93
Artículo 14	95
Artículo 15	96
Artículo 16	97
Artículo 17	98
Artículo 18	100
Artículo 19	104
Artículo 20	108
Artículo 21	110
Artículo 22	114
Artículo 23	116
Artículo 24	119
Artículo 25	124
Artículo 26	125
Artículo 27	126
Artículo 28	128
Artículo 29	132
Artículo 30	134
Artículo 31	136
Artículo 32	137
Artículo 33	139
Artículo 34	140
Artículo 35	144
Artículo 36	148
Artículo 37	150



Artículo 38	152
Artículo 39	155
Artículo 40	157

Capítulo tercero

Orientaciones para la armonización legislativa de leyes federales **161**

- Propuesta de Ley general para la protección de las niñas y los niños reglamentaria del artículo 4 constitucional	164
- Código federal de procedimientos penales	189
- Código civil federal	195
- Código de procedimientos civiles	201
- Código penal federal	203
- Ley general de educación	205
- Ley general de salud	214
- Ley de amparo	220
- Ley de radio y televisión	221
- Ley federal del trabajo	223
- Ley general de población	225
- Ley general del sistema nacional de seguridad pública	230
- Ley de la policía federal	
- Ley de vivienda	
- Ley de acceso a la información pública del gobierno federal	231
- Ley de fomento a la lectura	
- Ley general de cultura física y deporte	
- Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación	
- Ley general de bibliotecas	
- Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados	232
- Orientaciones generales para una ley para adolescentes en conflicto con la ley penal	233

Capítulo cuarto

Orientaciones para el rediseño institucional para la promoción y protección de los derechos del niño **243**

I. El entramado institucional existente para la infancia	245
II. Los derechos como obligaciones de estado y no únicamente de las instituciones sociales	246
III. La necesidad de órganos especializados de promoción y protección de derechos	248
IV. Funciones que cumplen los órganos de promoción y protección de los derechos de la infancia	250
V. Características mínimas requeridas para un órgano especializado en la promoción y protección de derechos	263
VI. Depuración y modificación necesaria en un rediseño institucional a favor de la infancia	269
VII. Ley federal de desarrollo social	274

Anexo en disco compacto (CD)

Artículos que deben ser valorados para su armonización a la luz de las implicaciones legislativas de los diversos artículos de la convención de los derechos del niño







Introducción

El presente constituye un documento de trabajo que busca sentar las bases para orientar una labor de armonización legislativa integral a favor de la infancia en México. En este sentido, el mismo presenta una interpretación sobre las implicaciones legislativas mínimas necesarias para que el Estado Mexicano dé cumplimiento a las obligaciones adquiridas frente a los derechos de la infancia. En particular el documento centra su atención en la descripción de obligaciones específicas implícitas para el Estado Mexicano en los derechos de los niños. Parte del reconocimiento de que la efectividad de los derechos de la infancia implica trascender los marcos declarativos para aterrizarlos en prácticas concretas y exigibles.

Las orientaciones presentadas se construyen en torno a cuatro capítulos. El primer capítulo pretende acercar a la tarea de armonización algunos insumos conceptuales relevantes para la tarea. Estos se refieren a conceptos generales, recogidos de manera somera, para delimitar las acciones de armonización legislativa en términos de jerarquía normativa, distribución de competencias, funciones centrales del Estado frente a la infancia y modelos institucionales que pueden servir a la ejecución de las mismas.

El segundo capítulo analiza diversas interpretaciones sobre las implicaciones legislativas de cada artículo de la convención. Este esfuerzo se desarrolla en el marco de búsqueda de las implicaciones prácticas y tangibles de cada derecho para establecer las obligaciones particulares que lo harán efectivo en la vida de los niños. Para tal efecto, el documento utiliza como insumos centrales las opiniones del comité de los derechos de la infancia, tratados internacionales relevantes a cada artículo, observaciones hechas por el comité al Estado mexicano y nuestra propia jurisprudencia relativa a cada derecho.

El tercer capítulo presenta un primer acercamiento a propuestas de reforma legislativa con base en las implicaciones analizadas en el capítulo anterior. En este sentido, retoma algunos de los aterrizajes prácticos más evidentes de los derechos de la infancia, colocándolos a manera de sugerencias de contenidos legislativos que deben ser incorporados en una reforma que busca dar cumplimiento a las obligaciones de Estado frente a los niños. Centra su atención en aquellos ordenamientos de mayor relevancia para la infancia y, con diversos grados de elaboración, pretende consolidar una base de partida para una reforma integral.

Finalmente el cuarto capítulo recoge orientaciones conceptuales y legislativas en lo tocante a un rediseño institucional a favor de la infancia. Este capítulo pretende establecer parámetros mínimos necesarios para lograr un entramado institucional adecuado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de Estado frente a la infancia.

Se incluye también en este trabajo, a manera de anexo, un documento que expone una recopilación de los artículos en las leyes federales vigentes que tocan a la infancia y los ordena de acuerdo a la relación que guardan con los diversos artículos de la convención. Con esto se busca establecer la amplitud del ámbito susceptible a ser reformado y que debe ser analizado en su totalidad, en aras de lograr un efectivo proceso de armonización legislativa a favor de la infancia.

De manera primordial el presente busca abonar al trabajo de armonización legislativa como un punto de partida y un referente sobre las implicaciones mínimas a considerar en dicha labor. Así mismo, se construye con la intención de servir para un proceso de análisis temático sobre las reformas necesarias para posteriormente servir en la redacción de propuestas específicas de reforma.

Como documento de trabajo es un producto inacabado cuyo mayor interés al reconocer el camino que falta por avanzar, es también reconocer que una adecuada reforma a favor de la infancia no puede ser menos que lo que se logra presentar.







Capítulo 1

Marcos de referencia

Dictamen relativo a la estructura y naturaleza de las leyes secundarias en México

Elaborado por Ricardo Ortega Soriano

Tabla de Contenido

Introducción

1. Naturaleza teórica de las distintas leyes en México

- 1.1 Leyes reglamentarias
- 1.2 Leyes Orgánicas
- 1.3 Leyes Ordinarias
- 1.4 Leyes Constitucionales
- 1.5 Leyes Federales
- 1.6 Leyes Generales

2. Alcances jurídicos relativos a la denominación de las leyes secundarias en México

- 2.1 Leyes reglamentarias
- 2.2 Leyes Orgánicas, leyes ordinarias y leyes constitucionales
- 2.3 Leyes Federales y Leyes Generales
 - 2.3.1 ¿Una ley general puede obligar a niveles de gobierno (estados y municipios) distintos al nivel Federal?
 - 2.3.2 ¿Toda ley que es denominada “general” tiene el efecto de generar obligaciones para los niveles de gobierno distintos al nivel Federal?



Introducción

El presente análisis tiene como propósito fundamental, comprender la forma en que se ha desarrollado la denominación de las llamadas leyes secundarias en México.

Las leyes secundarias, son aquellas disposiciones que se encuentran por debajo del texto constitucional, y que como se observará en el marco del análisis que se ha realizado, suelen tener diversas denominaciones, sin existir en muchos casos, razones aparentes, situación que tiende a complicar su estudio, sus límites y alcances y sus consecuencias jurídicas.

La pregunta central que ha guiado el presente análisis, ha sido la siguiente: ¿En el marco de un Estado Federal que respeta la soberanía de los Estados (artículo 124 de la Constitución, resulta válido establecer desde el Congreso de la Unión alguna tipología de leyes secundarias (reglamentarias; ordinarias; federales o generales) que obliguen a los Estados y Municipios?

Con la finalidad de clarificar tal circunstancia, en primer término se desarrolla una aproximación a las distintas denominaciones que se atribuyen a las leyes secundarias en México, para posteriormente analizar, cuáles de ellas, ofrecen alguna posibilidad para resolver la pregunta originalmente planteada.

DICTAMEN RELATIVO A LA ESTRUCTURA Y NATURALEZA DE LAS LEYES SECUNDARIAS EN MÉXICO

El presente estudio pretende advertir las distintas manifestaciones ideológicas, doctrinarias y jurisprudenciales que han orientado la denominación de las leyes en México, así como los principales problemas jurídicos que tales construcciones han generado para su correcta aplicación por parte de jueces, juristas, académicos, etc.

Con el propósito alcanzar tal objetivo, en primer lugar se presentará un análisis sobre la naturaleza teórica que algunos doctrinarios, principalmente especialistas en derecho administrativo, han referido a cada una de las categorías que serán analizadas; posteriormente, se desarrollará un breve análisis de los principales criterios que los tribunales nacionales han construido sobre la temática de referencia y, finalmente, se presentarán una serie de conclusiones sobre el particular.

1. Naturaleza teórica de las distintas leyes existentes en México

A continuación se presentará una breve descripción de las principales características atribuidas a una serie de categorías legislativas, cuyo empleo es usual en el sistema jurídico mexicano. Las normas que se estudiarán tienen en común el hecho de encontrarse jerárquicamente por debajo de la Constitución, por lo que genéricamente podrían tener el apelativo de normas secundarias: “Las normas inmediatamente inferiores a la Constitución reciben el nombre de leyes secundarias”¹

En este contexto, las categorías que serán analizadas son: leyes reglamentarias; leyes orgánicas; leyes federales; leyes generales; leyes ordinarias y leyes constitucionales.

1. Trigueros G., Laura en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 52.





El propósito del análisis antes señalado, consiste en advertir algunos de los elementos fundamentales que han pretendido orientar su clasificación y empleo, en relación con el papel que desarrollan dentro del sistema jurídico.

Sin embargo, es importante referir que, podría coincidir con la idea expresada por el Dr. Manuel González Oropeza, según la cual: “el origen de la terminología más básica que actualmente empleamos, como la de código y ley, ha radicado en aspectos meramente formales sin mayor relación con su contenido ni su jerarquía, para adquirir con posterioridad las connotaciones jurídicas que gozan.”²

1.1 Leyes reglamentarias

El Dr. Miguel Acosta Romero sostiene que las leyes reglamentarias son aquellas que desarrollan las bases de la Constitución³. En este mismo sentido, los profesores Alfonso Nava Negrete y José Roldán Xopa coinciden en que las leyes reglamentarias regulan y desarrollan un texto de la constitución o una materia o institución de relevancia constitucional.⁴

Por su parte, el jurista Gabino Fraga señala que no existe alguna diferencia formal entre las leyes reglamentarias y otro tipo de leyes, en virtud de que ambas son emitidas por el Poder Legislativo mediante un mismo procedimiento.⁵

Durante su octava época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la idea según la cual existiría una jerarquía entre leyes reglamentarias y leyes federales y locales, al considerar que “la Ley de Amparo por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales se encuentra en un plano jerárquico superior respecto de otras leyes de carácter local o federal.”⁶

Dicho criterio sería modificado, por el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo en Revisión 1014/2006, promovido por el Jefe de la Oficina Recaudadora de León, Guanajuato, en donde sostuvo que:

“todas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular una materia reservada expresamente en la Constitución General a la Federación tienen la misma jerarquía, independientemente de que expresa o implícitamente deriven de lo previsto en una norma específica de la propia Constitución, se concluye que tampoco existe jerarquía entre las leyes federales que nominal o materialmente se consideren reglamentarias de ésta y las emitidas por las Legislaturas de los Estados.”⁷

En función de la tesis anteriormente descrita, la determinación de las leyes reglamentarias se encontraría únicamente acotada a determinar si regulan o desarrollan un texto de la constitución o una materia o institución de relevancia constitucional, sin que tal situación determine una diferenciación jerárquica respecto a otro tipo de leyes expedidas por el H. Congreso de la Unión.

2. González Oropeza, Manuel, “Conceptualización histórica de la terminología legislativa”, Serie C, Estudios históricos - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 320.

3. Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Editorial Porrúa, México: 19982, p. 25.

4. Roldán Xopa, José, Derecho Administrativo, Oxford University Press, México, 2008, p. 105. Asimismo, NAVA Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 128.

5. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1991, pp. 39 y 40.

6. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Instituciones de crédito. Deben otorgar garantía para que surta efectos la suspensión otorgada en los juicios de amparo promovidos por las tesis aisladas. Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, XII, septiembre de 1993, p.245.

7. Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Febrero de 2010, Página: 26, Tesis: P. IX/2010, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Jerarquía normativa. Es inexistente entre las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión que se limitan a incidir en el ámbito federal y las leyes expedidas por las legislaturas de los estados.





En este sentido es coincidente la opinión expuesta por el Dr. González Oropeza quien refiere que:

“El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos.”⁸

Así, las “leyes reglamentarias son las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan.”⁹

En una etapa posterior del presente análisis, se intentarán advertir las principales consecuencias del estudio referido con antelación.

1.2 Leyes Orgánicas

De acuerdo con el Dr. González Oropeza: “una designación ampliamente utilizada para dar cuenta de la naturaleza y jerarquía de las leyes ha sido el apelativo de orgánica. En el significado de todas las piezas legislativas denominadas orgánicas, subyace la idea de organizar y estructurar al objeto de regulación. Cuando dicho objeto es el Estado federal mismo en su conjunto, el apelativo de ‘orgánica’ adquiere la importancia de un instrumento fundamental dentro de la jerarquía de las leyes, asignado a la categoría moderna de una Constitución. En este sentido se encuentran las Bases *Orgánicas* de la República Mexicana...”¹⁰

Para la investigadora Laura Trigueros, serán leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento.”¹¹

La primera designación de este tipo de ley se encuentra en la Ley orgánica sobre la guardia nacional del 15 de julio de 1848; es decir, sobre una corporación no gubernativa. Sin embargo, a partir de la segunda denominación ya se encuentra el principio de organización de organismo público como en la ley orgánica sobre tribunales y juzgados (sic) de Hacienda del 20 de septiembre de 1853.”¹²

Algunos autores como Miguel Acosta Romero, Alfonso Nava Negrete, Gabino Fraga o bien, Jorge Fernández Ruiz, han llegado a la conclusión de que las leyes orgánicas son aquellas que tienen por objeto desarrollar y estructurar el funcionamiento del Estado y de sus órganos de poder, así como otorgar competencia a alguna unidad político-administrativa, particularmente de la administración pública federal, estatal, local o municipal¹³.

Sin embargo, Alfonso Nava Negrete considera que las leyes orgánicas no únicamente estructuran algún organismo o institución, ya que hay otras que sin recibir dicha denominación cumplen con la misma tarea; tal es el caso de la Ley del Seguro Social que crea y organiza al Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁴.

8. González Oropeza, Manuel y Gaxiola, Federico Jorge en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 56-57.

9. González Oropeza, Manuel y Gaxiola Moraila Federico Jorge en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 56.

10. González Oropeza, Manuel, “Conceptualización histórica de la terminología legislativa”, Serie C, Estudios históricos - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 322.

11. Trigueros G., Laura en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 52.

12. Trigueros G., Laura en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 52.

13. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 25. Asimismo véase NAVA Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 129. Del mismo modo véase Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 39 y 40, y, Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 189.

14. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 127.





Por su parte, Miguel Acosta Romero enfatiza que no existe base constitucional alguna para llamarlas así¹⁵, sin embargo, lo anterior se contrapone a lo señalado por Jorge Fernández Ruiz, quien opina que este tipo de leyes emanan directamente de la Constitución toda vez que la misma las prevé. De acuerdo con este autor, ello puede comprobarse a través de la lectura del artículo 90 de la Constitución, el cual dispone: “La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso”¹⁶.

Del mismo modo, Gabino Fraga considera que formalmente no existe distinción alguna con otras leyes, ya que las leyes orgánicas son una clase de ley ordinaria y todas ellas son emitidas por el Poder Legislativo¹⁷.

Coincida con tal referencia, la idea del Dr. González Oropeza quien refiere que, el significado más común para una ley orgánica fue y es, sin embargo, la organización de una dependencia gubernamental o la estructuración de un sector de la burocracia distinguible como un cuerpo administrativo que requiere de regulaciones internas para conservar su naturaleza diferenciable.”¹⁸

Como puede observarse, parece existir coincidencia doctrinal respecto a la idea, según la cual las leyes orgánicas corresponden a un tipo de ley ordinaria, con la particularidad de que desarrollan o estructuran el funcionamiento del Estado y de sus órganos de poder.

1.3 Leyes Ordinarias

Para Alfonso Nava Negrete, utilizar el término de ley ordinaria es meramente una costumbre, pues ni la Constitución ni la práctica legislativa acogen la denominación para distinguirla de otras y menos de las que pudieran clasificarse de extraordinarias¹⁹.

Por su parte, Gabino Fraga considera que la ley ordinaria, común o secundaria es la que emana del Poder Legislativo Ordinario y sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional²⁰.

1.4 Leyes Constitucionales

Existen autores como Gabino Fraga para quienes las leyes constitucionales son aquellas emanadas del Poder Constituyente después de un procedimiento laborioso y complicado que se determina por el artículo 135 de la Constitución en estos términos “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

La definición de ley constitucional desde el punto de vista formal se precisa, pues, independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene²¹.

1.5 Leyes Federales

Algunos autores como Alfonso Nava Negrete, Miguel Acosta Romero y Jorge Fernández Ruiz coinciden en que las leyes federales son aquellas que emite el Congreso de la Unión (conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores) en ejercicio de las facultades que expresamente le confiere el artículo 73 de nuestra Constitución. Dichas leyes tienen por objeto regular una materia específica como el turismo, la seguridad, social y la propiedad de aguas y tierras; y sus disposiciones son de observancia en todo el territorio de la República, por lo que los Estados no podrán legislar sobre dichas materias en el ámbito de sus territorios²².

15. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 26.

16. Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 190.

17. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1991, pp. 39 y 40.

18. González Oropeza, Manuel, “Conceptualización histórica de la terminología legislativa”, Serie C, Estudios históricos - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 322.

19. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 128.

20. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1991, p. 39.

21. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1991, p. 39.

22. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 130. Del mismo modo ACOSTA Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 22. Por su parte, Fernández Ruiz,





Alfonso Nava Negrete advierte que aunque una ley no se califique expresamente como federal, ello no quiere decir que no lo sea. Por ejemplo: Ley del Seguro Social, Ley de Aguas Nacionales, etc²³.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de Amparo en Revisión interpuesto por el Jefe de la Oficina Recaudadora de León, Guanajuato, expuso que:

“las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular una determinada materia reservada expresamente a la Federación por la Constitución General de la República, en la medida en que se encuentran limitadas a incidir en el ámbito estrictamente federal, se ubican en el mismo plano jerárquico que el de las demás leyes federales, toda vez que al trascender al mismo ámbito material de validez y sujetarse a idéntico proceso legislativo de creación, modificación y derogación, no existe justificación constitucional que permita conferirles diversa jerarquía, máxime que, finalmente, toda expresión legislativa federal encuentra sustento, cuando menos competencialmente, en el Magno Ordenamiento”.²⁴

En este sentido y de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la nación al resolver otro juicio de Amparo en Revisión (120/2002, promovido por Mc Cain México, Sociedad Anónima de Capital Variable), las leyes federales serán aquellas que se limitan a regular las atribuciones que en la Constitución se confieren a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal.²⁵

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala por su parte que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

En este orden de ideas, las leyes federales serían aquellas disposiciones expedidas por el H. Congreso de la Unión en el marco de las facultades que expresamente la propia constitución le confiere a la federación.

En otras palabras, y de acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “el orden jurídico federal se distingue de los órdenes jurídicos locales de conformidad con el principio de facultades residuales, es decir, las atribuciones no conferidas expresamente por la Constitución Federal a la Federación se entienden reservadas a los Estados.”²⁶

Debe resaltarse que con base en lo expuesto por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124.”²⁷

Recientemente, ha surgido una interesante controversia respecto a la identidad de algunas leyes, que aparentemente trascienden la esfera de la regulación estrictamente federal, para regular aspectos que vinculan a otros niveles de gobierno. Estas leyes llamadas “generales”, y de las que el presente estudio se ocupará a continuación.

Jorge, *op. cit.*, pp. 189 y 190.

23. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 131.

24. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Febrero de 2010, Página: 34, Tesis: P. X/2010, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Seguro Social. la Ley relativa expedida por el Congreso de la Unión se ubica en el mismo plano jerárquico que el de las demás leyes federales.

25. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. p.155.

26. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. p. 152.

27. Localización: Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VII, Marzo de 1991, Página: 56, Tesis: 3a./J. 10/91, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución.



1.6 Leyes Generales

De acuerdo con los profesores Jorge Fernández Ruiz y Alfonso Nava Negrete, el término empleado en la denominación de leyes generales resulta una expresión mal utilizada por el legislador federal, toda vez que toda ley es general, abstracta y obligatoria. Lo mismo sucedería si a toda ley se le calificara de abstracta, impersonal, obligatoria o coercible²⁸. De esta forma, agregar a las leyes el término de general resulta ocioso y confunde²⁹.

Aunado a lo anterior, el artículo 13 constitucional expresamente prohíbe las leyes privativas, por lo que todas deben ser generales.³⁰

Sin embargo, esta percepción vinculada a la identidad de las leyes generales, no ha sido compartida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el análisis del fallo que ya ha sido citado en el presente estudio. Se trata del Amparo en Revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, Sociedad Anónima de Capital Variable.

En la ejecutoria del juicio de amparo anteriormente citado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha introducido una extraña e interesante explicación sobre el alcance de la expresión “leyes federales”.

De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte:

“podemos afirmar que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional, no corresponden a las leyes federales, considerando como tales aquellas que se limitan a regular las atribuciones que en la Constitución se confieren a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de las leyes generales, esto es, aquellas que válidamente pueden incidir en los todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.”³¹

Para la propia Corte, “desde el texto original de la Constitución General de la República de mil novecientos diecisiete y, en la actualidad con mayor intensidad, se ha previsto esa categoría de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, cuya validez no se circunscribe al ámbito federal, sino que permean los ámbitos locales, del Distrito Federal y municipales.”³²

Las consecuencias de la definición expuesta por la Suprema Corte de Justicia son importantes, y dan lugar a una serie de problemas que serán analizados con mayor profundidad en un apartado posterior del presente análisis.

Sin embargo, es pertinente retomar la expresión de la propia Corte sobre una de estas consecuencias, y que refiere que: “las leyes generales son aquellas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”³³

De acuerdo con lo anterior, las leyes generales serían disposiciones que se ubicarían por encima de las leyes federales y estatales, no existiendo jerarquía entre estas últimas sino ámbitos competenciales de aplicación.

28. Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, Op. cit., pp.190.

29. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., pp. 131 y 132.

30. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1991.

31. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. p. 155.

32. Idem.

33. Idem.



2. Alcances jurídicos relativos a la denominación de las leyes secundarias en México

De acuerdo con los elementos anteriormente expuestos, resulta de la mayor importancia el establecer una serie de consideraciones que permitan establecer algunas precisiones sobre el empleo de las categorías atribuidas a las leyes secundarias en México.

- a) Las normas inmediatamente establecidas por debajo de la Constitución reciben genéricamente el nombre de leyes secundarias.
- b) La denominación de leyes (leyes orgánicas; leyes federales; leyes generales; leyes ordinarias y leyes constitucionales) ha tenido en México usos o empleos heterogéneos en muchas ocasiones, situación por la cual no es fácil determinar el alcance y naturaleza de muchas de las leyes establecidas en el sistema jurídica mexicano.

2.1 Leyes reglamentarias

- c) El vocablo leyes reglamentarias, suele atribuirse a aquellas disposiciones que regulan y desarrollan un texto de la constitución o una materia o institución de relevancia constitucional.
- d) La idea expuesta en algún momento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las leyes reglamentarias podrían ubicarse en un plano preferente a otras leyes federales, se encuentra francamente en desuso.
- e) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo Directo en Revisión 1014/2006, sostuvo que: *“todas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular una materia reservada expresamente en la Constitución General a la Federación tienen la misma jerarquía, independientemente de que expresa o implícitamente deriven de lo previsto en una norma específica de la propia Constitución”³⁴.*
- f) Por lo tanto, y siguiendo al Dr. González Oropeza: *“El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla”*³⁵

2.2 Leyes Orgánicas, leyes ordinarias y leyes constitucionales

- g) Su empleo, ha quedado determinado en páginas precedentes, sin que su análisis revista trascendencias para los efectos del presente estudio.

2.3 Leyes Federales y Leyes Generales

- h) El aspecto que por su naturaleza más importancia tiene para el presente estudio se relaciona con la naturaleza y alcance de las denominadas leyes federales así como de las referidas leyes generales.
- i) El debate relativo a la identidad y alcance de ambos tipos de leyes, constituye un aspecto de enorme interés para la definición de un proyecto normativo que pretenda establecer obligaciones para la Federación, Estados y Municipios.
- j) En función de lo anteriormente expuesto, a continuación se intentarán responder algunos aspectos, los cuales serán planteados a manera de interrogantes con el propósito de facilitar su clarificación.

34. Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Febrero de 2010, Página: 26, Tesis: P. IX/2010, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Jerarquía normativa. Es inexistente entre las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión que se limitan a incidir en el ámbito federal y las leyes expedidas por las legislaturas de los estados.

35. González Oropeza, Manuel y Gaxiola, Federico Jorge en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 56-57.



2.3.1 ¿Una ley general puede obligar a niveles de gobierno (estados y municipios) distintos al nivel Federal?

- k) De acuerdo con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 133 de la Constitución Federal, establece un tipo o clase de disposiciones normativas que que válidamente pueden incidir en los todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano³⁶.
- l) Esta categoría de leyes, denominadas “leyes generales” poseen una validez que no se circunscribe al ámbito federal, sino que permean los ámbitos locales, del Distrito Federal y municipales.³⁷”
- m) De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “las leyes generales son aquellas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.”³⁸
- n) El Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, explica, en su Voto Particular que: (identificando los elementos que conforman el criterio de la mayoría) “Esta categoría de leyes tiene, entonces, dos notas materiales necesarias para su identificación:
- a) No respetan la división competencial establecida en la Constitución entre ámbitos federal y local, y
 - b) Se ha renunciado a la facultad constitucional de distribución de competencias para que la ejercite el legislador ordinario;³⁹”
- o) El Ministro Cossío disiente de la mayoría, ya que según su propia interpretación del artículo 133, el llamado orden jurídico nacional, que permitiría la existencia de normas “generales” es inexistente. Por ello, no existiría una renuncia expresa de la potestad de distribución de competencias (renuncia al artículo 124), sino que la Constitución determina: “una mera delegación al legislador ordinario para que establezca en normas federales la distribución de lo que le compete a cada uno de los órdenes parciales del ordenamiento jurídico”. En realidad se trata de normas federales cuya aplicación se realiza de manera general sobre todo el territorio.
- p) Sin embargo, debe tenerse presente, tal y como lo refiere la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las leyes generales “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que se originan en cláusulas constitucionales que constriñen al Congreso a dictarlas y que, una vez promulgadas y publicadas, por disposición constitucional deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

2.3.2 ¿Toda ley que es denominada “general” tiene el efecto de generar obligaciones para niveles de gobierno distintos al nivel Federal?

- q) De acuerdo con el criterio interpretativo anteriormente referido, podría pensarse *prima facie*, que la definición de una ley como “general” determina entonces un alcance nacional que rebasa los límites impuestos al ámbito federal.
- r) Si revisamos con atención el criterio anteriormente analizado, ello evidentemente no es así.

36. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. p. 155.

37. Idem.

38. Idem.

39. Voto particular que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el Amparo en Revisión 120/2002, Quejoso Mc.cain México, Sociedad Anónima de Capital Variable.



- s) De acuerdo con el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío:

“En el ordenamiento jurídico mexicano encontramos una gran cantidad de “leyes generales” que no se ajustan a las notas materiales de identificación establecidas en la resolución, sino que son materias eminentemente federales, como ejemplo podemos mencionar: la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley General de las Personas con Discapacidad, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras.⁴⁰”

- t) El propio Ministro reconoce que además de las leyes, que directamente distribuyen competencias y que sí establecen la concurrencia entre Federación, Estados y Municipios, existen otras que determinan simplemente una coordinación entre entidades federativas, y que también se encuentran previstas en el artículo 73 de la Constitución⁴¹.
- u) En virtud de lo anteriormente analizado, es posible afirmar que no todas las normas jurídicas denominadas como “generales” tienen por esta razón tal calidad. Para que una norma jurídica reputada como general, en realidad lo sea (y por tanto constituya una excepción válida al principio de distribución de competencias previsto en el artículo 124) debe estar determinada como tal por mandato constitucional que autorice al H. Congreso de la Unión a llevar a cabo un sistema de distribución de competencias (concurrencia) que le permita determinar obligaciones jurídicas a los Estados de la Federación, sin que tal intromisión se traduzca en una vulneración al principio de soberanía de los Estados.

40. Voto particular que formula el ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el Amparo en Revisión 120/2002, Quejoso Mc.cain México, Sociedad Anónima de Capital Variable. 224.

41. Cfr. Idem.





Definición y alcance de la competencia y obligaciones del Estado Federal frente a la Infancia

Elaborado por Carlos Nobara Suarez





Tabla de Contenido

- A. El Federalismo Mexicano**
- B. La Soberanía Nacional**
- C. Aplicación Interna de Tratados Internacionales**
- D. Competencia entre la Federación y los Estados**
 - D.1 Educación
 - D.2 Salud
 - D.3 Migración
 - D.4 Derechos de Familia
- E. Conclusiones**



A. El Federalismo Mexicano

A.1 El Estado Federal

Hablar de las competencias exclusivas o concurrentes que en materia de infancia tienen los gobiernos Estatales y Federal, nos obliga – sin la finalidad de un ejercicio académico - a mencionar a manera de preámbulo acerca del “Sistema Federal de México”, pues precisamente a partir de su entendimiento podemos comprender y aseverar que el ejercicio global, del cual forma parte este apartado, es Constitucional y respetuoso de la forma de gobierno que como Mexicanos hemos adoptado.

Nuestro Sistema Federal encuentra su antecedente en las Constituciones liberales del siglo XIX y ulteriormente en la Constitución 1917, en cuyo Dictamen el Colegio Constituyente atendiendo al clamor popular señaló:

El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan nítidamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.⁴²

Lo anterior quedó concretizado en el artículo 40° de la Carta Magna, en donde se establece que la forma de Estado adoptada por los Mexicanos para gobernarse es una “*República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”.

Ahora bien resulta indispensable significar lo que para efectos del presente proyecto ha de entenderse como Federalismo:

El federalismo es una técnica constitucional para distribuir potestades públicas entre diversos entes relativamente autónomos, pero vinculados en un solo estado que a todos ellos abarca, formado por entidades originalmente soberanas que han cedido a favor de la unión ciertos poderes expresos para formarla, reservándose todos aquellos que no son indispensables para el funcionamiento de la nueva unidad jurídico-política global que conforman.⁴³

Una vez superado lo anterior, de manera enunciativa más no limitativa es dable enunciar algunas de las características del Federalismo como forma de Estado:

- La soberanía de cada uno de los estados componentes de la Federación se torna atenuada en la medida en que implica para los integrantes, limitaciones en el ejercicio de su poder original y la sumisión a un poder superior que los une en una nueva entidad supranacional.
- La fusión de las entidades preexistentes, que crean un nuevo orden jurídico totalizador, que es obligatorio tanto para sus partes como para los ciudadanos.

En esta tesitura se vislumbra que el régimen de gobierno mexicano coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, coextensos y coetáneos, entre los cuales la Constitución Federal reparte competencias exclusivas y concurrentes.

B. La Soberanía Nacional

El artículo 39° de la Carta Magna reconoce que la titularidad de la soberanía reside en el pueblo; sin embargo para el entendimiento de dicho juicio es necesario significar el relévate término contenido en él, y ante la infinidad de acepciones que el tiempo y los doctrinarios nos han proporcionado, se toma la libertad de elegir uno en específico, el cual señala que la soberanía es “*Aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz*”⁴⁴, es así que el pueblo mexicano constituye esa unidad de decisión y tal como lo establece el mismo numeral en comento, no está subordinado a terceros pues en todo momento, puede unilateralmente modificar su forma de gobierno tal y como ha ocurrido en numerosas ocasiones en los últimos 200 años.

42. *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, t. V, p. 463.

43. *El Sistema Federal Mexicano antecedentes, evolución y perspectivas*, Xavier Diez Urdanvia Fernández, Fundación Universitaria en Derecho, Administración y Política, S.C., 2003, pp 68.

44. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional autónoma de México, 2007p.p 3493 voz. Soberanía.



En secuencia a lo anterior, el artículo 41° del máximo ordenamiento establece que la forma en que le pueblo ejerce su soberanía es a través de los Poderes de la Unión en cuanto su competencia Constitucional y a través de los estados en cuanto a sus regímenes interiores⁴⁵. Lo anterior ha causado incontables cefaleas en diversos autores, que sostienen que la soberanía es una sola y que por ende será la Federación quien la ejerce a favor del pueblo pues de ser los estados nos encontraríamos ante una ConFederación y no una Federación.

Algunos consideran la existencia de una cosoberanía mientras otros por encima del propio texto de la carta magna y atendiendo a una visión fáctica de lo que sucede en nuestro país señalan que los estados únicamente son autónomos. No obstante lo anterior es menester recordar que este apartado es ilustrativo y no pretende direccionar alguna postura al respecto, por lo que en irrestricto respeto al ordenamiento sobre el que orbita el presente, se sostiene que tanto los estados como la Federación ejercen la soberanía del pueblo mexicano en el ámbito de sus competencias, como lo ilustra la tesis aislada de Rubro “Estado Mexicano su Personalidad” de la Quinta Época, Registro: 817347, Instancia: Pleno, Materia(s): Constitucional; que señala *“que al ser evidente que al crearse el Estado mexicano en forma republicana federal, por voluntad del pueblo, se ha dado a esa organización una finalidad única, en beneficio del pueblo, o dicho en otras palabras, para el desarrollo integral de la sociedad mexicana. Siendo uno solo el objetivo del Estado, y persiguiendo una única finalidad, es indebido admitir una doble personalidad, que sólo se justificaría en caso de duplicidad de finalidades o de objetivos. El Estado mexicano tiene, pues, una sola personalidad, siendo, por su propia definición, la única persona de derecho público, sin que esa apreciación se entienda en menoscabo de los Estados de la República, puesto que éstos, en cuanto toca a sus regímenes interiores, cobran igual personalidad que la de la Federación”*.

C. Aplicación Interna de Tratados Internacionales

Resulta indiscutible que la promoción y respeto de los derechos humanos, no puede quedarse en la arena de los compromisos internacionales, sino que es necesario traducirlos a beneficios tangibles para la población en México. Es así que, con base en una visión focalizada y pragmática pro infancia, amparada bajo el panorama de las obligaciones que México ha asumido para ellos y las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño ha emitido, se plantea el presente proyecto.

No puede dejar de soslayarse, que según los doctrinarios en la aplicación de tratados internacionales estos se pueden diferenciar en tres tipos a) Los que no se aplican internamente; b) Aquellos que encuentran una aplicación inmediata y; c) Los que ingresan al derecho interno a través de un acto legislativo⁴⁶.

Como a esta altura resultará evidente, los tratados y disposiciones internacionales materia del presente proyecto, son substancial e inherentemente de derechos humanos, los cuales son introyectados en el derecho mexicano por mandato constitucional, tal y como lo establece el artículo 133 de la Constitución Federal.

No obstante lo anterior, si bien *ipso facto* su publicación en el diario oficial de la Federación, los instrumentos celebrados por México son derecho nacional/interno, su exigibilidad y aplicabilidad no siempre comienza de manera fáctica con dicha publicación.

Para salvaguardar lo anterior, resulta necesario un acto legislativo que otorgue plena aplicación al instrumento internacional concebido al derecho interno; dicho acto legislativo debe serlo materialmente, aunque formalmente emane del Poder Ejecutivo o Judicial, pues no debe pasar desapercibido que estos dos últimos poderes tienen la potestad de reglamentar su actividad, la cual no es inmune a la aplicación para el ejecutivo y protección para el judicial, de los tratados internacionales.

En el caso concreto de los actos legislativos que han de emanar del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales se tiene que:

- El primero de ellos tiene la potestad y obligación de emitir las leyes necesarias para el funcionamiento del Estado Mexicano, y en relación a tratados Internacionales cuya aplicación depende de una legislación adjetiva interna; éste debe emitirlas sin importar que el instrumento internacional adquirido, ordene dicho acto legislativo sino ello debe depender de la inferencia lógica de la necesidad de tal situación;

45. Séptima Época, Registro: 233468, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen : 40 Primera Parte, Materia(s): Constitucional, Tesis: Página: 45, **SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN.**

46. La autoridad de los tratados internacionales en el derecho interno (Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, número 45. Sección de Artículos, 1962)



lo anterior debe acaecer siempre y cuando la propia Constitución de manera directa o indirecta le otorgue competencia para normar en tal sentido ya sea para obligar a todo el Estado Mexicano o solamente a la Federación.

- De forma análoga las legislaturas locales han de emitir las normas necesarias para dar aplicación a los multicitados tratados, dentro de su territorio y siempre y cuando la materia del tratado no sea de competencia de la Federación.

En este sentido, y ante el compromiso emanado de la Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993, en donde diversos estados se comprometieron a elaborar programas de gobierno internos en materia de derechos humanos en México se han elaborado periódicamente Programas Nacionales de Derechos Humanos, los cuales si bien son obligatorios únicamente para la Administración Pública Federal obligan al ejecutivo y subordinados a coordinarse con las entidades federativas para la armonización y proyección unificada de la protección de derechos humanos.

Es así que en el Programa Nacional de Derechos Humanos⁴⁷ publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de agosto de 2008, se direccionó la aplicabilidad de los tratados internacional que en materia de derechos humanos en términos del artículo 133 de la Constitución Federal son Ley Suprema de la Unión.

El programa descansa en los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la Administración Pública Federal.
2. Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos;
3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos; y
4. Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de Tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento al interior del Poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, la aplicabilidad de los tratados no puede subsumirse únicamente en el ámbito federal sino que es necesario que su justiciabilidad abarque a los Estados de la Federación también, pues lo contrario resultaría en un sinsentido dado que dichos compromisos no fueron adoptados únicamente por la Federación sino por todo el Estado Mexicano.

En este sentido el Programa Nacional de Derechos humanos, al dar aplicabilidad al **Objetivo 2.** Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos; y la correlativa **Estrategia 2.1.-** Impulsar desde el Poder Ejecutivo Federal, con pleno respeto a su autonomía, políticas de colaboración con los poderes de la Unión, ordenes de gobierno y organismos públicos de defensa y las procuradurías de derechos humanos, en sus líneas de acción con los **“Órdenes de Gobierno”**; dispone como obligaciones y competencias:

- (Secretaría de Gobernación) Promover la firma de convenios de colaboración específicos entre la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados en materia de derechos humanos.
- (Secretaría de Gobernación) Fortalecer mecanismos para asesorar a los gobiernos de los estados en lo referente a la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos.
- (Secretaría de Gobernación) Fortalecer los mecanismos de comunicación entre los gobiernos de los estados para la elaboración y diseño de políticas públicas.

No obstante lo valioso del programa anterior, el viernes 9 de diciembre del año 2005 los 31 Estados de la República y el Distrito Federal a través de sus titulares de Gobierno celebraron con la Secretaria de Gobernación el **“CONVENIO Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos”** convenio celebrado con el ánimo

47. La creación del PNDH se encuentra claramente expresada en la *Estrategia 12.2, Objetivo 12, Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad”* del PND. No obstante lo anterior, el PNDH tiene una vinculación más profunda de lo que sugiere dicha estrategia.



de unificar la estrategia de política pública en la implementación de los tratados internacionales y si bien es de carácter general en cuanto al establecimiento de sus obligaciones para los Estados y la Federación, fundamenta y da sentido jurídico al presente trabajo de corte más agudo y específicamente direccionado.

D. Competencias entre la Federación y los Estados

Asentado lo anterior es menester entrar a la parte toral de este apartado, por lo que en la misma línea argumentativa se parte del texto Constitucional, mismo que en cuanto a las competencias de los estados y Federación, en su artículo 124 asienta que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

La anterior determinación constitucional decreta de manera tajante la división de competencia sesgada para la Federación, pues en tanto ésta únicamente tienen la potestad de hacer lo que expresamente estipula el cuerpo Constitucional los Estados tienen la potestad de hacer para su régimen interior todo aquello que no compete a la Federación.

En apariencia el sistema de división de competencias se vislumbra sencillo pues a la luz de los artículos 3°, 21, 25, 26, 29 73, 89, 90, 103, 104, 105, 106, 107, 115, 116, 117, 120, 121, 124, 131 Constitucionales podemos encontrar el listado de facultades exclusivas y concurrentes de los Poderes de la Unión⁴⁸, pero la realidad es que disperso en todo el texto constitucional se prevén dichas facultades de manera explícita como también de manera implícita, con las vicisitudes que estas últimas implican para el pacto federal.

En cuanto a la infancia motivo y objeto del presente proyecto, es de decirse que el artículo 4° de la Constitución Federal en sus párrafos *in fines* dispone:

- Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
- Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. **El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.**
- El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

De su lectura y de la antes manifestado, podemos colegir nítidamente que la justiciabilidad de los derechos que el texto Constitucional, los tratados, leyes federales y locales que forman parte de la esfera jurídica de la infancia se encuentra a cargo del Estado, y toda vez que nuestra forma de Estado al ser Federal se conforma por la Federación y los Estados, podemos sostener que nos encontramos en principio de una facultad concurrente entre éstos dos, lo que implica que tanto la Federación como los Estados tienen plena competencia en el ámbito de sus territorios para procurar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia.

En esta tesitura la Federación en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2012 no ha dejado de lado sus obligaciones para con la infancia y derivado de la estrategia 1.5. *“Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de la “Administración Pública Federal”, en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 se distribuyen las competencias que en materia de infancia tiene los diversos entes de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada.*

En este orden de ideas, es necesario que se recuerde que el halo de derechos y escenarios que circundan a la infancia expone un abanico extenso de prerrogativas cuyo respeto y fomento por parte del Estado encuentra diversas divisiones de competencias, como se verá a continuación.

48. Novena Época, Registro: 191089, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XII, Septiembre de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. CLVIII/2000, Página: 33, **PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.**



D.1 Educación

El primero de los derechos que se abordará es el de la educación, donde se tiene que si bien el artículo 4° enlista como derecho de los niños la educación y del mismo numeral se lee una obligación concurrente entre la Federación y los estados, sostener dicha concurrencia, denotaría una trunca lectura de nuestra carta magna pues atendiendo al precedente artículo 3° y el ulterior artículo 73 fracción XXV que disponen:

Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. **El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y municipios-**, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, **el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.** Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

VIII. **El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios,** a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

Se tiene nítidamente la existencia de una obligación constitucional concurrente entre los Estados la Federación el Distrito Federal y los Municipios, pero únicamente para la impartición de la educación dado que la rectoría de las políticas, planes y programas queda a cargo de manera exclusiva del Presidente de la república en tanto que el establecimiento, organización y sostenimiento de los planteles escolares y la expedición de leyes en las que se distribuyan las funciones relacionadas con dicho rubro quedan a cargo del Congreso de la Unión⁴⁹.

Así tenemos que la Ley General de Educación en sus artículos 3°, 12, 13, 14 y 15 reglamentando el artículo 3° de la Constitución delimita cuidadosamente las competencia exclusivas y concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios, por lo que este derecho elemental de la infancia queda debidamente delimitado y cualquier adición o reforma que en el presente trabajo se propone queda enmarcada en el respeto a dicha distribución de competencias.

D.2 Salud

Otro de los rubros al que hace referencia el artículo 4° es el de salud, cuya competencia no puede soslayar una lectura integral y armónica del texto constitucional en donde el mismo artículo en su tercer párrafo y el diverso 73 en su fracción XVI disponen:

49. Novena Época, Registro: 167481, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIX, Abril de 2009, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. XXXIII/2009. **INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA.**



Art. 4o.- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. **La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.**

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y **salubridad general de la República.**

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

El numeral supracitado otorga como facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir legislar en materia de salubridad/salud pero aun más relevante otorga la facultad de diseñar la forma en que la Federación y los estados de manera concurrente justiciaran el derecho a la salud.

Como consecuencia de lo anterior la Ley General de Educación en su artículo 3° de manera atinada señala los rubros que comprende la salubridad general de la república, numeral en donde nos interesa la fracción II que establece la atención médica a grupos vulnerables rubro donde desgraciadamente se encuentra la infancia mexicana. Y para conocer la distribución de competencias que en materia de salud existe entre la Federación y los estados, es el artículo 13 de la Ley en estudio la que enmarca limitativamente dichas potestades, y en cuanto a la atención de grupos vulnerable la fracción I del apartado B otorga a los Estados la competencia para su atención, lo cual no implica un no hacer por parte de la Federación quien se arroga para sí su regulación, coordinación y desarrollo pues es este quien encabeza el Sistema Nacional de Salud; mismo que fue planificado mediante el Plan Nacional de Desarrollo en su Eje 3 "Igualdad de Oportunidades".

D.3 Migración

Sin lugar a dudas el problema de la migración trastoca de manera lamentable la situación de la infancia, pues ya sea que se hable de migración infantil acompañada o solitaria, su estadio de grupo vulnerable se torna aun más álgido por lo que en cumplimiento del artículo 4° y de los compromisos internacionales adoptados por el Estado Mexicano no puede dejarse de enunciar las obligaciones y facultades que los Estados y la Federación tienen al respecto.

Es así que lo concerniente a la migración e inmigración la Constitución establece como Facultad exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, ello se encuentra en el artículo 73 fracción XVI que en un obvio de repeticiones se tiene por reproducido en líneas superiores.

Así tenemos que el Congreso de la Unión ha dispuesto la Ley General de Población cuya observancia es general en toda la república de lo que se infiere el sometimiento obligatorio de los Estados a lo que dicha Ley dispone. Aparejadamente el Legislativo federal dispuso en el artículo 3° que fuera el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación quien dicte, ejecute y/o promueva las medidas necesarias para:





- Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan (artículo 3° fracción IV);
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración;
- En asuntos de orden migratorio velar por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley. (artículo 7°)
- Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos (artículo 76 fracción II)

Por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su Eje 5 “democracia Efectiva y política exterior responsable” apartado 5.9 se establecen las estrategias de la materia, que la administración pública Federal ha de ejecutar para el logro de los objetivos.

Es vital señalar que en términos del artículo 26 inciso A párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, el Plan Nacional de Desarrollo únicamente le es obligatorio a la Administración Pública Federal, no así a los Estados sin embargo el Ejecutivo tiene el mandato constitucional de convenir con los Estados a efectos de dar ejecución al mismo.

Con el ánimo de agudizar las obligaciones que en el marco del presente rubro tiene la Federación, en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 y 2012 se establece:

- (Administración Pública Federal) Impulsar las medidas necesarias para fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia.
- (Administración Pública Federal) Fomentar las actividades de promoción y defensa de los derechos de los migrantes, que lleven a cabo las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.
- (Secretaría de Relaciones Exteriores) Consolidar las acciones del Gobierno Mexicano en materia de protección de los derechos humanos de los connacionales en el exterior.
- (Secretaría de Gobernación) Desarrollar una política integral en materia migratoria que considere a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.
- (Secretaría de Gobernación - Secretaría de Seguridad Pública - Procuraduría General de la República) Fortalecer los mecanismos para atender y sancionar el tráfico ilegal de personas.
- (Secretaría de Gobernación) Realizar programas de regularización migratoria, acompañados de campañas de difusión e información amplias.
- (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación) Realizar campañas que incentiven la cultura de la denuncia a nivel nacional, regional e internacional, para señalar los abusos cometidos contra migrantes o contra organizaciones y personas que trabajan para su protección.
- (Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, tanto para atender la violencia y reunificación familiar, como para el registro de niños y niñas.





D.4 Derecho de Familia

El Estado Civil no solamente es un atributo de la personalidad sino que es un derecho tal y como lo dispone el artículo 7° de la Convención de los Derechos del Niño.

La justiciabilidad de tal derecho implica diversos actos por parte del Estado entre los cuales se encuentra:

- Legislar en materia de registro del estado civil de las personas.
- Legislar sobre los procedimientos para dirimir controversias relativas al estado civil.
- Conocer de dichas controversias.

De la competencia de los dos primeros rubros podemos establecer que de la lectura del artículo 124 constitucional en relación con la fracción IV del artículo 121 que dispone que “Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros” se colige que es competencia de cada uno de los Estados de la Federación normar y emitir los actos relativos al estado civil de las personas.

En cuanto al segundo de los rubros es menester establecer no solamente la competencia judicial para conocer de las controversias que derivadas del estado civil de los menores se susciten sino en general la delimitación de competencia entre el Poder judicial Federal y el de los Estados.

Como ya se dijo en líneas superiores “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, en esa tesitura de la lectura a los artículos 103 a 107 de la Constitución Federal no se colige que la justipreciación de leyes locales se encuentre reservada para el Poder Judicial Federal, lo que además es congruente con el espíritu del artículo 40 de la Carta Magna, por lo que las controversias que se susciten entre particulares y que versen sobre leyes locales son competencia de los Tribunales del Estado no así cuando se encuentre involucrada la Federación en donde será el Poder judicial el competente⁵⁰.

E. Conclusiones

El respeto a los derechos fundamentales de la infancia mexicana, consignados en las Leyes nacionales y en los tratados Internacionales que forman parte de las Leyes Supremas de la Unión, encuentran un gran reto en cuanto al magno objetivo de su respeto, promoción y justiciabilidad se refiere, pues el sistema de competencias federal torna complicado pero no imposible la homigenización Nacional en las leyes y política publicas tendientes al cumplimiento de dichas metas.

50. Séptima Época, Registro: 237688, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen: 151-156 Tercera Parte, Materia(s): Constitucional, Común, Página: 121, **FUNCIÓN JURISDICCIONAL, SISTEMA CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LA.**

Octava Época, Registro: 206981, Instancia: Tercera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Mayo de 1991, Materia(s): Civil, Tesis: 3a. LXXI/91, Página: 36. **COMPETENCIA CONCURRENTENTE ENTRE TRIBUNALES FEDERALES Y LOCALES. EXISTE TRATÁNDOSE DE ASUNTOS CIVILES QUE VERSEN SOBRE LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES Y SOLO SE AFECTEN INTERESES PARTICULARES.**





Derechos de la Infancia y Asistencia Social

Elaborado por Gerardo Sauri Suárez

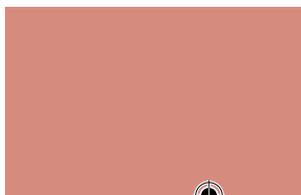




Tabla de Contenido

Antecedentes

El enfoque de derechos de la infancia como propuesta de un nuevo paradigma para las políticas públicas

Asistencia y derechos de la infancia

Bibliografía



Antecedentes

En 2005 se aprobaron dos reformas legislativas importantes para los llamados derechos sociales de la infancia: la ley de desarrollo social y la ley de asistencia social. Ésta última ley incorporó el concepto de derechos de la infancia como parte de las tareas a desarrollar por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SINDIF), organismo creado en 1977 pero cuyo antecedente data de 1929 en lo que se conoció como el Programa Gota de Leche.

Las reformas de 2005 citadas no reflejaron necesariamente una visión articulada entre los conceptos de desarrollo social y asistencia social que formaron parte de los debates legislativos, sino que correspondieron principalmente a las estrategias de negociación política de los grupos detrás de las iniciativas de ley respectivas en donde cada una propugnaba para que una perspectiva integrara a la otra.

En el marco del cambio histórico de gobierno ocurrido en el 2000, hubo intentos de modificar el estatuto para que el SINDIF dejara de ubicarse como una dependencia vinculada a la Secretaría de Salud, para colocarla dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. La idea fue trasladar su función de una perspectiva asistencial a una perspectiva de desarrollo social que era el paradigma prevaleciente en el momento, mientras que el de asistencia era visto como un anacronismo del modelo de estado de bienestar.

Entre los resultados de estos intentos ocurrieron situaciones como la ubicación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y no dentro del DIF, en donde se ha mantenido incluso dentro de la Administración de finales de la primera década del siglo.

Los intentos de este tipo de reorganización administrativa no prosperaron: las reformas a la ley de asistencia social mantuvieron al SINDIF como parte de la Secretaría de Salud y como el órgano de gobierno encargado de la asistencia social, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social se mantuvo como el órgano encargado de promover programas de desarrollo social. Más que de una conciliación conceptual, lo que operó fue la conciliación entre los diversos intereses políticos.

A partir del cambio de gobierno federal en 2006 se han iniciado nuevos espacios de debate promovidos por el gobierno federal y con organizaciones de sociedad civil que han vuelto a colocar algunas preguntas en debate y que son las que se tratan de abordar en este apartado:

- ¿Qué tipo de órgano es el más adecuado para atender a los compromisos internacionales en materia de derechos de la infancia en el México?
- ¿Bajo qué perspectiva de políticas públicas debe organizarse la institucionalidad dirigida a garantizar los derechos de la infancia?
- ¿Qué articulaciones y que deslindes conceptuales deben realizarse para consolidar una perspectiva de políticas públicas relacionada con los derechos de la infancia?

Para ello se iniciará con la última pregunta, lo que lleva al abordaje del concepto de asistencia social, y sus posibles vinculaciones o contradicciones con la noción de derechos humanos de la infancia.

El enfoque de derechos de la infancia como propuesta de un nuevo paradigma para las políticas públicas

La falta de una revisión conceptual en torno a debates sobre asistencia, desarrollo y derechos de la infancia (como parte de los derechos humanos) puede provocar dos planteamientos un tanto superficiales.

Por un lado el planteamiento que considera que se trata de sólo palabras que pueden ser utilizadas indistinta o complementariamente (por ejemplo en frases como asistencia para el desarrollo) cuya importancia estriba en la acción que evocan.

Por otro lado, se encuentra el planteamiento de que un concepto es superior al otro, por lo tanto lo incluye. El debate desde las dos iniciativas de ley en 2005 que hemos señalado, mostró estos dilemas: mientras que para unos la asistencia es parte del desarrollo social, para otros la asistencia social es un concepto que incluye al desarrollo.



En relación con el concepto de derechos de la infancia se expresan estos dos planteamientos en forma similar: en su primera forma asistencia y desarrollo son de uso inevitable dentro del discurso de derechos humanos -por ejemplo los tratados internacionales hablan del derecho a la asistencia humanitaria de emergencia (Abrisketa: 2004, 80); en su segunda forma se ubican los debates respecto de cuál es el concepto incluye al otro (por ejemplo quienes sostienen que el desarrollo es parte de la asistencia y viceversa). Evidentemente para determinados defensores de derechos humanos, este sería un concepto abarcador de los demás, lo mismo dirán organizaciones filantrópicas respecto de la asistencia.

No obstante dichos debates, en este análisis se parte de una tercera consideración: aunque asistencia, desarrollo y derechos humanos pueden ser recursos discursivos, cuando se utilizan en referencia a políticas públicas sociales, representan corrientes de pensamiento distintas y proceden de construcciones sociales e históricas diferentes que como tal, implican aspiraciones, visiones sobre los sujetos y concreciones tanto institucionales como programáticas distintas que no necesariamente contribuyen a la consolidación de sistemas integrales de protección a los derechos de la infancia.

De esta forma, la amalgama de conceptos lejos de provocar un efecto aséptico cuando se debate en torno a los derechos de la infancia (como en torno a otros grupos de población desde un enfoque de derechos humanos), provoca un predominio de las construcciones de políticas públicas y prácticas sociales de carácter tutelarista y adultocéntrico que refuerzan dinámicas que colocan a niñas y niños no como sujetos de derechos sino como objetos de protección, aun cuando sea bajo una retórica que haga referencia a tales derechos.

La falta de una elaboración diferenciada sobre derechos humanos, asistencia y desarrollo, cuando se traslada al campo de la infancia favorece las prácticas tutelares o minoritas y adultocéntricas, a veces de forma velada y en otras ocasiones bajo la firme convicción de que los derechos de la infancia no son derechos de personas completas.

Desde la perspectiva del denominado giro discursivo, ni el lenguaje ni las instituciones son neutras pues son posibles gracias a la presencia de los sujetos que los llevan a cabo, es decir tienen un carácter subjetivo y los actos que dependen de éstos tienen una capacidad de intencionalidad colectiva (Searle: 2005, 93): provocan la conjunción colectiva para arribar a un fin común y es el estatuto otorgado a una palabra lo que le otorga sentido, más que el sonido en sí, por lo que el lenguaje no sólo describe a los fenómenos institucionales, sino que los constituye (Lugo: s/f 2).

Desde esta perspectiva puede entenderse que cuando una niña, que ha sido abusada sexualmente, se encuentra ante un ministerio público, no sólo se le trate como “menor” por su condición jurídica de no haber alcanzado los 18 años de edad, sino porque además se la coloca como objeto de la decisión de las personas adultas, algo similar ocurre en la escuela y en el propio ámbito de la familia con todas las personas que entran en esta categoría de “minoridad”.

Para Searle el lenguaje forma parte de la base institucional, social y política en la medida de que es el medio a partir del cual se expresa el estatuto concedido a las personas y a las cosas. El ámbito institucional es un ámbito constituido por relaciones de poder, para Lugo todo poder se conforma en cuanto a otorgamiento de un estatuto por parte de los demás y dicho estatuto es concedido por intermedio del lenguaje (Lugo: s/f 2). Si ese poder no es reconocido, otorgado por los demás, puede ser legal, pero no legítimo (producido por la racionalidad) y derivar en autoritarismo e imposición.

La exclusión de la palabra de las otras personas es a la vez una exclusión de poder, así como una forma de violencia y de poder desmedido (Lugo, 4).

Desde una perspectiva como la anterior, cuando desde el lenguaje se omite la referencia a los derechos humanos, no sólo nos enfrentamos a un formalismo que denota falta de información o de actualización del discurso, sino que contribuye al ocultamiento de la desigualdad en las relaciones de poder y la invisibilidad de las relaciones autoritarias.

Para Pogge el lenguaje de los derechos humanos entraña una demanda de protección no sólo contra las violaciones oficiales, sino contra la falta de respeto oficial y esta demanda obliga tanto a quienes cometieron dichas violaciones como a las personas en cuyo nombre actúan (Pogge: 2005,82).





Sobre esta base, se desarrollará el planteamiento de que la negación a referirse directamente a los derechos de la infancia, o bien el utilizar indistintamente términos que corresponden a construcciones socio-históricas distintas, no tiene un carácter neutral, sino que contribuye a negar también una práctica institucionalizada en que tales derechos son considerados con poca seriedad y, lo más importante: apuntalan la negación del carácter de sujetos plenos de derecho.

Adicionalmente el enfoque basado en los derechos de la infancia implica más que la mera coexistencia o adecuación formalística de instituciones construidas desde perspectivas de políticas públicas previas a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y convocan a la generación de políticas públicas con base en principios que implican un cambio de paradigma en la forma de ver y tratar a la infancia, por lo tanto a considerar la construcción de un entramado institucional con otras bases.

Asistencia y derechos de la infancia

Existe una ambigua relación entre asistencia social y derechos, debido a que la primera entra dentro del campo de lo discrecional, pues al no formar parte de la seguridad social, sale del ámbito de lo jurídicamente configurado, de las normas objetivas de atribución o del derecho estricto y, por lo tanto, como concepto radica en el campo de la inexistencia de derechos subjetivos. Este carácter discrecional del concepto de asistencia social tiene como referente tres elementos: financiación presupuestaria, campo de aplicación limitado a determinadas personas de escasos recursos y discrecionalidad en su concesión e indeterminación de su cuantía (Cáritas: 1986, 100).

Dentro del trabajo social como disciplina con bases científicas, la asistencia social es vista como uno de los momentos previos. García y Melián (1993: 29-31) señalan 3 fases previas en dicha:

- La primera fase corresponde a la de beneficencia-caridad pública de la Edad Media en Europa cuyo objetivo es la salvación a través de la Caridad y su fundamentación es religiosa o filantrópica.
- La segunda fase corresponde a la asistencia social, nace con la Revolución Industrial del Siglo XIX y se desarrolla en paralelo con el Estado liberal, con la idea de subsidariedad orientada a cubrir las necesidades básicas del individuo con fundamentos positivistas y funcionalistas.
- La tercera fase la denominan Servicio Social, tiene como periodo finales del Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX con la aparición de los derechos sociales y la intervención del Estado para garantizarlos e implica la introducción de diversas disciplinas como la psicología y la incorporación de métodos científicos.

El desarrollo de la asistencia social tiene en su configuración histórica un proceso similar: su relación con las concepciones piadosas-caritativas arribadas a México prácticamente desde la Conquista Española a manos de organizaciones religiosas y de patronatos por parte de privados, derivaron en un sistema de asistencia privada de gran tradición.

Las leyes de reforma de Juárez dieron origen a un sistema de educación pública pero con deficiente presencia en las tareas asistenciales hacia los considerados débiles y menesterosos, no obstante se creó un marco regulatorio por parte del estado.

Con el advenimiento del Estado Benefactor Mexicano, desde principios del Siglo XX comenzó a configurarse un sistema de asistencia social que nunca logró trasladar completamente las visiones de beneficencia y caridad hacia otro de políticas sociales. La presencia de las primeras damas y de patronatos conformados por prominentes personas de la sociedad, desde los orígenes de la institución asistencial estatal es una muestra de esta amalgama de conceptos.

A pesar de ello, se fue consolidando la idea de la obligación del Estado de promover la igualdad tanto a partir de la distribución del ingreso, como de garantizar derechos sociales traducidos a mínimos en materia de asistencia médica, alimentación y vivienda (Stiglitz: 2003, 435).

La concepción liberal-igualitaria del Estado –fundamento del Estado Benefactor–, adjudicó a éste el rol de generar la igualdad social, bajo la consideración de que dentro de la sociedad existen individuos que por





diversas razones se encuentran en una condición de menor capacidad. Bajo esta concepción se desarrolló lo que se conoció como el Estado Benefactor y uno de los instrumentos fundamentales lo constituyeron las políticas asistenciales que tuvieron como ente rector a los sistemas sanitarios bajo la preocupación básica de garantizar la supervivencia de las personas.

La perspectiva igualitaria plantea que el estado deberá la preservar la igualdad moral de las personas para lograr una sociedad bien ordenada mediante la promoción de la justicia relativa a todas las medidas que garanticen a todos los ciudadanos todos los medios apropiados para hacer uso eficaz de sus libertades y oportunidades; lo que tiene que ver con una justa igualdad de oportunidades (Rawls: 1996, 31-32).

Así, la justicia social depende de un Estado que debe intervenir para revertir las desigualdades heredadas brindando salud, educación o seguridad social a través de instituciones sociales que forman parte de procedimientos cuya preocupación central es que sean apropiados para decisiones correctas menos que los resultados que esta intervención produce (Ansolabehere: 2010, 13), esto es: modificar las causales de la desigualdad.

Así la existencia de desigualdades sociales y económicas se tratan de combatir mediante políticas específicas esperando que sean reducidas pero no que sus causas se eliminen bajo la justificación de que las políticas abrieron para todos la igualdad de oportunidades y si las desigualdades permanecen ello refleja la necesidad de que quienes tienen más poder lo hagan en beneficio de los menos privilegiados (Rawls: 1996, 31-32).

Con base en estos planteamientos es que se establecieron políticas de bienestar social que tuvieron entre otras características como las siguientes (Paramio, et al: 1998, 229):

- Implantación de servicios públicos para garantizar el derecho social a la cobertura de necesidades básicas.
- Puesta en marcha de sistemas integrales para la igualdad de oportunidades de los diferentes colectivos en situación de discriminación social.

Como heredera de la visión de beneficencia, la asistencia social frecuentemente ha sido criticada como una relación vertical e incluso autoritaria cuya dinámica central expresa una relación de que quiénes tienen mejor condición económica y poder político desarrollan acciones de beneficencia o asistencia hacia quienes se les considera como débiles, menesterosos o vulnerables.

Otros autores han buscado defender las políticas de asistencia social como una obligación ética y jurídica del estado moderno consistente en la oferta de servicios para la atención de los sectores vulnerables desde un marco de planificación administrativa, estos sectores se conforman por las personas que por diversas circunstancias no pueden cubrir sus necesidades básicas y como forma de integración y organización autogestiva de individuos, familias y grupos sociales (Fuentes: 1998, XVII y 567). Esta visión tuvo una gran influencia en el proceso que derivó en la ley de asistencia social del año 2005.

Este debate de recuperación de la asistencia social desde una mirada que incorpora el combate a las desigualdades mediante la participación y el empoderamiento de las personas se inscribe en un contexto particular que es también necesario considerar.

A partir del denominado “Consenso de Washington” se cuestionó la idea del Estado benefactor como responsable de políticas públicas universales y se inició un proceso de reducción de la intervención del Estado tanto como responsable de la ejecución de las políticas económicas, como en la oferta de servicios para toda la población. Esta visión derivó en el rol del Estado como regulador de la actividad económica y social, así como en una lógica de racionalidad de los recursos públicos mediante políticas focalizadas a los sectores vulnerables.

La racionalidad tuvo diversos impactos en el ámbito social entre los que destacan la reducción del espectro de intervención de la garantía de derechos sociales y el incremento de los discursos y políticas de reconocimiento de la labor de organismos de sociedad civil en la atención a las tareas sociales que se consideraban de principal responsabilidad de las instituciones del estado, pero en menor medida a las que operan en el campo de la defensa y promoción de derechos humanos.





Dicho enfoque provocó un ascenso del discurso de desarrollo social y del nacimiento o fortalecimiento de las estructuras de política pública para operar aquellas derivadas de este nuevo enfoque.

Como representaciones que reflejan no sólo un mandato jurídico, sino también determinados grupos de interés empoderados a partir de los procesos administrativos, desde la institucionalidad construida durante décadas del discurso asistencial, este pretendió adecuarse a las demandas del nuevo contexto dominado por una economía de mercado y un estado regulador del desarrollo social.

Ya sea denominadas políticas de asistencia social o de desarrollo -e incluso en algunos casos de “asistencia para el desarrollo”- estas políticas se transformaron en un esquema de transferencias de recursos en efectivo o en especie (alimentos, medicinas, etc.) para aquellas poblaciones consideradas en extrema pobreza.

El entramado de políticas públicas, así como el diseño y operación institucional no ha sido homogéneo, sino que refleja las diversas perspectivas que se han construido históricamente, junto con las identidades ideológicas de grupos específicos, ya sea desde la sociedad civil o desde los poderes públicos, en una amalgama de conceptos que es a su vez una mezcla de prácticas en donde predominan las más enraizadas: las de carácter asistencial y autoritario.

No obstante a ello, los discursos utilizados en la actualidad permiten la identificación de los elementos conceptuales que describen los fundamentos que les dan origen. Así, mientras por una parte se encuentra la asociación entre vulnerabilidad, bienestar y asistencia social, por otro lado se encuentran los de pobreza y exclusión, desarrollo e inclusión social, el primer grupo correspondiente a la tradición asistencial y el segundo al enfoque de desarrollo propio de las sociedades industrializadas.

La prevalencia y amalgamación de conceptos, representan no sólo procesos de transición, sino la identidad de grupos específicos señalada en su intento de prevalecer sus visiones e intereses desde sus propios puntos de vista.

En la medida de que desde la segunda mitad del Siglo XX se fortaleció el sistema internacional y regional de derechos humanos, su incorporación se ha sufrido también estos procesos de amalgamamiento lo que ha sido favorecido por la falta de análisis de las diversas tendencias desde la perspectiva política y jurídica.

El predominio y replanteamiento de la tradición de la asistencia social se ha logrado también en parte mediante la adaptación de este concepto a los nuevos discursos construidos desde otras perspectivas, pero con el predominio de los postulados fundamentales que le dieron origen.

Así, según esta tradición, existen en el mundo dos tipos de actores: por un lado quienes tienen el poder económico y social, así como la legitimidad política para actuar en favor de las otras personas que son percibidas -dependiendo del momento histórico- como débiles, menesterosos, minusválidos, carentes, pobres, vulnerables receptores -activa o pasivamente dependiendo de lo que se trate- de la ayuda o responsabilidad ética de los primero.

“Proteger” y “moralizar” han sido pretensiones que han prevalecido desde los mismos orígenes de la tradición asistencial colonial que no han sido abandonadas en la actualidad desde sectores que consideran, por un lado, que de alguna forma se debe proteger a los vulnerables contra los daños que se pueden producir a sí mismos, o bien quienes además suponen que es la pérdida de determinados valores la que se asocia a esa condición de vulnerabilidad por lo que desde la asistencia se debe de fomentar tales valores morales.

Dos perspectivas teóricas contemporáneas alimentan las políticas públicas asistenciales: el paternalismo jurídico y el perfeccionismo moral.

El paternalismo jurídico implica la intervención del Estado para aconsejar, desalentar, imposibilitar o hasta criminalizar el comportamiento de las personas mediante el establecimiento de normas jurídicas o determinadas políticas (Ramiro: 2006, 73).

Esta perspectiva se expresa sobre todo frente a poblaciones consideradas en “riesgo social” como pueden ser las que viven o trabajan en la calle, las que consumen sustancias ilegales e incluso las que enfrentan abuso y explotación sexual.





De esta forma el Estado debe basar su intervención con el fin de evitar que - más que dañar a terceras personas - las personas vulnerables o en riesgo se dañen a sí mismas, para lo cual es necesario protegerles, aún en contra de su voluntad mediante políticas asistenciales. Esto supone que las personas sean vistas como incompetentes básicos (Ramiro: 2006, 224-228) cuya capacidad de actuar racionalmente estaría afectada por factores como la falta de información o las presiones externas como la pobreza y la dependencia a las drogas.

Obligar a niños de la calle a ingresar a centros asistenciales, o a adolescentes a centros de rehabilitación, son ejemplos que sistemáticamente derivan en políticas asistenciales llevadas a cabo por gobiernos, sobre todo en el ámbito local, independientemente de la filiación política de origen. Por su parte, el moralismo legal tiene orígenes de mayor tradición y cobró fuerza en el Siglo XIX en México.

Uno de los precursores de esta perspectiva fue Edmundo Burke, a quien se conoce como autor principal del conservadurismo de finales del Siglo XIX como doctrina y como tesis que surgen en contraposición de los principales postulados de cambio y revolución de la teoría liberal subyacente a la Revolución Francesa para proclamar la importancia del respeto por la tradición, las cosas establecidas y sancionadas por el tiempo (Noriega: 1993, 45).

Burke señaló que una raza superior debe observar la moralidad más estricta al tratar con una raza sometida por lo que defendía tanto la autoridad y el respeto que merece la tradición religiosa y el espíritu de moderación que debe prevalecer en las reformas políticas sociales, por lo que atacaba la abstracción que le representaban los derechos del hombre de la Ilustración y el ateísmo como desastre de la humanidad (Pujals.: 1989, 17-18). El moralismo legal establece la posibilidad de intervención del Estado frente a la libertad del individuo cuando se considera que las acciones que realiza son inmorales y ponen en peligro los valores de la sociedad y por lo tanto su integridad o cohesión (Ramiro.: 2006, 19-20).

El perfeccionismo, para Colomer (2001, 252-255) implica la acción del Estado en la realización de acciones que promuevan formas de vida moralmente valiosas o de vida buena para conducir a los ciudadanos y pueden ir en contra de la convicción o de la voluntad de los individuos para preservar esas formas de vida.

El problema de esta perspectiva es que parte del supuesto de que son determinados valores morales los que deben de prevalecer sobre la sociedad respecto de conceptos como la familia, la educación y salud sexual y reproductivas, las libertades.

La asistencia privada en México tiene un fuerte fundamento en esta perspectiva teórica, no obstante es diferente cuando ello se traduce a una postura que desde las instituciones del Estado se traduce en políticas públicas que buscan imponer dichas concepciones, en donde, justamente las políticas asistenciales sirven como el instrumento moralizante hacia las poblaciones que carecen de recursos y poder político y que a su vez son las beneficiarias de tales políticas.

Alexy (2003, 39-40) considera que los derechos fundamentales no pueden basarse simplemente en concepciones morales de los ciudadanos ya que ello depende de sus concepciones religiosas y del mundo, por lo que debe aspirarse a una distinción entre convicciones personales y normas jurídicas válidas por su carácter argumentativo.

Estas perspectivas han servido como sustento para una acción asistencial que coloca en condiciones de superioridad o verticalidad a aquellas personas que la brindan desde ámbitos privados como públicos. En la tradición de los sistemas de asistencia social pública en México, caracterizados por la presencia de las esposas de funcionarios públicos como las que encabezan los programas y servicios es frecuente que estas visiones se reproduzcan bajo estas ideas de proteger e inculcar valores morales particulares que desconocen la cosmovisión, experiencias y conocimientos de las personas hacia quiénes la asistencia va dirigida.

La acción asistencial encuentra su justificación bajo la condición de vulnerabilidad de las personas a las que van dirigidas. El concepto de vulnerabilidad ha sido poco cuestionado aún desde la perspectiva de las organizaciones internacionales y desde diversos enfoques relacionados con los derechos humanos. No existe una definición homogénea del concepto de vulnerabilidad.

Desde una perspectiva de derecho humanitario relacionada con los riesgos, la vulnerabilidad se entiende como el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades o su





sistema de sustento ante una posible catástrofe e implica la incapacidad de actuar o reaccionar a corto plazo a fin de evitar o suavizar la situación (Abrisketa: 2004, 176), de ahí lo que señalábamos de su articulación con la asistencia humanitaria.

No obstante, para Calderón (2001, 74) aunque pretendan explicar lo mismo, las conceptualizaciones sobre vulnerabilidad son muy diversas debido a la complejidad o falta de definición del tema; además de que el concepto cobró fuerza a partir de mediados de la década de los setenta y, aunque ha enfrentado numerosas críticas, ha ido siendo aceptada por diversos científicos.

La autora citada refiere a que las críticas al concepto son diversas, como la de Maskrey que plantea que la vulnerabilidad no está determinada por fenómenos peligrosos, sino que está configurada por determinados procesos sociales, económicos y políticos (Calderón: 2001, 74).

Por otro lado Bender señala que la vulnerabilidad asociada al concepto de desarrollo entendido como mejoramiento se ubica como su entorpecimiento, por lo que para reducirla se requiere de asistencia ajena y ello facilita la definición de una población objetiva, el “para quiénes” de la asistencia y sirve como medida para evaluar (Calderón: 2001, 75).

Mientras tanto Watts y Bohle observan la vulnerabilidad relacionada con las condiciones de derecho (sin desconocer que este es un instrumento de legitimación social) que la explica en relación a la forma en que se garantiza el acceso a la seguridad social de la población, en países marcados por la escasez de recursos producto de economías neoliberales y la inexistencia o inaplicabilidad por falta de posibilidad real de implementar leyes de protección (Calderón: 2001, 84).

Moreno, por su parte, señala que los enfoques teóricos centrados en el concepto de vulnerabilidad social constituyen la base de un cuerpo teórico emergente que aspira a generar una interpretación sintética, multidimensional y de pretensiones integradoras sobre los fenómenos de la desigualdad y la pobreza en América Latina y que no son pocas las voces que se levantan para defender su validez (Moreno: 2008, 2 y 4). Para el autor citado existen dos concepciones principales relacionadas con la vulnerabilidad social: una referida a la fragilidad y otra al riesgo.

La primera, la de fragilidad, se encuentra relacionada con procesos de exclusión social y remite a un estado o una condición específica, que se vincula a la vivencia de situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre por parte de individuos o poblaciones determinadas en algunas de las esferas de interacción más relevantes (Moreno: 2008, 13).

La noción de fragilidad descansa sobre la concepción de las desigualdades dinámicas que designan un conjunto de diferencias sociales que enfrentan diversos grupos y que llegan a perpetuarse a lo largo del tiempo; no obstante el concepto se opone al concepto de desigualdad estructural que describe el conjunto de las diferencias sociales que son el resultado de efectos sistémicos relacionados con la preeminencia de un determinado modelo o patrón de desarrollo socioeconómico (Moreno: 2008, 13-14).

La segunda concepción hace referencia a la noción de riesgo, misma que supone la intromisión de la contingencia en los cursos de acción, que se expresa característicamente en la mayor o menor probabilidad de que ciertas consecuencias negativas puedan materializarse como efecto de decisiones tomadas individual o colectivamente, desde una multiplicidad de factores que configuran un síndrome de vulnerabilidad social (Moreno: 2008, 13).

La contingencia supone que algo pueda o no ocurrir como efecto de la elección de determinados cursos de acción o situaciones de riesgo que pueden materializarse en consecuencias negativas para el desenvolvimiento de los sujetos, aunque otro enfoque plantea el riesgo como un producto no deseado de los procesos de modernización emprendidos en todas las esferas de la vida social que produce una serie de efectos colaterales que, en la medida en que comienzan a escapar del control de las instituciones de la sociedad se convierten en una seria amenaza a las mismas premisas que han posibilitado el despliegue del proceso modernizador (Moreno: 2008, 16 y 18).





El riesgo es también usado como un criterio identificación de poblaciones vulnerables o en riesgo social y en Latinoamérica ha sido de gran utilidad para diseño de políticas públicas de alto impacto entre los sectores menos favorecidos de la sociedad (Moreno: 2008, 21).

Moreno advierte que ambos conceptos, fragilidad y riesgo, son concomitantes y que al respecto existen numerosas críticas en particular en la medida de que las distintas definiciones que informan el concepto de vulnerabilidad social incorporan sesgos que son el producto de los distintos intereses puestos detrás de su formulación y cuyas consecuencias están dadas por la mayor o menor sensibilidad que demuestran tener sobre unos u otros aspectos de la realidad que intentan describir (Moreno: 2008, 28).

Así, el concepto de vulnerabilidad social, en sus diversas versiones ofrece una tendencia hacia la individualización de las fuentes de la desigualdad, que se corresponde con la perceptible inorganicidad que caracteriza a los sujetos o grupos vulnerables ya sea como resultado de la exclusión, o de su incapacidad de enfrentar los riesgos o de adaptarse a ellos, resaltando en exceso lo singular y lo específico de cada situación de vulnerabilidad, como si se tratara de microprocesos regidos por una lógica autónoma (Moreno: 2008, 29). Esta reducción al plano de lo individual omite el rol de la acción colectiva y la influencia de procesos de mayor dimensión y complejidad: la desigualdad producida por las dinámicas de acumulación capitalista o la evolución histórica de sistemas categoriales de desigualdad que producen discriminación como las de género, étnicas, ciudadanía (Moreno: 2008, 30).

El concepto de vulnerabilidad social reducido al ámbito de las redes sociales más inmediatas reemplaza una explicación de mayor profundidad sobre la desigualdad, por lo que una se llega a una distinción entre grupos afectados por el riesgo y los que no lo están, sin que se reconozca el problema de la explotación y control de los recursos que producen valor (Moreno: 2008, 30). En otras palabras, lo que se oculta detrás de esta noción son procesos de acumulación, concentración y monopolio de la riqueza y el poder político.

Esta preocupación es concordante con el análisis de la inversión social que refleja que los programas subsidiarios generan también desigualdad y asignan mayores recursos a los estratos sociales que de hecho ya tienen mejores percepciones (UN: 2004, 38).

Por otro lado, el concepto de riesgo acentúa aún más los grandes ejes de conflicto de la sociedad que son señalados por el mismo y hace suponer que la acumulación de riesgos en determinados segmentos de la población deteriora sus capacidades, por ejemplo, sus lazos de solidaridad tradicional (Moreno: 2008, 30). Esta reflexión del autor hace entendible que frecuentemente las poblaciones en riesgo terminen siendo vistas como poblaciones de riesgo potencial para la estabilidad del resto de la sociedad.

El planteamiento de reducción de la vulnerabilidad, por ejemplo en cuanto a fragilidad, a planos individuales deriva en percepciones de movilidad social también constreñida a lo individual entre miembros de grupos sociales por lo que el interés está dirigido a describir y dotar de contenido causal el fenómeno de las trayectorias de vida irregulares que impiden la consecución de una integración social óptima y duradera (Moreno: 2008, 31).

Moreno señala que una de las críticas al concepto de vulnerabilidad social es que bajo el mismo se han justificado políticas públicas o programas destinados a ayudar a los más vulnerables o a aquellos que se encuentran en riesgo social a través de formas marcadamente asistencialistas, al punto de excluir de ciertos beneficios a personas que pueden necesitarlos en la misma –o incluso mayor– medida, que la población efectivamente favorecida por ellos derivando en técnicas de medición del riesgo social (Moreno: 2008, 32).

A partir de esta reflexión, es posible plantear que pesar a diversos intentos de revestirlos de nociones más actualizadas dentro del ámbito de lo social, conceptos como los de asistencia y vulnerabilidad tienen dificultades para articularse adecuadamente con el enfoque de derechos humanos y, en particular con el de derechos de la infancia.

La perspectiva de derechos humanos implica más que el mero reconocimiento de derechos de las personas y conllevan el cuestionamiento al poder autoritario, unilateral cuya imposición puede perpetuarse mediante las propias instituciones del Estado (como relaciones de poder organizado) y atentar en contra de la dignidad de las personas (Aragónés: 2005, 199).





Históricamente niños y niñas enfrentan particulares dificultades para el reconocimiento de sus derechos en la medida de que ha prevalecido la percepción de que, por sus condiciones de particular desarrollo ligada a la edad y a su vinculación con otros miembros del grupo familiar, social y comunitario, deben de ubicarse principalmente como receptores de los planteamientos de las personas adultas que rigen tales entornos, esto puede entenderse como adultocentrismo.

Según Nogueira (2007:21) en la mayoría de las sociedades, las diferencias biológicas entre niños, adolescentes y adultos (construidas como identidad generacional) justifican y legitiman desigualdades justifican y legitiman desigualdades, con respecto al poder de los adultos sobre los niños y adolescentes. Eso se reconocerá como una cultura popular e institucional “adultocéntrica”, en donde se establecen relaciones de discriminación, negligencia, explotación y violencia, es decir, de opresión y dominación sobre niños y adolescentes, en un claro (raramente reconocido) proceso de hegemonía social, cultural, económica y jurídica del mundo adulto, en detrimento del mundo infanto-adolescente.

El adultocentrismo no es una construcción reciente, sino histórica, por sus características conlleva la tendencia a considerar a niños y niñas como objetos de decisión de las personas adultas, a las cuáles los primeros deben someterse por el hecho de no haber llegado a la edad en que se supone existen las condiciones para la autonomía, es decir, la mayoría de edad.

La visión de niños y niñas como débiles, vulnerables, dependientes, incapaces ha contribuido a la sistemática negación de sus derechos de participación y de la obligación de las personas adultas de escucharles y tomarles en cuenta en todas las decisiones que les afectan.

La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, implica no sólo una mera adaptación de las instituciones y de los viejos conceptos que prevalecían en las políticas públicas y en las prácticas sociales relacionadas con niños y niñas, sino la construcción de nuevos referentes y conceptos que sean capaces de reconocer tanto en el campo de lo jurídico como de las prácticas concretas, su condición de personas y de sujetos plenos de derechos.

La institucionalización de los derechos de la infancia pasa por la búsqueda de nuevos paradigmas y conceptos que permitan superar las construcciones históricas que sobre niñas y niños se han realizado y que impiden que sean considerados con derechos plenos cuya obligación de garantizar es parte del rol fundamental de los Estados que han ratificado este instrumento.

Este planteamiento implica también superar la perspectiva positivista que predomina aún en el marco institucional mexicano según la cual los únicos derechos son los establecidos por un ordenamiento jurídico y al margen de toda valoración subjetiva.

El ascenso del discurso de derechos humanos, interpretado desde los fundamentos positivistas que han sido constitutivos de la tradición asistencial, ha provocado que se considere que ello tiene que ver con su reconocimiento en los marcos normativos, en una reducción de tales derechos a lo estrictamente legal. Más allá de que no existen ya argumentos para sostener la negación de derechos de la infancia, desde esta perspectiva, debido a que el Estado mexicano ha ratificado numerosos tratados en la materia, así como legislado en la materia, es necesario que se parte desde una perspectiva diferente para avanzar en la creación de nuevos discursos acordes a estos compromisos.

La armonización no supone cualquier reforma, sino aquella que se encuentre enmarcada desde el propio derecho internacional. La obligación de armonización del marco jurídico nacional es una obligación contenida en la Convención de Viena y cumple con los rasgos conceptuales de los derechos subjetivos morales planteados por Ruiz (1990: 152-156):

- a) exigencias éticas justificadas: coercitividad, explica la imposición de obligaciones en base en argumentación racional.
- b) especialmente importantes: vinculados con el concepto de dignidad humana.
- c) deben de ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico: como derechos morales.





Para Serrano, el preámbulo y los artículos 1º y 2.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establecen los tres principios básicos de tales derechos y que constituyen ejes transversales del diseño institucional: la dignidad humana, la universalidad de los derechos humanos, y la dignidad entre los seres humanos (2010: 3).

Cabe señalar que Serrano (2010: 6) plantea que una de las 4 características de los derechos humanos enunciadas en la *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1995 y que dieron unificación a las normas de derechos humanos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, fue la de indivisibilidad, que implica que todos los derechos humanos tienen como origen común la dignidad humana y con ello busca el fin de la concepción jerárquica de los mismos.

Por otro lado el principio de indivisibilidad de los derechos humanos citado anteriormente pero también el de interdependencia en el sentido de que, como lo señala Serrano, el cumplimiento de unos derechos incide en el cumplimiento de los otros (2010: 6).

Estos principios deben de articularse con los principios derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la generación de nuevos discursos para abordar las políticas públicas y, lo que es más importante para la institucionalización de tales derechos. Estos principios son: la no discriminación, el interés superior, la supervivencia y desarrollo y, la participación infantil.

El concepto de discriminación puede ofrecer un giro fundamental a los que se han cuestionado aquí, como los de vulnerabilidad y riesgo y ser más adecuado a un enfoque integral de derechos humanos.

Para Rodríguez la discriminación es un concepto polisémico, lo cual deriva más que de la inadecuada labor intelectual, de la naturaleza del propio conflicto político normativo que parecería a simple vista resolverse mediante la sencillez de exigencia jurídica de trato igualitario, sencillez que se desvanece cuando se entra en la discusión sobre el tipo de conducta que el Estado debe observar sobre todo a la vista de los efectos históricos de la discriminación sobre grupos como las mujeres o las minorías étnicas (Rodríguez: 2005, 23-24).

El señalado autor plantea desde una perspectiva técnica que la discriminación es una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales (Rodríguez: 2005, 28).

No obstante Gil (2007: 25) plantea la necesidad de considerar la dimensión estructural de la discriminación, lo que implica el abordaje de las causales histórico-culturales que han derivado en una desigual forma de poder social, político y económico entre las personas y los grupos de personas por razones de género, edad, condición, raza, etc. De esta manera la discriminación de legitima a través del orden jurídico que positiviza la desigualdad del poder.

Para Jiménez toda discriminación social implica una relación de dominantes y dominados el espacio social entre los actores sociales que relacionan a través de intercambios recíproco, pero desigual, de reconocimientos. Los actores que ocupan posiciones dominantes, mediante este intercambio, tienden a imponer una definición sobrevaluada (y por lo tanto etnocéntrica) de sí mismos, a la vez que atribuyen unilateralmente identidades minoradas, devaluadas y frecuentemente estigmatizadas a los dominados. Ello deriva en un intercambio desigual de valores (cualitativos) que tiende a generar un tipo particular de conflictos llamados “conflictos de reconocimiento”, analíticamente distintos de los conflictos de interés y de los ideológicos (Jiménez: 1).

El principio de no discriminación, como obligación del Estado por combatir las causas estructurales de la discriminación a dado origen al concepto de acciones afirmativas para la igualdad, que se conciben como una forma político ideológica de afirmar a las personas en lo individual y lo colectivo que han sido discriminadas y por ende están destinadas a incidir en su empoderamiento mediante mecanismos de carácter social, político, económico y cultural (Peña: 2003, 94).

El concepto de políticas afirmativas para la equidad se ha convertido en uno que comienza a reemplazar otros que han sido característicos de posturas teóricas que fortalecen las condiciones de discriminación, no obstante, se trata de conceptos en construcción sobre los cuales es necesario aún debatir sobre todo en la búsqueda de superar el tradicional concepto de asistencia social.





Stammers plantea que la institucionalización de los derechos naturales dentro de una comunidad política o jurídica particular fue negada de distintas formas a quienes no se consideró ciudadanos: mujeres, pueblos indígenas, esclavos, las personas que carecían de propiedades o los pobres y las diversas minorías. La infancia puede ser considerada bajo esta condición en un país como México en donde esta condición de ciudadanos se encuentra negada desde el marco constitucional mismo (Stammers: 2009, 10).

Frente al paradigma discriminatorio excluyente se encontraría el paradigma de los derechos humanos que debe derivar en una política para los derechos humanos como búsqueda de una política alternativa, un orden de progreso que construya un Estado más ético y produzca gobierno progresivamente más justos, sujetos a la rendición de cuentas (Stammers: 2009, 23).

Desde esta perspectiva será necesario construir nuevos paradigmas y discursos que reflejen una nueva forma de relación entre las instituciones del Estado frente a los derechos de la infancia.



Bibliografía

Abrisketa, Joana (2004). Derechos humanos y acción humanitaria. Alberdania, 2004 - 292 páginas. Documento consultado en la red mundial de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=NhPTt5nuJxkC&dq=asistencia+%2B+derechos+humanos&source=gs_navlinks_s

Aragonés, Ana María (2005). Análisis y perspectivas de la globalización: un debate teórico, Volumen 1. Plaza y Valdes, 2005 - 199 páginas.

Avilés, R. "Política, Moral y Derecho" en Guía de Estudio de la Materia, Flasco México.
Cáritas Española, Et. Al. Los Servicios Sociales en España. Cáritas. 1986. Documento consultado en la red mundial de información internet: http://books.google.com.mx/books?id=PCnLGSQHirkC&dq=concepto+de+asistencia+social&source=gs_navlinks_s

Calderón, Aragón Georgina (2001). *Construcción y reconstrucción del desastre*. Plaza y Valdes, 2001 - 502 páginas. Documento consultado en la red mundial de información internet: http://books.google.com.mx/books?id=azvKUFS5c9YC&dq=cr%C3%ADtica+al+concepto+vulnerabilidad&source=gs_navlinks_s

Jose Luis Colomer, "Autonomía y Gobierno. Sobre la posibilidad de un perfeccionismo liberal", *Doxa*, 24, 2001, pp. 251-296.

García, Alba Jesús y Melián, Melián Jesús (1993). *Hacia un nuevo enfoque del trabajo social*. Narcea Ediciones, 1993 - 198 páginas. Documento consultado en la red mundial de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=5CnVSw2ajsUC&dq=asistencia+social&source=gs_navlinks_s

Jiménez, Gilberto. Las diferentes formas de discriminación desde la perspectiva de la lucha por el reconocimiento social. IIS-UNAM. Documento descargado de la red mundial de información internet: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisos/Exclusion%20y%20discriminacion.pdf>

Fuentes, Mario Luis (1998). *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*. Ediciones del Milenio, México. 822 p. ISBN: 968-7419-172.

Ludolfo Paramio, Tomás Fernández García, Ludolfo Paramio Rodrigo. Estado de bienestar: perspectivas y límites. Univ de Castilla La Mancha, 1998 - 251 páginas.

Moreno, Crossley Juan Cristobal (2008). El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectiva. Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America. Working paper series #9. 38 p. Documento descargado de la red mundial de información internet: <http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS%209.pdf>

Nogueira, Neto Wanderlino (2006). Um novo paradigma: a ótica dos direitos humanos. En promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Geração. (versión revisada / copia electrónica) junho.07. Documento descargado de la red mundial de información internet: [http://www.mp.go.gov.br/ancb/documentos/ACERVO_DE_%20APOIO/CURSOS_E_PUBLICACOES/Livro%20Protecao.Direitos.Humanos.Geracionais_\(Wanderlino%20Nogueira%20Neto\).pdf](http://www.mp.go.gov.br/ancb/documentos/ACERVO_DE_%20APOIO/CURSOS_E_PUBLICACOES/Livro%20Protecao.Direitos.Humanos.Geracionais_(Wanderlino%20Nogueira%20Neto).pdf)

Noriega, Alfonso (1993). El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano, Volumen 1. UNAM, 1993 - 536 páginas. Documento consultado de la red internacional de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=y6E5R_R7H8AC&pg=PA45&dq=conservadurismo+irlandes&client=firefox-a&cd=1#v=onepage&q&f=false

Pujals, Esteban (1989). Reflexiones sobre la revolución francesa. Ediciones Rialp, 1989 - 253 páginas. Documento consultado de la red internacional de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=qO1EISYQyzgC&dq=edmundoburke&source=gs_navlinks_s

Ramiro, Avilés Miguel Angel "A vueltas con el moralismo legal", H.L.A. Hart, *Derecho, Libertad y Moralidad*, trad. M.A. Ramiro, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 9-40 y 50-84.

Peña, Molina Blanca Olivia (2003). Igualdad o diferencia? Plaza y Valdes, 2003 - 279 páginas

Pogge, Thomas (2005). La pobreza en el mundo y los derechos humanos. Editorial Paidós. 348 p. Documento consultado en la red mundial de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=R1rbuQ35QtMC&dq=lenguaje+y+derechos+humanos&source=gs_navlinks_s

Ramiro, Avilés Miguel Angel "A vueltas con el moralismo legal", H.L.A. Hart, *Derecho, Libertad y Moralidad*, trad. M.A. Ramiro, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 9-40 y 50-84.

Rawls, J. 1996, "Ideas Fundamentales" en Liberalismo político, ed. J. Rawls, Segunda edn, Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez, Zepeda Jesús (2005). Definición y concepto de la no discriminación, en *El Cotidiano*, noviembre-diciembre, año/vol. 21, número 134. UAM-Aztapatzalco. DF. Pp. 23-29

Ruiz Miguel, Alfonso (1990) **Los derechos humanos como derechos morales**, Anuario de Derechos Humanos, número 6, pp. 149-160

Serrano, S. (2010). Las características de los derechos humanos en el Derecho Internacional. Documento de trabajo 1. Flasco México



Orientaciones Mínimas para un Proceso de Armonización Legislativa a Favor de la Infancia en México

STAMMERS, Neil (2009), *Human Rights and Social Movements*, London, Pluto Press. pp 102-130

Stiglitz, Joseph E. (2003). La economía del sector público. Antoni Bosch editor, 2003 - 738 páginas. Documento consultado en la red mundial de información internet en: http://books.google.com.mx/books?id=uJmFnyYxDBEC&dq=asistencia+social&source=gs_navlinks_s

United Nations (2004). Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe. Documento consultado en la red de información internet: http://books.google.com.mx/books?id=FUJnyXeShs0C&dq=desigual+distribuci%C3%B3n+del+gasto+social+m%C3%A9xico&source=gs_navlinks_s



Estructura Institucional del Estado

Elaborado por Alma Meneses Bernal

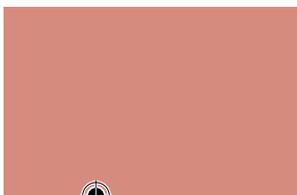




Tabla de Contenidos

Exposición de Motivos

- I. Estructura de la Administración Pública Federal:**
 - I.1. La Administración Pública Centralizada
 - I.2. Los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública
 - I.3. La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal

- II. Los Organismos Públicos Autónomos**

- III. Cuadro comparativo de facultades de las diversas instituciones de la Administración Pública (en relación a su naturaleza jurídica)**





Exposición de Motivos

La tutela de los Derechos fundamentales, trasciende al ámbito de los intereses privados y representa una obligación para los Estados; las funciones ejercidas para proteger y garantizar de manera efectiva tales derechos, se encuentran directamente relacionadas con las normas de derecho público.

La relación entre estado y ciudadanos se desarrolla en un ámbito desigual, donde el ciudadano se encuentra en condición de desventaja frente a la fuerza pública del Estado. En razón de esta condición de desventaja, resulta necesario contar con instituciones, que de conformidad con las normas de derecho público, velen por los derechos de los ciudadanos frente a los gobiernos estatales, nivelando el desequilibrio de fuerzas.

Aún cuando las instituciones de protección de derechos fundamentales se rijan por el derecho público y formen parte de la estructura de la Administración Pública, requieren contar con ciertas características, tales como la independencia del sistema de procuración de justicia y autonomía en el desempeño de sus funciones, que les permitan cumplir su función de protección de manera independiente a la función pública estatal.

La finalidad del presente trabajo, es desentrañar cual es la naturaleza jurídica que permitiría facultar a una institución u órgano de la administración Pública Federal, para desempeñar una función integral de protección no jurisdiccional de Derechos Fundamentales.

Es por ello que, en un primer momento resulta necesario, realizar un análisis acerca de la Estructura institucional de la Administración Pública del Estado Mexicano, pues esto nos permitirá, con posterioridad, comprender el alcance de las facultades que tienen sus diversas instituciones, en relación a la naturaleza de las mismas. Para finalmente poder determinar cual sería la naturaleza jurídica a la que debería atender una Institución administrativa que cumpla con la función anteriormente referida.

I. Estructura de la Administración Pública Federal

1.1. La Administración Pública Centralizada y Paraestatal

El estado, entendiéndolo a éste como una forma político-jurídica de organización social, cumple sus fines a través de las funciones que realiza el gobierno. El gobierno, que es uno de los elementos que conforman el Estado, ejerce la dirección de éste a través de diversas instituciones y órganos gubernamentales, esta acción del gobierno de direccionar la actividad del Estado, a través de instituciones y órganos que ejecuten el cumplimiento de la norma, es lo que se conoce como Administración Pública Federal.

Las facultades de las diversas instituciones y órganos de la Administrativos se encuentran determinadas en función a la naturaleza jurídica que los reviste y delimitadas en las normas jurídicas vigentes. En razón de esto resulta necesario, realizar un análisis básico, de la estructura institucional de la Administración Pública Federal, con la finalidad de comprender las características y facultades de las diversas instituciones que la conforman.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, es el ordenamiento jurídico que establece las bases y estructuras generales de la Administración Pública Federal, contempla dos formas de organización para la consecución y cumplimiento de la función administrativa. La primera forma es la Administración Centralizada, dentro de la cual se encuentran englobados los organismos desconcentrados. La segunda es la Administración Descentralizada o Administración Paraestatal.





Comenzaremos haciendo una breve exposición de la estructura y características de la administración pública Centralizada. La centralización se caracteriza por la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de sus servicios. La principal característica de la centralización, es reunir en un solo punto de convergencia o centro, las decisiones de las actividades del Estado. En la centralización el órgano central monopoliza las decisiones de la función y desempeño de los diversos órganos sujetos a esta forma de administración.

La administración pública centralizada descansa sobre una estructura jerárquica organizada, que persigue la uniformidad y la coordinación entre las funciones desempeñadas por los diversos órganos administrativos, que puedan constituir una administración pública fuerte y unificada.⁵¹

La relación jerárquica piramidal de la administración centralizada implica que los órganos superiores tienen sobre los inferiores, entre otros, los siguientes poderes:

- a) Poder de nombramiento: la facultad que tienen las autoridades para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de sus órganos;
- b) Poder de mando: facultad de las autoridades superiores a dar órdenes, instrucciones y circulares a los órganos que están sujetos a su subordinación.
- c) Poder de vigilancia: facultad que se ejerce por medio de actos materiales con los que se exige la rendición de cuentas;
- d) Poder disciplinario: la facultad que tienen las instituciones con carácter de autoridad, de sancionar las faltas cometidas por los órganos o funcionarios de la administración pública.⁵²

La estructura de la Administración Pública Centralizada se encuentra conformada por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; estructura que se organiza bajo el mando del titular del poder Ejecutivo Federal.

Las secretarías de Estado aluden a cada una de las ramas de la administración pública y se integran por el conjunto de servicios y actividades encomendadas a sus dependencias; su creación, modificación fusión y extinción sólo pueden realizarse mediante Ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional. La estructura y funciones de cada secretaría se encuentra definida en su reglamento interno, los cuales son expedidos por el Presidente de la República con el refrendo del Secretaría que corresponda, lo cual brinda un marco de estabilidad dentro de las facultades y atribuciones a las dependencias de la Administración Pública Centralizada.⁵³

1.2. Los Órganos desconcentrados de la Administración Pública

Derivada de la Administración Pública Centralizada se encuentra la figura de la “Desconcentración” que es el traslado de las competencia y poder de decisión de un órgano superior a uno subordinado preexistente o a uno de nueva creación. al cual se le dará la denominación de “Órgano Desconcentrado”.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Los Órganos Públicos Desconcentrados pueden ser creados mediante leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos, sin embargo no existe un precepto en el que se especifique los parámetros que serán empleados

51. Cfr. FERNÁNDEZ RUÍZ Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública Federal” Editorial Porrúa. México 2009. págs. 281 y 282.

52. FRAGA GABINO “Derecho Administrativo” Editorial Porrúa. 2ª Edición, México 2002. p. 166-171.

53. FERNÁNDEZ RUIZ Jorge “Derecho Administrativo y Administración Pública Federal” Op. Cit., p. 287.





para determinar el acto por el cual se crearán los diversos órganos desconcentrados, por lo que se atiende a aspectos casuísticos. Inclusive para el Doctor Miguel Acosta Romero no existe ningún artículo constitucional que sustente la creación de los órganos desconcentrados, en virtud de lo cual ni el Presidente de la República ni el congreso están facultados expresamente por la Constitución para la creación de los estos órganos.⁵⁴

Entre las características de los órganos desconcentrados se encuentran las siguientes:

- Se inserta en la Administración Pública Centralizada.
- Forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de la que dependen jerárquicamente.
- Carece de personalidad jurídica propia.
- Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.
- Cuenta con partidas presupuestales específicas.
- Tiene facultad decisoria en determinadas materias o territorios, o en la prestación de determinado servicio.
- Es creado por una Ley del Congreso o por acto del poder ejecutivo.⁵⁵

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia José Ramón Cossío Díaz, en su voto particular formulado a propósito de la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, señaló que los órganos desconcentrados poseen las siguientes características:

- a) Son inferiores y subordinados al poder central.
- b) Se les asignan competencias exclusivas que se ejercen dentro de las facultades del Gobierno Federal.
- c) Tienen libertad de acción en trámite y decisión.
- d) Si existe vínculo jerárquico, aunque atenuado, pues el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, ya que fija la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública federal.
- e) No tienen autonomía económica, su mantenimiento corre a cargo del Presupuesto de Egresos o de la Institución que lo crea – algunos gozan de manejo autónomo de su patrimonio.
- f) Su autonomía técnica es su verdadera justificación –otorgamiento de facultades de decisión limitadas⁵⁶.

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en tesis jurisprudencial que existen ciertas características que pueden ser atribuidas a los órganos desconcentrados y que se vinculan con:

- a) El hecho de carecer de personalidad jurídica propia, a menos que exista disposición que expresamente le confiera una distinta a la dependencia centralizada;

54. Cfr. ACOSTA ROMERO Miguel, "Compendio de Derecho Administrativo, parte general" Editorial Porrúa, 2ª Edición. México 1998, p. 456.

55. *Ibidem*. págs. 437 y 438.

56. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. COSSÍO DIAZ, José Ramón, Voto Particular. Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. Lunes 2 de marzo de 2009. p. 28.



b) No goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque gozan de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, con base en un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, situación que releva al titular de la entidad desconcentrada de consultar con su superior la totalidad de sus actos;

c) De igual modo, carece de patrimonio propio, siempre que no exista declaración formal alguna en el sentido de dotar de patrimonio distinto de aquel que corresponda a la entidad centralizada de la que depende⁵⁷.

1.3. La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.

La segunda forma de administración es la Administración Pública Descentralizada que atiende a la finalidad de mayor eficiencia y eficacia a las gestiones administrativas en los ámbitos locales.

Dentro de esta forma de Administración, el Estado integra instituciones administrativas, a las que les serán designadas competencias relacionadas con actos industriales y comerciales, desempeñadas mediante facultades de consulta, decisión y ejecución; estas unidades administrativas serán organizaciones integradas por particulares que no forman parte directa de la administración pública. Lo anterior configura un núcleo administrativo paralelo al centralizado, que cuenta con autonomía técnica y patrimonial para el ejercicio de sus funciones, pero que cuyo objeto es el de cumplir con los fines estatales.

En palabras del Doctor Serra Rojas, la descentralización administrativa se define como:

“La técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra, asuntos específicos con determinada autonomía o independencia sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder regulador y de la tutela administrativa”⁵⁸.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que la Administración Descentralizada o Paraestatal, estará integrada por: Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y Fideicomisos.

No existe un contenido jurídico que regule de manera uniforme a todas las entidades de la administración pública paraestatal, pues estos organismos tienen características muy diversas.

A diferencia de la Administración Centralizada y los órganos desconcentrados, los organismos descentralizados cuentan con las siguientes características:

b) Son creados mediante ley (en el sentido material). Respecto a la facultad para crear estos organismos, a decir de Acosta Romero,⁵⁹ exclusivamente debería pertenecer al poder legislativo, no obstante, algunos han sido creados por decreto del Ejecutivo, sin encontrarse disposición constitucional que expresamente se lo permita.

a) Su objeto es de interés público, pudiendo se:

1. La realización de actividades que corresponden al Estado.
2. La prestación de servicios públicos.
3. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
4. La prestación de servicios administrativos.

57. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Novena Época. Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Septiembre de 2000. Página: 44. Tesis: P. CXLIII/2000. Tesis Aislada. Materia: Administrativa.

58. SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Primer curso. Editorial Porrúa. México 2000, 28° Edición. p. 526.

59. 15 ACOSTA ROMERO, Op. Cit. Págs. 355-356.



5. La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales.
6. La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Descentralizar o paraestatalizar se traduce en: conferir esas mismas atribuciones estatales con todas sus características de Derecho Público a órganos separados jerárquicamente del Poder Central (pero pertenecientes a la Administración Pública)”.⁶⁰

- a) Sus titulares en su mayoría son designados y removidos por el ejecutivo federal, directamente o a través de los coordinadores del sector.
- b) Se encuentran dotados de :
 - Personalidad Jurídica propia que les otorga el acto legislativo.
 - Patrimonio Propio integrado por el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

II. Los Organismos Públicos Autónomos

Finalmente abordaremos la conceptualización de una tercera figura jurídica que forma parte de nuestro orden administrativo, la cual ha surgido, como bien apuntalan algunos autores como parte de un sistema de democratización que se ha dado en nuestro país y en el mundo. Los Organismo Públicos Autónomos u Organismos Constitucionales Autónomos, son entes de derecho establecidos en la Constitución y que no se circunscriben a ninguno de los poderes de la Unión, cuya principal finalidad es preservar las prerrogativas constitucionales y el equilibrio democrático.⁶¹

Dentro de su Jurisprudencia el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido respecto a los órganos Constitucionales Autónomos:

“1.- Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2.- Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

3.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

4.- En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

60. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, Procurador General de la República, 10 de mayo de 2007.

61. 19 Cfr. ÁLVAREZ ESCUDERO, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la Seguridad Pública”, en PEÑALOZA, Pedro José (Coord.), Los desafíos de la Seguridad Pública en México, México, 2002, Pág. 47.





5.- Las características esenciales de estos órganos son:

- a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d) deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶²

III. Cuadro comparativo de características con las que debe contar un Organismo de Defensa Jurisdiccional

Es necesario tener presente que la estructura y la naturaleza jurídica de las instituciones, determina su competencia y sus atribuciones, las cuales estarán en función de su grado de independencia y autonomía. Tomando la descripción planteada con anterioridad, de las diferentes instituciones que conforman la estructura de la Administración Pública Federal, contrastamos en el cuadro siguiente las características que revisten a cada una de estas figuras institucionales.

62. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 31/2006, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 25 de Abril 2007.





INSTITUCIÓN	INDEPENDENCIA	AUTONOMÍA	PERSONALIDAD JURÍDICA	PRESUPUESTO	FUNCIÓN	FUNDAMENTO
Órganos Desconcentrados	Dependen de las Secretarías de Estado, de la Administración Pública Centralizada. Participan en un esquema de subordinación. Las decisiones más importantes requieren aprobación del órgano del que dependen	Goza de autonomía de Gestión.	No cuentan con personalidad Jurídica, al menos que la ley expresamente se las confiera	No cuentan con presupuesto propio. Sin embargo tiene autonomía presupuestaria, respecto a los recursos que le sean designados por el organismo centralizado para el cumplimiento de su objeto	Su función es aquella que le designe la Secretaría de la cual depende.	Por ley, por decreto o por reglamento.
Organismos Descentralizados	Dependen de manera Directa del Ejecutivo Federal	Tienen autonomía técnica, pero siguen subordinados a las funciones del ejecutivo.	Tienen personalidad jurídica	Tienen patrimonio Propio para el cumplimiento de su objeto	Su función consiste en el desempeños de actividades económicas, técnicas, financieras y de prestación de servicios que expresamente le delegue o concesione el Estado, con la finalidad de dar eficacia y eficiencia a las funciones de la federación.	Son creados por Ley
Organismos Públicos Autónomos	No dependen de manera directa de ningún otro órgano. No se encuentran circunscritas a ninguno de los Poderes Públicos. Tienen independencia del sistema de Impartición de Justicia.	Cuentan con autonomía técnica, de decisión,	Tienen personalidad Jurídica propia	Cuentan con un presupuesto propio, Este presupuesto es designado directamente por el poder legislativo. Tienen autonomía presupuestal,	Ejercen una función propia del Estado. Defienden las prerrogativas constitucionales. Preservan el equilibrio Democrático	Son establecidos mediante proceso legislativo en la Constitución.







Capítulo 2

Estudio de las obligaciones comprendidas en la Convención Sobre los Derechos del Niño y sus implicaciones legislativas¹

1. El presente capítulo extrae los comentarios y análisis sobre la aplicación de la convención de los Derechos del Niño del Comité de los Derechos de la Infancia de su publicación Manual para la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ginebra, Suiza. 2004. Salvo en los casos en los que se haga mención expresa en contrario, las citas del presente capítulo se refieren a dicho texto.



Artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo primero implica el establecimiento claro y explícito de que toda persona menor de 18 años es considerada un niño o niña ante la ley. Esta previsión legislativa es necesaria para garantizar que el conjunto de obligaciones relativas a los derechos de la infancia sean aplicables a toda persona en este rango de edad. Por su parte, nuestra Constitución no establece una edad que defina a los niños y las niñas. Por ende, es necesario que la edad establecida para que una persona sea considerada niño o niña se establezca en la ley federal, hasta en tanto no exista una ley suprema que establezca un parámetro estándar.

El artículo también conlleva al principio de creciente autonomía. Dicho principio debe ser definido y establecido como obligación explícita del Estado con respecto a la infancia. Las implicaciones del principio de creciente autonomía son vastas. De él se desprende la obligación de que todo procedimiento o servicio considere el máximo grado de participación y autonomía posible del niño de acuerdo a su edad y desarrollo. El principio genera la obligación no solo de brindar un trato especializado para garantizar la efectiva participación o acceso del niño, sino que dicho distingo a su vez sea sensible a los diferentes grados de desarrollo a través de la infancia.

El principio de creciente autonomía se relaciona estrechamente con el derecho del niño de recibir información y servicios aún sin el consentimiento de sus padres o representantes legales. Es decir, la tutela y representación del niño ejercida por quien ostenta su guarda es también un derecho del niño que debe ser ejercido de manera proporcional a la creciente capacidad y autonomía del niño a través de su crecimiento. En particular las limitaciones del consentimiento adulto con relación al niño se ciñen a dos parámetros: aquellos servicios o informaciones necesarias para la protección y restitución de los derechos del niño y la creciente autonomía del niño.

El artículo primero, y particularmente el principio de creciente autonomía, deviene en obligaciones de dos órdenes legislativos. Por un lado debe explicitarse como un principio general que rige la interpretación en materia de derechos de la infancia. En este sentido, controversias relativas a los derechos de los niños deberán considerar si los hechos o circunstancias reclamadas cumplen con dicho principio y las decisiones de toda autoridad en un asunto que concierne al niño deberán orientarse por el cumplimiento del mismo. Establecido como principio general de los derechos del niño, su reconocimiento legislativo trasciende materias específicas y genera un efecto de protección general y amplia.

Por otro lado, el artículo primero implica la inclusión expresa de obligaciones relativas a la interacción con el niño en materias fundamentales para el ejercicio de sus derechos. Entre estas implicaciones se consideran las siguientes obligaciones:

Obligación de:

Autoridades ministeriales o judiciales a brindar al niño asesoría jurídica, protección y acceso efectivo al expediente y otra información relativa a todo asunto que le concierne aún sin el consentimiento de sus representantes legales o en contra del mismo.

Autoridades ministeriales y judiciales de admitir, suplir y dar cauce a toda denuncia o queja presentada por un niño sin requerir el consentimiento de sus padres. En caso de que no contara con el consentimiento de sus padres, la autoridad deberá tomar las medidas necesarias para designarle representante al niño para efectos del asunto en cuestión.

Autoridades de salud a brindar al niño asesoría médica e información sobre su condición y tratamiento aún sin requerir el consentimiento de sus padres.





II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité, además de reiterar que la definición del niño debe guardar congruencia con la mayoría de edad en establecida en cada país, hace mención sobre la importancia de reconocer el desarrollo evolutivo del niño de manera aparejada de una creciente autonomía y participación en los asuntos que le conciernen.¹

El comité se ha expresado sobre la importancia de que el niño tenga derecho a recibir información y orientación jurídica sin el consentimiento de sus padres².

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 16

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo para fijar una edad mínima para la celebración de matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial³.

1. La Convención subraya la importancia de respetar “la evolución de las facultades” del niño (véanse el artículo 5, pág. 103, y el artículo 14, pág. 213). Algunos Estados, además de fijar edades límites para la adquisición de determinados derechos, han incorporado en la legislación el concepto de “la evolución de las facultades del niño” por medio de un principio general, según el cual el niño adquiere el derecho a tomar decisiones por sí mismo en determinadas cuestiones una vez que ha adquirido “suficiente madurez” (véase el recuadro, pág. 8). Dichas fórmulas tienen la ventaja de evitar barreras de edad rígidas, pero también tienen el inconveniente de dejar que sean los adultos quienes decidan cuándo el niño ha alcanzado suficiente madurez, y por consiguiente desestimar el concepto de la evolución de las facultades del niño. P. 6

2. **Asesoramiento jurídico.** El derecho del niño a recibir asesoramiento jurídico sin el consentimiento de los padres es esencial para el cumplimiento de muchos de los derechos garantizados por la Convención, en especial aquellos en que los intereses del niño difieren de los de sus padres, o incluso se oponen a ellos: por ejemplo, cuando el niño es víctima de malos tratos, incluidos los abusos sexuales, en el seno de la familia o en una institución; cuando hay desacuerdo sobre el derecho del niño a un nombre y a una nacionalidad; en los casos de separación del niño de sus padres, de reunificación de la familia, de traslado ilícito o secuestro, de adopción, de explotación laboral u otras formas de explotación. P. 7

3. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificado por el Estado Mexicano el 3 de Septiembre de 1981.





Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo segundo comprende cuatro tipos de obligación legislativa. En primer lugar implica la obligación del Estado de eliminar todo ordenamiento legislativo que ampare acciones discriminatorias para el niño. En segundo lugar el artículo implica la prohibición expresa de la discriminación en contra del niño para efectos de brindar un marco legal efectivo para la tutela de este derecho. En ambos casos la definición de lo que constituye un acto de discriminación deberá incluir acciones que limitan los derechos del niño en razón de alguna condición o característica de sus padres o responsables legales.

En tercer lugar, el artículo parte del reconocimiento del niño como distinto del adulto. Dicha diferencia física, cognitiva, emocional, etc, genera requerimientos diferentes a los de un adulto para el ejercicio de derechos. Así por ejemplo el acceso a servicios públicos solo será efectivo para un niño cuando los procedimientos se desarrollan en consideración de las características del niño y por tanto no lo excluyan de hecho. En este tenor, el artículo segundo de la convención implica obligaciones positivas por parte del Estado con respecto al trato diferenciado y adecuado en consideración de la infancia. No basta con la eliminación de leyes discriminatorias o con la prohibición expresa de las mismas. Es necesario explicitar legislativamente la obligación de que toda autoridad tome las medidas procedimentales o estructurales necesarias para garantizar igualdad en el acceso o uso de servicios de su competencia, es decir la obligación de brindar un trato diferenciado en aras de garantizar igualdad.

Dado que la adecuación de procedimientos o el trato diferenciado es un elemento sustantivo de los derechos del niño, ésta no puede ser materia de discrecionalidad o criterio de la autoridad. Ello implica que la obligación debe ser expresa en cuanto a los parámetros mínimos requeridos en la diferenciación de trato que se brinda a la infancia.

Las obligaciones positivas para garantizar la igualdad son amplias y muchas de ellas imponderables. Es por tanto necesario establecer la obligación de manera general como un marco protector del niño en contra de la discriminación de hecho.

Así mismo, es necesario explicitar la obligación específica de adecuación o trato diferenciado en casos de evidente importancia para la infancia. Estos son:

- Establecer parámetros mínimos para la adecuación de todo procedimiento jurisdiccional en el que participe un niño dentro de los códigos procesales correspondientes.
- Establecer parámetros mínimos para la adecuación de todo procedimiento administrativo en el que participe un niño en las leyes de educación, salud, desarrollo social, entre otras.

En cuarto lugar el artículo segundo tiene implicaciones positivas con respecto a la prevención, el combate y la restitución de derechos. Así para los órganos públicos de desarrollo social deberá existir la obligación expresa a desarrollar programas y políticas para la prevención y el combate de la discriminación, así como aquellos necesarios para la restitución de derechos de niños que han sufrido discriminación. También para los órganos de educación deberá establecerse obligaciones positivas y específicas para detectar y combatir la discriminación en la escuela, así como para promover una cultura de respeto e inclusión.





II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Si bien la convención no define la discriminación, ha sido extensiva la opinión del comité sobre el tema. En particular han anotado que la igualdad de derechos y libertades no significa identidad en el trato, siendo fundamental que la diferenciación sea objetiva y razonable⁴.

El comité considera que este artículo implica una obligación activa por parte del Estado y el reconocimiento legislativo de la prohibición de la discriminación en el Estado parte⁵.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 24

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado...⁶

Artículo 17

Párrafo 5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo⁷.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité recomienda que se adopten medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular los niños que son objeto de abusos o violencia en el seno de la familia, los niños que viven o trabajan en las calles y los niños pertenecientes a las comunidades indígenas, incluidas las medidas para eliminar e impedir actitudes discriminatorias y prejuicios como los basados en el sexo⁸.

A la luz del artículo 2 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos, incluso mediante campañas de información, por prevenir y eliminar todas las formas de discriminación de hecho contra los niños indígenas, los niños con discapacidades, las niñas, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños de grupos económicamente desfavorecidos⁹.

4. A continuación subraya que “sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia”. En ocasiones, el principio de igualdad requiere “adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto”. Y por último, declara que “no toda diferenciación de trato constituirá discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos, y si el fin es alcanzar un objetivo que es legítimo con arreglo al Pacto”. (Comité de Derechos Humanos, Observación general 18, 1989, HRI/GEN/1/Rev.7, párrafos 7 a 13) p. 22.

5. El Comité de los Derechos del Niño ha subrayado reiteradamente la necesidad de una actitud “activa” en la aplicación de la Convención, y especialmente en relación con la no discriminación. el principio de no discriminación debe estar inscrito en la legislación y en las políticas nacionales relativas a la infancia y a la aplicación de la Convención. Y ha destacado que debe existir la posibilidad de invocar la discriminación ante los tribunales. P. 22.

6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificado por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1976.

7. Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Mexicano el 24 de Marzo de 1981.

8. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994).

9. Observaciones finales del CRC: México (CRC /MEX/CO/3, 8 de junio de 2006).



Artículo 3

1. **En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.**
2. **Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.**
3. **Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.**

I. Implicaciones legislativas del artículo

Las implicaciones del artículo tercero son sumamente amplias y corresponden a los tres párrafos que lo comprenden. En primer lugar se ubican implicaciones que se desprenden del principio del interés superior del niño.

Es necesario establecer expresamente en el texto legislativo una definición del interés superior del niño acorde con la coincidente opinión internacional. Este punto implica tanto la redacción de una definición amplia y adecuada a la visión de la convención, como la eliminación de definiciones contrarias o parciales en diversos textos normativos. Así mismo es menester la redacción de la obligación general de actuar en el interés superior del niño en toda resolución o decisión que le afecte directa o indirectamente.

De manera específica es necesario establecer con claridad en los códigos y leyes que rigen los tomadores de aquellas decisiones de evidente relevancia y trascendencia para la infancia, el alcance de dicha obligación. En particular debe haber mención expresa de la obligación de actuar incluso fuera de o más allá de la *litis* o asunto que les fuera planteado inicialmente cuando así lo requiera el interés superior del niño, así como de hacer valoración expresa de dicho principio en la fundamentación y motivación de toda resolución o decisión que afecte al niño. Este último punto es de particular relevancia dado que genera la materia necesaria para hacer tutelable el derecho del niño en cuanto a su interés superior.

El segundo párrafo tiene implicaciones relativas al establecimiento de las diversas obligaciones del Estado para la protección y restitución de los derechos del niño cuando este haya sido privado de alguno de ellos o este en riesgo de serlo. Así por un lado se requiere el establecimiento claro de cómo se aterriza dicha obligación de protección para ser efectiva. Actualmente las obligaciones de protección a la infancia son enunciados generales que en la práctica resultan de difícil aplicación e imposible exigibilidad. Es necesario incluir en diversos órganos normativos la especificidad de qué acciones de protección y atención corresponden a las diversas instituciones públicas. De manera preponderante se requiere clarificar cuál será el órgano designado para ejercer la tutela de niños que así lo requieran siendo indispensable eliminar toda duplicidad o ambigüedad en las facultades de tan delicada tarea. Así mismo, el artículo tiene evidentes implicaciones que ciñen este tipo de intervención del Estado para la protección del niño a una exhaustiva relación con la familia y comunidad del niño. Por tanto las obligaciones de tutela por parte del Estado deberán quedar claramente delimitadas a un papel restitutivo y no sustitutivo de la familia salvo en casos en que resulte indispensable.

En el mismo tenor, es necesario esclarecer el papel de protección específico a otras entidades públicas que deberán actuar en coordinación con aquel órgano designado como ejecutor de la tutela o responsable del proceso de restitución de los derechos del niño. Así es necesario desarrollar el tipo y alcance de obligaciones que el artículo implica para las instituciones educativas, de salud, de procuración de justicia y judiciales. En dicha tarea de esclarecimiento es menester garantizar la clara obligatoriedad de puntos de articulación a fin de garantizar el resguardo integral y jurídico del niño que es sujeto de protección del Estado.



En este sentido el artículo tiene evidentes implicaciones para los cuerpos normativos más relevantes para la infancia garantizando que la obligación de protección no quede como obligación amplia y general sino que devenga en la existencia de procedimientos públicos sobre las acciones y procedimientos que se utilizan por cada institución pública cuando se intervenga en la protección de un niño.

El segundo párrafo del presente artículo también implica traducir la obligación general de coadyuvancia con la familia en obligaciones positivas particulares. De manera preponderante se consideran implicaciones para las leyes de educación, salud y desarrollo social. Sin embargo esta obligación también tiene implicaciones para los procedimientos civiles y penales, así como incluso para algunos tipos penales existentes estableciendo la obligación de intervenir de manera resitutiva con la familia para esclarecer si existe o no la presencia de un delito.

Finalmente este artículo en su párrafo tercero establece una amplia obligación aplicable para toda institución que ejerza acciones de protección y cuidado de la infancia relativa a los requerimientos normativos que garanticen la calidad en dichos servicios. Las implicaciones legislativas son de tres órdenes: El primero es el de establecer clara obligación para la creación y publicidad de dicha normatividad. Aunado a esta tarea se considera la depuración de duplicidades existentes tanto en los órganos que emiten dicha normatividad como en la existencia de normas diversas que generan confusión o entorpecen la aplicación de las mismas.

El segundo orden de implicación legislativa se relaciona con el establecimiento de parámetros mínimos que la regulación de este tipo de servicios deben considerar. Este aterrizaje garantiza que toda normatividad cuente con regulación sobre temas medulares como medios de participación del niño, denuncia libre y anónima, perfil del personal operativo, mecanismos de evaluación y registro del proceso del niño, entre diversas otras. Es decir, el presente artículo implica no solo que exista clara y pública regulación de los servicios de protección y cuidado de la infancia sino que estos sean suficientes en términos cualitativos. Así mismo, los parámetros mínimos de dichas normas deberán establecer la obligación de su actualización y cumplimiento con las directrices internacionales relevantes en cada materia signadas por México.

El tercer orden de implicación legislativa se relaciona con la clara y pública existencia de mecanismos de supervisión de la normatividad en la materia. Es necesario eliminar toda duplicidad en la supervisión de dichos servicios, así como esclarecer los medios y consecuencias de la intervención prevista. En este punto es de particular relevancia la inclusión de medios de diagnóstico y fortalecimiento de iniciativas de asistencia para la infancia, así como del establecimiento de responsabilidad expresa de los operadores en caso de incumplimiento o faltas graves a la normatividad existente.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

La interpretación concordante no refiere al interés superior del niño como la valoración comparativa del derecho del niño con respecto al derecho de un tercero, sino del alcance de la obligación del Estado frente al niño. En específico se entiende que la aplicación de este principio obliga a que en toda decisión concerniente al niño se valore el interés del mismo en razón de tres consideraciones: los derechos del niño de manera adminiculada y no aislada; el impacto de la decisión en el conjunto de derechos del niño en su futuro; y la obligación de la autoridad de actuar más allá de la demanda puntual que se le presenta cuando esto sea en el interés superior del niño¹⁰.

Cuando el derecho del niño entre en conflicto o contradicción con el derecho de un adulto, serán estos principios los que deberán utilizarse al momento de aplicar los procedimientos de valoración regidos por los principios generales del derecho.

10. Oc-17, implementation handbook for the convention on the rights of the child – unicef 1998. Corte de d.h. caso de los niños de la calle (Villagran Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, seria c no. 63, par 141, p. 49. Corte i.d.h. caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie c n°130, par 134, p. 59. Pinheiro, Paolo Sergio, informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las naciones unidas, de fecha d29 agosto de 2006, doc. A/61/299, par. 2



Se interpreta este artículo como una obligación positiva inclusive proactiva ante la protección de los niños¹¹.

Se interpreta la aplicación de este artículo como la obligación de los Estados de normar obligaciones para padres explicitando las obligaciones de alimentación, protección, cuidado y formación. Su aplicación también versa sobre el reconocimiento de los límites del ejercicio de la paternidad, tutela o custodia respecto a sus derechos del niño. Así por ejemplo el comité es explícito en la prohibición de toda disciplina o acción educativa contraria a los derechos del niño.

La aplicación del artículo considera la obligación de los estados a desarrollar programas de coadyuvancia con la crianza en general y no solo prever la intervención casos extremos. En particular se hace mención del cuidado extraescolar y la educación para padres.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:... d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos los intereses de los hijos serán la consideración primordial¹²;

Art. 17

Párrafo 4. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos sobre la base única del interés y conveniencia de ellos¹³.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

En cuanto a la capacitación de los profesionales que trabajan con y para el niño (véase la recomendación del Comité (CRC/C/15/Add.13, párr.19)), el Comité acoge con agrado los esfuerzos desplegados a este respecto, en particular por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el DIF. El Comité insta al Estado Parte a continuar los programas sistemáticos de capacitación y educación sobre las disposiciones de la Convención para miembros del Parlamento y para los grupos de profesionales que se ocupan de la infancia o que trabajan con niños, como jueces, abogados, agentes de orden público, funcionarios, trabajadores municipales, el personal de los establecimientos y centros de detención de menores, maestros y el personal sanitario, comprendidos los psicólogos y los asistentes sociales. Cabría recabar a este respecto la asistencia técnica de, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el UNICEF¹⁴.

11. Un artículo publicado en el *Bulletin of Human Rights* destaca la importancia fundamental del párrafo 2 del artículo 3: "Primero, instituye en principio la obligación de asegurar el bienestar del niño tomando todas las medidas apropiadas. Segundo, por su alcance, constituye un punto de referencia esencial para interpretar las obligaciones generales de los gobiernos a la luz de las obligaciones más específicas contenidas en el resto de la Convención. La obligación explícita de comprometerse a "asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar" es incondicional. La frase siguiente matiza esta obligación "teniendo en cuenta los derechos y deberes" de terceros, aunque la obligación del Estado Parte, si bien como último recurso, está expresada con mucha claridad. El verbo utilizado para describir la obligación ("asegurar") es muy fuerte e implica tanto obligaciones pasivas como activas (incluidas las proactivas). Los términos "protección" y "cuidado" también deben entenderse de forma amplia, puesto que su objetivo no se expone en términos limitados o negativos (como por ejemplo "proteger al niño del daño"), sino más bien en relación con la perspectiva ideal de garantizar el -bienestar- del niño" (Philip Alston, 'The Legal Framework of the Convention on the Rights of the Child', *Bulletin of Human Rights*, 91/2, United Nations, 1991, p. 9) p. 46.

12. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificado por el Estado Mexicano el 3 de Septiembre de 1981.

13. Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Mexicano el 24 de Marzo de 1981.

14. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.112, 10 de noviembre de 1999).



Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El acceso a la justicia necesario para tutelar los derechos del niño atraviesa dos vías de acción. La primera vía es cuando el niño cuenta con el apoyo de su familia para impulsar la efectividad de sus derechos en cuyo caso es la familia como tal que requiere de los apoyos necesarios para este fin. La segunda vía es cuando por cualquier motivo el niño no cuenta con su familia como recurso para impulsar la efectividad de sus derechos y es entonces obligación del Estado de suplir dicha ausencia brindando al niño el apoyo y representación para efectos de todo procedimiento necesario para hacer efectivos sus derechos. Ambas tareas exigen la clara definición de un órgano especializado e independiente que sea capaz de brindar apoyo e incluso representación legal al niño o a su familia para garantizar el agotamiento de los medios jurisdiccionales y administrativos necesarios para la restitución de derechos del niño.

Dicho órgano debe ser especializado y así contar con el conocimiento y estructura suficiente para cumplir con dichas obligaciones. Por otro lado debe gozar de autonomía suficiente para poder incoar las acciones necesarias en contra de cualquier autoridad que pudiera ser responsable de alguna violación u omisión relativa a los derechos del niño.

De igual forma, el artículo implica la existencia de acciones puntuales y diversas para dar efectividad a los derechos de los niños. La amplitud de las acciones necesarias, y el hecho de que constituyen parte sustantiva de las obligaciones de diversas instituciones del Estado, hacen imposible que sean depositadas dentro de una sola institución. Se requiere entonces de un órgano especializado que garantice que las acciones públicas en diferentes materias sean suficientes y adecuadas para la infancia y la efectividad de sus derechos. Esto implica la definición de tareas externas al entramado institucional que impulsan y orientan al mismo sin ser sustitutivas de ninguno de sus elementos.

Finalmente, dicho órgano deberá tener la obligación expresa de reunir, analizar y diseminar información suficiente para orientar las acciones de Estado con respecto a la infancia.

Es entonces una de las principales implicaciones legislativas del presente artículo la creación de un órgano independiente y especializado para la promoción y protección de los derechos de la infancia, que sea diverso a las instituciones designadas para la asistencia o el desarrollo social. El órgano deberá cumplir con tres funciones primordiales: 1. la vigilancia y promoción de políticas y acciones institucionales necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos de la infancia a través de las diversas instituciones del Estado. 2. Defender y representar a niños cuyos derechos han sido violentados ante los órganos jurisdiccionales competentes y garantizar su plena restitución de derechos y 3. Concentrar, analizar y hacer pública la información relativa al estado de la, el ejercicio presupuestal y seguimiento al cumplimiento de los derechos de la infancia.

El artículo tiene una segunda y trascendente implicación legislativa relacionada con el cúmulo de acciones necesarias para garantizar el efectivo acceso a la justicia de los niños como medio para dar efectividad a sus derechos. En este sentido, las leyes secundarias deberán garantizar que el niño reciba trato y condiciones para su participación adecuadas a su edad y desarrollo en todo procedimiento administrativo o jurisdiccional. El artículo implica el establecimiento de la obligación expresa del derecho a subsanar toda diferencia de hecho que pudiera resultar en una exclusión o limitación al acceso a la justicia.

Siento materia sustantiva de los derechos del niño, el tipo de adecuaciones no puede ser un asunto de arbitrio y por tanto la ley deberá establecer los parámetros mínimos necesarios a considerar en todo procedimiento necesario para dar efectividad a los derechos del niño. En particular el texto legislativo deberá establecer el derecho del niño a:



- Interactuar únicamente con personal capacitado en toda diligencia que afecta el procedimiento.
- Recibir un trato prioritario a fin de que el niño sea atendido con la máxima eficiencia para que su participación en una diligencia o procedimiento sea lo más breve posible y que pueda retirarse inmediatamente en cuanto haya terminado su participación directa.
- Ser eximido de toda formalidad procesal.
- Sea protegido de tener contacto auditivo o visual con su agresor durante el procedimiento.
- Que sea requerido a participar en la investigación o proceso únicamente cuando sea indispensable que así lo haga para lo cual su intervención siempre deberá ser fundada y motivada debidamente.
- Que sus actuaciones no sean anuladas por razones formales salvo cuando sean estas mismas objetadas y causalidad de nulidad de procedimiento o bien cuando de manera fundada y motivada se establezca la necesidad indispensable de su repetición.
- Que toda participación del niño sea valorada en consideración de su edad y grado de desarrollo.
- Que sus participaciones sean programas con la mayor antelación posible y en consideración de su edad y grado de desarrollo con la finalidad de causar la menor afectación posible en su vida cotidiana.
- A ser orientado por personal especializado antes de participar en cualquier diligencia o audiencia a efectos que comprenda la misma y pueda participar en ella sin temor.
- Expresar su opinión en todo momento y que esta sea tomada en cuenta.
- Recibir la protección necesaria en contra de cualquier amenaza o represalia a consecuencia de su participación en el proceso así como para la restitución de sus derechos.
- A que su identidad sea confidencial y conocida únicamente por aquellos con interés directo en el asunto, así como a efectuar cualquier participación en el proceso en privado.
- A la suplencia más amplia en toda instancia del proceso, así como en juicio de garantías.

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales el artículo deviene en una obligación de garantizar dichos derechos al máximo de las posibilidades del Estado. Esta obligación implica el establecimiento legislativo de una tendencia creciente de inversión hasta lograr la cobertura universal requerida para estos derechos. El establecimiento de dicha tendencia tiene dos componentes: Por un lado se prevé el diseño presupuestal hacia la infancia – y en rubros específicos de gran relevancia para los niños – con base en diagnósticos de cobertura públicos elaborados por el órgano especializado e independiente para la protección y promoción de los derechos de la infancia. Por otro lado se establece la obligación de garantizar un ejercicio incremental hasta alcanzar la cobertura universal. Si bien el grado de incremento queda sujeto a la capacidad del Estado, el mecanismo garantizar una tendencia favorable para dar efectividad a estos derechos.



II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El artículo se refiere a los recursos legales disponibles en caso de violación de los derechos reconocidos por la convención¹⁵; Para tal efecto se recomienda la creación de órganos independientes y coordinadores de las políticas relativas a los derechos de la infancia que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del gobierno con respecto a los derechos de la infancia¹⁶.

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales se refiere a la determinación de grados mínimos de cumplimiento posible, la creación de mecanismos de vigilancia y seguimiento para constatar el progresivo avance.¹⁷

La especificación relativa a la mayor medida de sus posibilidades implica la posibilidad de vigilar el ejercicio presupuestal, así como de garantizar que no se disminuya la capacidad establecida al momento de ratificación. Implica el desarrollo de acciones nacionales articuladas y de los órganos necesarios para garantizar esta acción: en particular se recomienda la creación de órganos regidores del resguardo de los derechos de la infancia y planes para articular la acción nacional.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 7. Párrafo. 1. Los Estados Partes tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas¹⁸.

15. *Orientaciones generales para los informes periódicos*, el Comité solicita información sobre “los recursos legales disponibles en caso de violación de los derechos reconocidos por la Convención” (párrafo 16). P.56 orientaciones generales para los informes periódicos del comité en el manual. Así como ver : d) Debe considerarse de importancia fundamental para la aplicación de la Convención la solicitud de que los Estados Partes adopten las medidas adecuadas, de conformidad con el artículo 4, para que las disposiciones de la Convención tengan efectos legales en el ordenamiento jurídico interno. Las medidas mencionadas deben incluir recursos efectivos para los niños, sus padres y demás personas o grupos relacionados con ellos y ajustarse al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. ...e) El Comité señala que la primacía otorgada a la Convención en el ordenamiento jurídico interno no excluye la necesidad de que los Estados adopten medidas para armonizar plenamente su legislación nacional con las disposiciones de la Convención y de que promulguen leyes complementarias y mecanismos de imposición, en particular recursos judiciales y administrativos, para garantizar su plena aplicación. **Seminario conmemorativo del décimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño: logros y tareas pendientes** - Informe sobre el 21º período de sesiones, mayo/junio de 1999, CRC/C/87; anexo IV, pág. 93 Tal vez p.66 incorporar la convención en leyes nacionales tal vez establecer en ley de derechos que supletoriamente se utsará la convención? Y podra ser obligación de estados hacerlo así.

16. ...“el Comité ha promovido, frecuentemente, la adopción de una política o de un plan nacional de acción que refleje no solamente los objetivos de la Cumbre Mundial sino también la aplicación de las disposiciones de la Convención.” P.68. Uno de los motivos de preocupación expresados con más frecuencia por el Comité en sus observaciones finales sobre los informes de los Estados Partes ha sido la falta de coordinación, y ha recomendado reiteradamente una “coordinación eficaz”. P. 69. “...Que en todo proceso de descentralización o privatización, el Gobierno conserve una responsabilidad y una capacidad definidas tocante al respeto de sus obligaciones con arreglo a la Convención.” (Informe sobre el 22º período de sesiones, septiembre/octubre de 1999, CRC/C/90, párrafo 291 v) p. 70. El Comité recomienda regularmente la creación de instituciones independientes de derechos humanos - comisionado, mediador, defensor del niño o coordinador de los derechos del niño en las comisiones de derechos humanos.p. 77. El Comité considera esencial que los Estados comprendan la importancia de establecer instituciones u oficinas que sean independientes del gobierno y que estén bien equipadas para vigilar, promover y proteger los derechos del niño de forma efectiva. Y propone que en el desarrollo de esas instituciones, los Estados actúen de conformidad con los Principios de París. Estos Principios, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 y referidos al estatuto de las instituciones nacionales, reafirman la importancia de establecer, “de conformidad con la legislación nacional, instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos, así como de mantener el pluralismo de su representación y su independencia con poderes legislativos adecuados y obligaciones y garantías de independencia” (A/RES/48/134) p. 78.

17. La Convención no precisa cuáles son los derechos “económicos, sociales y culturales”, pero las *Orientaciones generales* tanto para los informes iniciales como para los periódicos agrupan los artículos 7, 8, 13 a 17 y 37 a) bajo el título “derechos y libertades civiles”. Sin embargo, las *Orientaciones generales para los informes periódicos* especifican que la mayoría de los artículos de la Convención incluyen, al menos, determinados elementos que constituyen derechos civiles y políticos. Manual de Aplicación p.63 Con respecto al seguimiento de información sobre la infancia el comité ha emitido orientaciones específicas sobre el tipo de información requerida “Información estadística requerida por el Comité de los Derechos del Niño en sus Orientaciones generales para los informes periódicos” p. 74

18. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.



Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité toma nota de las disparidades existentes en el país y de la difícil situación económica y social de México, caracterizada por el alto nivel de la deuda exterior, la insuficiencia de los recursos presupuestarios asignados a servicios sociales esenciales en beneficio de la infancia y la desigual distribución de la riqueza nacional. Estas dificultades afectan gravemente a la infancia, en particular a los niños que viven en la pobreza y a los niños pertenecientes a grupos minoritarios o comunidades indígenas¹⁹.

El Comité pone de relieve que el interés superior del niño debe ser un principio rector en la aplicación de la Convención, y que las autoridades deben comprometerse a adoptar todas las medidas adecuadas, en la máxima medida que permitan los recursos disponibles, para asegurar la asignación de suficientes recursos a la infancia, en particular a los niños que viven o trabajan en las calles, a los niños pertenecientes a grupos minoritarios o comunidades indígenas y a otros niños en situación vulnerable²⁰.

El Comité insta al Estado Parte a continuar los programas sistemáticos de capacitación y educación sobre las disposiciones de la Convención para miembros del Parlamento y para los grupos de profesionales que se ocupan de la infancia o que trabajan con niños, como jueces, abogados, agentes de orden público, funcionarios, trabajadores municipales, el personal de los establecimientos y centros de detención de menores, maestros y el personal sanitario, comprendidos los psicólogos y los asistentes sociales. Cabría recabar a este respecto la asistencia técnica de, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el UNICEF.²¹

*Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo***SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diferencias tratándose de la suplencia de la queja, advirtiendo que puede ser total ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, o relativa, cuando son insuficientes, esto es, cuando solamente hay una deficiente argumentación jurídica. Ahora bien, el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo dispone que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la queja deficiente, entre otros supuestos, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte, sin precisar si opera de forma relativa o total, pero el estudio del proceso legislativo de reforma de 1951 a los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del entonces 76 de la ley citada, pone de manifiesto que dicha suplencia debe ser total, ya que se surte aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, como acontece en las materias penal tratándose del inculpado, laboral atinente al trabajador, o respecto de menores e incapaces, porque en todos estos supuestos se pretendió atemperar los tecnicismos del juicio de garantías, para dar relevancia a la verdad jurídica.²²

SUPLENCIA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, OPERA EN FAVOR DE MENORES DE EDAD. PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD.

De conformidad con lo establecido por el artículo 76 bis, fracción V, de la Ley de Amparo, es operante la institución jurídica que permite suplir la queja deficiente de los conceptos de violación en favor de los menores. Sin embargo, no obstante que la cuestión debatida subsistente en el juicio de garantías, sea la pérdida de la patria potestad de un menor de edad en el que materialmente no es parte éste, ello no implica que no opere en su favor la suplencia de los conceptos de violación, pues si dicha acción tiene como supuesto el bienestar psicológico, moral, económico y social, evidente resulta que es de gran importancia y trascendencia para el menor el resultado de la acción planteada; tanto más, cuanto que a la sociedad y a la ley importa que aquél

19. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994)

20. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994)

21. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.112, 10 de noviembre de 1999)

22. Novena Época Registro: 175750 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXIII, Febrero de 2006 Materia(s): Común Tesis: P./J. 5/2006 Página: 9 **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.**



quede protegido de ejemplos, conductas o actos que le puedan perjudicar en su salud física o mental y aun en su desarrollo social²³.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. PROCEDE CUANDO SE ADVIERTE QUE EL ACTO RECLAMADO, ADEMÁS DE AFECTAR AL QUEJOSO, TAMBIÉN LESIONA LOS INTERESES DE MENORES DE EDAD.

Cuando se advierte que el acto reclamado afecta no sólo al quejoso sino también repercute desfavorablemente en los derechos de menores, es procedente suplir la deficiencia de la queja en términos del artículo 76 bis, fracción V, de la Ley de Amparo, pues en esa hipótesis, cualquiera que sea el sentido de la resolución definitiva que se pronuncie, necesariamente los beneficiará o perjudicará.²⁴

MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATÁNDOSE DE. SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIOS DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA.

La adición a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores e incapaces (decreto de 27 de febrero de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo del mismo año), según la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, tuvo como finalidad inicial la de tutelar los derechos de familia, pretendiéndose crear una institución “cuya instrumentación jurídica adecuada haga posible la satisfacción de derechos mínimos (de los menores e incapaces), necesarios para un desarrollo físico, moral y espiritual armonioso”. Sin embargo, en la propia iniciativa presentada por el presidente de la República se expresa que la referida adición a la Constitución Federal “tendrá a lograr en favor de los menores e incapaces la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal, invistiendo al Poder Judicial de la Federación que conoce del amparo, además de la facultad de corrección del error en la cita del precepto o preceptos violados, la de intervenir de oficio en el análisis del amparo, haciendo valer los conceptos que a su juicio sean o que conduzcan al esclarecimiento de la verdad”. Tal intención de la iniciativa fue desarrollada ampliamente por el Congreso de la Unión al aprobar el decreto que la reglamentó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1974, a través del cual se adicionaron los artículos 76, 78, 79, 91 y 161 de la Ley de Amparo; y al aprobar también el decreto de 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio siguiente, que introdujo nuevas reformas a la Ley de Amparo, en vigor a partir del día 15 de julio de 1976. En efecto, la adición al artículo 76 (cuarto párrafo), dispone que “deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos”, y la nueva fracción V del artículo 91 de la Ley de Amparo establece que “tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores o incapaces (los tribunales que conozcan del recurso de revisión), examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 76 y en el tercero del artículo 78”. Como se ve, ninguno de esos dos preceptos limita el ejercicio de la suplencia de la queja a los derechos de familia, y sí, por el contrario, la segunda disposición transcrita remite expresamente al artículo 78 párrafo tercero, de la Ley de Amparo (también reformado por el segundo de los decretos que se mencionan), en el que se establece que “en los amparos en que se controvertan derechos de menores e incapaces, el tribunal que conozca del juicio podrá aportar de oficio las pruebas que estime pertinentes”; es decir, la suplencia instituida en favor de los menores no solamente fue estructurada por el legislador con ánimo de tutelar los derechos de familia, inherentes al estado de minoridad, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad, o los incapaces, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se cuestionen, y se previó también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien²⁵.

23. Novena Época Registro: 188488 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XIV, Octubre de 2001 Materia(s): Civil Tesis: XI.2o. J/18 Página: 1040 **SUPLENCIA EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, OPERA EN FAVOR DE MENORES DE EDAD. PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD.**

24. Novena Época Registro: 191865 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XI, Mayo de 2000 Materia(s): Común Tesis: VI.2o.C. J/183 Página: 884 **SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. PROCEDE CUANDO SE ADVIERTE QUE EL ACTO RECLAMADO, ADEMÁS DE AFECTAR AL QUEJOSO, TAMBIÉN LESIONA LOS INTERESES DE MENORES DE EDAD.**

25. Séptima Época Registro: 237479 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen : 175-180 Tercera Parte Materia(s): Común Tesis: Página: 115 **MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATÁNDOSE DE. SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIOS DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA.**



MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.

La suplencia de la queja es una institución cuya observancia deben respetar los Jueces y Magistrados Federales; suplencia que debe ser total, es decir, no se limita a una sola instancia, ni a conceptos de violación y agravios, pues el alcance de la misma comprende desde el escrito inicial de demanda de garantías, hasta el periodo de ejecución de la sentencia en caso de concederse el amparo. Dicha suplencia opera invariablemente cuando esté de por medio, directa o indirectamente, la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quiénes promuevan el juicio de amparo o, en su caso, el recurso de revisión, ello atendiendo a la circunstancia de que el interés jurídico en las controversias susceptibles de afectar a la familia y en especial a menores e incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, sino a la sociedad, quien tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Se afirma lo anterior, considerando la teleología de las normas referidas a la suplencia de la queja, a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, que buscan proteger en toda su amplitud los intereses de menores de edad e incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, la que debe operar desde la demanda (el escrito) hasta la ejecución de sentencia, incluyendo omisiones en la demanda, insuficiencia de conceptos de violación y de agravios, recabación oficiosa de pruebas, esto es, en todos los actos que integran el desarrollo del juicio, para con ello lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz²⁶.

DIVORCIO NECESARIO. EL TRIBUNAL DE ALZADA PUEDE SUPLIR LA QUEJA E INCLUSO ANALIZAR CUESTIONES DISTINTAS A LAS PLANTEADAS EN LOS AGRAVIOS DE LAS PARTES SI ELLO RESULTA IMPRESCINDIBLE PARA PROTEGER DEBIDAMENTE EL INTERÉS DE LA FAMILIA, Y EN PARTICULAR LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS MENORES (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 949, FRACCIÓN I DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

El artículo 1o. del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tamaulipas excepciona el principio de estricto derecho para los asuntos del orden familiar, y permite que el Juez supla de oficio las deficiencias de los argumentos de las partes para proteger el interés de la familia mirando siempre por lo que más favorezca a los menores o incapaces. La fracción I del artículo 949 del mismo cuerpo legal, por su parte, establece que el tribunal de alzada debe limitarse a estudiar y decidir sobre los agravios que haya expresado el apelante, sin que pueda resolver cuestiones que no fueron materia de éstos o consentidos expresamente por las partes exceptuándose de lo anterior los casos en que el Magistrado observe que la resolución combatida, en cuanto al fondo, viola un principio constitucional, si con ella se afecta el interés general y no sólo el particular del apelante en forma concreta. Esta previsión permite al juzgador de alzada analizar todas las decisiones que pudieren afectar el interés de la familia y en particular los derechos e intereses de los menores, aunque se lleguen a modificar por esta vía cuestiones que no figuran en los agravios de las partes, ofreciendo así una ventana procesal para garantizar los intereses de los menores en un contexto en que las solas pretensiones de las partes del juicio de divorcio pueden no ser suficientes para ello. Típicamente, las cuestiones que podrán ser objeto de revisión por esta vía tendrán que ver con determinaciones de primera instancia atinentes al régimen de obligaciones alimentarias, custodia y patria potestad, esto es, con determinaciones que se adoptan a raíz de la disolución del vínculo matrimonial de los padres que están relacionadas directamente con la esfera de derechos e intereses de los menores. Sólo excepcionalmente tendrá un tribunal de alzada que revisar el expediente a los efectos de corregir las determinaciones adoptadas sobre acreditamiento de causales de divorcio u otros extremos conectados con los intereses de los menores sólo de modo indirecto.

26. Novena época No. Registro: 175,053 Jurisprudencia Materia(s): Civil Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Mayo de 2006 Tesis: 1a./J. 191/2005 Página: 167 MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.



Habrán casos -por ejemplo, las prohibiciones a los cónyuges de volver a contraer matrimonio en un cierto periodo temporal- en los que la imposibilidad de detectar una afectación a los derechos e intereses de los menores (si no se afectan tampoco otros intereses familiares relevantes) hará improcedente el recurso a la suplicia. Las facultades que las normas legales interpretadas, aplicadas juiciosamente y racionalmente por el Juez civil como medio procesal imprescindible para atender debidamente los intereses de los menores afectados por el juicio, no representan una amenaza a la igualdad procesal que debe regir el desarrollo del procedimiento.²⁷

27. Novena Época Registro: 172533 Instancia: Primera Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Civil Tesis: 1a./J. 49/2007 Página: 323 **DIVORCIO NECESARIO. EL TRIBUNAL DE ALZADA PUEDE SUPLIR LA QUEJA E INCLUSO ANALIZAR CUESTIONES DISTINTAS A LAS PLANTEADAS EN LOS AGRAVIOS DE LAS PARTES SI ELLO RESULTA IMPRESCINDIBLE PARA PROTEGER DEBIDAMENTE EL INTERÉS DE LA FAMILIA, Y EN PARTICULAR LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS MENORES (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 949, FRACCIÓN I DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**





Artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas en cuanto a la definición legal de la familia. Es necesario garantizar que dicha definición sea concordante a la teleología de diversos derechos relativos a la familia, es decir el resguardo de las relaciones humanas centrales en la estabilidad, identidad, cotidianidad y afectos del niño importantes para su óptimo desarrollo. En este sentido la definición legal de la familia debe incluir toda aquella relacionada por relación consanguínea hasta el cuarto grado, y toda aquella persona que de manera preponderante ha asumido el cuidado del niño y se constituye como persona significativa para el niño en cuanto a cuidados y protección. Así mismo el artículo implica el reconocimiento expreso de la igualdad entre ambos progenitores en todo procedimiento que afecta al niño.

El artículo implica también el reconocimiento explícito de los derechos y obligaciones de los padres o tutores del niño sin que estos puedan contravenir el ejercicio de los derechos del mismo aclarando cualquier ambigüedad sobre su alcance. A la par, el artículo implica establecer con claridad la obligación de instituciones específicas para brindar orientación y formación a padres con respecto a la crianza en un marco de derechos subsanando la generalidad y ambigüedad de estas obligaciones en la actualidad. Así el artículo se aterriza en implicaciones específicas para las instituciones de educación, salud y desarrollo social entre otras.

El artículo también implica garantizar la adecuada tipificación de delitos cometidos en contra del niño dentro de la familia. Esto es la adecuada tipificación de violencia física, sexual o emocional dentro de la familia y las relaciones de hecho omitiendo la cohabitación como condición. También implica eliminar candados normativos como la obligación de demostrar el carácter reiterado. Finalmente se considera que implica la determinación del hecho con base en la afectación al niño, guardando así mayor congruencia con el bien jurídico tutelado.

El presente artículo retoma el principio de autonomía progresiva, abarcando así las implicaciones legislativas discutidas con relación al artículo primero.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Se interpreta el artículo como la inclusión de una definición amplia de familia que incluya a la familia extendida y aquellas familias conformadas de manera atípica²⁸.

28. La definición de la familia que aparece en la Convención sobre los Derechos del Niño refleja la gran variedad de parentescos y pactos comunitarios en los que crecen los niños en todo el mundo. El Preámbulo de la Convención destaca la importancia de la familia: "... como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros" p. 101. Al considerar el medio familiar la Convención refleja diferentes estructuras familiares derivadas de diversas pautas culturales y relaciones familiares. A este respecto la Convención hace referencia a la familia ampliada y la comunidad y se aplica en situaciones de familia nuclear, padres separados, familia de un solo progenitor, familia consensual y familia adoptiva. (Informe sobre el quinto período de sesiones, enero de 1994, CRC/C/24, Anexo V)





Así mismo se interpreta como la obligación de la familia de promover y educar al niño en consonancia con el ejercicio de sus derechos²⁹.

Esto incluye los límites impuestos al castigo corporal y otras prácticas humillantes y contrarias a los derechos del niño³⁰.

29. “Los derechos civiles del niño comienzan en el seno de la familia [] La familia es un agente esencial para crear conciencia de los derechos humanos y protegerlos e inculcar el respeto de los valores humanos, la identidad y el patrimonio cultural y otras civilizaciones. Es necesario considerar los medios adecuados de garantizar el equilibrio entre la autoridad de los padres y la realización de los derechos del niño, incluido el derecho a la libertad de expresión.” (Informe sobre el quinto período de sesiones, enero de 1994, CRC/C/24, Anexo V). p. 104. El artículo 5 expresa claramente que la dirección y orientación de los padres tienen límites: deben ser “apropiadas”, en consonancia con la “evolución de las facultades del niño” y con los demás derechos recogidos en la Convención. Algunos Estados Partes han formulado sus reservas en defensa de la autoridad de los padres (véase anteriormente, pág. 103); otros, en sus informes iniciales, se han referido a la autoridad “tradicional” de los padres. El artículo 5 confirma que la autoridad de los padres no es, en ningún caso, ilimitada, y el artículo 18 insiste en que la “preocupación fundamental” de los padres será el interés superior del niño.p. 105.

30. Por consiguiente, vinculando el artículo 5 con el artículo 19, el Comité expresa claramente que la “orientación” de los padres no debe ser violenta ni humillante, ya que el niño debe ser protegido contra “toda forma de perjuicio físico o mental” mientras esté al cuidado de sus padres u otras personas. El Comité defiende constantemente la idea de que el castigo corporal no es compatible con la Convención y ha recomendado su prohibición, incluido en el seno de la familia. P. 105.



Artículo 6

- 1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.**
- 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.**

I. Implicaciones legislativas del artículo

Una de las implicaciones centrales del artículo versa sobre establecer las obligaciones específicas que garanticen la capacidad del Estado de conocer, analizar y atender las causas de muerte infantil en el país.

Las estadísticas actuales demuestran que la mayoría de las muertes infantiles son evitables a través de políticas y servicios adecuados³¹. Para tal fin se considera que el artículo tiene implicaciones legislativas en la creación de obligaciones específicas a un órgano especializado e independiente para concentrar, analizar y diseminar información anualmente sobre la mortalidad infantil a nivel nacional. Así también dicho órgano deberá promover, con base en esta información, la creación de políticas y servicios adecuados para reducir la mortalidad prevenible de niños.

El artículo también implica la inclusión en la ley general de salud de obligaciones específicas para brindar atención y orientación confidencial a madres de hijos no deseados a fin de evitar la muerte de niños por abandono o infanticidio.

II. Sustento de las implicaciones legislativas*Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo*

Se interpreta como relativo a la disminución de la mortalidad infantil. Un elemento de central importancia es la capacidad del Estado para registrar y diagnosticar las principales causas de muerte infantil y así actuar para evitarlas...³²

Se coloca particular énfasis en las medidas para evitar el abandono y el infanticidio. Si bien estas opiniones se dirigen principalmente a países con altos niveles de infanticidio por razón de género, son aplicables en cuanto a la obligación del Estado parte de evitar dichas medidas³³.

El comité considera que este artículo no tiene implicaciones sobre el aborto, dado que este tema se resguarda para ser definido por cada estado parte³⁴.

31. De acuerdo con datos estadísticos de la propia SSA, los índices de mortalidad infantil en el año 2008, se distribuyeron de la siguiente manera:

1. Niños menores de 1 año, 29,519 casos totales. Siendo la primera causa de muerte infantil las infecciones perinatales con 14,767 casos reportados; mientras que la segunda causa de mortalidad lo representan las malformaciones cardíacas con 2,848 casos.
2. Por lo que hace a niños de entre 1 y 4 años en 2008, fueron reportados 5,720 casos de los cuales la primera causa de mortalidad la representan las infecciones intestinales, con 460 casos y la segunda causa se deriva de las infecciones respiratorias con 448.
3. Por último entre niños de 5 a 14 años se reportaron 6,568 casos, en donde los accidentes automovilísticos representan la mayor incidencia de muertes infantiles en este periodo de edad, con 878; siendo la segunda causa la Leucemia con 574 casos reportados.

32. C. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6) ... las medidas concretas adoptadas para garantizar el derecho del niño a la vida y crear un medio propicio para garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño, incluido el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social, en una forma compatible con la dignidad humana, y para preparar al niño para llevar una vida individual en una sociedad libre. También ... de las medidas adoptadas para que se registren los fallecimientos de niños y las causas de la muerte y, cuando proceda, se investigue y comunique lo relativo a esos fallecimientos, así como las medidas adoptadas para evitar el suicidio en la infancia, vigilar su incidencia y velar por la supervivencia de los niños de cualquier edad, incluidos los adolescentes, y la prevención de los riesgos particulares a que este grupo podría estar expuesto (por ejemplo, las enfermedades de transmisión sexual, la violencia callejera) Fragmentos de las Orientaciones generales del Comité de los Derechos del Niño para los informes que deben presentar los Estados Partes en virtud de la Convención p. 110.

33. El Comité recomienda en ese contexto que se ofrezcan a la población y al personal que trabaja en el ámbito de la planificación familiar directrices claras a fin de garantizar que los objetivos que promuevan se ajusten a los principios y disposiciones de la Convención, incluidos los de su artículo 24. Se insta al Estado Parte a tomar nuevas iniciativas para implantar medidas enérgicas y de carácter amplio destinadas a combatir el abandono y el infanticidio de las niñas, así como la trata, venta y raptó o secuestro de éstas." (China CRC/C/15/Add.56, párrafos 15 y 36) p. 115.

34. El artículo 1 deja deliberadamente sin concretar el momento del comienzo de la infancia, que puede situarse en la concepción, el nacimiento o algún punto intermedio. Con ello, la Convención permite a cada Estado buscar una solución equilibrada a los conflictos de derechos e intereses diversos relativos a cuestiones como el aborto y la planificación familiar p.111.



Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas de dos órdenes. En primer lugar se refiere a la obligación de garantizar que todo niño pueda ser registrado sin impedimento. Esto implica tanto reiterar que ningún niño puede ser negado registro de identidad por razones de raza, discapacidad, etnia, etc de él o de sus padres, como establecer la obligación de crear los medios necesarios para garantizar la igualdad en el registro de niños con nombres indígenas incluyendo los símbolos etnolingüísticos propios de su lengua.

En segundo lugar, el artículo tiene implicaciones relativas a la protección que recibe un niño que no ha sido registrado o cuyos padres no cuentan con la documentación necesaria para registrarlo al momento de su nacimiento. En este orden es necesario garantizar que todo niño que lo requiera reciba la intervención del órgano especializado en la protección de los derechos del niño para diagnosticar su situación articulando la asistencia que requiera la familia y verificando que el niño no sea víctima de trata u cualquier violación a sus derechos.

Por otro lado, esta segunda implicación se refiere también a la obligación del Estado de garantizar que ningún niño sea negado el ejercicio de sus derechos en razón de haber sido privado de su derecho a ser inscrito. En este sentido, el artículo tiene implicaciones para los órganos encargados del registro público de brindar documentación temporal al niño a la vez que se da vista al órgano especializado en la protección de los derechos de la infancia. A su vez tiene implicaciones para las instituciones de educación y salud, obligándoles a brindar servicios a niños que carecen de documentos de identidad a la vez que dan aviso al órgano especializado para garantizar la protección y restitución de derechos del niño.

Finalmente el artículo implica la inclusión expresa en la ley de la obligación del Estado Mexicano de otorgar nacionalidad mexicana a todo niño que de otra manera quedara apátrida.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha sido enfático sobre la importancia de un registro de todos los niños a la brevedad posible después de haber nacido³⁵.

En particular el comité se ha pronunciado sobre las obligaciones de los Estados de brindar protección a los niños a fin de que no quedaran sin nombre o nacionalidad³⁶.

35. En primer lugar, el registro del nacimiento es el primer reconocimiento oficial por parte del Estado de la existencia del niño; el Estado reconoce así la importancia individual de cada niño y su condición ante la ley. Los niños no inscritos corren el riesgo de ser ciudadanos menos visibles y, en ocasiones, menos valorados. p.122 En segundo lugar, el registro de los nacimientos es un elemento esencial para planificar la política nacional sobre la infancia, p.124 En tercer lugar, la inscripción reduce el riesgo de trata de niños o de infanticidio y permite al niño ejercer otros derechos: por ejemplo, poder ser identificado tras un conflicto armado, abandono o secuestro; conocer a los padres p.124.

36. Si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no necesariamente impone a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio. Sin embargo, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad pp. 128-129.





Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 24

4. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
5. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.³⁷

Artículo 9

...2.- Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos³⁸.

Artículo 19.

Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad³⁹.

Artículo 18. Párrafo 2.

Los niños y las niñas con discapacidad serán inscritos inmediatamente después de su nacimiento y tendrán desde el nacimiento derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser atendidos por ellos⁴⁰.

37. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1976.

38. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificado por el Estado Mexicano el 3 de Septiembre de 1981.

39. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003.

40. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.





Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas primordialmente sobre aquellos aspectos de la acción pública relativos a la determinación y restitución de la identidad de un niño. Sin embargo, estas acciones también tienen implicaciones significativas con respecto a la protección del niño que por carecer de una identidad o por cambios en la misma pudiera ser víctima de trata u otras violaciones a sus derechos.

En este sentido, se considera la necesidad de establecer claramente las facultades exclusivas para la representación y protección de niños expósitos o abandonados debiendo agotar todos los medios posibles de investigación sobre el origen e identidad del niño y garantizando la regularización de la situación jurídica del niño a través de los medios jurisdiccionales correspondientes.

En aras de proteger a niños privados de su identidad, particularmente vulnerables a los delitos de trata y explotación, es menester contar con un sistema único de registro para la búsqueda y restitución de niños. Con relación a dicho registro, se desprenden obligaciones diversas para las instituciones judiciales y de migración de verificar que el niño no haya sido reportado como sustraído o extraviado antes de determinar cualquier adopción, tutela o cambio de nombre de un niño.

Es entonces un aspecto fundamental de las implicaciones legislativas del artículo las obligaciones específicas que garantizan la coordinación entre diversas instituciones públicas para investigar y proteger la identidad de los niños.

Así mismo, el artículo tiene implicaciones importantes para la atención y protección de niños migrantes no acompañados, estableciendo claras obligaciones y únicas responsabilidades para investigar y verificar el origen del niño, garantizar que un acto de repatriación no genere riesgo o peligro para el mismo y proveer los insumos necesarios para que el niño no sea privado de sus derechos mientras se desconociere su identidad. El artículo también implica el establecimiento de obligaciones específicas sobre el registro y medios de búsqueda de familiares de niños desplazados en razón de emergencia o guerra.

Finalmente se deben considerar las implicaciones que tiene con respecto a la participación del niño en todo proceso que afecta su identidad tales como adopciones o cambio de nombre y el resguardo de información por parte de diversas instituciones intervinientes para la consulta del propio niño en el futuro respecto a su origen, cómo fue localizado y otros detalles existentes sobre su pasado.

Debe contemplarse la obligación del Estado de facilitar para el niño todos los medios existentes que pudieran esclarecer su identidad, asegurando que la falta de recursos no sea impedimento para el niño de agotar el uso de la tecnología existente que pudiera servirle para la recuperación de su identidad.





II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El artículo se interpreta considerando tres elementos esenciales de la identidad: nacionalidad, nombre y relaciones familiares. Con respecto a la nacionalidad considera la protección de la nacionalidad del niño independientemente de su situación o la de alguno de sus padres⁴¹. Con respecto al nombre considera la protección del niño en contra de cambios arbitrarios de su nombre. Las relaciones familiares se consideran una parte fundamental de la identidad del niño, considerando a la familia de manera extensa⁴² así como la preservación de toda información que pudiera ser relevante para la identidad del niño⁴³.

La aplicación de este artículo tiene particular relevancia para aquellos niños que son desplazados o evacuados y la necesidad de garantizar el resguardo de su identidad, esta obligación se subsume a los compromisos adquiridos en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra⁴⁴.

41. Una vez el niño ha adquirido una nacionalidad, privarle de ella puede constituir una violación de su derecho a una "identidad": p. 138

42. Conocer a sus hermanos, abuelos y otros parientes puede ser tanto o más importante para el sentido de identidad del niño p. 139.

43. La palabra implica tanto la no injerencia en la identidad como la conservación de los documentos relativos a la genealogía y al registro del nacimiento y de aquellos detalles sobre los primeros años del niño que cabe esperar que recuerde. cuando se trata de niños refugiados, abandonados, colocados en hogares de guarda, adoptados o a cargo del Estado se deben adoptar medidas que garanticen la recopilación detallada de dichos datos (y la conservación de los documentos o, en el caso de niños abandonados, de cualquier objeto que ayude a identificarlos). P 140

44. El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra establece la preservación de la identidad de los niños que hayan sido desplazados o evacuados en tiempo de guerra. Las autoridades del país que los hayan acogido abrirán para cada niño una ficha, que será enviada a la Agencia Central de Búsqueda del Comité Internacional de la Cruz Roja p. 139 y PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949 RELATIVO A LA PROTECCION DE LAS VICTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNACIONALES (PROTOCOLO 1). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Abril de 1983.





Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Una de las implicaciones centrales del artículo versa sobre las acciones del Estado para proteger a un niño que ha sido víctima de violencia. En esta esfera de sus implicaciones, se ven particularmente afectados los marcos normativos que rigen las acciones de órganos de asistencia o desarrollo social, autoridades ministeriales y autoridades judiciales.

Es necesario aterrizar las imposiciones sobre la menor separación de la familia en obligaciones específicas procedimentales que garanticen que toda intervención del Estado en aras de proteger al niño agote en primera instancia la restitución de condiciones para el bienestar del niño dentro de la familia, en segunda instancia asuma un papel suplente de la familia de manera provisional y paralela a una intervención restitutiva y únicamente habiéndose agotado las acciones anteriores asuma una intervención de carácter sustitutivo de la familia de origen del niño. Para tal efecto se prevén procedimientos particulares para las acciones públicas en la protección de niños que garanticen el apego a estas directrices en su intervención.

El artículo, reconociendo la menor separación de la familia como derecho del niño, implica la clara definición de que dicha separación, sea provisional o permanente, puede ser únicamente producto de una resolución judicial y un debido proceso. Para tal fin es necesario depurar toda ambigüedad o duplicidad en las facultades de custodia, tutela o cuidados de niños que por cualquier motivo han sido separados de su familia, estableciendo la clara obligación de toda autoridad involucrada en una decisión de esta naturaleza de dar vista inmediata a un juez competente para que defina la situación jurídica del niño. A su vez, también implica el establecimiento de los elementos que obligadamente el juzgador deberá considerar y formalmente valorar para la determinación de la situación de un niño con respecto a su familia, incluyendo la opinión del niño.

Entre las implicaciones legislativas se encuentra la necesidad de delimitar con toda claridad el carácter, procedencia y alcance de las medidas cautelares o provisionales que tuviera que tomar una autoridad ministerial para resguardar a un niño. Esta delimitación no solo incluye de manera evidente la obligación expresa de dar vista inmediata a un juez competente, sino la obligación de integrar en dicha determinación el agotamiento de recursos familiares extensos y personas significativas para el niño antes de determinar la institucionalización de un niño. El procedimiento expresamente debe considerar la opinión del niño.





El artículo de manera obligada implica una revisión de cuál es el órgano público facultado para ejercer la tutela de niños que lo requirieran, debiéndose eliminar toda duplicidad o ambigüedad al respecto. El encargado de la tutela de niños puede o no, según sea el caso y la determinación judicial respectiva, ejercer la custodia del niño. Sin embargo, la obligación de velar por la restitución de los derechos del niño y representarlo en todo procedimiento relacionado con la situación debe ser obligación expresa de quien ostenta la tutela.

En este tenor, se establece expresamente la obligación de que toda intervención del Estado para proteger al niño debe garantizar que todo niño separado temporal o permanentemente de su familia debe encontrarse prioritariamente con miembros de su propia familia extendida, personas significativas para el niño, familias sustitutas o adoptivas y únicamente en caso de ser necesario la institucionalización del niño. Así mismo el artículo implica la aplicación de requisitos básicos en la selección de toda colocación de un niño fuera de su familia y el seguimiento que se le brinda.

En todo caso de separación de un niño de su familia es requisito indispensable que se garantice el mayor contacto entre el niño y su familia de origen incluyendo hermanos, otros parientes y personas significativas para él. Esta obligación debe ser expresa y oficiosa por parte del juzgador que conozca del asunto.

Adicional a las implicaciones del artículo relativas a la separación del niño de su familia por intervención del Estado para proteger al niño, se deben considerar también los contextos o circunstancias diversas que pueden limitar el contacto entre el niño y su familia tales como la hospitalización, la privación de la libertad del niño o de sus padres o bien la separación de sus padres. En todos estos casos, el artículo tiene implicaciones legislativas que garanticen la previsión de condiciones adecuadas para el mayor contacto posible incluyendo la obligatoria creación de centros para la supervivencia supervisada entre niños y alguno de sus progenitores cuando fuera necesario.

Finalmente el artículo tiene algunas implicaciones legislativas particulares relativas a la obligación de las autoridades migratorias de brindar facilidades para el contacto familiar entre niños y padres migrantes, así como la depuración de algunos tipos penales que por proteger un bien jurídico menor, pueden violentar el derecho del niño a relacionarse con su familia como es el caso del adulterio.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Se interpreta en consideración del cuidado prioritario del niño por sus padres salvo cuando sea contrario a su interés superior, y en todo caso la menor separación de ambos padres. Es decir el resguardo en la medida de lo posible de las relaciones familiares aún cuando estas no puedan desarrollarse dentro del esquema convencional de la convivencia familiar⁴⁵.

En este sentido se contemplan expresamente las situaciones en donde el niño sufra algún maltrato bajo el cuidado de sus padres o bien cuando estos se separasen y hubiera desacuerdo con respecto a la custodia o convivencia⁴⁶.

El artículo tiene implicaciones evidentes para aquellos niños que están bajo la custodia del estado en torno a lo cual el comité ha sido enfático con respecto a que la falta de recursos económicos no debe ser razón que justifique la separación del niño de su familia⁴⁷. Y que toda intervención del estado en la protección del niño que implique la separación del mismo de sus padres resguarde el contacto entre ellos⁴⁸.

45. Consagra dos principios esenciales: el niño debe permanecer con sus padres salvo cuando sea contrario a su interés superior y, si es necesario separar al niño de sus padres, se aplicarán procedimientos equitativos. El artículo 9 también reconoce el derecho del niño a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres, y obliga al Estado, cuando la separación del niño de uno o de ambos padres sea resultado de una decisión del Estado (por ejemplo en caso de expulsión o encarcelamiento de los padres), a proporcionar a unos y otros información básica acerca del paradero de los demás miembros de la familia. P. 145 - 146

46. El artículo ofrece dos ejemplos de casos en los que podría ser necesario separar al niño de uno de sus progenitores, o de ambos: el primero, cuando los padres han maltratado o descuidado al niño; y, el segundo, cuando los padres viven separados. P. 147

47. Cuando las leyes especifican los motivos que autorizan la separación, éstos deben ser examinados cuidadosamente para evitar toda discriminación. Por ejemplo, la falta de un hogar o la pobreza de los padres no deben considerarse en sí mismas como motivos de separación, como tampoco el que los padres no manden a sus hijos a la escuela. Si ello es perjudicial para el desarrollo del niño, el Estado deberá asignar recursos para remediar las deficiencias, manteniendo al niño en la familia. P.148

48. Al planificar las colocaciones, es preciso velar por que el contacto pueda mantenerse con facilidad, lo cual puede resultar complicado





En particular el comité se ha pronunciado sobre el derecho del niño al contacto familiar en circunstancias especiales tales como hospitalización, padres en prisión, privación de la libertad como consecuencia penal para el niño, entre otras⁴⁹.

Finalmente el comité es enfático en la gravedad y trascendencia de toda decisión que separa al niño de su familia y por tanto contundente en su opinión sobre que esta decisión solo puede ser producto de una determinación judicial⁵⁰.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 17 6. Cuando un trabajador migratorio sea privado de su libertad, las autoridades competentes del Estado de que se trate prestarán atención a los problemas que se planteen a sus familiares, en particular al cónyuge y los hijos menores.⁵¹

a 4. Los Estados Partes asegurarán que los niños y las niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño. En ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos.⁵²

art. 23 Los Estados Partes garantizarán los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad en lo que respecta a la custodia, la tutela, la guarda, la adopción de niños o instituciones similares, cuando esos conceptos se recojan en la legislación nacional; en todos los casos se velará al máximo por el interés superior del niño. Los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a las personas con discapacidad para el desempeño de sus responsabilidades en la crianza de los hijos⁵³.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce las medidas vigentes para impedir la separación de los niños de sus familias y que adopte medidas eficaces para evaluar el número y la situación de los niños que viven en instituciones, incluso en instituciones administradas por el sector privado. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte establezca reglamentos basados en los derechos del niño y apruebe un programa para reforzar y aumentar las oportunidades para que los niños tengan otros tipos de tutela, por ejemplo, promulgando leyes eficaces, fortaleciendo las estructuras existentes como la de la familia extensa, capacitando mejor al personal y asignando más recursos a los órganos pertinentes. El Comité alienta al Estado Parte a que pida asistencia técnica para cumplir esas tareas al UNICEF, al Instituto Interamericano del Niño y a otros organismos⁵⁴.

si para ello los padres tienen que recorrer largas distancias o ajustarse a horarios rígidos. P. 148 y Las medidas que el Estado adopte en relación con estos niños siempre deben tener como objetivo el reencuentro y la reunión con los padres y la familia. En algunos casos, esto puede no ser factible, pero en otros, creer que el interés del niño consiste en permanecer lejos de su familia es una violación flagrante de los derechos reconocidos en el artículo 9. El Comité insta a los Estados Partes a redoblar sus esfuerzos para localizar a estas familias: p. 149.

49. Ver páginas 149 - 153.

50. Con "autoridades competentes" se entiende la competencia jurídica, no técnica, para determinar, basándose en los elementos disponibles, qué es lo mejor para el interés superior del niño p. 151 y Además, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) extienden el alcance de los principios contenidos en las Reglas "a todos los menores comprendidos en los procedimientos relativos a la atención al menor y a su bienestar" (regla 3.2) Así, la inclusión en las Reglas de Beijing de medidas relativas "a la atención al menor y a su bienestar" subraya que separar al niño de sus padres es un paso tan grave como privarlo de libertad y que, por lo tanto, merece una investigación judicial equitativa. P. 152.

51. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003.

52. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.

53. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.

54. Observaciones finales del CRC: México (CRC /MEX/CO/3, 8 de junio de 2006).





Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

PATRIA POTESTAD. EL SUPUESTO NORMATIVO QUE IMPONE SU PÉRDIDA POR ABANDONO INJUSTIFICADO DEL HOGAR CONYUGAL POR MÁS DE 6 MESES, ES UNA SANCIÓN CIVIL QUE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del indicado precepto se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proscribe cualquier tipo de sanción excesiva (penal, civil, administrativa, etcétera), lo que incluye, entre otras, las que afecten a terceras personas vulnerables y no involucradas, así como las que no contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras puedan fijar su monto o cuantía según su gravedad. A partir de esta base, la pérdida de la patria potestad como consecuencia de la declaración de divorcio por abandono injustificado del hogar conyugal por más de 6 meses es una sanción civil que transgrede el artículo 22 constitucional, pues aunque no es inusitada, sí resulta excesiva, toda vez que tiene por efecto privar absolutamente de la titularidad de derechos derivados de la patria potestad al cónyuge culpable, que presenta, además, el riesgo de afectar el interés superior del niño (ya que el abandono del hogar conyugal no implica necesariamente el abandono del niño), de manera que el carácter excesivo y desproporcional de dicha medida deriva de la posibilidad de que produzca un impacto sobre terceros vulnerables e indefensos. Asimismo, es inconstitucional porque el legislador ha establecido -a priori- la sanción de pérdida de la patria potestad para todo abandono injustificado del hogar conyugal, sin dejar al juzgador la posibilidad de graduarla o de imponer una medida alternativa (por ejemplo, una simple suspensión de la patria potestad), lo que impide valorar la pertinencia de aplicar o no dicha sanción según las particularidades del caso concreto, siendo que el legislador no debe descartar, en abstracto, la posibilidad de que la pérdida de la patria potestad lejos de beneficiar, afecte los derechos del niño⁵⁵.

PATRIA POTESTAD. EL SUPUESTO NORMATIVO QUE IMPONE SU PÉRDIDA POR ABANDONO INJUSTIFICADO DEL HOGAR CONYUGAL POR MÁS DE 6 MESES, VIOLA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La norma legal que autoriza la imposición de la sanción consistente en la pérdida de la patria potestad en el supuesto mencionado viola las garantías individuales contenidas en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando dicha medida legislativa pretenda -como finalidad constitucionalmente válida- la protección del derecho al desarrollo y bienestar integral del niño. Esto es así, porque dicha intervención legislativa en la titularidad de la patria potestad puede resultar inadecuada para proteger el interés superior del niño, considerando que la determinación de restar del conjunto de derechos del ascendiente respectivo, el de la custodia, la formación cultural, ética, moral y religiosa, así como el de la administración patrimonial sobre los bienes de los hijos menores, puede llegar a afectar su desarrollo integral en algún momento. En efecto, si bien es cierto que el abandono injustificado del hogar conyugal genera legalmente el divorcio, también lo es que no resulta jurídicamente adecuado que produzca automáticamente la privación de la patria potestad, tomando en cuenta que dicho abandono no necesariamente implica desatención del niño. Además, la sanción indicada es un acto desproporcionado, que afecta de modo terminante y absoluto el contenido de las garantías constitucionales derivadas de la patria potestad en perjuicio del cónyuge culpable; es decir, constituye una determinación legal que implica una carga injustificada para el individuo privado del derecho referido, ya que, en todo caso, existen medidas alternativas para afrontar una posible afectación en el interés superior del niño, como la suspensión de la patria potestad prevista en algunas legislaciones civiles⁵⁶.

55. Novena Época- Registro: 169449- Instancia: Pleno - Jurisprudencia - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta - Tomo : XXVII, Junio de 2008 - Materia(s): - Constitucional, Civil - Tesis: P./J. 61/2008 - Página: 7 - .

56. Novena Época - Registro: 169448 - Instancia: Pleno - Jurisprudencia - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta - Tomo : XXVII, Junio de 2008 - Materia(s): Constitucional, Civil - Tesis: P./J. 62/2008 - Página: 8 **PATRIA POTESTAD. EL SUPUESTO NORMATIVO QUE IMPONE SU PÉRDIDA POR ABANDONO INJUSTIFICADO DEL HOGAR CONYUGAL POR MÁS DE 6 MESES, VIOLA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**





PATRIA POTESTAD. PARA QUE PROCEDA DECRETAR SU PÉRDIDA POR INCUMPLIMIENTO REITERADO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA, NO ES NECESARIO ACREDITAR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE COMPROMETA LA SALUD, LA SEGURIDAD O LA MORALIDAD DE LOS HIJOS, NI LA EXISTENCIA DE REQUERIMIENTO JUDICIAL ALGUNO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

La reforma al artículo 444 del Código Civil para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 25 de mayo de 2000, eliminó como causa de pérdida de la patria potestad el que por abandono de los deberes de los padres pueda comprometerse la salud, la seguridad o moralidad de los hijos, para incluir la hipótesis relativa al incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria. Ahora bien, si se toma en consideración, por un lado, el principio general de derecho de que donde la ley no distingue el juzgador no tiene por qué hacerlo y, por otro, que la actual redacción de la fracción IV del artículo 444 no exige el acreditamiento de que el abandono de los deberes de los padres, concretamente la obligación de dar alimentos, compromete la salud, la seguridad o moralidad de los hijos, se concluye que para que proceda decretar la pérdida de la patria potestad por incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria no es necesario acreditar tales circunstancias, pues esta causal se actualiza cuando el deudor alimentario deja de subvencionar de manera injustificada las necesidades alimenticias conforme a la periodicidad que le haya fijado el Juez, y repite esta conducta omisiva más de una ocasión, lo que evidencia que dejó de cumplir reiteradamente con tal obligación, sin que para ello sea necesario un requerimiento judicial, dada la necesidad cotidiana de alimentos del acreedor⁵⁷.

PATRIA POTESTAD, DECISION SOBRE LA, EN LA SENTENCIA DE DIVORCIO.

Con motivo de la reforma del artículo 283 del Código Civil para el Distrito Federal, proveniente del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, vigente noventa días después, los juzgadores disponen de las más amplias facultades para resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes, tanto a la patria potestad en general, como a la custodia y al cuidado de los hijos en particular, en las sentencias que decreten el divorcio. Como todos los casos en que se prevé una facultad discrecional, el ejercicio de ésta no implica simplemente que el órgano jurisdiccional cuente con un poder arbitrario de decisión, sino que su desempeño debe traducirse siempre, en el examen escrupuloso y en la evaluación razonada de todos los elementos con que se cuente y que sean susceptibles de conducir a la emisión del juicio más adecuado al fin que persigue la ley cuando concede dicha facultad. Respecto a la situación de los hijos en caso de divorcio, no debe pasar desapercibido que como consecuencia de la referida reforma legal, el sistema de pérdida de la patria potestad como pena al responsable de la disolución del vínculo matrimonial quedó suprimido y esta circunstancia debe eliminar la idea de valorar las cosas en función de determinar una culpabilidad para imponer una sanción. Es claro que la ley tiene una meta más alta, que incluso no se reduce a evitar a los hijos el sufrimiento de un daño, sino a lograr lo que más les beneficie dentro del nuevo estado de cosas en los órdenes familiares, social y jurídico, originados por la separación de los esposos. Esto explica que con las resoluciones que se pronuncien, los jueces pueden generar la más amplia gama de situaciones por la combinación de poderes y personas que tendrán que ver con los hijos en cuanto a su sostenimiento, cuidado, educación, administración de bienes, etcétera, pues se puede decretar la pérdida, la suspensión, o bien, la limitación de la patria potestad; se puede asimismo, dar la intervención a ambos padres, a uno solo o a otras personas que conforme a la ley corresponda el ejercicio de dicha patria potestad o, en un caso extremo, a un tutor. De ahí que si para resolver sobre la situación de hijos al decretar el divorcio, el órgano jurisdiccional no hace una evaluación pormenorizada de todos los elementos de juicio a su alcance o no razona debidamente su determinación, ello significará la existencia de un uso indebido de la facultad discrecional prevista en la disposición en comento⁵⁸.

57. Novena Época - Registro: 181912 - Instancia: Primera Sala – Jurisprudencia - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta - Tomo : XIX, Marzo de 2004 - Materia(s): Civil - Tesis: 1a./J. 62/2003 - Página: 196 - **PATRIA POTESTAD. PARA QUE PROCEDA DECRETAR SU PÉRDIDA POR INCUMPLIMIENTO REITERADO DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA, NO ES NECESARIO ACREDITAR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE COMPROMETA LA SALUD, LA SEGURIDAD O LA MORALIDAD DE LOS HIJOS, NI LA EXISTENCIA DE REQUERIMIENTO JUDICIAL ALGUNO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).**

58. Octava Época - Registro: 226475 - Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito – Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo : V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990 Materia(s): Civil - Tesis: I.4o.C. J/21 - Página: 705 - **PATRIA POTESTAD, DECISION SOBRE LA, EN LA SENTENCIA DE DIVORCIO.**





MENORES DE EDAD. EN JUICIO SOBRE SU GUARDA Y CUSTODIA ES NECESARIO ESTABLECER UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA CON SUS PADRES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Conforme a la legislación del Estado de México, el régimen de convivencia de los menores no emancipados encuentra sustento en el artículo 267 del Código Civil, que prevé su instauración y fijación como consecuencia del decretamiento del divorcio de los padres. No obstante, tratándose de los juicios sobre guarda y custodia de dichos menores, sin duda debe hacerse extensiva la adecuación y aplicación de ese régimen, por actualizarse idénticas situaciones jurídicas y materiales derivadas de la separación de los ascendientes, que si bien como objetivo principal obliga a establecer la guarda del menor a favor de uno de ellos, en forma complementaria conlleva a la necesidad de precisar las circunstancias en torno a las cuales el diverso ascendiente habrá de convivir con los hijos y de cumplimentar sus obligaciones derivadas de la patria potestad que sobre los mismos mantiene⁵⁹.

59. Novena Época Registro: 186221 - Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito – Jurisprudencia - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Civil - Tesis: II.2o.C. J/15 - Página: 1165 - **MENORES DE EDAD. EN JUICIO SOBRE SU GUARDA Y CUSTODIA ES NECESARIO ESTABLECER UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA CON SUS PADRES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**





Artículo 10

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas significativas para la delimitación y clarificación de funciones con respecto a la protección de niños migrantes, particularmente aquellos que han sido separados de sus familias. Es necesario establecer con claridad la diferenciación de funciones e incluir como obligación expresa la articulación entre las instituciones que brindarán la protección y atención a estos niños de acuerdo a su naturaleza institucional.

En este sentido es necesario generar las obligaciones exclusivas y expresas del órgano encargado de la representación independiente del niño y de velar por sus derechos y restitución de relaciones familiares. Es decir, el niño requiere de representación y protección incluso ante los procedimientos migratorios que deberá enfrentar, siendo por tanto inviable que sea únicamente el órgano migratorio quien intervenga.

Las obligaciones relativas a la protección y restitución del niño incluyen entre otras, la búsqueda exhaustiva de su familia de origen. Esto requerirá de la inclusión legislativa de los puntos de articulación entre las diversas instancias participantes en dicha búsqueda, como lo será con la Secretaría de Relaciones Exteriores. A su vez la ley deberá prever los procedimientos especiales de protección para la repatriación de un niño, así como para cuando se determine que su retorno al país de origen lo colocará en riesgo o peligro.

De igual manera, es necesario subsanar vacíos significativos con respecto a las condiciones en las que un niño migrante no acompañado, o incluso acompañado, se encuentra durante su estancia en el país. Garantizar el resguardo de sus derechos durante este periodo tiene implicaciones para los órganos de educación y salud, entre otros. Particularmente es necesario establecer las obligaciones expresas en ley sobre las condiciones de residencia de los niños migrantes.

Así mismo, es necesario considerar los procedimientos y alternativas de familias sustitutas para aquellos niños de quienes no se logre localizar a sus familias. Estas alternativas deberán operar como medidas provisionales aun cuando subsista la búsqueda de sus familias a fin de minimizar la institucionalización de niños en contextos que merman su sano desarrollo.

El artículo también conlleva implicaciones legislativas para clarificar ante autoridades de salud o asistenciales cómo proceder para la protección de niños migrantes con los que pudieran tener contacto a través de sus acciones.

En otro orden de ideas, el artículo tiene implicaciones relativas a los propios procedimientos migratorios cuando se aplican a niños. La adecuación procesal de la cual debe gozar todo niño en procedimientos jurisdiccionales o administrativos evidentemente también deberá hacerse efectivo para niños migrantes. Adicionalmente y a partir de la particular vulnerabilidad en la que se encuentra un niño migrante es necesario expresar en





diversos cuerpos normativos las obligaciones específicas de protección a los niños en esta situación. Entre ellos deberá preverse el registro detallado de todo niño migrante detectado a fin de verificar que no coincida con niños reportados en el sistema de búsqueda y restitución de niños. Esta previsión deberá aplicar incluso cuando el niño se encuentre acompañado de un adulto que se ostenta como su familiar.

Evidentemente las obligaciones de búsqueda y restitución de niños deberán ser recíprocas con otros países que lo soliciten con relación a posibles niños mexicanos ubicados en otro país. Esta tarea, para ser efectiva, requiere de la colaboración expresa entre diversas instituciones públicas rebasando por su naturaleza las posibilidades de las autoridades migratorias.

Finalmente el artículo tiene implicaciones sobre las facilidades que el Estado deberá brindar a niños migrantes que legalmente residen en el país a fin de garantizar el mayor contacto posible con sus familias.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Se interpreta como la obligación de considerar el interés superior del niño al momento de tomar una decisión migratoria que pudiera tener implicaciones para la unión familiar. En este sentido no obliga el sentido que la decisión deba tener, pero sí que un elemento central a considerar sea la no separación de la familia⁶⁰.

Así mismo el artículo tiene implicaciones para los procedimientos y las condiciones en las que un niño migrante permanece en un país extranjero independientemente de la decisión final sobre su permanencia en el mismo⁶¹.

Finalmente se refiere a las medidas que tomará el estado para facilitar el contacto entre familiares que por razones diversas viven en países distintos y que motivos migratorios no sean impedimento para la convivencia entre niños y sus familias.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 41 Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo⁶².

60. El artículo no aborda directamente el derecho del niño o de sus padres a “permanecer” con vistas a la reunión de la familia, dejando abierta la cuestión de la expulsión de los padres. Cabe deducir, sin embargo, que dado que un padre expulsado estaría inmediatamente predispuesto a volver al país p. 160 La palabra “humanitaria” refuerza la palabra “positiva”. Por ejemplo, en aquellos casos en que los padres son inmigrantes ilegales pero cuyos hijos han adquirido el derecho a tener la nacionalidad del país de acogida, es más humano permitir a la familia permanecer en el país que expulsar a los padres, aun cuando en ambos casos la familia permanezca unida.p. 162 .

61. No sólo debe ser humanitaria la decisión, sino también el procedimiento. Es fundamental que los procedimientos sobre inmigración respeten la dignidad de los solicitantes, incluida la dignidad de los niños .El Comité ha destacado la relación entre el artículo 10 y el artículo 37 (privación de libertad), señalando que aun cuando el niño solicitante esté alojado confortablemente, por ejemplo, en un hotel, sigue estando privado de libertad y no se tienen forzosamente en cuenta sus necesidades concretas (véase la página 581). El niño no debe ser sometido a investigaciones nocivas para su salud (como, por ejemplo, radiografías de los huesos para determinar su edad) o para su bienestar psicológico (como pueden ser interrogatorios traumatizantes). Tampoco debe ser sometido a pruebas médicas sin su consentimiento (o, cuando corresponda, sin el de sus padres). P.162.

62. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003.





Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Gran parte de las implicaciones legislativas relativas a este artículo descansan en garantizar que los procesos que verifican la aplicabilidad de alguna excepción a la restitución prevista en la Convención de la Haya resguarden los derechos que todo niño tiene en un procedimiento jurisdiccional o administrativo discutidos con mayor detalle en el artículo cuarto. Adicional a esto, toda acción de restitución deberá considerar y resguardar la integridad emocional de los niños.

Otros aspectos de relevancia legislativa de este artículo se relacionan con la capacidad y forma de reacción que tiene el Estado ante una denuncia de sustracción de un niño. Es necesario subsanar una notable falta de articulación entre diversas instancias del Estado para generar una respuesta rápida y comprehensiva que permita incluso evitar la salida del niño del país o bien su inmediata ubicación.

Finalmente, el artículo tiene implicaciones legislativas para establecer la obligación expresa de las autoridades de brindar apoyo suficiente a padres que han denunciado la sustracción de sus hijos y requieren de ayuda para incoar, participar o asistir en el proceso que se desarrolla en otro país para efectos de valorar la procedencia de la restitución.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El artículo se refiere principalmente al traslado ilícito o retención del niño por parte de uno de los padres a diferencia del artículo 35 que aborda de manera directa el tema de trata. El presente artículo encuentra gran parte de su aplicación a través de la ejecución del Convenio de la Haya⁶³ con respecto a los procedimientos de restitución de niños.

Adicionalmente se ha recomendado que los estados tomen medidas específicas para controlar la salida de niños del país y facilitar su repatriación⁶⁴.

63. Convención de la Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores. Ratificado por México el 13 de Diciembre de 1990.

64. Un Estado no debería limitarse a ratificar los tratados internacionales. Debería adoptar además otras medidas para aplicar el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos del Niño, como, por ejemplo, crear mecanismos para - establecer controles en las fronteras y obtener resoluciones judiciales apropiadas, cuando se sospecha que un niño corre el riesgo de ser secuestrado; - proporcionar a los padres asesoramiento legal y, cuando sea necesario, asistencia financiera para sufragar los gastos de retorno; - garantizar que el poder judicial encargado de estos asuntos conoce los principios del Convenio de La Haya; - obtener de las agencias gubernamentales y de las bases de datos estatales información sobre el paradero del niño secuestrado o retenido ilícitamente. P. 170.





Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El derecho a opinar y que su opinión sea tomada en cuenta es un claro ejemplo de aquellos derechos que de no encontrar un aterrizaje sustantivo en la legislación secundaria quedan como normas declarativas con poca trascendencia en la vida práctica de sus titulares. Es necesario traducir este derecho amplio en obligaciones particulares en las muy diversas esferas de aplicación que contempla.

De manera notable es necesario incluir dichas obligaciones en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que afecten al niño. En particular la escucha efectiva de la opinión del niño atraviesa obligadamente dos aspectos: la obligación expresa de valorar la opinión del niño y la manera en la que se le escucha.

En cuanto a la valoración de la opinión es necesario garantizar como obligación expresa que dicha opinión será formalmente asentada y deberá comprenderse en la fundamentación y motivación que toda autoridad está obligada a emitir. En este sentido es necesario incluir de manera expresa la formalidad de dicha consideración de la opinión del niño, para garantizar que no sea una declaración ambigua imposible de tutelar, así como el establecimiento de facultades oficiosas para recabar mayor información sobre la opinión y situación del niño. Por otro lado, es necesario garantizar que el niño cuente con las condiciones adecuadas para expresar efectiva y libremente su opinión. Esto requiere la consideración de su edad y grado de desarrollo tanto para su expresión como para la comprensión y valoración de la misma. En términos legislativos más allá de establecerse como principio general que rige todo procedimiento que afecta al niño, es necesario también establecer la obligación de desarrollar y publicar los procedimientos especializados a través de los cuales se garantiza la escucha adecuada del niño.

Las obligaciones relativas a la opinión del niño afectan diversas instituciones. De manera evidente los órganos judiciales y ministeriales se ven directamente aludidos en estas implicaciones. Sin embargo, esta obligación es también aplicable a la policía que tiene el primer contacto con el niño y muchas otras autoridades.

Es particularmente notable la ausencia de mecanismos y obligaciones para considerar la opinión de los niños en espacios centrales en su vida como lo es la escuela. Es necesario establecer obligaciones expresas de valorar la opinión del niño en cualquier decisión disciplinaria, particularmente aquellas de suspensión o expulsión de la escuela. Así mismo, los órganos educativos deben contar de manera obligada con medios para conocer de manera sistemática la opinión libre de los niños y ésta debe a su vez ser accesible y pública para toda la comunidad escolar.

Sin embargo, la obligación de que la opinión del niño sea tomada en cuenta implica también la existencia y acceso a recursos de apelación independientes para el niño. Al carecer de estos recursos, la obligación de considerar su opinión se torna en una concesión decorativa y no un derecho sustantivo. En el caso de procedimientos relativos a la justicia, las implicaciones se relacionan con el alcance de la suplencia cuando un niño presenta una queja o amparo, así como con la obligación de designarle representación legal independiente en materia familiar y de reconocerle representación legal profesional como víctima en materia penal. En el caso de los órganos educativos, implica la creación de recursos independientes de apelación que hoy por hoy son inexistentes.

De manera similar el artículo tiene vastas implicaciones para los operadores de salud relativos a la consideración de la opinión del niño sobre su tratamiento médico, particularmente cuando esta opinión difiere de la de sus padres o representantes legales. Así mismo, el artículo también tiene implicaciones para la creación de mecanismos efectivos de denuncia dentro de los establecimientos de salud.





Finalmente el artículo tiene implicaciones para toda política social dirigida a la infancia, debiendo establecerse como requisito indispensable en su ejecución la recuperación, registro y consideración que se da a la opinión del niño.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El artículo reconoce de manera amplia el derecho del niño a ser escuchado en toda decisión que le afecte sea de familia, educación, salud, etc⁶⁵. También el Comité reconoce que la escucha de los niños, por sus propias características de desarrollo, requiere de intervenciones especializadas⁶⁶.

Así mismo hace un enfático reconocimiento de la importancia de crear mecanismos permanentes y efectivos de escucha a los niños⁶⁷. Se expresa que el comité no coincide con la imposición de una edad mínima para que el niño haga efectivo este derecho⁶⁸.

En observaciones generales el comité se ha referido a la importancia de la creación de órganos de participación infantil en las escuelas⁶⁹.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 4 par. 3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan⁷⁰.

65. El Grupo de Trabajo encargado de redactar la Convención discutió por primera vez del derecho del niño a expresar sus opiniones, se refirió a su derecho a “expresar su opinión en los asuntos concernientes a su persona, y en particular al matrimonio, la elección del empleo, el tratamiento médico, la educación y el recreo”. Pero la mayoría de las delegaciones pensaron que los aspectos sobre los cuales los Estados Partes debían permitir al niño expresar sus opiniones “no debían limitarse a los contenidos en una lista y que, por consiguiente, la lista debía suprimirse”. (E/CN.4/1349, pág. 5 y E/CN.4/L.1575, párrafo 78) en p.179.

66. Fragmentos de las Orientaciones generales del Comité de los Derechos del Niño para los informes de la opinión del niño (artículo 12) Sírvanse indicar qué medidas se han adoptado para dar a conocer a las familias y al público en general la necesidad de alentar a los niños a ejercer su derecho de expresar sus opiniones, así como para formar a los profesionales que trabajan con los niños para que los muevan a hacerlo, y para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del niño. Debe indicarse el número de horas de cursos de desarrollo infantil impartidos al personal siguiente: - magistrados en general; - jueces de tribunales de familia; - jueces de menores; - encargados de la vigilancia de quienes están en libertad condicional; - agentes de policía; - personal penitenciario; - educadores; - trabajadores sanitarios; - otros profesionales. P. 174 - 175 y La necesidad de adaptar los tribunales y demás órganos oficiales de toma de decisiones con vistas a facilitar la participación del niño se hace cada vez más manifiesta, y podría incluir innovaciones como, por ejemplo, salas menos impresionantes para las audiencias, vestimentas más simples para jueces y abogados, grabación en vídeo de los testimonios, instalación de pantallas y salas de espera separadas y preparación especial de los testigos infantiles p. 180.

67. En este sentido los Estados Partes deberán: - Adoptar medidas adecuadas para promover el derecho del niño a expresar sus propias opiniones; - Velar por que las escuelas y demás organismos que prestan servicios a la infancia establezcan mecanismos permanentes de consulta de los niños respecto de todas las decisiones relativas al funcionamiento de la escuela, el contenido de los programas de estudios u otras actividades; - Prestar más interés a la creación de espacios, de canales, estructuras y/o mecanismos que faciliten a los niños la expresión de sus opiniones, en particular respecto de la formulación de las políticas públicas, desde el nivel local hasta el nacional, con el correspondiente apoyo de los adultos, en particular en el ámbito de la formación. Para ello serán necesarios recursos para institucionalizar los espacios y las oportunidades previstos para que los niños puedan expresar realmente sus opiniones e interactuar con los adultos, especialmente en las escuelas, las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión; - Alentar y facilitar la creación de estructuras y organizaciones dirigidas por y para los niños y los jóvenes. P. 176.

68. La Convención sobre los Derechos del Niño no se pronuncia en favor de la imposición de una edad mínima para conocer o tener en cuenta las opiniones del niño. P. 178.

69. La observancia de los valores establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 exige manifiestamente que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos. Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos. (Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, párrafo 8. Para el texto completo, véase la página 470.

70. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007





Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

En relación con las iniciativas del Estado Parte para promover los derechos de participación del niño, el Comité opina que es necesario mejorar y reforzar estas actividades. A la luz de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención, el Comité recomienda que se tomen nuevas medidas para promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y otras instituciones sociales, así como para garantizar el goce efectivo de las libertades fundamentales, incluidas las de opinión, expresión y asociación⁷¹.

Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

MENORES DE EDAD. EL JUEZ ESTÁ OBLIGADO, AUN DE OFICIO, A ESCUCHARLOS EN CUALQUIER JUICIO DONDE TENGA QUE RESOLVERSE SOBRE LA PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA, ASÍ COMO AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ADSCRIPCIÓN, TENIENDO EN CUENTA LA FACULTAD QUE TIENE DE VALERSE DE CUALQUIER MEDIO A FIN DE SALVAGUARDAR EL INTERÉS SUPERIOR DE AQUÉLLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).

De la interpretación conjunta y sistemática de los artículos 157 y 345 del código sustantivo civil para el Estado de Veracruz, 225 y 226 del ordenamiento procesal respectivo, debe entenderse que en todos aquellos juicios civiles donde tenga que resolverse sobre la patria potestad, guarda y custodia de menores de edad, sin importar la acción intentada, el juzgador, aun de oficio, debe escucharlos, a fin de evitar conductas de violencia familiar y normar correctamente su criterio sobre la situación que guardan con sus progenitores, así como al Ministerio Público de la adscripción ante el desacuerdo de los cónyuges sobre ese tenor, teniendo en consideración, además, la facultad de poder valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, cosa o documento conducente al conocimiento de la verdad, como podría ser, a guisa de ejemplo, la investigación de trabajadores sociales, análisis psicológicos en relación no sólo con el menor sino también con los padres, apoyándose para ello en instituciones como el Desarrollo Integral para la Familia (DIF) o los servicios de salud pública, sin importar que el artículo 157 del código sustantivo civil, sólo refiera a los asuntos de divorcio, pues en el caso opera el principio jurídico de que donde impera la misma razón debe aplicarse la misma disposición, todo con el fin de salvaguardar el interés superior de los menores⁷².

71. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.112, 10 de noviembre de 1999).

72. Novena Época Registro: 183500 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XVIII, Agosto de 2003 Materia(s): Civil Tesis: VII.2o.C. J/15 Página: 1582.





Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Una implicación evidente del artículo en materia legislativa es el reconocimiento expreso de este derecho para el niño, limitado únicamente por aquellos supuestos aplicables para adultos.

En el ámbito escolar, tiene implicaciones diversas relativas a la determinación de obligaciones específicas relativas al fomento y estímulo de la expresión y capacidad expresiva de los alumnos, como a la prohibición de toda represión o castigo a casusa de ideas expresadas que no cumplen con aquellos supuestos también punibles para los adultos.

Una tercera implicación se relaciona con la obligación de diversas autoridades de publicar y difundir de manera adecuada para los niños información sobre los derechos de los niños y procedimientos para tutelarlos en áreas específicas a su competencia. Así por ejemplo las escuelas deberán contar con medios para difundir a todos los alumnos los procedimientos disciplinarios, incluyendo los medios de objeción e impugnación de dichas decisiones, los mecanismos para denunciar cualquier abuso ante autoridad independiente, etc.

Finalmente el artículo también implica generar obligaciones relativas a la promoción de programas culturales que estimulen y difundan la expresión infantil a través de los órganos de cultura.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

La interpretación de este artículo coloca énfasis en la libertad del niño de expresarse dentro de la familia y en la escuela⁷³.

Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.

Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier

73. "Los derechos civiles del niño comienzan en el seno de la familia. [...] La familia es un agente esencial para crear conciencia de los derechos humanos y protegerlos e inculcar el respeto de los valores humanos, la identidad y el patrimonio cultural y otras civilizaciones. Es necesario considerar los medios adecuados de garantizar el equilibrio entre la autoridad de los padres y la realización de los derechos del niño, incluido el derecho a la libertad de expresión. Deben examinarse las medidas correspondientes para impedir la anulación de estos derechos del niño en el seno de la familia." (Comité de los Derechos del Niño, Informe sobre el quinto período de sesiones, enero de 1994, CRC/C/24, Anexo V) en p.204 y "...el artículo atribuye importancia al proceso por el que se ha de promover el derecho a la educación. Así pues, los valores que se inculcan en el proceso educativo no deben socavar, sino consolidar, los esfuerzos destinados a promover el disfrute de otros derechos. En esto se incluyen no sólo los elementos integrantes del plan de estudios, sino también los procesos de enseñanza, los métodos pedagógicos y el marco en el que se imparte la educación, ya sea en el hogar, en la escuela u otros ámbitos. Los niños no pierden sus derechos humanos al salir de la escuela. Por ejemplo, la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y participar en la vida escolar." (Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, párrafo 8) en p. 205





materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coartan la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa⁷⁴.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.

El primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal establece que “Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta”; esto es, la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo. Sin embargo, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio. Lo anterior significa que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades -civiles, penales, administrativas- posteriores a la difusión del mensaje; además, el indicado artículo 7o. constitucional evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que ésta “... no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.”. Por su parte, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar que “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”, a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal⁷⁵.

74. Novena Época Registro: 172477 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 24/2007 página: 1522.

75. Novena Época Registro: 172476 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 26/2007 Página: 1523





Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.
3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene tres áreas de implicación legislativa. La primera versa entorno al reconocimiento de las limitaciones en el ejercicio de la patria potestad y los derechos de los padres de brindar orientación y educación a sus hijos conforme a sus tradiciones y creencias en apego al ejercicio de los derechos del niño.

La segunda se relaciona con el establecimiento del requisito de que todo niño colocado por resolución judicial bajo el cuidado temporal o permanente de una familia sustituta o institución debe resguardar la libertad de pensamiento, conciencia y religión del niño. Así el niño no podrá ser internado en una institución que imponga una práctica religiosa en contra de la voluntad del niño.

La tercera área de implicación se relaciona con niños privados de su libertad y la obligación de respetar y permitir la libertad de culto, pensamiento y conciencia. Así las instalaciones en las que un niño compurga una sentencia privativa de libertad, por ejemplo, deberán facilitar lo necesario para que el niño cumpla con sus obligaciones y celebraciones religiosas y reciba visitas de un ministro de culto cuando así lo desee.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Se interpreta primeramente en cuanto al reconocimiento formal que hace el Estado parte de este derecho⁷⁶. Se prevén implicaciones que tendría este artículo para dirimir desacuerdo entre los padres sobre la crianza religiosa, niños colocados en familias sustitutas o instituciones de albergue así como sobre la educación pública y niños privados de su libertad⁷⁷.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 12 - Párrafo 4. Los padres, y en su caso los tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que este de acuerdo con sus propias convicciones⁷⁸.

Artículo 12 4. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a respetar la libertad de los padres, cuando por lo menos uno de ellos sea trabajador migratorio, y, en su caso, de los tutores legales para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones⁷⁹.

76. Pero las *Orientaciones generales para los informes periódicos* piden información acerca de las medidas adoptadas para velar por que "en la legislación se reconozcan específicamente en relación con los niños" P. 209.

77. Cuando existe desacuerdo, y la cuestión llega a los tribunales, la decisión se tomará sobre la base del derecho del niño, de conformidad con el artículo 14, teniendo en cuenta sus opiniones en función de su edad y grado de madurez. a cargo del Estado en un establecimiento público u otro, el artículo 14 de la Convención pide que se respete su derecho a la libertad de religión. P.215 y El Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores. (Comité de Derechos Humanos, Observación general 22, 1993, HRI/GEN/1/Rev.7, párrafo 6) p.217 y Deberá autorizarse a todo menor a cumplir sus obligaciones religiosas y satisfacer sus necesidades espirituales, permitiéndose participar en los servicios o reuniones organizados en el establecimiento o celebrar sus propios servicios y tener en su poder libros u objetos de culto y de instrucción religiosa de su confesión. P.218.

78. Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Mexicano el 24 de Marzo de 1981.

79. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003.



Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Entre las implicaciones legislativas resalta la necesidad de establecer de manera explícita el derecho del niño para asociarse libremente sujeto únicamente a las mismas restricciones aplicables para un adulto. Dicha prohibición expresa es necesaria para tutelar dicho derecho ante políticas comunes y violatorias de los derechos del niño como los llamados toque de queda para niños.

Más allá de este reconocimiento explícito del derecho, es necesario establecer obligaciones de apoyar y facilitar la formación y acción infantil organizada en espacios naturales para el niño como lo es la escuela. La promoción de espacios para su libre y organizada acción entrono a temas de interés será un elemento importante en la vida escolar.

Finalmente, el artículo tiene implicaciones relativas a las obligaciones de facilitar áreas públicas seguras y adecuadas para la reunión pacífica de niños.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

La aplicación de este artículo se relaciona con el reconocimiento legal de dicho derecho y la promoción del desarrollo de organizaciones infantiles, así como las provisiones que lo resguardan para niños en situaciones específicas como aquellos privados de libertad⁸⁰.

80. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* solicitan información acerca de las organizaciones infantiles existentes, y sobre el papel que desempeñan en la promoción de los derechos del niño (párrafo 58). P. 226 y No se deberá negar a los menores privados de libertad, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, políticos, sociales o culturales que les correspondan de conformidad con la legislación nacional o el derecho internacional y que sean compatibles con la privación de la libertad.p.228.



Artículo 16

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

I. Implicaciones legislativas del artículo

La frecuente existencia de políticas contrarias al derecho reconocido en el presente artículo hace evidente la necesidad de incluir la prohibición expresa de toda autoridad de incurrir en injerencias arbitrarias en la vida privada de los niños sin cumplir con los mismos requisitos legales existentes para adultos.

Adicional a dicha prohibición expresa, el artículo implica también la protección de la confidencialidad del niño particularmente en cuanto se refiere a su derecho a obtener información y orientación legal y relativa a la salud.

De manera clara el artículo tiene implicaciones para la protección de niños víctimas o testigos del delito o aquellos en conflicto con la ley. Es necesario establecer expresamente las obligaciones que devienen de esta protección tales como la prohibición de datos o imágenes relativas a la identidad de estos niños a todo aquel sin personalidad jurídica para conocer del asunto, así como la obligación de llevar a cabo toda audiencia o diligencia en la que participe un niño de manera privada.

El artículo también tiene implicaciones relativas a la normatividad aplicable en toda institución pública o privada que alberga niños sea para su cuidado o por estar estos compurgando sentencia privativa de libertad y las obligaciones de garantizar la privacidad de los niños en sus pertenencias y actividades privadas.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

La interpretación de este artículo se ha centrado en el reconocimiento legal de dicho derecho, así como en el derecho que implica a la confidencialidad de asesoramiento de acuerdo al grado de desarrollo del niño y en respeto a los derechos y obligaciones de los padres en la crianza⁸¹.

El comité se ha referido a la protección del niño en contra de injerencias arbitrarias, así como de su vida privada en diversos escenarios específicos tales como la vida institucional, aquellos privados de su libertad, durante su intervención en procedimientos judiciales y relativos a la vida familiar⁸².

En particular vincula su contenido con el cumplimiento de diversos tratados relativos a niños en conflicto con la ley tales como las reglas de protección para menores privados de su libertad y las reglas de Beijing relativas a los derechos de intimidad y protección de la identidad de los jóvenes en conflicto con la ley.

81. "Reconociendo los derechos y responsabilidades de los padres y otras personas legalmente responsables de los adolescentes de dar a éstos, de una manera coherente con la capacidad en evolución de los adolescentes, orientación y guía apropiadas en cuestiones sexuales y reproductivas, los países deben asegurar que los programas y las actitudes de los proveedores de servicios de salud no limiten el acceso de los adolescentes a los servicios apropiados y a la información que necesiten, incluso información sobre enfermedades de transmisión sexual y sobre abusos sexuales. Al hacerlo, y con el fin de hacer frente, entre otras cosas, a los abusos sexuales, esos servicios deben salvaguardar los derechos de los adolescentes a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento basado en una información correcta, y respetar los valores culturales y las creencias religiosas. En este contexto, los países deberían eliminar, cuando correspondiera, los obstáculos jurídicos, normativos y sociales que impiden el suministro de información y servicios de salud reproductiva a los adolescentes... Los adolescentes deben participar plenamente en la planificación, la prestación y la evaluación de la información y los servicios, teniendo debidamente en cuenta la orientación y las responsabilidades de los padres". (A/CONF.171/13, párrafos 7.41 a 7.48; también párrafo 6.15) p. 234.

82. La necesidad de preparar directrices específicas acerca de la manera de informar sobre los abusos de que son objeto los niños y al mismo tiempo proteger la dignidad de los niños interesados. Debería hacerse especial hincapié en preservar la identidad del niño. (Informe sobre el 13° período de sesiones, septiembre/octubre de 1996, CRC/C/57, párrafo 256) p.236.



Artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

- a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
- b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
- c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
- d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;
- e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones para los órganos de cultura, bibliotecas y reguladores de medios masivos de comunicación. Es necesario establecer obligaciones expresas relativas a la promoción de contenidos infantiles en particular para comunidades rurales, aisladas o indígenas del país. De igual manera, implica la regulación de espacios de comunicación masiva en horarios infantiles cuidando los contenidos programáticos y publicitarios para la infancia.

La efectividad del artículo implica también la inclusión en diversas leyes de la obligación de brindar acceso a todo niño a cualquier expediente del que es parte o que afecta su situación, sea este médico, judicial, ministerial o administrativo. El acceso a la información que le concierne no puede estar sujeto a la autorización de sus padres o representantes legales y será obligación de la autoridad responsable no solo el permitir acceso al expediente, sino también brindar la orientación necesaria a fin de que el niño comprenda la información que allí se encuentra de manera adecuada a su edad y grado de desarrollo.

Así mismo es necesario establecer como requisito normativo de toda institución pública o privada que alberga niños sea por razones de su cuidado o por estar estos privados de su libertad por sentencia judicial el acceso a los medios de comunicación.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Se han generado, en conjunción con UNESCO, 12 recomendaciones sobre los niños y los medios de comunicación. En particular sus comentarios sobre a aplicación de este artículo se relacionan con la participación de los niños en los medios de comunicación como una vía que relaciona el artículo 17 con el 12, 13, y 14. Su preocupación se ha expresado en torno al acceso a la información en particular en áreas rurales y alejadas⁸³. Así como niños en situaciones particulares tales como privados de su libertad o institucionalizados⁸⁴.

83. "Al Comité le preocupa el escaso acceso a la información que tienen los niños".

"El Comité recomienda que el Estado Parte mejore el acceso de los niños a la información, entre otras cosas proporcionando mayor acceso a los periódicos y bibliotecas, en particular en publicaciones en idioma sango, y a la radio. El Comité recomienda además que el Estado Parte garantice la protección de los niños frente a la información nociva." (República Centroafricana CRC/C/15/Add.138, párrafos 42 y 43) p.250.

84. Niños privados de libertad. Conforme a las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad,



Así mismo, ha expresado su preocupación por el fomento de contenidos positivos para el niño⁸⁵, que promuevan la paz y tolerancia, igualdad de género. Muchas de estas preocupaciones son atendidas explícitamente por los consejos sobre los medios de comunicación incluidos en las directrices de RIAD.

Dentro de las preocupaciones sobresale la preocupación por la difusión de material que explota sexualmente a los niños para la producción de pornografía infantil.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 13

Párrafo 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2⁸⁶.

Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁷.

“Los menores deberán tener la oportunidad de informarse periódicamente de las actualidades a través de la lectura de diarios, revistas u otras publicaciones, mediante el acceso a programas de radio y televisión y al cine...” (regla 62). Se prestará especial atención al acceso a los medios de comunicación de los niños acogidos en instituciones o en otras circunstancias especiales. P.250

85. “A los medios de comunicación, definidos en un sentido amplio, también les corresponde un papel central de promover los valores y propósitos que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29 y de velar por que sus actividades no debiliten los esfuerzos de otros por promover estos objetivos. Conforme al inciso a) del artículo 17 de la Convención, los gobiernos tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para alentar a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño” (Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, párrafo 21. Véase también el artículo 29, pág. 470.) p.251.

86. Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Mexicano el 24 de Marzo de 1981.

87. Novena Época Registro: 169574 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXVII, Junio de 2008 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 54/2008 Página: 743 **ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**





Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Una de las implicaciones centrales del artículo es el reconocimiento del cuidado extraescolar mientras los padres trabajan como derecho del niño y no sólo como derecho del trabajador. Este reconocimiento, mueve la visión sobre el servicio brindado en dos sentidos relevantes. Por un lado lo dota de características preponderantemente educativas y no así de salud o simples cuidados físicos y materiales. Este cambio de visión coloca de manera natural las obligaciones de cuidados extraescolares bajo el mandato de los órganos de educación y no así de salud. Por otro lado, amplía significativamente la obligación del estado siendo el beneficiario no todo trabajador que lo requiera, sino todo niño que lo requiera.

Las implicaciones legislativas son por tanto significativas. La obligación de garantizar cuidados extraescolares para hijos de padres que trabajan exige diversos esfuerzos positivos por parte del Estado. Se establece la obligación de generar desde un órgano especializado e independiente diagnósticos de cobertura capaces de orientar el crecimiento y la inversión necesaria para alcanzar la cobertura deseada. Con base en este diagnóstico, se establece la obligación de ejercer un presupuesto creciente hasta ser alcanzada la cobertura total requerida.

Así mismo, requiere de una revisión de la normatividad y mecanismos de supervisión de dichas instancias generando la obligación de publicidad de los requisitos, así como estableciendo parámetros mínimos que deben contemplar al igual que se establece en el artículo tercero con relación a servicios de albergue y asistencia para la infancia.

Otra área de aplicación del artículo yace en las obligaciones de brindar información, orientación y apoyo para la crianza de los hijos. A fin de que este derecho no se limite a una facultad declarativa y ambigua, es necesario aterrizarla en obligaciones específicas en particular para los órganos de desarrollo social y asistencia, de educación y salud. Entre las obligaciones particulares que devienen de dicho artículo se encuentran las de producir materiales de orientación de acuerdo a cada nivel escolar, la creación de programas específicos para la educación de padres desde el ámbito de competencia de cada órgano, etc.

El reconocimiento de la igualdad entre ambos progenitores con respecto a la crianza de los hijos, tiene implicaciones legislativas relativas al periodo de incapacidad laboral que debe ser reconocido para ambos padres. Sin embargo, sus principales implicaciones se encuentran en los criterios y procedimientos que determinan la custodia de un niño en juicios familiares debiéndose dotar al juzgador de los elementos necesarios para obrar en el interés superior del niño, por encima de convenciones sociales respecto a la crianza.





II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha expresado su preocupación por los servicios de coadyuvancia que ofrece el Estado a las familias para la crianza de los hijos. La obligación establecida para los padres adiciona que la crianza debe desarrollarse en el interés superior del niño. Esta anotación obliga a los Estados a brindar servicios de orientación y educación a las familias⁸⁸. En particular se ha detenido en la creación de servicios de apoyo para padres que trabajan. Con respecto a este apoyo, el comité se ha expresado sobre la importancia de que los servicios brindados promuevan el desarrollo del niño y no se limiten a la simple “guarda”. Bajo esta óptica el comité ha recomendado que los servicios sean operados por los órganos encargados de la educación⁸⁹.

Sin embargo, el comité va más allá al afirmar que la obligación del Estado para ayudar con la crianza de los hijos en la familia rebasa la ayuda a familias con dificultades económicas y es un derecho universal del niño⁹⁰. Así mismo el comité ha sido claro sobre la importancia de que la legislación reconozca la igualdad entre hombres y mujeres con respecto a las obligaciones y derechos en la crianza de los hijos⁹¹.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 11

...2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

... c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños...⁹²

Artículo 15

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

1. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
2. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

... d Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad⁹³.

88. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* solicitan (en relación con el artículo 5) información sobre los programas de formación de los padres (párrafo 63) y el Comité ha recalado a muchos países la necesidad de programas de educación familiar. P.264.
89. Aunque las necesidades del niño de edad preescolar son estrictamente educativas, esta recomendación subraya la importancia de que los servicios preescolares no se limiten a la simple “guarda” de los niños; el personal preescolar debe promover activamente el desarrollo de los pequeños. Los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de 1990 incluyen la “Ampliación de las actividades de desarrollo en la primera infancia, incluidas intervenciones apropiadas y de bajo costo con base en la familia y en la comunidad” (Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Declaración y Plan de Acción, Anexo II, E (i)). P. 271.

90. “...el Estado reconoce su responsabilidad para con los niños, y su interés por cada uno de ellos, es la creación de servicios abiertos a todos, y la concesión de ayudas financieras, independientemente de los ingresos. Dichos servicios y ventajas son una inversión en el futuro del país. Además, la provisión universal de estas medidas es, a menudo, la forma más eficaz de prevención, porque evita que las familias en peligro renuncien a la asistencia por miedo al estigma que conlleva, por ignorancia, o por la complejidad de los trámites a realizar.” 269.

91. Insta a los Estados Partes a reconocer “la responsabilidad común del hombre y de la mujer en la crianza y desarrollo de sus hijos, y a asegurar que el interés del niño será la consideración primordial en todos los casos” (artículo 5).p. 265.

92. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificado por el Estado Mexicano el 3 de Septiembre de 1981.

93. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales





Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

GUARDA Y CUSTODIA. DEBE DETERMINARSE CONSIDERANDO EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CONFORME A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

El derecho a la guarda y custodia de una niña, niño y adolescente, implica considerar no sólo las pruebas ofrecidas por las partes con las que pretendan demostrar una adecuada capacidad para el cuidado del menor, sino que atendiendo al beneficio directo de la infancia, el juzgador también debe considerar el interés superior de la niña, niño y adolescente como presupuesto esencial para determinar quién tiene derecho a la guarda y custodia. Ello, porque conforme a lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional que establece el desarrollo integral, el respeto a la dignidad y derechos de la niñez, así como los artículos 3o., 7o., 9o., 12, 18, 19, 20 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, que establece que los Estados garantizarán que los tribunales judiciales velen por el interés superior del niño, los juicios en los que se vean involucrados derechos inherentes de las niñas, niños y adolescentes, como el caso en que se demande la guarda y custodia, debe tenerse como presupuesto esencial el interés superior del niño y darle intervención al Ministerio Público, para que en su carácter de representante de la sociedad, vele por los derechos de los infantes y adolescentes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO⁹⁴.

CUSTODIA DE MENORES. LA MEDIDA PROVISIONAL RELATIVA, ES ACTO DE IMPOSIBLE REPARACION, RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b), constitucional, y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, procede el amparo indirecto ante Juez de Distrito cuando los actos, en el juicio, tienen una ejecución de imposible reparación al afectar de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreparablemente la violación en el disfrute de la garantía individual de que se trate. Por tanto, no pueden ser considerados como actos reparables aquéllos que tengan como consecuencia una afectación sustantiva, pues los efectos de ese tipo de violaciones no son de carácter formal que pudieran ser reparables si el afectado obtuviera una sentencia favorable, al no surtirse ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 159 de la Ley de Amparo. De acuerdo con los criterios anteriores, si se reclama la medida provisional relativa a custodia de menores en un juicio de divorcio, debe establecerse que procede el amparo indirecto puesto que se trata de un acto dentro del juicio de ejecución irreparable, en tanto que se afectan de modo inmediato derechos sustantivos, a saber los derivados de la patria potestad, ya que, por una parte, se priva al progenitor de la custodia de sus hijos menores, con la consecuencia de no tener el goce y disfrute de ellos y, por otra, se deja a éstos ante una situación en que se ven afectados en su seguridad, además, aun suponiendo que la sentencia que pusiera fin al juicio, fuera favorable al progenitor al que se le hubiera privado de la custodia de sus hijos y lo restituyera en su goce, de ningún modo podría restituirle la privación de que fue objeto por el tiempo en que estuvo en vigor la medida provisional, ni tampoco a los hijos se les podría restituir la seguridad de que fueron privados en el lapso correspondiente a esa medida⁹⁵.

MENORES. DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE EL JUEZ NATURAL RECABE LOS MEDIOS PROBATORIOS NECESARIOS PARA DETERMINAR LO CONDUCENTE DE MODO INTEGRAL Y COMPLETO SOBRE LA GUARDA Y CUSTODIA DE AQUÉLLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

En asuntos donde se resuelve respecto de la guarda y custodia, es obligación de la autoridad responsable ordenar al Juez natural la reposición del procedimiento a fin de que éste, de manera oficiosa, recabe los medios probatorios encaminados a obtener mayores elementos para conocer y decidir jurídica y objetivamente lo más benéfico para el menor o menores hijos de las partes contendientes en relación con la guarda y custodia pues, evidentemente, ello repercutirá en su salud mental y física. Por consiguiente, si bien diversos tribunales

“Protocolo de San Salvador” ratificado por el Estado Mexicano el 16 de Noviembre de 1999..

94. Novena Época Registro: 185753 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XVI, Octubre de 2002 Materia(s): Civil Tesis: II.3o.C. J/4 Página: 1206.

95. Octava Época Registro: 205600 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Gaceta Núm. : 59, Noviembre de 1992 Materia(s): Civil Tesis: P./J. 37/92 Página: 11.





federales han sostenido como criterio preponderante que cuando se trata de menores de corta edad, lo más benéfico para su desarrollo físico-emocional y su estabilidad psicológica es que queden bajo el cuidado de la madre, no obstante tal predisposición debe aplicarse en forma moderada y no indiscriminadamente en todos los casos, porque resulta patente el deber del juzgador de tomar en cuenta, ante todo, el interés del menor o menores sobre cualquier otro aspecto. Así, al tener importancia prioritaria lo que más beneficie a los infantes, sólo de manera secundaria prevalecería el interés de las personas con derecho a reclamar su custodia, a pesar de existir, como se anotó, la presunción de ser la madre la más apta y capacitada para tener bajo su cuidado a dichos menores, precisamente, porque si bien ello tiene sustento en la realidad social y en las costumbres imperantes dentro del núcleo social nacional, en tanto, casi siempre, corresponde a la madre su atención y cuidado, lo relevante consiste en que reviste mayor trascendencia el interés supremo del o los menores involucrados, en mérito de que las actividades de ambos padres son complementarias de la atención y cuidado de aquéllos. Entonces, en orden con lo precedente, deviene innegable la necesidad de recabar oficiosamente los medios probatorios encaminados a desentrañar lo que resulte más benéfico para el menor de edad, por lo que si éstos no se aportaron, debe ordenarse a la Sala Familiar que mande reponer el procedimiento a efecto de que, como se precisa, el Juez natural disponga lo necesario a fin de que se recabe la opinión de expertos en materia de psicología y de trabajo social, en relación con ambos padres y, por lo que hace al infante, en materia de psicología, así como cualquier otra probanza indispensable, como sería escuchar al menor y, a su vez, dar intervención representativa al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 267 del anterior Código Civil para el Estado de México (actualmente 4.96), para de esa forma contar con los elementos propicios a fin de estar en las condiciones básicas que permitan al juzgador primario y a la autoridad de alzada conocer de manera objetiva su entorno social, salud, sensibilidad motora y de pensar, costumbres y educación, incluso, en su caso, la conservación de su patrimonio, para resolver lo más benéfico sobre la guarda y custodia de todo menor, lo que el Estado debe realizar para que la sociedad no resulte afectada en casos como el indicado, máxime si lo anterior es de orden público.⁹⁶

96. Novena Época Registro: 181529 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XIX, Mayo de 2004 Materia(s): Civil Tesis: II.2o.C. J/17 Página: 1548 .





Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas vastas, muchas de ellas relacionadas de manera directa con otros artículos.

Un ámbito de implicación es el de acceso a la justicia discutido con relación al artículo cuarto. En particular cobra relevancia la adecuación procesal necesaria y los derechos del niño en todo procedimiento judicial o administrativo para garantizar su efectivo acceso a la justicia. Entendiendo la justicia como medio esencial para la protección de todo individuo, es menester incluir en el texto legislativo aquellos requerimientos necesarios para garantizar que el niño no sea excluido de dichos procedimientos. Adicional a dicha adecuación, es necesario garantizar que el niño y sus intereses sean debidamente representados en todo juicio. Evidentemente por sus características el niño requiere de asistencia adulta para estos efectos, papel comúnmente asumido por uno o ambos de sus padres. Sin embargo, para efectos de juicios en los que ambos padres actúan en representación del niño y estas posturas se encuentran enfrentadas, o en casos en los que el niño carece del apoyo de sus padres para efectos del juicio, es necesario establecer la obligación y el mecanismo para designar un representante del niño para efectos del asunto.

Con relación al artículo cinco el presente artículo retoma las implicaciones relativas a las limitaciones de la libertad en el ejercicio de la patria potestad o tutela como aquellas necesarias para el resguardo de los derechos del niño. En particular el presente artículo implica la expresa prohibición del castigo corporal dentro de la familia o cualquier institución que alberga niños en razón de brindarles asistencia o por estar estos privados de su libertad por determinación judicial. En ambos casos es necesario también adecuar las definiciones de violencia familiar y aquella equiparada a la misma, tanto en materia civil como penal, para incluir cabalmente la violencia psicológica y emocional.

A partir del derecho del niño de ser protegido por el Estado, se hace evidente que es necesario aterrizar en obligaciones específicas y evitar el simple reconocimiento de facultades para ello. Si bien la protección es una tarea integral en la que obligadamente deberán intervenir diversas instituciones públicas, cada una debe cumplir una función particular frente a la protección del niño. No basta con otorgar a todas ellas amplias facultades para actuar, sin especificar en el propio texto legal la obligación particular que deberán ejecutar en dicha tarea.

De manera general, es necesario garantizar como mandato legislativo lo necesario para que el Estado cuente con la capacidad de intervenir de manera organizada en la operación de un sistema de protección a la infancia que contemple mínimamente su protección inmediata, el resguardo de su situación jurídica, los servicios de asistencia necesaria para su recuperación y restitución de derechos, el fortalecimiento y ayuda a su familia en la mayor medida de lo posible en el interés superior del niño, la investigación de cualquier delito cometido en su contra, el seguimiento y valoración de su desarrollo hasta quedar garantizada la restitución de sus derechos. Para tal fin se deben designar claramente responsabilidades exclusivas y específicas de los diversos órganos públicos así como un responsable único del seguimiento y coordinación de las diversas intervenciones necesarias a favor del niño.





Así mismo, el derecho del niño a recibir protección implica el esclarecimiento de ley sobre el alcance de las facultades y obligaciones de las autoridades. Esto se traduce en obligaciones tales como la del juez en materia familiar de actuar de manera oficiosa e incluso extra *litis* a favor del interés superior del niño como se discutió con relación al artículo tercero. También se refiere a la ampliación de las obligaciones de otras autoridades. Por ejemplo en la actualidad las autoridades educativas están obligadas a denunciar toda violencia cometida en contra de un niño que sea de su conocimiento. Sin embargo, los órganos de educación carecen de procedimientos y conocimiento sobre cómo hacerlo. Es necesario ampliar el alcance de las obligaciones establecidas para incluir aquella de emitir, publicar y verificar la operación de protocolos para la detección e intervención en casos de violencia detectados en la escuela. Así mismo este alcance de obligaciones es aplicable para órganos de salud, desarrollo social, asistencia, etc.

La protección de un niño abarca etapas diversas desde la detección hasta la restitución. Es necesario que la definición de obligaciones específicas y su alcance se establezca para las acciones hacia el niño en cada etapa. Así por ejemplo es necesario explicitar la obligación de publicar los procedimientos y las capacitaciones bajo la cual opera personal policiaco para orientar su primer contacto con un niño víctima de violencia.

El Estado deberá velar por niños en situación de vulnerabilidad como aquellos niños institucionalizados. Esta tarea implica obligaciones de dos vías, una de supervisión de las instituciones mismas que brindan este tipo de servicios y otras relativas al seguimiento de casos particulares que han sido conocimiento y producto de la propia intervención del Estado.

El derecho del niño a la protección también tiene implicaciones de carácter preventivo, dentro de lo cual los órganos de educación juegan un poderoso papel. Es necesario establecer claras obligaciones para la generación de materiales y programas que transmitan información útil a los niños sobre cómo detectar riesgos y cómo utilizar los medios existentes para tutelar sus derechos.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

La violencia en contra de los niños ha sido un tema de gran atención por parte del comité. Sus consideraciones inician con respecto a la definición misma de la violencia anotando el escaso reconocimiento de la violencia psicológica por ellos llamada abuso mental⁹⁷. El estudio del comité sobre la aplicación de este artículo contempla la violencia ejercida por instituciones considerando la necesidad de prohibir todo castigo corporal o denigrante⁹⁸. Así mismo atiende a la importancia de la formación y perfil del personal que labora directamente con niños en las diversas instituciones, particularmente aquellas que de alguna manera ejercen la guarda de niños⁹⁹.

El artículo centra gran parte de su aplicación en la violencia ejercida dentro de la familia entendida de manera extensiva y flexible como el espacio vital dentro del cual el niño se desarrolla. En este tenor considera de gran importancia la prohibición de la violencia como medio de disciplina¹⁰⁰.

97. Incluye la humillación, el acoso, el abuso verbal, los efectos del aislamiento u otras prácticas que causan, o pueden causar, daños psicológicos. P.280.

98. El Comité recomienda que los Estados Partes revisen toda legislación pertinente para que quede prohibida cualquier forma de violencia contra los niños por leve que sea, incluido el uso de la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes (tales como el azotamiento, los castigos corporales u otras medidas violentas) para imponer castigos o medidas disciplinarias dentro del sistema judicial para menores o en cualquier otro contexto. **p. 281.**

99. El Comité recomienda que se establezcan unas normas mínimas para la cualificación y capacitación profesionales de las personas que trabajen en instituciones de atención a menores, en los sistemas alternativos, en la policía y en las instituciones penales juveniles, y que se imponga como condición que en su expediente no consten actos de violencia. Tanto el reconocimiento de su nivel profesional como la remuneración y los incentivos de carrera de dichos empleados deberán garantizar que puedan exigirse a estos grupos profesionales la cualificación requerida. *Ibid.*

100. "El Comité insta a los Estados Partes a que, con carácter de urgencia, promulguen o deroguen, según sea necesario, legislación con la intención de prohibir todas las formas de violencia, por leve que sea, en la familia y en las escuelas, incluida la violencia como forma de disciplina, conforme a lo dispuesto en la Convención y en especial en los artículos 19 y 28 y el apartado a) del artículo 37, y teniendo en cuenta los artículos 2, 3, 6 y 12, así como los artículos 4, 5, 9, 18, 24, 27, 29 y 39." (Informe sobre el 28° período de sesiones, septiembre/octubre de 2001, CRC/C/111, párrafo 715. Para extractos del texto, véase el recuadro, pág. 283.) p. 286



Al respecto el comité ha sido enfático sobre la prohibición de todo uso de la violencia dentro de la familia y la abolición de todo reconocimiento de esto como un derecho de los padres abandonando la noción de un nivel lícito de castigo corporal¹⁰¹.

En este tenor, anota la importancia de un claro distingo entre jóvenes en conflicto con la ley y niños que requieren acciones de protección tales como la población callejera¹⁰² así como la importancia de que los argumentos de seguridad pública no se utilicen como fundamento para ejercer violencia en contra de niños y jóvenes que requieren protección¹⁰³.

El comité ha recomendado se tomen medidas especiales para promover una cultura de la no violencia en contra de los niños y así la aplicación de este artículo prevé acciones de difusión y educación social¹⁰⁴. En este sentido se reconoce que la protección del niño implica la construcción de medios alternativos para la disciplina y educación de los niños lo cual presenta una obligación adicional a la mera prohibición del maltrato. Dicho esfuerzo educativo deberá incluir a los niños formándolos sobre cómo defender sus derechos¹⁰⁵.

Dentro del ámbito de aplicación del presente artículo el comité ha considerado la importancia de prever medios explícitos para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior y la intervención judicial¹⁰⁶.

El comité se ha pronunciado sobre la necesidad de que los niños cuenten con acceso independiente a la denuncia de abusos en su contra¹⁰⁷. Así mismo se ha pronunciado sobre la necesidad de contar con medios especializados de intervención en los casos en que la violencia pudiera requerir de una separación parcial o total del niño de su familia garantizando que dichas acciones se desarrollen siempre en el interés superior del niño¹⁰⁸.

101. El acta resumida de la discusión del Comité con los representantes del Gobierno del Reino Unido acerca de su Informe inicial incluye la siguiente declaración de un miembro del Comité: “La experiencia del Comité es que las dificultades surgen siempre que la legislación interna del país permite un grado -razonable- de castigo corporal. Por analogía, nadie aceptaría que se permitiese pegar a la propia esposa en un grado -razonable-. De ello el orador deduce que la posición del Reino Unido se basa en la anticuada opinión según la cual el niño es en cierto sentido en Austria, gracias a la aplicación de una legislación más estricta, los casos que llegan a los tribunales son menos numerosos que en el Reino Unido. Además, recientes informes de prensa muestran que algunos jueces tienden a interpretar la legislación de una forma bastante liberal: uno de ellos, por ejemplo, ha dictaminado que dar 15 latigazos con un cinturón de cuero no constituye un castigo excesivo. Por lo tanto, es preferible abandonar la noción de nivel lícito de castigo corporal.” (Reino Unido CRC/C/SR.205, párrafo 63) pp. 287, 288.

102. El Comité recomienda que los Estados Partes revisen toda legislación pertinente para que no se considere delincuentes a los menores de 18 años que precisan protección, lo que incluye la legislación sobre el abandono, el vagabundeo, la prostitución, la condición de migrante, el “ausentismo escolar”, los niños fugitivos, etc., sino que se les dispense tratamiento con arreglo a mecanismos de protección de la infancia. Idem.

103. El Comité recomienda que los Estados Partes revisen la legislación sobre situaciones de emergencia o la relativa a la seguridad nacional para que ofrezca las debidas salvaguardias de protección de los derechos de los niños y se prevenga el ejercicio de la violencia contra ellos, así como para que no pueda usarse indebidamente la violencia contra ellos (por ejemplo, aduciendo que amenazan el orden público o cuando se trate de niños que viven o trabajan en la calle). idem.

104. El Comité alienta a los Estados Partes, a las organizaciones no gubernamentales, a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, a los organismos de las Naciones Unidas y a otras organizaciones a que otorguen prioridad a la sensibilización acerca del problema de la violencia contra los niños. idem.

105. En sus recomendaciones a Nicaragua, el Comité destaca la importancia de enseñar a los niños a defender sus propios derechos, incluido el derecho a la protección contra la violencia y el abuso p. 295.

106. Pp. 292 -295.

107. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* preguntan “si se han previsto procedimientos de denuncia y si el niño puede formular denuncias bien sea directamente o a través de un representante, así como los remedios existentes (por ejemplo, la indemnización)” (párrafo 88). Además, las *Orientaciones generales* solicitan información en relación con el artículo 1 (definición del niño) acerca de “la edad mínima establecida legalmente dentro del país” para “la presentación de denuncias y la solicitud de reparación ante un tribunal u otra autoridad pertinente sin el consentimiento de los padres” (párrafo 24). La Convención no sugiere una definición de la edad mínima al respecto; tan sólo pretende identificar cualquier limitación al acceso del niño a una reparación. P. 293.

108. ...el artículo 9.1 exige que el niño “no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño” (véase también la página 147). Citando casos en los que dicha separación puede ser necesaria, el artículo precisa: “...los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres”. Cuando uno de los padres es el presunto autor de los abusos, debe evitarse separar al niño del otro progenitor si éste no está implicado en el maltrato o abandono. Pp. 294, 295.



En la misma tesitura el comité ha expresado su preocupación por las condiciones en las cuales un niño participa en un procedimiento judicial, estableciendo la necesidad de que se resguarde su integridad emocional a través del mismo¹⁰⁹.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 19

Párrafo 1. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado¹¹⁰.

Artículo 16

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo¹¹¹.

Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

MENORES DE CATORCE AÑOS, VIOLACION DE. IRRELEVANCIA DE LA EXISTENCIA O NO DE LA VIOLENCIA FISICA O MORAL.

En tratándose de violación de menores de catorce años no importa que no se haya acreditado la existencia de violencia física o moral, si con el material de prueba que obra en el sumario se comprueba la cópula sexual y que la pasiva tenía esa edad, pues en atención a la inconsciencia de una menor de corta edad, la cópula con ella debe interpretarse como equivalente al empleo de la violencia física o moral dada la imposibilidad que tiene para resistir¹¹².

109. *Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos. Aprobadas por el Consejo Económico y Social en su Resolución 2005/20 de 22 de Julio de 2005.*

110. Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Mexicano el 24 de Marzo de 1981.

111. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" ratificado por el Estado Mexicano el 16 de Noviembre de 1999.

112. Novena Época Registro: 204372 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : II, Septiembre de 1995 Materia(s): Penal Tesis: VII.P. J/3 Página: 461.



Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo comparte implicaciones legislativas con lo discutido relativo al artículo 9. Al igual que en relación a aquel, este artículo implica la determinación de procedimientos que claramente obliguen al agotamiento de toda alternativa familiar o de personas significativas para el niño antes de optar por una alternativa institucional.

Sin embargo, cuando a pesar de dichos esfuerzos es necesaria una opción institucional para el niño es necesario garantizar a través de obligación expresa de las diversas instituciones o autoridades involucradas que se garantice el mayor contacto con la familia posible, la mayor afinidad cultural, lingüística, etc del niño y el seguimiento cercano de su situación y desarrollo. Así mismo es necesario establecer la obligación de que la institucionalización de un niño no suspenderá la búsqueda de alternativas desinstitucionalizadas para él y que todo niño que ha sido separado permanentemente de la custodia de sus padres y se encuentra en una institución deberá ser candidato para la adopción plena.

Lograr este derecho del niño a poder acceder a una adopción, implica establecer con claridad mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucionales así como un registro único de candidatos para la adopción. Si bien la institucionalización de un niño debe ser la última opción, el Estado está obligado a través de sus órganos de desarrollo social o asistencia de crear albergues suficientes para dar respuesta a las necesidades de la infancia.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

La aplicación del artículo 20 se relaciona con la prioridad que deberá darse a la colocación del niño en familias extensas o sustitutas y únicamente habiendo agotado estas opciones dentro de una institución¹¹³. Sobre la colocación de niños en instituciones el comité recomienda que estas instituciones sean pequeñas, operadas por profesionistas capacitados y que en la medida de lo posible fomenten el contacto con la familia de origen del niño¹¹⁴.

113. "Cuando los propios padres del niño no puedan ocuparse de él o sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que el cuidado quede a cargo de otros familiares de los padres del niño, otra familia sustitutiva - adoptiva o de guarda - o en caso necesario, una institución apropiada." Esto sugiere una jerarquía de opciones: en primer lugar, los familiares; en segundo lugar, una familia de sustitución; y sólo en tercer lugar, una institución apropiada. Este planteamiento también queda reflejado en las disposiciones del artículo 20 y en el resto de la Convención, así como en las observaciones del Comité. P. 301

114. ...El Comité recomienda que, en el caso de los niños internados en instituciones,

- a) Las instituciones pequeñas que brindan a los niños una atención familiar suelen ser las más idóneas;
- b) Las instituciones de menor tamaño, o bien la prestación de cuidados y asistencia a los niños y de apoyo a sus familias, pueden ser menos costosas y más convenientes para el pleno disfrute de los derechos humanos de los niños que el internamiento en grandes instituciones en ocasiones impersonales;
- c) Un número reducido de profesionales bien capacitados puede brindar una atención más adecuada a los niños que un gran número de trabajadores con poca o ninguna preparación;
- d) Deben tomarse medidas para que el niño siga en contacto con su familia (si procede) y para evitar el aislamiento de los niños internados en instituciones (por ejemplo, procurando que los servicios de educación, esparcimiento y salud se brinden fuera de la institución). p. 303



Así mismo se ha pronunciado sobre la importancia e implicaciones de resguardar la continuidad en la educación del niño, su cultura, lengua y religión¹¹⁵.

El comité ha expresado su preocupación por la supervisión y seguimiento de niños colocados bajo cuidados alternativos sea con familiares, familias sustitutas o instituciones¹¹⁶.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce las medidas vigentes para impedir la separación de los niños de sus familias y que adopte medidas eficaces para evaluar el número y la situación de los niños que viven en instituciones, incluso en instituciones administradas por el sector privado. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte establezca reglamentos basados en los derechos del niño y apruebe un programa para reforzar y aumentar las oportunidades para que los niños tengan otros tipos de tutela, por ejemplo, promulgando leyes eficaces, fortaleciendo las estructuras existentes como la de la familia extensa, capacitando mejor al personal y asignando más recursos a los órganos pertinentes. El Comité alienta al Estado Parte a que pida asistencia técnica para cumplir esas tareas al UNICEF, al Instituto Interamericano del Niño y a otros organismos¹¹⁷.

115. p. 309.

116. El artículo 25 reconoce “el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental el derecho a una revisión periódica del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internamiento”. La responsabilidad del Estado no finaliza con la colocación del niño en una familia o en una institución. Son demasiados los niños colocados en hogares alternativos que no han conseguido salir adelante o progresar, o que han sufrido malos tratos, por lo que es esencial una vigilancia continuada (véase la página 407). Pp. 304, 305

117. Observaciones finales del CRC: México (CRC /MEX/CO/3, 8 de junio de 2006).





Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

- a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;**
- b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;**
- c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;**
- d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;**
- e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.**

I. Implicaciones legislativas del artículo

La legislación debe ser clara en establecer que la adopción solo puede darse a través de una resolución judicial competente. Así mismo, esta resolución debe agotar la verificación previa con el sistema único para la búsqueda y restitución de niños a fin de garantizar que el niño no ha sido denunciado como sustraído o extraviado. Debe establecerse la obligatoria articulación entre las autoridades necesarias para garantizar que se conozcan los antecedentes penales de los padres adoptantes y se deberán aplicar todas las provisiones que rigen la participación de niños en un juicio como la consideración de su opinión salvo en los casos en que se tratara de un infante.

El artículo también tiene implicaciones para el establecimiento claro de obligaciones de dar seguimiento a todo niño que estuviera bajo la tutela del Estado y fuera dado en adopción a fin de asegurar su bienestar.

Cuando la adopción se diera a padres extranjeros, la ley deberá prever los diversos compromisos asumidos por el Estado mexicano en diversos tratados internacionales tales como el agotamiento de alternativas de adopción doméstica, la verificación de que la adopción cuenta con consentimiento informado que ha sido otorgado posterior al nacimiento del niño y que no ha habido un pago o promesa de pago en el acuerdo. Así mismo deberá obrar constancia de la solicitud hecha al país de origen de los adoptantes para verificar antecedentes penales. Cuando se registrara a un niño extranjero adoptado por padres mexicanos, se dará vista al país de origen del niño a fin de que puedan tomar las medidas correspondientes para verificar que el niño no ha sido reportado como sustraído o extraviado en su país.

Es necesario esclarecer en la ley los procedimientos a través de los cuales toda persona que ha acogido a un niño expósito o abandonado, al dar vista al ministerio público obligadamente obtiene vista de un juez competente para regularizar la situación jurídica del niño, así como de los procedimientos que brindan asistencia a dicha persona u organización para dar cumplimiento a las obligaciones de ley con respecto al cuidado del niño.

El artículo implica que el Estado Mexicano promueva convenios binacionales a fin de que todo niño mexicano registrado como adoptado por padres extranjeros en su país de origen sea notificado a fin de poder verificar la legalidad de dicha adopción.





Finalmente, toda la información relativa a la adopción de un niño deberá ser resguardada en el juzgado a fin de que el niño pueda consultarla libremente al cumplir los 16 años de edad.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha detallado la importancia de que en la aplicación de este artículo se considere la claridad legislativa sobre los procedimientos de adopción y que esta sea dada únicamente por autoridad competente¹¹⁸, y que se lleve a cabo en el interés superior del niño¹¹⁹. La importancia de la formalidad legal de todo procedimiento de adopción se relaciona en particular con la fracción a) del artículo 21¹²⁰.

También el comité se ha pronunciado sobre la importancia de considerar la opinión del niño en todo procedimiento de adopción¹²¹.

Con respecto a la adopción internacional el comité ha presentado una recomendación al Estado Mexicano .."la adopción internacional debería considerarse a la luz del artículo 21, es decir, como último recurso".¹²²

Esta consideración de la adopción internacional como última medida responde a una interpretación armónica de los artículos 20. 3 que exige prestar especial atención a la continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico y del artículo 7, que se refiere al derecho del niño a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; y del artículo 8 sobre el derecho del niño a preservar su identidad. Así lo ha confirmado el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, según el cual la adopción internacional sólo puede tener lugar "después de haber examinado adecuadamente las posibilidades de colocación del niño en su Estado de origen" (artículo 4).

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Capítulo II, Artículo 4 Las adopciones consideradas por la Convención sólo pueden tener lugar cuando las autoridades competentes del Estado de origen: a) han establecido que el niño es adoptable; b) han constatado, después de haber examinado adecuadamente las posibilidades de colocación del niño en su Estado de origen, que una adopción internacional responde al interés superior del niño; c) se han asegurado de que: 1) las personas, instituciones y autoridades cuyo consentimiento se requiera para la adopción han sido convenientemente asesoradas y debidamente informadas de las consecuencias de su consentimiento, en particular en relación al mantenimiento o ruptura, en virtud de la adopción, de los vínculos jurídicos entre el niño y su familia de origen. 2) tales personas, instituciones y autoridades han dado su consentimiento libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito. 3) los consentimientos no se han obtenido mediante pago o compensación de clase alguna y que tales consentimientos no han sido revocados, y 4) el consentimiento de la madre, cuando sea exigido, se ha dado únicamente después del nacimiento del niño; y d) se han asegurado, teniendo en cuenta la edad y el grado de madurez del niño, de que, 1) ha sido convenientemente asesorado y debidamente informado sobre las

118. El término "autoridades competentes" incluye a las autoridades judiciales y profesionales encargadas de apreciar si la colocación responde al interés superior del niño y de asegurar que se han obtenido los consentimientos adecuados y toda la información pertinente. Por consiguiente, en el proceso deberán participar los trabajadores sociales y aquellos que tienen la responsabilidad de decidir dónde colocar al niño p. 317.

119. En materia de adopción, el interés superior del niño debe ser "la consideración primordial", lo cual significa que debe tener preferencia sobre cualquier otro interés, sea económico, político, o relativo a la seguridad del Estado o de los adoptantes. Como Perú afirma en su segundo informe periódico -se busca una familia para el niño y no un niño para una familia- (Perú CRC/C/65/Add.8, párrafo 179). P. 316.

120. Sólo puede haber adopción si los padres no quieren asumir esta responsabilidad (o si la justicia los declara incapaces de cumplir con su obligación); es probable que cualquier legislación que permita las adopciones bajo condiciones menos estrictas esté infringiendo los derechos garantizados por la Convención tanto a los niños como a los padres. Al exigir un consentimiento adecuado para la adopción se procura evitar que el niño sea injustamente separado de sus padres. P. 317.

121. Los requisitos relacionados con el consentimiento no mencionan explícitamente la "opinión del niño", pero es evidente que debe tenerse debidamente en cuenta, tal y como exige el artículo 12 (véase la página 188). Las opiniones del niño son fundamentales en cualquier consideración acerca de su "interés superior". Además de tener en cuenta las opiniones del niño, la legislación sobre adopciones también puede exigir el consentimiento formal del niño. Algunos países han indicado que dicho consentimiento se exige por ley a partir de una determinada edad p 318.

122. (México CRC/C/15/Add.13, párrafo 18)



consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la adopción, cuando éste sea necesario, 2) se han tomado en consideración los deseos y opiniones del niño; 3) el consentimiento del niño a la adopción, cuando sea necesario, ha sido dado libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito, y 4) el consentimiento no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna¹²³.

ARTICULO 6

1) Todo Estado contratante designará una Autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que la Convención le impone. 2) Un Estado federal, un Estado en el que están en vigor diversos sistemas jurídicos o un Estado con unidades territoriales autónomas puede designar más de una Autoridad central y especificar la extensión territorial o personal de sus funciones. El Estado que haga uso de esta facultad, designará la Autoridad central a la que puede dirigirse toda comunicación para su transmisión a la Autoridad central competente dentro de ese Estado¹²⁴.

ARTICULO 7

1) Las Autoridades centrales deberán cooperar entre ellas y promover una colaboración, entre las autoridades competentes de sus respectivos Estados para asegurar la protección de los niños y alcanzar los demás objetivos de la Convención.

2) Tomarán directamente todas las medidas adecuadas para:

a) Proporcionar información sobre la legislación de sus Estados en materia de adopción y otras informaciones generales, tales como estadísticas y formularios; b) informarse mutuamente sobre el funcionamiento de la Convención y, en la medida de lo posible, suprimir los obstáculos para su aplicación¹²⁵.

ARTICULO 8

Las Autoridades centrales tomarán directamente o con la cooperación de autoridades públicas, todas las medidas apropiadas para prevenir beneficios materiales indebidos en relación a una adopción y para impedir toda práctica contraria a los objetivos de la Convención¹²⁶.

ARTICULO 9

Las Autoridades centrales tomarán, ya sea directamente o con la cooperación de autoridades públicas o de otros organismos debidamente acreditados en su Estado, todas las medidas apropiadas, en especial para: a) reunir, conservar e intercambiar información relativa a la situación del niño y de los futuros padres adoptivos en la medida necesaria para realizar la adopción; b) facilitar, seguir y activar el procedimiento de adopción; c) promover, en sus respectivos Estados, el desarrollo de servicios de asesoramientos en materia de adopción y para seguimiento de las adopciones; d) intercambiar informes generales de evaluación sobre las experiencias en materia de adopción internacional; e) responder, en la medida en que lo permita la ley de su Estado, a las solicitudes de información motivadas respecto a una situación particular de adopción formuladas por otras Autoridades centrales o por autoridades públicas¹²⁷.

ARTICULO 15

1) Si la Autoridad central del Estado de recepción considera que los solicitantes son adecuados y aptos para adoptar, preparará un informe que contenga información sobre su identidad, capacidad jurídica y aptitud para adoptar, su situación personal, familiar y médica, su medio social, los motivos que les animan, su aptitud para asumir una adopción internacional, así como sobre los niños que estarían en condiciones de tomar a su cargo.

123. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

124. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

125. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

126. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

127. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.



2) Esta Autoridad central transmitirá el informe a la Autoridad central del Estado de origen¹²⁸.

ARTICULO 30

1) Las autoridades competentes de un Estado contratante asegurarán la conservación de la información de la que dispongan relativa a los orígenes del niño, en particular la información respecto a la identidad de sus padres así como la historia médica del niño y de su familia. 2. Dichas autoridades asegurarán el acceso, con el debido asesoramiento, del niño o de su representante a esta información en la medida en que lo permita la ley de dicho Estado.

ARTICULO 31

Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 30 los datos personales que se obtengan o transmitan conforme a la Convención, en particular aquellos a los que se refieren los Artículos 15 y 16, no podrán utilizarse para fines distintos de aquellos para los que se obtuvieron o transmitieron¹²⁹

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

En el marco del proceso de adopción, debería prestarse la debida consideración a las disposiciones del artículo 12 de la Convención. Además, la adopción internacional debería considerarse a la luz del artículo 21, es decir, como último recurso¹³⁰.

128. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

129. CONVENCION SOBRE LA PROTECCION DE MENORES Y LA COOPERACION EN MATERIA DE ADOPCION INTERNACIONAL ratificado por el Estado Mexicano el 22 de Junio de 1994.

130. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994).





Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El presente artículo, en cuanto a sus implicaciones legislativas, comparte diversos puntos ya discutidos con relación al artículo décimo. Entre ellas se encuentra la necesidad de explicitar las obligaciones relativas a los derechos de todo niño participante en un procedimiento jurisdiccional o administrativo aplicables a los procedimientos migratorios. Así mismo implica la obligatoria coordinación entre el órgano de migración y el órgano que ejerce la tutela de niños por parte del Estado para garantizar la representación independiente de los intereses y derechos del niño incluyendo la designación de un abogado para efectos de los procedimientos migratorios necesarios.

Será obligación expresa la búsqueda de la familia del niño y en caso de localizarla la valoración del riesgo en que pudiera encontrarse el niño al ser repatriado. En todo caso que corresponda, la repatriación del niño será acompañada y apoyada psicológicamente. Al momento de arribar a una determinación sobre la situación migratoria de un niño no acompañado, el órgano de migración deberá considerar una opinión especializada emitida por aquel que ostenta la tutela de niños por parte del Estado y que ha encabezado el seguimiento del caso y la representación del niño.

Será también obligación del órgano que encabeza la búsqueda de la familia de origen considerar si las condiciones existentes en el país de origen del niño pudieran colocar a la propia familia en riesgo o peligro al ser notificado dicho país sobre la presencia del niño en México, en cuyo caso se deliberará lo conducente a la luz del interés superior del niño.

Finalmente se deben establecer las obligaciones específicas para los órganos de educación y salud relativos a los servicios que deben brindarse para niños migrantes mientras se encuentran en el país.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité expresa su preocupación por aquellos niños que por su edad o grado de desarrollo encuentran dificultades para expresar o presentar prueba de su necesidad de obtener refugio¹³¹. En particular las condiciones en que se interactúa con ellos y su derecho a apelar las decisiones tomadas.

131. La dificultad de presentar pruebas se ve acrecentada por la falta de madurez del niño y por el hecho de que este estatuto ha podido ser más bien el resultado de situaciones vividas por la familia que la consecuencia de experiencias personales de los propios niños.

Los documentos del ACNUR *Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado* y *Menores no acompañados: Directrices para tratar su solicitud de asilo* detallan las garantías esenciales para la determinación del estatuto de estos niños (véase el recuadro, pág. 329), destacando que las entrevistas y audiencias de investigación deben celebrarse en un entorno cordial, y que los niños deben tener la posibilidad de apelar. P.330.





El artículo 22 implica que los niños sean detenidos y privados de su libertad únicamente como medida extrema y siempre en apego a la propia convención y las reglas de Beijing¹³².

Es de particular relevancia las acciones que se toman para identificar y establecer contacto con las familias de todo niño migrante no acompañado¹³³ y la obligación de considerar el interés superior del niño en la decisión de reunificación familiar así como también es necesario valorar si la notificación al país de origen del niño para la localización de la familia pudiera colocar a ésta en algún riesgo o peligro¹³⁴.

El estado deberá brindar la asistencia necesaria para facilitar el proceso de reunificación familiar considerando el tiempo transcurrido y los procesos emocionales y familiares que requieran ser atendidos¹³⁵. Así mismo el estado deberá velar por la salud mental de todo niño migrante no acompañado mientras permanezca en el país¹³⁶.

El texto del artículo es claro en cuanto a las implicaciones para el trato de niños cuyas familias no pueden ser localizadas: **“En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo”**.

El comité también se ha pronunciado sobre la necesidad de que los niños refugiados deberán tener derecho a adquirir la nacionalidad cuando de otro modo quedarán apátridas¹³⁷.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité recomienda que el Estado Parte tome las medidas necesarias para proteger los derechos de todos los niños desplazados dentro del país y los niños que viven en regiones inseguras, en particular el derecho a la vida, a la salud y a la educación¹³⁸.

132. El encarcelamiento de un niño -por ejemplo de un niño refugiado- sólo debe ser una “medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”. La decisión de detenerlo debe respetar las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y las de las Reglas de Beijing; asimismo, las condiciones de su encarcelamiento deben ajustarse a las disposiciones de la Convención (artículo 37, pág. 581 y artículo 39, pág. 623) y a las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. P. 330

133. Uno de los objetivos principales del ACNUR en relación con los niños refugiados, además de asegurar su protección y su desarrollo saludable, es lograr soluciones duraderas, que respondan a las necesidades de desarrollo a corto y a largo plazo. La preservación y restauración de la unidad de la familia del niño es un tema de absoluta prioridad en la búsqueda de soluciones duraderas p. 331.

134. Sin embargo, la reunión de la familia no debe ser un pretexto para actuar en contra del interés superior del niño. Puede que el niño no quiera reunirse con su familia o que la familia lo rechace (por ejemplo, si tiene que volver al país de origen). Como estipula el artículo 9, puede ser necesario en el interés superior del niño separarlo de su familia. La localización de los familiares debe llevarse a cabo con cautela, para no divulgar información confidencial que podría poner en grave peligro al niño no acompañado o a su familia. P. 332

135. Cuando se haya logrado reunir a la familia puede ser necesaria la asistencia de trabajadores sociales. A veces, los miembros de la familia no se han visto durante largos períodos, en que han vivido sucesos traumáticos. P.333

136. La integración social de los niños refugiados debe igualmente formar parte de estos servicios. Ello supone escolarizarlos en escuelas normales y, en caso necesario, dispensarles una terapia para ayudarles a superar sus inevitables experiencias traumáticas. P. 335

137. Las Orientaciones generales para los informes periódicos solicitan “información acerca de las medidas adoptadas conforme al párrafo 2 del artículo 7, para velar por la realización del derecho del niño a adquirir una nacionalidad, sobre todo cuando de otro modo el niño resultaría apátrida. También se debe hacer referencia a la realización de este derecho en el caso de los niños nacidos fuera del matrimonio, y los niños refugiados o solicitantes de asilo” (párrafo 53). P. 334.

138. Observaciones finales del CRC: México (CRC /MEX/CO/3, 8 de junio de 2006)





Artículo 23

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Las implicaciones del presente artículo en el contexto actual son vastas debido al notable rezago que existe en el tema. En primer lugar las implicaciones se relacionan con el desarrollo de la capacidad del Estado para conocer, diagnosticar, valorar y atender las causas y necesidades de la población infantil con discapacidad. Es necesario establecer las obligaciones específicas para generar dicha información y para garantizar su publicidad y uso.

En particular dicha información deberá orientar el ejercicio de un presupuesto creciente hasta alcanzar la cobertura universal de servicios requeridos. La obligatoriedad de un ejercicio creciente garantiza la tendencia creciente en dicha inversión.

De igual manera, son un conjunto de instituciones públicas relevantes para garantizar igualdad en los servicios para niños con discapacidad. Es necesario explicitar la obligación de garantizar la efectividad de todo servicio público para niños con discapacidad así como establecer las obligaciones de un órgano promotor de los derechos de la infancia de detectar e impulsar las acciones y adecuaciones particulares que deberán ser tomadas por cada institución. En particular las instituciones de justicia deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que todo niño con discapacidad cuente con acceso efectivo a la justicia como medio para tutelar la esfera integral de sus derechos. Esto implica la obligación de las autoridades de proveer intérpretes, peritos especializados y personal de apoyo para facilitar la lectura de expedientes a niños con discapacidad visual, entre otros.

Más allá del establecimiento expreso de obligaciones relativas a la integración general de los niños con discapacidad a todos los servicios públicos, dos áreas de implicación legislativa son de particular relevancia: salud y educación. Los órganos de salud deben tener obligación expresa de intervenir de manera integral al momento del nacimiento de un niño con discapacidad o al momento en que se dé su detección. Esta obligación comprende la orientación y apoyo a los padres del niño sobre cómo mejor atender sus necesidades particulares, así como la integración inmediata a los programas de rehabilitación y tratamiento que fueran pertinentes.





Dicha obligación va aparejada con la obligación de mantener un diagnóstico y creciente inversión en la creación de servicios públicos de rehabilitación y tratamiento para niños con discapacidad en todas las localidades del país. Dichos servicios deberán garantizar que la institucionalización de niños con discapacidad se reserve exclusivamente para casos en los que dicha modalidad de atención sea benéfico para el desarrollo del niño y bajo ninguna circunstancia podrán impedir el contacto del niño con su familia. Deberán en la mayor medida de lo posible, garantizar el mayor tiempo posible de residencia del niño con su familia.

Hacia el área de educación, los órganos rectores deberán generar capacidades y procedimientos para la detección temprana de discapacidad en sus centros de atención preescolar y de cuidados extraescolares. Dichos procedimientos deberán contemplar la orientación a los padres del niño sobre cuidados especiales requeridos y la canalización a centros de tratamiento o rehabilitación del sector salud. La intervención de la escuela en la detección y canalización de niños con discapacidad deberá contemplar el seguimiento del caso, estableciendo la obligación de dar aviso al órgano de protección de los derechos de la infancia cuando la canalización no fuera atendida por los padres o bien no existieran los servicios necesarios en la localidad a fin de que se tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho del niño a dichos servicios. Los procedimientos para la detección y atención de niños con discapacidad en las escuelas deberán ser públicos y mantenerse actualizados para dar cumplimiento a diversas directrices internacionales signadas por México.

El órgano de educación debe tener la obligación expresa de garantizar la instalación de programas de educación especial en todas las escuelas públicas. Dichos programas deberán brindar educación a niños con discapacidad bajo el principio de mayor integración posible, siendo la separación de ellos justificada únicamente en razón de sus propios beneficios educativos. A su vez deberá integrarse la prohibición expresa de que un impedimento motriz sea razón única para excluir a un niño de un ambiente integrado en los planteles de educación del país. Los materiales y programas de educación especial por cada nivel deberán gozar de la misma publicidad que todos los programas educativos emitidos por la institución.

Los objetivos de la educación especial deberán orientarse al mayor desarrollo posible del individuo enfatizando el desarrollo de capacidades para la vida independiente. Para tal efecto se establece la obligación de crear programas y convenios con la iniciativa privada a fin de promover el empleo formativo de jóvenes con discapacidad.

Finalmente, toda institución que alberga niños en conflicto con la ley deberá contar con los recursos necesarios para garantizar todos los derechos de niños con discapacidad que se encuentren compurgando una sentencia judicial. Bajo ninguna circunstancia la privación de libertad podrá significar la suspensión o afectación de su rehabilitación o tratamiento.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité se ha expresado sobre la importancia del trabajo de los estados para combatir las causas de la discapacidad, entendiendo que entre estas se encuentran la pobreza, los conflictos armados, el trabajo infantil en condiciones de riesgo y la violencia ejercida contra la infancia¹³⁹. Así mismo insta a los estados a desarrollar mecanismos permanentes de supervisión sobre las condiciones de vida y goce de derechos de los niños con discapacidad¹⁴⁰.

El comité se ha pronunciado sobre la necesidad de incorporar legislación que claramente prohíba la discriminación en contra de niños con discapacidad y su acceso a los medios necesarios para tutelar sus derechos¹⁴¹.

139. Pp. 347, 348

140. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* solicitan información acerca de “las medidas adoptadas para asegurar una evaluación eficaz de la situación de los niños impedidos, incluido el desarrollo de un sistema de identificación y seguimiento de los niños impedidos, el establecimiento de un mecanismo de supervisión adecuado...” (párrafo 92). P. 352.

141. En las *Orientaciones generales para los informes periódicos*, el Comité solicita información acerca de si “el principio de la no discriminación es obligatorio con arreglo a la Constitución o a la legislación interna, específicamente en el caso de los niños, y si esas normas jurídicas incluyen todos los motivos posibles de discriminación expuestos en el artículo 2 de la Convención...” (párrafo 25).



El comité es enfático en la importancia del reconocimiento efectivo de que todo niño con discapacidad goce de los derechos previstos para todo niño, así como su inclusión en la mayor medida de lo posible en los servicios existentes para la infancia¹⁴². El comité ha hecho observaciones generales sobre la importancia de la inversión de recursos públicos para los niños con discapacidad¹⁴³.

En particular el comité ha generado recomendaciones sobre el diagnóstico precoz¹⁴⁴, y la atención de salud y rehabilitación con la menor institucionalización posible¹⁴⁵. De manera amplia y detallada el comité se ha referido a las obligaciones del estado de garantizar el más amplio e integrado acceso a la educación para niños con discapacidad¹⁴⁶. El empleo y la formación para el empleo son reconocidas como un elemento central para la integración de las personas con discapacidad. En este sentido el comité recomienda que los estados tomen medidas positivas para fomentar la formación y el empleo de jóvenes con discapacidad¹⁴⁷.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 7 3. Los Estados Partes garantizarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho¹⁴⁸.

Art. 23. 3. Los Estados Partes asegurarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan los mismos derechos con respecto a la vida en familia. Para hacer efectivos estos derechos, y a fin de prevenir la ocultación, el abandono, la negligencia y la segregación de los niños y las niñas con discapacidad, los Estados Partes velarán por que se proporcione con anticipación información, servicios y apoyo generales a los menores con discapacidad y a sus familias¹⁴⁹.

Art. 30. 5. d) A fin de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones con las demás en actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para: Asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso con los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar¹⁵⁰.

Dicha legislación no solamente debería proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de recurso judicial en la medida de lo posible y apropiado, sino que brindaría asimismo programas de política social que permitirían que las personas con discapacidad pudieran llevar una vida integrada, independiente y de libre determinación. Pp. 350, 351.

142. Impedir toda distinción, exclusión, restricción o preferencia destinada a “anular o menoscabar” el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos y libertades garantizados a los demás ciudadanos.p .351.

143. ... el Estado tiene la responsabilidad financiera de las medidas y programas nacionales destinados a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad ...p. 354

144. El Comité recuerda la importancia del diagnóstico precoz de las discapacidades, con el fin de atender adecuadamente al niño impedido y proteger sus derechos.p. 355

145. El énfasis del artículo 23 en “la participación activa en la comunidad” y “la integración social... en la máxima medida posible” pretende evitar el internamiento del niño impedido en una institución. P. 355.

146. ...”las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso a las escuelas ordinarias, que deberán integrarlas en una pedagogía centrada en el niño, capaz de satisfacer esas necesidades; las escuelas ordinarias con esta orientación integradora representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos; además, proporcionan una educación efectiva a la mayoría de los niños y mejoran la eficiencia y, en definitiva, la relación costo/eficacia de todo el sistema educativo.” La Declaración insta a todos los gobiernos a “dar la más alta prioridad política y presupuestaria al mejoramiento de sus sistemas educativos para que puedan incluir a todos los niños y niñas, con independencia de sus diferencias o dificultades individuales”. (Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales, UNESCO ED94/WS/18, 1994) Entre los compromisos suscritos durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) figura el de “la igualdad de oportunidades de educación en todos los niveles para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidades, en condiciones de integración y teniendo plenamente en cuenta las diferencias y situaciones individuales”. (A/CONF.166/9, pág. 22) p. 358.

147. La capacitación profesional es una parte esencial de la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Con arreglo al artículo 28.1 d) de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados Partes deben “Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y que tengan acceso a ellas.” Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos. P. 358

148. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.

149. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.

150. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007.



Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el 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. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones legislativas amplias. Siendo un derecho que se reconoce como sujeto a ejercerse dentro de las capacidades del Estado, es necesario garantizar una tendencia creciente hasta abatir el rezago en su cumplimiento. Por tanto debe establecerse la obligatoriedad de un ejercicio presupuestal creciente y orientado por un diagnóstico público de cobertura. Ningún niño puede ser negado tratamiento o acceso a la salud en razón de la falta de recursos de sus padres, la cobertura deberá alcanzar niveles universales para garantizar este derecho.

En particular el artículo tiene implicaciones para la atención que brindan los diversos centros de salud con relación a la orientación, detección y atención del VIH. Se debe establecer la obligación de brindar información y atención gratuita y confidencial a todo niño que lo solicite sin mediar como requisito la anuencia de sus padres o representantes legales. Se establece la obligación del personal de salud de brindar esta información de manera confidencial a todo niño que sostenga una vida sexualmente activa por voluntad propia.

La obligación de brindar asesoría confidencial no exime al funcionario de la obligación de denunciar cualquier forma de abuso o violencia sexual detectada en su labor. Para tal efecto, se establece la obligación del órgano de salud de generar y publicar procedimientos para la detección, atención y denuncia de violencia cometida en contra de los niños. El combate del VIH tiene también implicaciones para otras leyes previendo la inclusión de pruebas de esta y otras enfermedades de transmisión sexual como elemento ordinario a explorar en toda pericial médica de niños víctimas de posible violación.

El artículo implica adecuaciones legislativas en materia de salud materno- infantil estableciendo la obligación de que todo centro comunitario de salud cuente con capacidad y conocimiento básico para brindar atención prenatal, perinatal y postnatal.





Se establece la obligación de brindar información sobre la lactancia materna al momento de todo nacimiento, así como la prohibición expresa de la promoción de sustitutos de leche materna en cualquier establecimiento de salud pública, salvo cuando por razones médicas sea requerido.

Las implicaciones legislativas del artículo deben aterrizar en obligaciones específicas los derechos reconocidos a nivel declarativo. Así por ejemplo, se establece la obligación de los centros de salud en regiones con presencia de pueblos indígenas de compilar el conocimiento de medicina tradicional de la zona e incorporar en la mayor medida de lo posible estas alternativas desde los centros comunitarios. Para tal efecto, dichas compilaciones deberán ser publicadas por el órgano de salud.

Las implicaciones del artículo también se refieren a las obligaciones del Estado con respecto a la salud mental. Así por ejemplo se consideran las obligaciones de crear instituciones psiquiátricas infantiles suficientes para brindar atención a la población tanto en externación como internación. Cuando se tratara de servicios de internamiento deberá apegarse la normatividad al interés superior del niño cuidando en particular el contacto familiar, la consideración de la opinión del niño y la existencia de medios efectivos y confidenciales para denunciar abusos o maltrato.

El artículo tiene también implicaciones para órganos diversos a los de salud, así por ejemplo las instituciones que tienen a su cargo el cuidado de niños – en particular la escuela – deberán asumir obligaciones positivas con respecto al cuidado y promoción de la salud de los niños. Estas tienen la obligación de brindar únicamente alimentos de conocido beneficio nutritivo y garantizar el libre acceso a agua potable para los alumnos. Así mismo deberán impartir información y formación sobre la salud, el cuidado alimenticio y la toma de decisiones sobre diversos productos existentes en el mercado y sus efectos en la salud. Deberán garantizar que el ambiente dentro del cual se encuentran los niños esté libre de elementos tóxicos o nocivos para la salud y contar con capacitación y procedimientos en primeros auxilios.

El artículo tiene también implicaciones con relación a las niñas embarazadas y el apoyo que deben recibir de las escuelas para evitar su deserción escolar.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité retoma la definición de salud emanada de la Organización Mundial de la Salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades...¹⁵¹

Como es el caso de otros derechos económicos, sociales y culturales el comité reconoce el deber de los estados de actuar en la media de sus posibilidades, pero también de garantizar que se eroguen los mayores esfuerzos progresivos por dar cumplimiento a dicha obligación¹⁵².

El comité ha insistido en puntos esenciales como nutrición y agua potable resaltando la importancia de desarrollar tanto políticas progresivas para eliminar el hambre, como medidas para mitigar y aliviar el hambre. El comité indica que deben existir medios judiciales para tutelar el derecho a la alimentación¹⁵³.

151. P.368.

152. Como en el caso de otros derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige que los Estados Partes apliquen el artículo 24 “hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. El derecho a la vida (artículo 6.1) es un principio que debe respetarse en todas las circunstancias, y que está inscrito tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase la página 111). El artículo 24 subraya el carácter progresivo de la aplicación cuando dice que los Estados Partes “se esforzarán por asegurar” que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de los servicios sanitarios (párrafo 1), “asegurarán la plena aplicación de este derecho” (párrafo 2), y se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional “con miras a lograr progresivamente” la plena realización del derecho reconocido en el artículo 24 (párrafo 4). P.369.

153. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos... El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, “Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional.” P 374





Sobre la atención sanitaria prenatal y postnatal el comité ha recomendado se amplíen los servicios públicos brindados pero también el apoyo a las matronas tradicionales en estas tareas¹⁵⁴. Así como todos los esfuerzos necesarios para promover la lactancia materna¹⁵⁵.

En particular el comité retoma las orientaciones establecidas en el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (resolución WHA34.22¹⁵⁶).

Sobre el tema del VIH y SIDA el comité retoma las declaraciones emitidas por la asamblea general específicamente los compromisos adquiridos durante el periodo extraordinario de sesiones del 2001, entre ellos la educación de jóvenes y la infección de lactantes¹⁵⁷.

Con respecto a la salud sexual de los adolescentes el comité ha reiterado su recomendación de que los jóvenes tengan acceso a orientación, información, diagnóstico y tratamiento confidencial y accesible¹⁵⁸.

Ante las ampliamente documentadas afectaciones a la salud relacionados con los matrimonios precoces, el comité y la asamblea general en su observación general no. 4 del año 2003, han recomendado que se establezca como edad mínima para contraer matrimonio, con o sin el consentimiento de los padres, los 18 años de edad¹⁵⁹.

Finalmente el comité ha generado diversas recomendaciones sobre la salud mental y su atención. En particular dentro de la recomendación general no. 4, 2003 se han referido a la necesidad de crear la infraestructura necesaria para la atención psiquiátrica de los niños. Específicamente se prevé la necesidad de garantizar medios de protección independiente para adolescentes que son pacientes psiquiátricos¹⁶⁰.

154. Para poder prestar ayuda a todos aquellos que lo necesiten, es preciso contar con efectivos suficientes y un personal sanitario adecuadamente formado y supervisado. El Comité ha destacado la importancia de la formación del personal sanitario, en especial de las matronas tradicionales. P. 376

155. Deben considerarse dos aspectos: la necesidad de informar positivamente sobre las ventajas de la lactancia materna, y la necesidad de contrarrestar el impacto negativo de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna. P. 376

156. P.376

157. Para 2005, asegurar que por lo menos el 90% de los jóvenes de ambos sexos de 15 a 24 años de edad, y para 2010, por lo menos el 95% de ellos, tengan acceso a la información, la educación, incluidas la educación entre pares y la educación específica para jóvenes sobre el VIH, así como a los servicios necesarios para desarrollar las habilidades requeridas a fin de reducir su vulnerabilidad a la infección por el VIH, todo ello en plena colaboración con los jóvenes, las madres y los padres, las familias, los educadores y el personal de atención de la salud.

Para 2005, reducir el número de lactantes infectados con el VIH en un 20% y para 2010 en un 50%, ofreciendo al 80% de las mujeres embarazadas que acuden a servicios de atención prenatal información, apoyo psicológico y otros servicios de prevención del VIH, aumentando la disponibilidad de tratamiento eficaz para reducir la transmisión del VIH de madre a hijo y brindando acceso a ese tratamiento a las mujeres infectadas con VIH y a sus hijos lactantes, así como mediante intervenciones eficaces para las mujeres infectadas con el VIH que incluyan servicios de apoyo psicológico y de detección voluntarios y confidenciales, acceso a tratamiento, especialmente a la terapia anti-retroviral y, cuando proceda, a sucedáneos de la leche materna y a una serie continua de servicios de atención. P. 378

158. Ello es particularmente importante en lo que respecta a las actividades y los servicios de información, educación y comunicación sobre la salud reproductiva y sexual, incluida la prevención de los embarazos tempranos, la educación sexual y la prevención de VIH/SIDA y de otras enfermedades que se transmiten sexualmente. Se debería garantizar el acceso a esos servicios, así como su carácter confidencial y privado, con el apoyo y la orientación de los padres y de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, "se requieren programas educacionales a favor de la difusión de conocimientos que permitan planificar la vida y alcanzar estilos de vida satisfactorios y en contra del uso indebido de drogas" (párrafo 6.15) .p. 381 y El Comité insiste en que los servicios deben ser fácilmente accesibles y confidenciales. P.383

159. El Comité recomienda firmemente que los Estados Partes examinen y, cuando sea necesario, reformen sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho una recomendación similar (Observación general N° 21 de 1994). Fracción 20 de la Observación general no. 4, 2003. P. 398

160. A la luz de los artículos 3, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS). Además, los Estados Partes deberían garantizar el acceso a información adecuada, independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores. Es fundamental encontrar los medios y métodos adecuados de facilitar información apropiada que tenga en cuenta las particularidades y los derechos específicos de las chicas y chicos adolescentes. Para ello se alienta a los Estados Partes a que consigan la participación activa de los adolescentes en la preparación y difusión de información a través de una diversidad de canales fuera de la escuela, con inclusión de las organizaciones juveniles, los grupos religiosos, comunitarios y de otra índole y los medios de comunicación. Fracción 28 de la Observación General no. 4, 2003 - 399



Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Art. 25 Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes: Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores¹⁶¹.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

En relación con las medidas tomadas para mejorar el nivel de salud de la infancia, en particular las actividades encaminadas a reducir la mortalidad infantil, el Comité sigue preocupado por la persistencia de disparidades regionales en el acceso a la atención de salud y por la elevada tasa de malnutrición entre los niños menores de 5 años y de edad escolar, especialmente en las zonas rurales y remotas, y entre los menores de grupos indígenas. El Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas eficaces para garantizar a todos los niños el acceso a la atención y los servicios básicos de salud. Es necesario desplegar esfuerzos más concertados para garantizar igual acceso a la atención de salud y para combatir la malnutrición, con especial hincapié en los niños pertenecientes a los grupos indígenas y los que viven en zonas rurales y remotas¹⁶².

*Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo***DERECHO A LA SALUD. SU PROTECCIÓN EN EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD.**

El derecho a la salud, entre varios elementos, comprende: el disfrute de servicios de salud de calidad en todas sus formas y niveles, entendiéndose calidad como la exigencia de que sean apropiados médica y científicamente, esto es, que exista personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, y condiciones sanitarias adecuadas. De lo anterior se desprende que para garantizar el derecho a la salud, es menester que se proporcionen con calidad los servicios de salud, lo cual tiene estrecha relación con el control que el Estado haga de los mismos. Esto es, para garantizar la calidad en los servicios de salud como medio para proteger el derecho a la salud, el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin. Una de estas acciones puede ser el desarrollo de políticas públicas y otra, el establecimiento de controles legales. Así, una forma de garantizar el derecho a la salud, es establecer regulaciones o controles destinados a que los prestadores de servicios de salud satisfagan las condiciones necesarias de capacitación, educación, experiencia y tecnología, en establecimientos con condiciones sanitarias adecuadas y en donde se utilicen medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, tal como dispone el legislador ordinario en el artículo 271, segundo párrafo de la Ley General de Salud.¹⁶³

SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL

La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: a) servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlos; b) servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros

161. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007

162. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.112, 10 de noviembre de 1999).

163. Novena Época Registro: 167530 Instancia: Primera Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXIX, Abril de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 50/2009 P. 164.



grupos de usuarios; c) servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y, d) otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema. Lo anterior permite advertir que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios, no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso¹⁶⁴.

164. Novena Época Registro: 168549 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XXVIII, Octubre de 2008 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P./J. 136/2008 P. 61.





Artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo retoma de manera clara implicaciones legislativas discutidas con relación a otros artículos relativos a la definición de quién y cómo se ejerce la tutela de niños por parte del Estado. Adicional a lo antes dicho sobre el tema, este artículo implica que toda determinación judicial que establezca la custodia o tutela de un niño bajo el cuidado del Estado en una institución o familia sustituta deberá también comprender los medios y tiempos para su valoración.

Por otro lado, el artículo implica el establecimiento de obligaciones específicas –también discutidas en relación a otros artículos - relativas a la supervisión de instituciones de guarda de niños en diversas modalidades, vigilando puntualmente la existencia de mecanismos de evaluación y registro del proceso del niño entre otros elementos. Es de particular importancia que dichos mecanismos incluyan y consideren de manera formal la opinión del niño.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

El comité ha definido de manera amplia y no limitativa el tipo de instituciones que deben ser considerados en la aplicación de este artículo incluyendo aquellas de carácter privado¹⁶⁵.

165. El Comité ha animado a los Estados a controlar el bienestar de los niños internados en instituciones privadas p.409.





Artículo 26

1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones significativas con relación al entramado institucional que se coloca al servicio de los niños. En particular se relaciona con la necesidad de garantizar que los diversos programas y servicios de desarrollo social o asistencia sean accesibles y efectivos también para la infancia. Esta tarea implica la depuración de ambigüedades sobre las responsabilidades de desarrollo social o asistencia a la infancia.

Por otro lado, implica la existencia de un órgano especializado en la protección y promoción de derechos del niño que sea distinto de aquel encargado de brindar servicios de desarrollo social o asistencia. Este órgano asume un papel promotor y protector de derechos, vinculando y gestionando lo necesario para garantizar el acceso efectivo del niño a los diversos servicios de seguridad social existentes en el Estado.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha recomendado que todo niño tenga acceso a los servicios de seguridad social existentes para adultos sin discriminación alguna¹⁶⁶.

En particular el comité ha expresado preocupación del derecho a la seguridad social de aquellos niños cuyos padres no cuentan con acceso a estos servicios¹⁶⁷.

166. Los Estados Partes deben adoptar medidas para que el niño pueda beneficiarse, directamente o por medio de sus cuidadores, de las prestaciones de la seguridad social a las que tiene derecho. Para ello, será necesario financiar campañas de información pública sobre los derechos a prestaciones, establecer sistemas de administración efectivos, y oficinas, formularios y procedimientos de fácil acceso o utilización para los solicitantes. El artículo 25 no se pronuncia en favor de un determinado modelo de seguridad social, pero los Estados Partes deben garantizar que todo aquel que tenga derecho a prestaciones pueda recibirlas, sin injerencias en su vida privada, sin discriminación, sin estigmatización social o pérdida de cualquier otro derecho. P. 418

167. El acceso del niño a las prestaciones no debe ni tiene por qué depender necesariamente de la situación de sus padres o tutores. P. 418.



Artículo 27

- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.**
- 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.**
- 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.**
- 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.**

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene cuatro implicaciones generales y algunas puntuales. Sobre las implicaciones legislativas generales, la primera se relaciona con el establecimiento de obligaciones para la inversión creciente en materia de derechos de la infancia. Este punto, ya discutido en artículos anteriores, es de fundamental importancia para generar obligaciones específicas que garanticen no solo una tendencia creciente sino la generación de parámetros medibles en la materia.

La segunda implicación se aterriza en la necesaria creación de un órgano especializado en la promoción y protección de derechos de la infancia diverso a las instituciones dedicadas al desarrollo social o la asistencia social. Es obligación del Estado garantizar la inclusión de la infancia en el conjunto de sus servicios, entre ellos evidentemente aquellos de corte social. La labor de promoción que significa la vigilancia de la efectividad del entramado institucional en su totalidad para la infancia, implica la vigilancia y promoción de las propias acciones sociales hacia los niños. En este sentido, no puede ser el propio operador de dichas acciones quien sea el encargado de vigilarlas y proteger a los niños cuando estas fueren insuficientes.

La tercera implicación se refiere justamente a la idea expuesta en el párrafo anterior, es decir la inclusión de la infancia en la política social del Estado. Así por ejemplo la política de vivienda deberá contemplar la creación de áreas verdes y de juegos infantiles en todo proyecto, la seguridad de los niños etc.

Finalmente, la cuarta implicación se refiere a la obligada vinculación de niños beneficiarios entre diversos servicios y programas a fin de garantizar que los apoyos brindados trasciendan la asistencia puntual y formen parte de procesos de restitución más amplios para el niño. Esta tarea implica tanto a las instituciones de asistencia y desarrollo social estableciendo requisitos de toda política social para la infancia, como implica al órgano promotor y protector de derechos fomentando la complementariedad y articulación de programas.

Adicionalmente el artículo tiene implicaciones puntuales para diversos cuerpos normativos tales como establecer la obligatoriedad de que los alimentos del niño sean materia oficiosa en todo juicio familiar entre otros.



II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

En particular el comité se ha pronunciado sobre la importancia de los derechos del niño a vestimenta, nutrición y vivienda adecuada¹⁶⁸.

El comité ha interpretado con claridad la obligación del Estado para cumplir con esta obligación en la máxima medida posible de acuerdo con sus recursos¹⁶⁹. Así mismo se reconoce la importancia de que dichas acciones respondan a diagnósticos precisos sobre las causas y tipos de pobreza infantil a fin de desarrollar políticas más efectivas¹⁷⁰.

El comité se ha sumado a los objetivos acordados en la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitad II Estambul, 1996) en lo correspondiente a la relevancia de dichos acuerdos para la infancia. En particular destacan condiciones mínimas necesarias para garantizar el bienestar de los niños en condiciones salubres, de abastecimiento de agua y servicios básicos, así como de áreas para su desarrollo y esparcimiento¹⁷¹.

Así mismo el comité ha recomendado se tomen las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones alimentarias de los padres para con los hijos y en su caso desarrollen programas de apoyo para niños en este rubro¹⁷².

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 15

... b) Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar¹⁷³.

168. El artículo 27 especifica que los padres ejercen esta responsabilidad “dentro de sus posibilidades y medios económicos”, recordando de esta manera que, cuando carecen de las capacidades o los recursos necesarios para proporcionar al niño las condiciones de vida necesarias para su desarrollo, el Estado debe ayudarles, suministrando asistencia material, particularmente para la nutrición, el vestuario y la vivienda. P. 426

169. las palabras “de acuerdo con las condiciones nacionales” fueron introducidas por el delegado de los Estados Unidos de América, y las palabras “con arreglo a sus medios” por el delegado del Reino Unido (E/CN.4/1985/64, párrafos 42 y 50). Sin embargo, no es seguro que con este inciso se logre paliar la obligación esencial de los Estados de satisfacer los derechos económicos del niño “hasta el máximo de los recursos de que dispongan...”, como lo pide el artículo 4. Las palabras “de que dispongan” quieren decir lo mismo que “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios”. De hecho, ningún país ha alegado ante el Comité que las disposiciones del artículo 4 no se aplicaban a los derechos del artículo 27. P. 427

170. La necesidad de que los países, tanto los ricos como los pobres, realicen un análisis global del alcance, el origen y las interrelaciones de todas las formas de pobreza infantil, con el fin de trazar un mapa de la pobreza e identificar sus causas. P. 429

171. ...el Comité cree que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo, sino como un derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. “Conviene hacer hincapié en que el derecho a la vivienda de los niños está interrelacionado y es interdependiente con casi todos los demás derechos contenidos en la Convención. Esto pone de relieve el valor global y holístico de la Convención y de su proceso de aplicación y vigilancia.” (Informe sobre el 11° período de sesiones, enero de 1996, CRC/C/50, Anexo VIII) p. 431 y recuadro p. 432

172. Las disposiciones del artículo 27.4, relativas al mantenimiento financiero del niño por parte de los padres u otras personas legalmente responsables de él, son sin duda muy importantes para muchos niños cuyas condiciones de vida podrían mejorar notablemente si el progenitor ausente (generalmente el padre) abonase la pensión alimenticia. No obstante, respecto de las ventajas sociales, el pago de la pensión alimenticia es con frecuencia algo más que la simple mejora de las condiciones de vida del niño. En concreto, plantea el problema cada vez más importante de la ausencia del padre y del número creciente a nivel mundial de familias monoparentales encabezadas por una mujer (soltera, viuda o divorciada), que ya se ha abordado en el artículo 18 (véase la página 266). La adopción de procedimientos eficaces para la ejecución de las pensiones alimenticias puede contribuir a que los hombres adopten actitudes más responsables ante la planificación de la familia y la paternidad, y participen más activamente en la educación del niño. P. 433

173. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” ratificado por el Estado Mexicano el 16 de Noviembre de 1999





Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) **Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;**
- b) **Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;**
- c) **Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;**
- d) **Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;**
- e) **Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.**

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene cuatro áreas de implicación legislativa. Todas ellas se ven enmarcadas por la obligación de ejercer una inversión creciente y basada en diagnósticos públicos de igual manera que se ha venido desarrollando relativo a otros derechos económicos, sociales y culturales del niño.

En todos los casos se pretende aterrizar los derechos reconocidos de manera declarativa en obligaciones puntuales que generen tanto la acción necesaria como los medios para verificar su efectividad.

Un área de implicación es la de la educación para padres, generando obligaciones específicas para la creación de materiales y programas acordes a cada nivel de desarrollo de los niños, así como el establecimiento de los medios a través de los cuales se orientará a los padres.

Otra área de implicación se relaciona con el acceso a la educación, abordando temas puntuales como la obligación de prever programas de transporte escolar en zonas rurales y alejadas o programas de coadyuvancia obligatorios en cada escuela para garantizar que la falta de recursos no sea motivo para el rezago o exclusión escolar del niño.

También se consideran implicaciones relativas a la deserción escolar, obligando la creación y publicidad de procedimientos que garanticen la intervención del maestro en cada caso de deserción, vinculándose con los órganos de protección a la infancia y dando seguimiento al caso.

Finalmente el artículo implica una serie de obligaciones puntuales con relación a grupos de población infantil particulares tales como niños migrantes, niños privados de su libertad, niños con experiencias escolares interrumpidas, etc.

Adicionalmente el artículo implica la creación de mecanismos de control y supervisión escolar efectivos y con participación de la comunidad escolar en su conjunto para garantizar la tutelabilidad de los derechos del niño.





II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha sido extenso en sus consideraciones del derecho a la educación. En particular se ha pronunciado sobre el ejercicio progresivo de este derecho¹⁷⁴. Ha sido tal el énfasis colocado sobre este derecho que se retoma el acuerdo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que todo país que carezca de una cobertura básica universal para su infancia deberá en un plazo de dos años desarrollar un plan para atender dicha situación¹⁷⁵. Dicha obligación debe traducirse en un aumento progresivo de presupuesto en educación o por lo menos en evitar una disminución¹⁷⁶.

El acceso a la educación no solo se relaciona con la existencia de escuelas suficientes, sino con el acceso a las mismas en condiciones de igualdad de oportunidades. En particular el comité relaciona la desigualdad en el acceso escolar con la pobreza y referido a ello utiliza de ejemplo el programa desarrollado en México de Niños en Solidaridad¹⁷⁷.

En el mismo tenor el comité expresa su preocupación sobre la desigualdad en acceso a la educación por razones de sexo¹⁷⁸, en zonas rurales¹⁷⁹, niños de grupos vulnerables¹⁸⁰, aquellos privados de su libertad¹⁸¹, así por prácticas discriminatorias¹⁸² como por ejemplo contra niños con alguna discapacidad, negando su integración al mayor grado de lo posible o la inversión equitativa o superior a la educación para niños sin discapacidad¹⁸³.

El comité se ha pronunciado sobre la importancia de que se tomen medidas para combatir la deserción escolar¹⁸⁴.

174. El artículo 28 de la Convención, en su primer párrafo, proclama el derecho fundamental del niño a la educación, y ese derecho fundamental inspira los subpárrafos *a)* y *e)*, donde se insta a los Estados Partes a adoptar medidas concretas para garantizar que ese derecho “se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades”. P. 444

175. En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó una Observación general para recordar a los Estados Partes que aún no hayan podido instituir la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, que se comprometan a elaborar y adoptar, dentro de un plazo, de dos años un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un plazo razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos. Esta obligación tiene que respetarse escrupulosamente. p. 445

176. De todo lo dicho puede deducirse que el Comité espera que aumenten, o en cualquier caso no disminuyan, los presupuestos educativos para responder a las expectativas contenidas en la palabra “progresivamente”, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención sobre realización de los derechos económicos y sociales, y en otros tratados, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase la página 62). Pp. 446 y 447

177. El obstáculo más importante para la igualdad de oportunidades en la educación es, normalmente, la falta de recursos: bien sea porque el reducido presupuesto gubernamental no permite abrir las escuelas a todos los miembros de la población, bien sea porque la pobreza impide a las familias escolarizar a sus hijos, o les obliga a retirarlos de la escuela. Para ayudar a estas familias, los gobiernos pueden adoptar estrategias, como por ejemplo el programa “Niños en solidaridad” de México (véase el recuadro de la página 446). P.447

178. Mientras, a escala mundial, el porcentaje de niñas matriculadas en la enseñanza primaria y secundaria ha aumentado a un ritmo constante, en los países en desarrollo el progreso es muy inferior y, una vez matriculadas, las niñas tienen menos probabilidad de completar los estudios. P.448

179. Las escasas oportunidades educativas de los niños rurales se deben a una combinación de factores: el costo administrativo, el difícil acceso a las granjas y pueblos remotos y aislados, la escasez de maestros dispuestos a vivir en el campo, la dependencia de las comunidades agrícolas pobres del trabajo infantil, la aparente inadaptación a la vida rural de las escuelas y de los programas de estudios. P.449

180. Determinados grupos de población son discriminados en materia de educación: los inmigrantes, los refugiados, y los niños víctimas de conflictos armados (véanse, por ejemplo, México CRC/C/15/ p. 450)

181. Al niño privado de libertad se le niega a menudo el derecho a la educación, o a una educación apropiada. Las reglas 13 y 38 a 47 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad precisan de forma pormenorizada las normas por las que debe regirse la educación de los niños privados de libertad, incluidas la educación superior, la formación profesional, la educación especial y física (véase el artículo 37, pág. 581) p. 451

182. ...“insta a los Estados a que garanticen a todos la igualdad de acceso a la enseñanza en la legislación y en la práctica, y a que se abstengan de adoptar medidas jurídicas o de otro tipo que contribuyan a imponer cualquier forma de segregación racial en el acceso a las instituciones docentes” (Programa de Acción, A/CONF.189/12, párrafos 121 y 122) p. 450

183. Como mínimo, se debe asignar a los estudiantes con discapacidad el mismo porcentaje de recursos para la instrucción que el que se asigna a los estudiantes sin discapacidad. Los Estados deben tratar de lograr la integración gradual de los servicios de enseñanza especial en la enseñanza general. Se reconoce que, en algunos casos, la enseñanza especial puede normalmente considerarse la forma más apropiada de impartir instrucción a algunos estudiantes con discapacidad. p.451

184. El Comité muestra gran interés por todas las medidas encaminadas a evitar la deserción escolar de grupos que sufren especial discriminación en materia de educación : las niñas, los niños de zonas rurales, los niños de grupos minoritarios, los niños que viven en circunstancias difíciles, o los niños impedidos, y ha instado a los Estados Partes a que asignen prioridad a tales medidas, incluso por medio de la completa revisión de las políticas. P. 456





Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 13

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

- a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

...4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente¹⁸⁵.

Artículo 30

Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.¹⁸⁶

Artículo 45

Los Estados de empleo, en colaboración con los Estados de origen cuando proceda, aplicarán una política encaminada a facilitar la integración de los hijos de los trabajadores migratorios en el sistema escolar local, particularmente en lo tocante a la enseñanza del idioma local.¹⁸⁷

Artículo 45

3. Los Estados de empleo procurarán facilitar a los hijos de los trabajadores migratorios la enseñanza de su lengua y cultura materna y, cuando proceda, los Estados de origen colaborarán a esos efectos¹⁸⁸.

art. 24

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a: a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana; b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas; c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

185. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" ratificado por el Estado Mexicano el 16 de Noviembre de 1999

186. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003

187. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003

188. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ratificado por el Estado Mexicano el 1 de Julio del 2003





2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que: a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad; b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales; d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas: a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares; b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas; c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social. 4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.¹⁸⁹

Jurisprudencia relevante para la aplicación del artículo

EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD DE IMPARTIR LA EDUCACIÓN PREESCOLAR Y MEDIA SUPERIOR, NO CONTRAVIENE LA DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

El artículo 3o. de la Ley General de Educación establece la obligación del Estado de prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria, dentro del marco de la concurrencia prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa que establece la propia ley en mención; y el numeral 14 de dicho ordenamiento general dispone que corresponde a las autoridades educativas, federal y locales, de manera concurrente, entre otras atribuciones, la de prestar servicios educativos distintos a los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13 de tal ordenamiento, esto es, los relativos a los de educación inicial, básica, indígena, especial, normal y demás para la formación de maestros, así como los de actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica. Por tanto, el artículo 4o. de la Ley de Educación del Distrito Federal, al señalar como obligatoria la impartición de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, lejos de transgredir aquella legislación, se apega a la distribución de la función social educativa que establece.¹⁹⁰

189. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007

190. Novena Época Registro: 187997 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo : XV, Enero de 2002 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 145/2001 P. 1036



Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
 - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
 - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
 - c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
 - d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
 - e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Las implicaciones legislativas del artículo se traducen en obligaciones de dos órdenes. Uno es de orden estructural, debiendo dotarse a la escuela de una estructura más democrática y de mayor participación infantil. Estas obligaciones prevén la creación tanto de espacios de participación y organización infantil en torno a los temas de su interés, como la creación de mecanismos de impugnación y denuncia desde la escuela por parte de alumnos y padres de familia. Los mecanismos creados traducen en una práctica escolar los valores que la propia escuela busca transmitir.

El segundo tipo de implicación es de orden programático que contempla tanto la creación y publicidad de programas, como la capacitación del personal docente en temas particulares. Todos estos temas se ven matizados por la obligación de que sean transmitidos desde un punto de vista práctico y aplicable en el contexto del niño. Entre otros sobresalen los temas de los derechos de la infancia enmarcados en la aplicabilidad concreta para la vida del niño y en la enseñanza de los medios sociales jurisdiccionales y administrativos existentes para su defensa; el combate del racismo y la discriminación que deben ser enmarcados en la propia historia y vivencia comunitaria abordando temas de discriminación de género, de raza y discapacidad en nuestro país y en cada localidad; el desarrollo de habilidades para la resolución no violenta del conflicto robustecido por la existencia misma de mecanismos democráticos y efectivos dentro de la escuela y el propio salón de clases. En cuanto a la capacitación de maestros los temas refuerzan y enmarcan los contenidos programáticos, dotando al personal con herramientas para impartirlos adecuadamente.



II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité se ha pronunciado sobre la importancia del ejercicio de derechos dentro de la escuela y los medios de participación infantil¹⁹¹. Y la enseñanza significativa para la vida práctica del niño presente y futura¹⁹², especialmente con relación a los derechos humanos¹⁹³.

En particular el comité ha sido enfático en la importancia de la educación contra el racismo y la discriminación, indicando que esta educación debe abordar de manera explícita las formas en el que el racismo se ha ejercido históricamente¹⁹⁴.

El comité se ha pronunciado sobre la importancia de la educación para el cuidado del medio ambiente y en particular que esta se dirija a aplicaciones prácticas locales y globales¹⁹⁵.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 5

... b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos¹⁹⁶.

art. 8 Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad¹⁹⁷.

191. La observancia de los valores establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 exige manifiestamente que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos. Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos. (Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, p. 470.

192. Por lo tanto, el programa de estudios debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras, y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño; los métodos pedagógicos deben adaptarse a las distintas necesidades de los distintos niños. La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino. Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, p. 471.

193. La educación en la esfera de los derechos humanos debe facilitar información sobre el contenido de los tratados de derechos humanos, pero los niños también deben aprender lo que son esos derechos observando la aplicación en la práctica de las normas de derechos humanos, ya sea en el hogar, en la escuela o en la comunidad. Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, p. 472.

194. Una educación que promueva el entendimiento y aprecio de los valores que se exponen en el párrafo 1 del artículo 29, entre ellos el respeto de las diferencias, y que ponga en tela de juicio todos los aspectos de la discriminación y los prejuicios constituirá un antídoto duradero y seguro contra todos estos extravíos. Por consiguiente, en todas las campañas contra la plaga del racismo y los fenómenos conexos debe asignarse a la educación una elevada prioridad. Asimismo, se ha de prestar especial atención a la importancia de la enseñanza sobre el racismo tal como éste se ha practicado históricamente y, en especial, en la forma en que se manifiesta o se ha manifestado en determinadas comunidades. El comportamiento racista no es algo en que solamente caen los "otros". Por lo tanto, es importante centrarse en la propia comunidad del niño al enseñar los derechos humanos y del niño y el principio de no discriminación. Esta enseñanza puede contribuir eficazmente a la prevención y eliminación del racismo, la discriminación étnica, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, p. 471.

195. Para inculcar el respeto del medio ambiente, la educación debe relacionar las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible con cuestiones socioeconómicas, socioculturales y demográficas. Del mismo modo, el respeto del medio ambiente ha de enseñarse a los niños en el hogar, en la escuela y en la comunidad y hacerse extensivo a problemas nacionales e internacionales, y se ha de hacer participar activamente a los niños en proyectos ambientales locales, regionales o mundiales. Comité de los Derechos del Niño, Observación general 1, 2001, CRC/GC/2001/1, p. 472.

196. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificado por el Estado Mexicano el 3 de Septiembre de 1981

197. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificado por el Estado Mexicano el 17 de Diciembre del 2007





Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Las implicaciones legislativas del presente artículo también se enmarcan en la obligación de ejercer un presupuesto creciente y orientado por diagnósticos públicos. De manera amplia se traducen en tres tipos de implicación legislativa.

En primera instancia se ubican modificaciones relativas al acceso de niños indígenas a la gama integral de servicios públicos. Estas modificaciones a diversos cuerpos normativos, principalmente aquellos de evidente relevancia para la infancia como lo son salud, migración y justicia, contemplan la obligación expresa de proveer los insumos necesarios para evitar que la lengua sea un factor excluyente para el niño. Es decir, la obligación de brindarle interprete al niño cuando su dominio del castellano fuera insuficiente para tener acceso efectivo al servicio particular.

A su vez esta obligación implica también la obligación del Estado de garantizar la existencia suficiente de intérpretes indígenas disponibles para cada localidad a través de sus órganos de desarrollo social o asistencia social.

En segunda instancia se ubican modificaciones relativas a la educación bilingüe. Un elemento central a establecer es el objetivo de la educación bilingüe no únicamente como aquella que le permite al niño indígena comprender los contenidos educativos, sino aquella que tiene por objeto promover la proficiencia equivalente en el niño tanto en español como en su lengua indígena. Así mismo se establece la obligación garantizar escuelas de educación bilingüe a los niños indígenas en la misma proporción en la que se establecen escuelas de manera general.

Finalmente el artículo implica la creación de servicios de salud bilingües suficientes para la atención de la población indígena infantil. Esto implica garantizar la existencia de por lo menos una clínica bilingüe en cada cabecera municipal de localidades con presencia de por lo menos un pueblo indígena. Dichos centros deberán, además, integrar en la atención que brindan el conocimiento de medicina tradicional recuperado por la propia secretaría de salud.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El artículo se refiere de manera expresa a la obligación de los estados de “no negar” los derechos que le corresponden a un niño indígena. Esto implica tanto la prohibición expresa de la discriminación en contra del niño, como acciones positivas que garanticen el respeto a sus derechos en la practica.

En particular el comité se ha pronunciado sobre la importancia del derecho del niño a emplear su propio idioma en asuntos que le afectan particularmente en la educación¹⁹⁸.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

198. Según un estudio del UNICEF, “la enseñanza de la lengua materna del niño representa la práctica normal en la mayor parte de los países con progreso acelerado. Esto se puede poner en contraste con la situación de la mayor parte de los países africanos de lengua portuguesa o francesa, donde la instrucción en los primeros grados de la escolarización sigue realizándose en un idioma diferente de la lengua materna; éstos son precisamente los países con las tasas de escolarización más bajas de todo el mundo.” (S. Mehrotra, J. Vandermoortele y E. Delamonica, *¿Servicios básicos para todos?*, UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti, Florencia, 2000) p. 496





...IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

...Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

...La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

Aunque el Comité conoce las medidas tomadas por el Estado Parte, en particular por el INI, sigue preocupado ante las condiciones de vida de los niños de grupos indígenas, especialmente en lo que respecta al pleno goce de todos los derechos enunciados en la Convención. En relación con los artículos 2 y 30 de la Convención, el Comité recomienda al Estado Parte que tome medidas efectivas para proteger a los niños de grupos indígenas contra la discriminación y para garantizar su disfrute de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁹⁹.

199. Observaciones finales del CRC: México (CRC /C/15/Add.112, 10 de noviembre de 1999).



Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones evidentes para toda la normatividad relativa a los centros que albergan niños por razones de cuidado o por estar estos privados de su libertad. Dichos centros deberán garantizar un mínimo de 14 horas diarias de descanso y actividad libre para los niños, particularmente entre las 20 horas y las 8 horas.

Así mismo tiene implicaciones para todo proyecto de vivienda pública y de desarrollo urbano, teniendo la obligación de considerar áreas verdes y de esparcimiento suficientes y adecuadas.

Finalmente, el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia deberá monitorear las condiciones y cantidad de áreas recreativas para niños emitiendo recomendaciones que puedan orientar las acciones e inversión pública en el tema.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité se ha expresado particularmente sobre las preocupaciones de niños que trabajan en condiciones y horarios que no permiten su sano descanso y esparcimiento²⁰⁰.

Así mismo el comité se ha pronunciado sobre la importancia del juego libre, cuidado, pero no dirigido por adultos²⁰¹.

El comité ha comentado la importancia de que los estados promuevan actividades culturales y artísticas para la infancia²⁰².

200. Los Convenios de la OIT sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79), y sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90 [revisado]) establecen como principio ideal: los niños menores de 14 años o que reciban una educación a tiempo completo deben disponer de un período de 14 horas para descansar, incluyendo el período entre las 8 de la tarde y las 8 de la mañana (artículo 2.1 del Convenio núm. 79); todas las personas menores de 16 años deben disponer de 12 horas de descanso (artículo 3 del Convenio núm. 79 y artículo 2 del Convenio núm. 90), y las personas entre 16 y 18 años al menos de siete horas (artículo 2 del Convenio núm. 90). P. 505

201. El juego y las actividades recreativas se diferencian en que el juego carece de estructuración y está libre de la dirección de los adultos (aunque éstos pueden facilitar el juego o supervisarlo), mientras que las actividades recreativas incluyen casi todos los aspectos del programa escolar: deportes, artes interpretativas y creativas, ciencia y tecnología, etc. Lo característico del juego, así como de las actividades recreativas, es que no son obligatorios. P. 507

202. Este derecho tiene dos aspectos: los niños pueden compartir las actividades culturales y artísticas de los adultos, o realizar actividades concebidas específicamente para ellos; los niños también tienen derecho a ser consumidores y productores de cultura. P. 508



Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

- a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
- c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo tiene implicaciones sustantivas relativas a la capacidad del Estado de intervenir en la protección de niños individuales que han sido víctimas de explotación. Esta capacidad no solo es relevante para el presente artículo sino que también será retomada en otros artículos a discutir. Es necesario depurar facultades para lograr establecer una clara y exclusiva obligación de un órgano especializado que sea capaz de guiar y garantizar un adecuado proceso de protección y restitución de derechos del niño. Esto no significa que dicho órgano intervenga de manera aislada, será en cambio una de sus obligaciones fundamentales representar al niño y hacer las gestiones necesarias para garantizar que reciba la gama integral de servicios públicos que requiere para su restitución.

Es requisito indispensable de dicho órgano la independencia, ya parte central de su labor será representar al niño en caso de que alguno de los servicios que es su derecho recibir fuera negado o insuficiente. En este sentido las condiciones en las que opera el órgano protector de la infancia no pueden generar un conflicto de intereses.

A partir de la creación de dicho órgano, es necesario garantizar la articulación obligada de las diversas instituciones con el mismo. En el caso del presente artículo esto se refiere a la obligación de la secretaría del trabajo de dar vista al órgano de protección de los derechos de la infancia cuando conociere de niños que han sido explotados laboralmente. El artículo también tiene implicaciones para el órgano de educación quien deberá cumplir con la notificación antes citada para garantizar la intervención integral a favor del niño, pero quien también deberá desarrollar materiales y capacidades de reintegrar y regularizar al niño que por razones laborales se ha rezagado en su desempeño académico.

Finalmente, es necesario promover oportunidades laborales para niños mayores de 14 años que fomenten su desarrollo y posibilidades de desarrollo a futuro. En este tenor, se prevén obligaciones puntuales como la exigibilidad de todo patrón de un niño a contar con copia actualizada de la boleta escolar del niño para garantizar la compatibilidad del trabajo con la escuela. También se prevé la obligación de la secretaría del trabajo para desarrollar convenios en coordinación con la secretaría de educación pública y la iniciativa privada para promover empleos formativos para jóvenes.

Adicional a estas implicaciones, existen también modificaciones puntuales a la tipificación de algunos delitos a fin de garantizar la intervención reformativa con la familia del niño cuando sea procedente.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité resalta la importancia de mantener sistemas de información especializados que permitan valorar la situación de la infancia trabajadora en el país²⁰³.

203. La OIT ha lanzado el Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), una herramienta para ayudar a los Estados a recopilar datos cuantitativos y cualitativos exhaustivos sobre el trabajo infantil. (*Un futuro sin trabajo infantil*, Informe del Director General, OIT, Ginebra, 2002, párrafos 43, 48 y 62).p. 517





El comité se ha pronunciado sobre la importancia de la reintegración a la vida escolar y comunitaria de niños que han sido víctimas de explotación laboral de cualquier tipo²⁰⁴.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 7

... f) La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida²⁰⁵;

Artículo 1.- Todo miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.²⁰⁶

Artículo 3.- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños²⁰⁷.

Artículo 7 /1.- Todo miembro deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o, según proceda, de otra índole. 2.- Todo miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de: a) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; b) prestar asistencia directa necesaria y adecuada para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; c) asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional; d) identificar a los niños que están expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos y, e) tener en cuenta la situación particular de las niñas. 3.- Todo Miembro deberá designar la autoridad competente encargada de la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio.²⁰⁸

204. Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional. P.519

205. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" ratificado por el Estado Mexicano el 16 de Noviembre de 1999

206. CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y LA ACCIÓN INMEDIATA PARA SU ELIMINACIÓN ratificada por el Estado Mexicano el 30 de junio del 2000

207. CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y LA ACCIÓN INMEDIATA PARA SU ELIMINACIÓN ratificada por el Estado Mexicano el 30 de junio del 2000

208. CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y LA ACCIÓN INMEDIATA PARA SU ELIMINACIÓN ratificada por el Estado Mexicano el 30 de junio del 2000





Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El presente artículo tiene dos implicaciones centrales. Por un lado es necesario establecer la obligación de crear mayores programas de apoyo para las adicciones a nivel nacional. Dichos programas deben reservar la internación como medida extrema y bajo estricta vigilancia de su apego a la normatividad aplicable para todo contexto de institucionalización de niños.

Por otro lado es necesario desarrollar mayor capacidad del Estado para conocer y monitorear el tema, por lo que el órgano de promoción y protección de la infancia deberá generar investigaciones que puedan orientar las acciones públicas en el tema.

Finalmente, se comprende que el conjunto de acciones destinadas a promover y proteger los derechos de la infancia abonan de manera significativa al combate de las adicciones, siendo las carencias de desarrollo personal y comunitario factores altamente relacionados con las mismas.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité ha expresado la necesidad de comprender el uso y abuso de sustancias en cada país como necesario para desarrollar estrategias efectivas de atención²⁰⁹.

209. Se pide a los Estados que informen al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) sobre las actividades que se han emprendido para prevenir el uso indebido de drogas. El PNUFID comenta: "Aunque muchos países disponen de datos cuantitativos sobre el uso indebido de drogas entre los jóvenes, no todos esos datos son fácilmente comparables debido a la utilización de distintas metodologías, desglose por edades, etc. Lo que realmente se necesita es una información cualitativa sistemática sobre el modo en que los jóvenes perciben las drogas y por qué las consumen. Esta información es indispensable para entender las causas profundas de la alta prevalencia del consumo de drogas y para preparar programas de prevención eficaces. Cuando el PNUFID recoge las informaciones, se asegura de que los propios jóvenes participen en la recopilación, análisis y discusión de los datos recabados." (*Review of the Achievements of the Plan of Action of the World Summit for Children and Consideration of Future Action*, UNDCP, 2001, A/AC.256/CRP.8, par. 1.1 a)) p539



Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;**
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;**
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.**

I. Implicaciones legislativas del artículo

El tema de la explotación sexual comercial infantil ha visto grandes avances en cuanto a su persecución en años recientes. Por tanto las implicaciones en la tipificación de delitos es escasa y puntual, siendo precisiones que se consideran benéficas para facilitar la efectividad de la persecución del delito.

El artículo también tiene implicaciones sobre las acciones de prevención, en donde sobresale la necesidad de generar obligaciones para la difusión de información específica sobre condiciones y situaciones de riesgo. Los enunciados generales sobre el tema de ESCI, poco orientan a una posible víctima sobre cómo evitar el riesgo. Sin embargo, existe un conocimiento significativo en cada localidad sobre las estrategias del llamado “enganche” de víctimas en cada localidad. Es necesario establecer las obligaciones que garanticen el registro y análisis de esta información, pero sobre todo su uso en el desarrollo de estrategias de prevención.

A su vez el órgano de educación tiene un papel preponderante en la posibilidad de prevenir la explotación sexual de niños, debe ser clara su obligación de transmitir esta información de manera oportuna a los alumnos. La implicación más amplia del presente artículo para el contexto actual se relaciona con la protección a víctimas. Como se ha discutido en el artículo 32, es menester la creación de un órgano especializado para la promoción y protección de derechos de la infancia. Dicho órgano de protección es de vital importancia para garantizar la integralidad de la intervención requerida por una víctima de ESCI, imposible de satisfacer únicamente desde la intervención policial.

En relación a las necesidades de las víctimas es necesario establecer una articulación obligatoria desde los primeros momentos de contacto con la víctima para garantizar su resguardo y adecuada participación en el procedimiento. Es necesario establecer la obligación de crear y publicitar procedimientos especializados para la atención a víctimas de ESCI, que adicional a los derechos de todo niño en un procedimiento, deberán observarse desde la intervención policial, ministerial y judicial. Dichos procedimientos deberán claramente establecer los puntos de articulación y coordinación con el órgano de protección a la infancia así como contener elementos básicos tales como la presunción de minoría de edad, la protección a la víctima y sus familiares, entre otros.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El comité se ha pronunciado sobre la importancia de contar con información precisa sobre la ESCI en cada país para poder combatirla de manera más efectiva²¹⁰.

Así mismo, el comité se ha pronunciado sobre la extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los niños migrantes no acompañados ante la ESCI²¹¹.

210. El Comité destaca la falta de información, subrayando la necesidad de establecer un mecanismo de vigilancia. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* del Comité solicitan datos pertinentes sobre los niños a los que se aplica el artículo 34, desglosados por edad, sexo, región, zona rural y urbana y origen nacional, social y étnico (párrafo 159). P.549

211. El ACNUR proporciona información general detallada, define medidas preventivas e indica cómo reaccionar en caso de violencia sexual. Entre las categorías de refugiados que corren mayores riesgos de violencia sexual están los niños no acompañados, los niños colocados en familias de acogida y las personas que se encuentran detenidas o en situaciones equiparables a la detención (prefacio y párrafo 1.2). p. 553





Se reconoce como elemento esencial para el combate de la ESCI su adecuada tipificación como delito²¹². En particular el comité se ha pronunciado sobre la importancia de tipificar acciones de ESCI ejercidas por nacionales en el extranjero²¹³.

La adecuada tipificación y combate a estos delitos se relaciona con la edad de consentimiento sexual reconocida en el país, que el comité sugiere sea mayor a los 12 años²¹⁴, y que debe ser igual tanto para niño como niña indistintamente de la preferencia sexual²¹⁵.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

El protocolo facultativo relevante a este artículo establece en su artículo 5 la obligación de considerar este tipo de delitos como susceptibles de extradición²¹⁶ en todo acuerdo firmado con anterioridad y a futuro.

Artículo 7. Deberán incautarse los bienes utilizados para estos delitos²¹⁷.

Artículo 8. Los estados adoptarán medidas de protección a las víctimas en todas las fases del proceso, a las familias de las víctimas o a organizaciones que les brindarán asistencia o aportaran elementos a la investigación. Cuando exista duda sobre la edad de la víctima deberá presumirse la minoría de edad hasta demostrado lo contrario²¹⁸.

Artículo 9. Los estados deberán brindar protección especializada a las víctimas para promover su recuperación y restitución de derechos, incluyendo la reparación del daño.²¹⁹

Artículo 1. Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo²²⁰.

Artículo 2. A los efectos del presente Protocolo:

- a) Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;
- b) Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;
- c) Por pornografía infantil se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales.²²¹

212. El Comité quiere saber en concreto "si se consideran delitos la explotación y el abuso sexuales de los niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, incluida la posesión de pornografía infantil, y el uso de niños en otras prácticas sexuales ilícitas" (párrafo 159). Las *Orientaciones generales* también preguntan si se ha tipificado como delito la explotación sexual de los niños por nacionales y residentes del Estado Parte cuando actúan en terceros países (véase más adelante, pág. 555). P.553

213. Las *Orientaciones generales para los informes periódicos* solicitan a los Estado Partes que indiquen en los informes si han "incorporado en la legislación el principio de la extraterritorialidad para tipificar como delito la explotación sexual de los niños por nacionales y residentes del Estado Parte cuando actúan en terceros países". P.555

214. Así, a Filipinas, cuyo Informe inicial indicaba que la edad mínima para el consentimiento sexual estaba fijada en los 12 años (párrafo 30), el Comité indicó:

"Debería considerarse la posibilidad de aumentar la edad límite para el consentimiento sexual." (Filipinas CRC/C/15/Add. 29, párrafo 18) p.554

215. En algunos países, la edad del consentimiento sexual es distinta para niñas y niños, y para diferentes formas de sexualidad (heterosexualidad y homosexualidad). Parece que estas diferencias violen el artículo 2 de la Convención, al igual que las diferencias en las edades mínimas para contraer matrimonio. P.554

216. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

217. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

218. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

219. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

220. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

221. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002





Artículo 3. 1. Todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente:

a) En relación con la venta de niños, en el sentido en que se define en el artículo 2: i) Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de: a. Explotación sexual del niño; b. Transferencia con fines de lucro de órganos del niño; c. Trabajo forzoso del niño; ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción;

b) La oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución, en el sentido en que se define en el artículo 2;

c) La producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión, con los fines antes señalados, de pornografía infantil, en el sentido en que se define en el artículo 2.

2. Con sujeción a los preceptos de la legislación de los Estados Partes, estas disposiciones se aplicarán también en los casos de tentativa de cometer cualquiera de estos actos y de complicidad o participación en cualquiera de estos actos.

3. Todo Estado Parte castigará estos delitos con penas adecuadas a su gravedad.

4. Con sujeción a los preceptos de su legislación, los Estados Partes adoptarán, cuando proceda, disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de personas jurídicas por los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo. Con sujeción a los principios jurídicos aplicables en el Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser penal, civil o administrativa.

5. Los Estados Partes adoptarán todas las disposiciones legales y administrativas pertinentes para que todas las personas que intervengan en la adopción de un niño actúen de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales aplicables²²².

artículo 7. Con sujeción a las disposiciones de su legislación, los Estados Partes:

a) Adoptarán medidas para incautar y confiscar, según corresponda: i) Los bienes tales como materiales, activos y otros medios utilizados para cometer o facilitar la comisión de los delitos a que se refiere el presente Protocolo; ii) Las utilidades obtenidas de esos delitos;

b) Darán curso a las peticiones formuladas por otros Estados Partes para que se proceda a la incautación o confiscación de los bienes o las utilidades a que se refiere el inciso i) del apartado a); c) Adoptarán medidas para cerrar, temporal o definitivamente, los locales utilizados para cometer esos delitos.²²³

artículo 9.

1. Los Estados Partes adoptarán o reforzarán, aplicarán y darán publicidad a las leyes, las medidas administrativas, las políticas y los programas sociales, destinados a la prevención de los delitos a que se refiere el presente Protocolo. Se prestará particular atención a la protección de los niños que sean especialmente vulnerables a esas prácticas.

2. Los Estados Partes promoverán la sensibilización del público en general, incluidos los niños, mediante la información por todos los medios apropiados y la educación y adiestramiento acerca de las medidas preventivas y los efectos perjudiciales de los delitos a que se refiere el presente Protocolo.

Al cumplir las obligaciones que les impone este artículo, los Estados Partes alentarán la participación de la comunidad y, en particular, de los niños y de los niños víctimas, en tales programas de información, educación y adiestramiento, incluso en el plano internacional.

222. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002

223. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002





3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas posibles con el fin de asegurar toda la asistencia apropiada a las víctimas de esos delitos, así como su plena reintegración social y su plena recuperación física y psicológica.

4. Los Estados Partes asegurarán que todos los niños víctimas de los delitos enunciados en el presente Protocolo tengan acceso a procedimientos adecuados para obtener sin discriminación de las personas legalmente responsables, reparación por los daños sufridos.

5. Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para prohibir efectivamente la producción y publicación de material en que se haga publicidad a los delitos enunciados en el presente Protocolo²²⁴.

224. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía ratificada por el Estado Mexicano el 18 de Enero del 2002



Artículo 35

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Este artículo establece la obligación de los Estados para tomar las medidas legislativas, a nivel nacional o internacional -bilateral o multilateral- en aras de poder prevenir los delitos como el secuestro, la venta o la trata de niños en cualquier forma y para cualquier fin; entre las cuales se encuentran:

Para la protección de los niños, el Estado deberá contar con un registro de entrada y salida de los menores, así como hacerse constar si vienen acompañados de sus padres o si solo cuentan con la autorización de los mismos para viajar y los motivos por los cuales realizan el viaje. Este registro se trabajara en conjunto la búsqueda y restitución de niños antes referido. La realización de dicho registro deberá guiarse bajo la protección de la identidad de los niños y niñas migrantes.

Actualmente, en las diferentes entradas de nuestro país, los agentes migratorios realizan ciertas preguntas a los menores o personas que son posibles víctimas de trata, con el propósito de identificar si son víctimas o no y poder darles atención en el momento. Después de la identificación son enviados al Ministerio Público para realizar la denuncia pertinente y posteriormente son enviados a un albergue mientras se realiza el contacto con sus familiares. Sin embargo, dicho trámite ha demostrado deficiencias en el momento de realizar la persecución del delito aunado a la falta de presupuesto y albergues especializados para víctimas de trata de personas menores de edad.

Este proceso de identificación deberá estar debidamente controlado y coordinado entre las instituciones pertinentes para la persecución y protección de las víctimas: *la Procuraduría General de la República a través de la Unidad Especializada en Investigación de Trafico de Menores, indocumentados y órganos; el Instituto Nacional de Migración; la Secretaría de Relaciones Exteriores* y un órgano especializado en la promoción y protección de los derechos del niño.

Esta coordinación implicará el intercambio de información y la toma de acciones conjuntas para una mejor atención a niños víctimas de trata de personas.

Por otro lado, la realización de capacitaciones a agentes de migración, servidores públicos, agentes de salud y a toda la población en general para la prevención, protección y persecución del delito de trata de personas nacional e internacional.

En relación a la extirpación de órganos, no existe ordenamiento alguno en donde se establezca el resguardo de la información en una base de datos específica en cuanto al origen del donante; ya que sólo se menciona que la trasplatación de dichos órganos extraídos deberá realizarse mediante una resolución del Comité de Trasplantes de cada hospital en la cual se especificara el consentimiento del donante. Sin embargo, es necesaria la homologación de conductas delictivas en nuestro país; ya que se tipifican por separado la trata de personas y la extracción de órganos haciendo compleja la persecución del delito.

Es importante la ratificación por parte del gobierno mexicano de la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, adoptada en 1994, pero que por causas desconocidas no se ha realizado dicha ratificación dejando sin validez este instrumento internacional.

Por último, en relación a la descripción típica del delito hace falta la adecuación legislativa de la norma internacional con la norma federal y de ahí realizar las reformas necesarias en cada Estado de la República Mexicana, para poder perseguir tanto a la trata internacional como la nacional y la mixta.

I. Sustento de las implicaciones legislativas

Se introdujo el artículo 35 sobre el secuestro, la venta y la trata de niños, porque tiene mayor alcance que el artículo 34, que se centra en la prostitución y la utilización de niños en la pornografía.



Con el artículo 35, la Convención garantiza, pues, una doble protección a los niños: este artículo en concreto exige además medidas de carácter general contra el secuestro, la venta o la trata de niños “*para cualquier fin o en cualquier forma*”.

La preocupación del Comité referente a la trata de niños recae en la falta de legislación y políticas criminales para combatir y erradicar este delito, motivo por el cual se creó el Programa de Acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil²²⁵ dentro del Convenio 182 de la OIT de las peores formas de trabajo infantil.

En cuanto a la trata de personas con fines de adopción, el Comité se encuentra preocupado por la elevada tasa de abandono de niños, especialmente de niños recién nacidos, y la falta de una estrategia global de asistencia a las familias vulnerables.²²⁶

El artículo 34 de la Convención confirma el derecho del niño a la protección contra toda forma de explotación sexual, incluso la prostitución o la pornografía. Ambas actividades tienen un móvil económico y sexual: la prostitución y la pornografía infantiles son negocios cada vez más rentables en muchos lugares del mundo.

Las acciones a seguir por parte del Programa de Acción por cada Estado parte son: bases de datos, mejorar la presentación de sus informes a todos los niveles, intercambiar conocimientos e informar a la Organización Internacional de Policía Criminal para la realización de dicha base de datos; además, de la creación de un grupo intergubernamental especial de ámbito regional para proyectar medidas en cooperación con las organización no gubernamentales interesadas.²²⁷

En relación a la existencia de un tráfico de órganos infantiles para fines médicos son en su mayoría aleatorias, y aún no se ha emprendido ninguna investigación rigurosa y sistemática de los casos que supuestamente se habrían producido en todo el mundo. Pero dada la persistente demanda en los países ricos de órganos infantiles para trasplantes, y demostrada la vulnerabilidad de tantos niños del mundo en desarrollo, es muy probable que ese tráfico exista realmente²²⁸.

Por último, en relación a la trata de personas y los conflictos armados, el Comité plantea las siguientes medidas de prevención: “el Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas apropiadas para fortalecer la aplicación de las leyes y redoble sus esfuerzos para aumentar la sensibilización sobre la venta, la trata y el secuestro de niños en las comunidades. El Comité recomienda asimismo que el Estado Parte procure establecer convenios bilaterales con países vecinos para prevenir la venta, la trata y el secuestro de niños y facilitar su protección y devolución en condiciones seguras a sus familias.” (Sudáfrica CRC/C/15/Add.122, par. 40. Véanse asimismo, por ejemplo, Georgia CRC/C/15/Add.124, párrafo 34; Colombia CRC/C/15/Add.137, párrafos 70 y 71)²²⁹.

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 3. Para los fines del presente Protocolo:

a) Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

225. El Programa de Acción para la eliminación de la explotación del trabajo infantil pretende combatir las causas subyacentes del trabajo infantil, pero también invita a emprender acciones represivas enérgicas para erradicar la trata de niños, citando en particular la servidumbre, la esclavitud, las adopciones fraudulentas, el abandono, la prostitución infantil, la mendicidad forzosa, el tráfico de pornografía infantil y otros fines inmorales, y el empleo de niñas menores de edad como sirvientas en condiciones cercanas a la esclavitud. Por lo que se refiere al trabajo en condiciones de servidumbre, se precisa una legislación que condone las deudas y demás obligaciones contraídas por la familia y prohíba este tipo de trabajo (Comisión de Derechos Humanos, 1993/79, párrafos 3 y 14).P. 567.

226. Esa situación puede dar lugar a la adopción ilegal en otros países u otras formas de trata y venta de niños. En este contexto, también preocupa al Comité que no haya ninguna ley que prohíba la venta y la trata de niños y que la ley no garantice el derecho del niño a preservar su identidad...p. 568.

227. (Comisión de Derechos Humanos, 1992/74, párrafos 35 y 36. Véase también el Informe provisional para la Asamblea General, “La venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”, A/51/456, 7 de octubre de 1996, párrafo 88.)Pag. 569.

228. P. 569

229. P. 570.





Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años²³⁰.

Artículo 5. 1.- Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente. 2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito: a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo²³¹.

Artículo 10

Intercambio de información y capacitación 1. Las autoridades de los Estados Parte encargadas de hacer cumplir la ley, así como las autoridades de inmigración u otras autoridades competentes, cooperarán entre sí, según proceda, intercambiando información, de conformidad con su derecho interno, a fin de poder determinar: a) Si ciertas personas que cruzan o intentan cruzar una frontera internacional con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentos de viaje son autores o víctimas de la trata de personas; b) Los tipos de documento de viaje que ciertas personas han utilizado o intentado utilizar para cruzar una frontera internacional con fines de trata de personas; y c) Los medios y métodos utilizados por grupos delictivos organizados para los fines de la trata de personas, incluidos la captación y el transporte, las rutas y los vínculos entre personas y grupos involucrados en dicha trata, así como posibles medidas para detectarlos. 2. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación, según proceda. Ésta deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir dicha trata, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil. 3. El Estado Parte receptor de dicha información dará cumplimiento a toda solicitud del Estado Parte que la haya facilitado en el sentido de imponer restricciones a su utilización.

Artículo 11

3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en el Estado receptor.²³²

230. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ratificado por el Estado Mexicano en el 2000

231. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ratificado por el Estado Mexicano en el 2000

232. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ratificado por el Estado Mexicano en el 2000





Artículo 13

Cuando lo solicite otro Estado Parte, cada Estado Parte verificará, de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas²³³.



233. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ratificado por el Estado Mexicano en el 2000





Artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Este artículo estipula la política criminal de cada Estado parte en materia de prevención y protección de las víctimas menores de edad de trata de personas; dichas políticas deberán incluir el resguardo y protección de información referente a niños y niñas.

Si bien es cierto en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas se tiene un capítulo especial sobre política criminal en donde se establece la creación de una Comisión Intersecretarial, la cual será la encargada de realizar las campañas de prevención y protección de víctimas de trata de personas teniendo en cuenta la confidencialidad de la información de las mismas; todo esto quedará plasmado en el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Persona. Sin embargo, hasta la fecha no se ha creado dicho programa, situación que ha detenido por completo estas políticas.

Es necesario entonces la creación y posteriormente la implementación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, para poder aplicar de forma uniforme campañas de prevención, protección y procuración para tratar de erradicar la trata de personas.

En relación a la explotación laboral, es necesaria la realización de reformas en la Ley Federal del Trabajo, en donde se reglamente que para que un menor de edad pueda trabajar es indispensable que no deje de estudiar; a través de estímulos educativos y laborales incentivando el crecimiento profesional.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

Hay explotación cuando los medios de comunicación divulgan la identidad de un niño víctima u autor de actos delictivos o cuando inducen a un menor, sin su consentimiento informado, a realizar acciones potencialmente dañinas para su desarrollo (véanse el artículo 16, pág. 232 y el artículo 17, pág. 256)²³⁴.

La Convención sobre los Derechos del Niño no trata de manera explícita la cuestión del “libre consentimiento” para la investigación o experimentación médica o social, aunque resulte más problemática en el caso de un menor que cuando se trata de un adulto. Sería erróneo prohibir todas las formas de experimentación con niños, puesto que, en determinados casos, algunas formas de tratamiento experimental pueden ofrecer al niño su única esperanza de curación. En cualquier caso, siempre puede alegarse que la experimentación es necesaria para el progreso de la medicina. El Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas (CIOMS) ha publicado las *Pautas Éticas Internacionales para la Investigación y Experimentación Biomédica en Seres Humanos*, que incluyen directrices sobre la investigación con la participación de menores.

Los Estados también deberían adoptar medidas para la recuperación de niños que hayan sido víctimas de alguna de “las demás formas de explotación”, de conformidad con el artículo 39.

234. El Comité indicó, en su Debate general sobre “El niño y los medios de comunicación”:

...En su actividad de información los medios de comunicación dan una -imagen- del niño; reflejan la percepción de quiénes son los niños y cómo se comportan e influyen en esa percepción. Esta imagen podría crear y transmitir un respeto por los jóvenes, pero también propagar prejuicios y estereotipos que influyan de manera negativa en la opinión pública y en los políticos. La información matizada y bien fundada redundaría en beneficio de los derechos del niño. “Es importante que los propios medios de comunicación no denigren a los niños. La integridad del niño debe protegerse en toda información relativa, por ejemplo, a la participación en actividades delictivas, abusos sexuales y problemas de familia. Afortunadamente, en algunos países los medios de comunicación han acordado voluntariamente respetar directrices que ofrecen esa protección de la vida privada del niño; no obstante, no siempre se respetan esas normas éticas.” (Informe sobre el 11° período de sesiones, enero de 1996, CRC/C/50, Anexo IX).





Recomendaciones hechas por el comité al Estado Mexicano relativas a la aplicación del artículo

El Comité se siente alarmado por el gran número de niños que se han visto obligados, para sobrevivir, a vivir y/o trabajar en la calle. También es motivo de profunda preocupación la explotación de los niños como trabajadores migrantes. La legislación interna y su aplicación en la práctica no parecen ajustarse a las disposiciones de la Convención y de los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo relativos al empleo de menores²³⁵.

235. Observaciones finales del CRC: México (CRC/C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994)



Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

- a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
- b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

I. Implicaciones legislativas del artículo

El artículo 37 junto con el 40 de la Convención de los Derechos del Niño representa la piedra angular del modelo de justicia juvenil que debe diseñar el Estado Mexicano para adecuarlo a los estándares de un estado democrático de derecho. Junto con otros instrumentos internacionales como son las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad), la Convención condensa el espíritu del nuevo paradigma en la justicia para adolescentes basado en un modelo garantista, abandonando con ello el sistema tutelar que había prevalecido hasta entonces.

Dentro de los principios que recoge este artículo destacan los siguientes:

- El niño es considerado como sujeto de derechos, a diferencia del modelo tutelar que lo consideraba como objeto del derecho
- La privación de la libertad del adolescente es un recurso de *ultima ratio*
- Los adolescentes no son considerados como psicológicamente débiles
- Se reconocen los derechos a lo largo de todo procedimiento
- Proporcionalidad en las medidas impuestas
- Prohibición de la tortura y a que sea tratado con humanidad y respeto
- Derecho a una pronta asistencia jurídica y,
- Reglas mínimas para el desarrollo de un modelo acusatorio.

La aplicación de dichos principios, implica forzosamente el rediseño e implementación de instrumentos e instituciones que armonice las disposiciones internacionales a nuestro derecho domestico. La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores y el Código Federal de Procedimientos Penales no cumplen con tales exigencias.

A nivel federal, la ausencia de un marco normativo especializado, así como de instituciones acordes con ésta, no sólo constituye un desacato a dichos lineamientos internacionales, sino a lo dispuesto por el propio marco constitucional, que a través de las reformas del 12 de diciembre del 2005 hizo suyos tales principios. Actualmente, la Federación es el único nivel de gobierno que no cuenta con leyes e instituciones especializadas para la justicia para adolescentes, lo cual por un lado vulnera los derechos de los adolescentes que son procesados y por el otro ponen en riesgo la legalidad de los procesos, lo cual implica posibles afectaciones a los propios procesados, las víctimas y a la credibilidad en el sistema de justicia.



II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El Comité ha declarado que en la Convención se prevé la adopción de un sistema orientado a la infancia que reconozca al niño como sujeto de derechos y libertades fundamentales y recalque la necesidad de que en todas las medidas relativas a los niños la consideración primordial sea el interés superior del niño. Al respecto, ha establecido su preocupación sobre algunas prácticas que aun prevalecen y que son parte de nuestra realidad.

Respecto a los malos tratos e inhumanos el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que cualquier castigo corporal es incompatible con la Convención sobre los Derechos del Niño, citando, además del artículo 37, el artículo 19 sobre la protección del niño “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental”, y el artículo 28.2 sobre la disciplina escolar.

Así mismo, le ha resultado preocupante la duración de la privación de libertad de los menores tras la detención y durante la investigación (prisión preventiva), así como la duración de las condenas, de manera general y en casos particulares. Ha reiterado que la privación de la libertad debe considerarse como el último recurso, y que se prestara atención a las medidas de rehabilitación, de recuperación psicológica y de reintegración social. En particular ha hecho referencia a las legislaciones como la de Bolivia o de Irlanda del Norte que permiten que la persona menor de edad pueda permanecer detenido durante un periodo excesivamente largo antes de que se decida la legalidad de su detención o bien de que se formule la acusación –lo que sería en México el arraigo -.

De igual forma, ha expresado su preocupación por las condiciones existentes en los centros de detención y otros establecimientos en los que se restringe la libertad de los niños y ha propuesto aplicar en todas las situaciones las disposiciones detalladas de las Reglas de Beijing y de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, recordando la necesidad de vigilar las condiciones de internamiento, de realizar inspecciones, de garantizar el acceso de los niños a procedimientos de denuncia, y de dar a todo el personal la necesaria capacitación.

El Comité expresa su preocupación en cuanto a la compatibilidad de las instituciones juveniles de justicia y de carácter penitenciario con el artículo 37 de la Convención y cómo los derechos del niño a tiempo libre y a contactos con la familia y los mejores intereses del niño son protegidos en dichas situaciones.

El Comité recomienda que todas las personas que de alguna manera trabajan con niños en conflicto con la justicia de menores reciban formación sobre los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y sobre las reglas y directrices pertinentes de las Naciones Unidas.



Artículo 38

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.
4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Este artículo pide a los Estados parte que velen por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que sean aplicables en niños para los conflictos armados, adopten medidas posibles para que no participen directamente en hostilidades, en el reclutamiento procuren dar prioridad a los de más edad (entre 15 y 18 años), así como adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

A pesar de que la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido incorporada a la legislación nacional, su ley reglamentaria aún no ha sido dictada por el Congreso. Esta situación provoca confusión en la aplicación normativa, ya que no hay coincidencias al considerar operativas las normas de los tratados internacionales incorporados a la Constitución.

Esta circunstancia es aún más grave si se considera que involucra a la niñez y a la adolescencia mexicana, por lo que se hace urgentemente necesario tomar posiciones en torno al tema.

Dentro de esta ley reglamentaria y debido a la situación de nuestro país deberá tener en cuenta que: Ningún niño podrá formar parte de las fuerzas armadas o participar de manera activa o pasiva en cualquier órgano participante en un conflicto armado²³⁶.

En México la Ley del Servicio Militar, en sus artículos 5 y 11, contempla la excepción por la que adolescentes de 16 y 17 años puedan anticipar su incorporación para cumplir con sus obligaciones militares. Además, en el Ejército se pueden admitir voluntarios en activo menores de 18 años y mayores de 16, en las unidades de transmisiones para su preparación como técnicos, mediante un contrato con el Estado.

En la legislación mexicana, no es una conducta tipificada. Mientras el Código de Justicia Militar es pobre respecto de los crímenes de guerra, ni el Código Penal Federal ni ninguna otra ley sancionan el alistamiento de menores de edad.

La ley deberá establecer los parámetros mínimos necesarios a considerar en todo procedimiento necesario para dar efectividad a los derechos del niño. En particular el texto legislativo deberá establecer el derecho del niño a:

1. Ninguna persona menor de 18 años de edad podrá ser inscrito a las fuerzas armadas o cualquier órgano de combate activo o administrativo de la seguridad nacional²³⁷.

236. Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo 38 de la CND

237. Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo 38 de la CND



2. Toda denuncia sobre el reclutamiento forzoso de una persona menor de 18 años de edad será investigado de manera oficiosa será tipificado²³⁸.
3. Deberán hacer públicas las medidas que han implementado para evitar el reclutamiento forzado de personas menores de edad²³⁹.
4. Deberá difundir en todos sus centros de inscripción o reclutamiento, así como en sus materiales de utilizados para tal fin una leyenda que refiera a la prohibición de reclutamiento o inscripción de personas menores de 18 años de edad²⁴⁰.
5. Si detectara a una persona menor de 18 años que ha formado parte de las fuerzas de defensa nacional, dará aviso inmediato a ORGANO-INFANCIA para que brinde la protección y asistencia que pudiese requerir el niño. Así mismo dará aviso inmediato a las autoridades competentes para la investigación y sanción penal o administrativo que corresponda por su indebida inscripción²⁴¹.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

El Comité de los Derechos del Niño subraya que los efectos de los conflictos armados sobre los niños deben considerarse en el marco de todos los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño; los Estados deben adoptar medidas para garantizar los derechos de todos los niños que viven en su territorio durante los conflictos armados y no deben derogarse los principios de la Convención en tiempos de conflicto armado.

El Comité de los Derechos del Niño indica que el derecho internacional pertinente, al que hace referencia el artículo 38 en sus párrafos 1 y 4, comprende los cuatro Convenios de Ginebra, los dos Protocolos Adicionales, la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia y de conflicto armado, la Declaración de los Derechos del Niño (cuyo Principio 8 afirma: “El niño debe, en todas circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro”) y la Convención sobre los Derechos del Niño decidió dedicar su primer debate general a “Los niños en los conflictos armados” aprovechando la ocasión para hacer diversas observaciones sobre el artículo 38. En el informe sobre su segundo período de sesiones, el Comité llamó la atención sobre:

“...el hecho de que en los últimos años esté aumentando el número de conflictos (más de 150 desde la segunda guerra mundial) en los que se emplean armas y métodos de combate más sofisticados y brutales que afectan a un número creciente de civiles, en particular niños”.

Y recalcó:

“...la necesidad de subrayar la complejidad de la cuestión de los niños en los conflictos armados, que no debería limitarse al simple examen de una sola disposición de la Convención, a saber, el artículo 38

“...la necesidad de proporcionar a los niños una protección eficaz en periodo de conflicto armado en el marco global del respeto de todos los derechos del niño, inherentes a su dignidad y esenciales para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.”²⁴²

Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo

Artículo 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades²⁴³.

Artículo 2. Los Estados Partes velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años.²⁴⁴

238. Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo 38 de la CND

239. Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo 38 de la CND

240. Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo 38 de la CND

241. Tratados internacionales relevantes para la aplicación del artículo 38 de la CND

242. Informe sobre el segundo período de sesiones, septiembre/octubre de 1992, CRC/C/10, párrafos 62 y 63

243. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados ratificado por el Estado Mexicano el 12 de Febrero del 2002

244. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados ratificado por el Estado Mexicano el 12 de Febrero del 2002





Artículo 3. 1. Los Estados Partes elevarán la edad mínima, contada en años, para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas nacionales por encima de la fijada en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹, teniendo en cuenta los principios formulados en dicho artículo, y reconociendo que en virtud de esa Convención los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial.

2. Cada Estado Parte depositará, al ratificar el presente Protocolo o adherirse a él, una declaración vinculante en la que se establezca la edad mínima en que permitirá el reclutamiento voluntario en sus fuerzas armadas nacionales y se ofrezca una descripción de las salvaguardias que haya adoptado para asegurarse de que no se realiza ese reclutamiento por la fuerza o por coacción....²⁴⁵

Artículo 6.

1. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas jurídicas, administrativas y de otra índole necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción.

2. Los Estados Partes se comprometen a difundir y promover por los medios adecuados, entre adultos y niños por igual, los principios y disposiciones del presente Protocolo.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el presente Protocolo sean desmovilizadas o separadas del servicio de otro modo. De ser necesario, los Estados Partes prestarán a esas personas toda la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social²⁴⁶.

245. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados ratificado por el Estado Mexicano el 12 de Febrero del 2002

246. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados ratificado por el Estado Mexicano el 12 de Febrero del 2002





Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño

I. Implicaciones legislativas del artículo

Como se hace mención en el artículo 32 de la CDN, Este artículo tiene implicaciones sustantivas relativas a la capacidad del Estado de intervenir en la protección de niños individuales que han sido víctimas de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Es necesario depurar facultades para lograr establecer una clara y exclusiva obligación de un órgano especializado que sea capaz de guiar y garantizar un adecuado proceso de protección y restitución de derechos del niño. Esto no significa que dicho órgano interviene de manera aislada, será en cambio una de sus obligaciones fundamentales representar al niño y hacer las gestiones necesarias para garantizar que reciba la gama integral de servicios públicos que requiere para su restitución.

Es requisito indispensable de dicho órgano la independencia, ya parte central de su labor será representar al niño en caso de que alguno de los servicios que es su derecho recibir fuera negado o insuficiente. En este sentido las condiciones en las que opera el órgano protector de la infancia no pueden generar un conflicto de intereses.

A partir de la creación de dicho órgano, es necesario garantizar la articulación obligada de las diversas instituciones con el mismo. En el caso del presente artículo esto se refiere a la obligación de los estados parte a la recuperación y la reinserción en un ambiente que fomente la salud, el autorrespeto y la dignidad del niño. El artículo también tiene implicaciones para distintos órganos como salud, trabajo y educación los cuales deberán cumplir con la notificación antes citada para garantizar la intervención integral a favor del niño, pero quien también deberá desarrollar materiales y capacidades de reintegrar y regularizar al niño que por razones laborales se ha rezagado en su desempeño académico.

Adicional a estas implicaciones, existen también modificaciones puntuales a la tipificación de algunos delitos a fin de garantizar la intervención restitutiva con la familia del niño cuando sea procedente.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El Comité deplora con frecuencia la falta de medidas adecuadas para la recuperación de los niños víctima.

El comité reitera que no debe haber discriminación en la prestación de servicios destinados a la rehabilitación de los niños víctima.

El Comité ha indicado que la formulación del artículo 39 exige que se tenga en cuenta un amplio abanico de víctimas potenciales. Además de las situaciones expresamente mencionadas en el artículo 39, el Comité se ha referido a los niños refugiados (artículo 22), a los niños trabajadores o en servidumbre (artículo 32), a los niños víctimas del abuso y el tráfico de drogas (artículo 33), a los niños víctimas de conflictos familiares y de la venta y trata de niños (artículo 35), y a los niños en conflicto con el sistema de justicia de menores (artículos 37 y 40).

El Comité de los Derechos del Niño deplora con frecuencia la falta de medidas adecuadas para la recuperación de los niños víctimas. Por ejemplo:

“...el Comité sugiere también que se elaboren procedimientos y mecanismos para vigilar las quejas de malos tratos y de crueldad dentro o fuera de la familia. Además, deben establecerse programas especiales para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social





*de los niños víctimas de cualquier forma de abandono, abuso, explotación, tortura o malos tratos en un medio que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.*²⁴⁷

El Comité ha propuesto medidas concretas en virtud del artículo 39:

*...El Comité, aun cuando reconoce la existencia de servicios de asistencia psicológica auspiciados por los centros de obras sociales, sigue preocupado por la falta de medidas que hagan posible la recuperación física y psicológica y la reintegración de los niños que han sido víctimas del crimen, así como de los niños que han participado en procesos judiciales o que han sido recluidos en instituciones. "Habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 39 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte establezca con urgencia programas apropiados con miras a la recuperación física y psicológica y la reintegración de esos niños, y que esos mecanismos se utilicen en la administración de la justicia de menores."*²⁴⁸

247. Polonia CRC/C/15/Add.31, párrafo 30. Véanse asimismo, por ejemplo, Dinamarca CRC/C/15/Add.33, párrafo 32; Reino Unido CRC/C/15/Add.34, párrafo 39; Ucrania CRC/C/15/Add.42, párrafo 29; Nigeria CRC/C/15/Add.61, párrafo 43; Bulgaria CRC/C/15/Add.66, párrafo 30; Myanmar CRC/C/15/Add.69, párrafo 45; Fiji CRC/C/15/Add.89, párrafo 45

248. Antigua República Yugoslava de Macedonia CRC/C/15/Add.118, párrafos 48 y 49





Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

- a) Que no se alegue de ningún niño que ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;
- b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

- I) Que se le presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;
- II) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;
- III) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;
- IV) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;
- V) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;
- VI) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;
- VII) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

- a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;
- b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.





4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

I. Implicaciones legislativas del artículo

Al igual que en el artículo 37, en este precepto se busca establecer una serie de medidas y de principios acordes con un modelo de corte garantista, buscando con esto que la persona menor de edad sea un sujeto de derechos y no objeto del derecho como anteriormente se establecía en los modelos tutelares.

Dentro de los derechos que reconoce destaca el principio de legalidad en materia penal, el reconocimiento de presunción de inocencia, derecho a la no autoincriminación, ser informado sobre el procedimiento, contar con asistencia gratuita de un intérprete, a que se le respete su vida privada y a ser juzgado por tribunales independientes.

Aún y cuando muchos de estos derechos han sido reconocidos por el Estado Mexicano, a nivel federal aún no se ha cumplido con uno de los más importantes que tiene que ver con la creación e implementación de *tribunales independientes y autónomos que se encarguen de dirimir las causas penales en las que se relacionen adolescentes en conflicto*.

El hecho de que –ante la ausencia de Tribunales Federales- actualmente se delegue esa función a los tribunales especializados locales no sólo transmite un mensaje sobre la falta de interés del Estado en la infancia, sino que además, fomenta la saturación de los sistemas de justicia locales y dificulta una adecuada administración de justicia, al verse los operadores jurídicos obligados a aplicar normas federales que usualmente no aplican. El artículo 40 también establece la necesidad de que se promuevan leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos en materia de adolescentes lo cual implica forzosamente que se implemente un nuevo sistema de justicia para adolescentes, el cual se traduce en crear Ministerios Públicos, Jueces, Magistrados y Defensores Públicos especializados, bajo un cuerpo normativo acorde con los estándares internacionales.

Finalmente el artículo de referencia obliga a que se establezcan de manera prioritaria, medidas diversas a las de internación, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción. Actualmente la legislación federal no cumple con tales principios.

II. Sustento de las implicaciones legislativas

Comentarios del comité sobre la aplicación del artículo

El Comité ha expresado su preocupación porque el sistema de justicia de menores de numerosos Estados Partes no se adecua a los principios y las disposiciones de la Convención (en especial los artículos 37, 39 y 40) y de otros instrumentos internacionales, entre los que citan expresamente las reglas y directrices de las Naciones Unidas. También presta especial atención al establecimiento de un sistema de justicia aplicable específicamente a los menores; a la edad de responsabilidad penal que, en su opinión, se fija con frecuencia en una edad demasiado temprana y a la importancia de una formación centrada en los derechos del niño.

Para ello, el Comité recomienda que cada Estado:

a) Adopte todas las medidas apropiadas para implantar un sistema de justicia de menores que sea compatible con la Convención, en particular con lo dispuesto en sus artículos 37, 40 y 39, y con las demás normas de las Naciones Unidas en esta esfera, como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad;





b) Recorra a la privación de libertad únicamente como medida de último recurso y durante el plazo más corto posible; proteja los derechos de los niños privados de libertad, incluido su derecho a la intimidad, y vele por que los niños privados de libertad permanezcan en contacto con sus familias;

c) Adopte todas las medidas apropiadas para mejorar la situación de los niños en los centros de detención de menores, incluido el acceso de éstos a la alimentación, ropa, calefacción, oportunidades de educación y actividades de esparcimiento adecuadas;

d) Elabore programas de formación sobre las normas internacionales pertinentes destinados a todos los profesionales que participan en la administración de la justicia de menores;

e) Considere la posibilidad de recabar, por conducto del Grupo de Coordinación sobre Asistencia Técnica en materia de Justicia de Menores, asistencia técnica de la OACDH, el Centro para la Prevención Internacional del Delito, la Red Internacional sobre Justicia de Menores y el UNICEF, entre otros.

Respecto al principio del interés superior del niño, señala que éste se reafirma en la Convención en el contexto de la administración de la justicia de menores, en particular, cuando se recalca que el niño debe ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y sus necesidades especiales.

Finalmente, el Comité recomienda que los Estados Partes, en asociación con las organizaciones no gubernamentales pertinentes garanticen la capacitación en materia de derechos del niño de todos los grupos profesionales pertinentes.







Capítulo 3

Orientaciones para la armonización legislativa de leyes federales





El presente capítulo reúne propuestas de contenidos legislativos que se consideran como mínimos necesarios a partir del análisis transversal del capítulo anterior. Es decir, en consideración de las implicaciones legislativas expuestas en el capítulo segundo del presente trabajo se hace un estudio de contenidos específicos ordenados de manera temática.

Así por ejemplo, el presente capítulo reúne contenidos propuestos en materia de educación que emergen a partir de las implicaciones legislativas de diversos artículos de la Convención de los Derechos del Niño.

Reiteramos que dichos contenidos son aquellos considerados como mínimos necesarios para dar cumplimiento y efectividad a los derechos de la infancia. No se pretende presentar una propuesta exhaustiva en ninguna de las materias abordadas. Sin duda, cada una de estas materias requiere de un amplio y permanente debate. Sin embargo, es consideración de los autores, que la inclusión de los contenidos aquí propuestos son necesarios para establecer un punto de partida legislativo acorde con las obligaciones adquiridas y vigentes del Estado Mexicano frente a la infancia.

Finalmente es preciso advertir al lector que el formato y la extensión de dichas propuestas es desigual. En algunos casos se ha considerado necesario incluir una propuesta completa de ley. Tal es el caso de la Ley general para la protección de las niñas y los niños reglamentaria del artículo 4 constitucional en donde el texto íntegro de la ley es una propuesta nueva y en donde la propuesta abarca la totalidad de la ley. En otros casos se ha considerado únicamente necesario modificar algunos textos de artículos vigentes. En estos casos el texto nuevo propuesto se ha marcado en formato de “negritas”.

La diversidad de este capítulo se debe tanto a la naturaleza de cada ley y la extensión de aquello que se propone modificar, como a una lógica de pulcritud legislativa. Se ha buscado la manera más efectiva y económica de insertar los contenidos. Así por ejemplo las propuestas en materia procesal penal se concentran en proponer la adición de un capítulo especial para infancia en lugar de proponer una intervención extensa en diversos artículos del cuerpo de la ley.

Dada la diversidad de formatos y alcance de los contenidos propuestos, hemos optado por describir la naturaleza de la propuesta en el encabezado de cada ley.





PROPUESTA DE LEY GENERAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 4 CONSTITUCIONAL

La presente propuesta recupera avances importantes ubicados en la ley vigente, pero la extensión de los contenidos propuestos es tal que ameritó una redacción íntegra de una propuesta que sustituiría en su totalidad a la misma.

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas y niños la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución así como los derechos humanos reconocidos por los tratados Internacionales, así como la restitución de aquellos derechos que les sean infringidos y en su caso la reparación integral del daño causado.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las normas legales y medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley.

Artículo 2. Distribución de competencias y coordinación entre niveles de gobierno. Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurar a niñas y niños la protección y el ejercicio de sus derechos conforme al principio de máxima autonomía; así como adoptar las medidas necesarias para procurar su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y/o custodios, u otras personas que sean responsables de ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

El Ejecutivo Federal como autoridad coordinadora a través del organismo que para tales efectos determine esta Ley, promoverá al máximo de sus posibilidades el establecimiento de convenios con los ejecutivos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal a fin de impulsar todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones que establece esta Ley.

Artículo 3. Supletoriedad. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta ley o en los tratados internacionales en los términos del artículo 133 de la Constitución, se estará a los principios generales que deriven de dichos ordenamientos y a falta de éstos, a los principios generales del derecho.

TÍTULO SEGUNDO CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS

Artículo 4. Definición de niña o niño. Para los efectos de esta ley se considerará niña o niño a toda persona menor de 18 años. Los Estados y el Distrito Federal deben adoptar medidas legislativas para establecer como edad mínima para contraer matrimonio, con o sin anuencia de los representantes legales, los 18 años de edad.

Artículo 5. De los principios de la ley. La protección de los derechos de niñas y niños, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y culturalmente en condiciones de igualdad de oportunidades; con base en ello los principios rectores que deben guiar tal protección son los siguientes:

- a) **Interés superior de la niña y el niño.** Se entenderá por interés superior el reconocimiento de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos del niño, así como del necesario resguardo de todos ellos para garantizar el sano y pleno desarrollo del mismo a futuro. Ante este reconocimiento toda decisión tomada en el interés superior del niño deberá considerar de manera adminiculada la afectación que la misma tendrá en la esfera íntegra de los derechos del niño el momento actual y en





su desarrollo a futuro. Así mismo el principio del interés superior del niño obliga a toda autoridad a actuar en beneficio del mismo más allá de la petición específica que le ha sido presentada.

Conforme a este principio, el ejercicio de los derechos de los adultos no podrá en ningún momento o circunstancia, ni de forma alguna condicionar, limitar o disminuir el ejercicio de los derechos de niñas y niños.

- b) **Máxima autonomía.** Las autoridades de la Federación, los Estados y el Distrito Federal mediante disposiciones legislativas y administrativas, así como la sociedad en general deben procurar que niñas y niños puedan ejercer sus derechos de forma plena, directa y en una creciente autonomía, de forma progresiva conforme a su propio desarrollo personal, edad y grado de madurez.

Las instituciones públicas deben prever la mayor participación posible de niñas y niños en todos aquellos asuntos que los involucren de forma directa o indirecta, particularmente en las siguientes materias: salud física y mental, educación y procedimientos judiciales y/o administrativos de cualquier índoles en que participen de algún modo.

- c) **Igualdad sustancial.** Las niñas y los niños gozan de los mismos derechos, por lo tanto queda prohibido y debe ser sancionado todo acto de discriminación por parte de las autoridades o de los particulares, que por cualquier motivo o razón se lleve a cabo en perjuicio del ejercicio de sus derechos.

Las Entidades Federativas deben adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar que los servicios que prestan, y que impliquen la interacción de un niño o niña, estén adaptados o sean diseñados adecuadamente en consideración a su edad y grado de desarrollo, y en su caso, también a las necesidades especiales que tengan, a fin de garantizar su acceso y participación efectiva a los mismos.

- d) **Vida en familia.** En concordancia con este principio, toda niña y niño deben vivir en familia, la cual se considera el espacio primordial para su desarrollo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal tendrán la obligación de diseñar disposiciones legislativas y políticas públicas tendentes a procurar y coadyuvar para la vida en familia de niñas y niños, atendiendo que la separación del niño de la familia se de únicamente cuando fuera necesario en el interés superior del niño, en el menor grado posible y siempre amparado por un debido proceso de ley, que sea decidido por una autoridad judicial.

- e) **Vida libre de violencia.** Las niñas y los niños tiene derecho a crecer y desarrollarse en un ambiente social y familiar, libre de violencia física o moral. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en el cumplimiento de este principio, respecto a cualquier acto que realicen que tenga relación directa o indirecta con el ejercicio de los derechos de una niña o un niño.

Ningún abuso, ni violación de sus derechos podrá considerarse válido ni justificarse por la exigencia del cumplimiento de sus deberes.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán en sus legislaciones las medidas necesarias para garantizar que las políticas públicas y los procedimientos de protección de los derechos de niños y niñas, cumplan con este principio y estén dotados de los elementos jurídicos necesarios, para prevenir, detener o sancionar y reparar cualquier acto de violencia que se pretenda ejecutar o se ejecute en contra de niñas y niños.

El Estado implementará todas aquellas medidas tendientes a la protección de niñas y niños asegurando un marco de igualdad sustancial en la protección de sus derechos.

- f) **Corresponsabilidad.** El Estado, la familia y la sociedad son corresponsables en la protección y el respeto del ejercicio pleno e igualitario de los derechos que consagra la Constitución y los Tratados Internacionales en favor de niñas y niños, así como en la promoción de los mismos.





TÍTULO TERCERO

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS

CAPÍTULO I. OBLIGACIONES DEL ESTADO

Artículo 6. Del órgano nacional de infancia y los órganos estatales y del Distrito Federal. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deben contar con organismos especializados para la promoción y protección de los derechos de los niños y las niñas, dentro del ámbito de competencia que les corresponda. Dichos organismos deberán contar con personal con formación especializada en infancia, conforme a las exigencias de cada una de las áreas que integren a aquellos.

La Federación deberá promover la coordinación en caso de así requerirse, dirigidas a asegurar un mejor funcionamiento de programas, proyectos y políticas públicas que favorezcan la protección de los derechos de niñas y niños.

En general, toda autoridad que por razón de sus facultades o atribuciones, deba realizar actos de fundamental trascendencia para la vida de un niño o niña; en particular las siguientes autoridades: las y los Agentes del Ministerio Público; las y los jueces de lo familiar; las y los jueces en materia penal; las y los jueces del sistema de justicia para niños y niñas; la policía de investigación; las y los peritos en psicología así como el personal de programas de asistencia social para la infancia; deberán emitir y publicar anualmente sus programas de formación especializada del personal, protocolos de intervención e interacción con el niño y metodologías de intervención.

Creación del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, crearán órganos especializados y autónomos que serán distintos a los órganos dedicados a la asistencia social y el desarrollo social y tendrán las siguientes funciones:

- A. Vigilar y promover políticas y acciones institucionales para el ejercicio efectivo de los derechos de los niños y las niñas a través de las diversas instituciones gubernamentales.
- B. Defender y representar a niños y niñas cuyos derechos han sido violentados, ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes y garantizar su plena restitución de derechos.
- C. Concentrar, analizar y hacer pública la información relativa al estado de la infancia en las distintas Entidades, el ejercicio presupuestal y seguimiento al cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas.

Artículo 7. De la creación de organizaciones civiles de protección de la infancia. Los particulares en ejercicio de su derecho a la libre asociación, podrán formar organizaciones, asociaciones y grupos dedicados a la protección y defensa de los derechos de niñas y niños. Las autoridades deberán mantener constante comunicación con las mismas a través del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA respectivo, con la salvedad de que ninguno de los actos que tales organizaciones lleven a cabo será supletoria, sustitutiva o subsidiaria de las obligaciones que conforme a la ley le corresponde a la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

CAPÍTULO II. OBLIGACIONES DE ASCENDIENTES, TUTORES Y REPRESENTANTES LEGALES

Artículo 8. Son obligaciones de madres, padres, tutores, representantes legales y en general de toda persona que tenga a su cuidado a un niño o niña:

- a) Proporcionar una vida digna, entendida ésta como aquella en que se cumplen y poseen los elementos básicos y mínimos de desarrollo óptimo para la vida de todo ser humano.
- b) Garantizar su alimentación, la cual comprende la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.
- c) Asegurar el desarrollo pleno y armónico de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones. Ningún niño o niña podrá ser separado de su familia, salvo por las causas que esta propia ley determina. Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y





municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones, impulsarán la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a quien trabaje y sea ascendiente o detente la patria potestad de un niño o niña.

- d) Protegerlos contra toda forma de maltrato, abandono, perjuicio, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación. Esta disposición impide que las facultades que poseen quienes detentan la patria potestad del niño o niña, puedan ser ejercidas en contra de su integridad física o mental, ni actuar en menoscabo de su desarrollo; bajo la premisa de que al hacerlo incurrir en una infracción a esta y otras leyes, que deberá ser sancionada. En las escuelas o instituciones similares, los dueños, directivos, educadores, maestros o personal administrativo serán responsables de evitar cualquier forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o explotación, en contra de niñas, niños o adolescentes.

Las normas jurídicas de la Federación, los Estados y el Distrito Federal en sus distintos ámbitos de competencia, dispondrán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, tutores, representantes legales y en general toda persona que tenga a su cuidado a un niño o niña, cumpla con los deberes señalados anteriormente; así como las sanciones y tipo de responsabilidad legal que deriva del incumplimiento de los mismos.

Artículo 9. Corresponden a la madre y al padre primordialmente, los deberes enunciados en el artículo anterior, en consecuencia dentro de la familia y en relación con las hijas e hijos, tendrán autoridad y consideraciones iguales.

El hecho de que los padres no vivan en el mismo hogar, no impide que cumplan con las obligaciones que le impone esta ley.

CAPÍTULO III. OBLIGACIONES DE LA SOCIEDAD

Artículo 10. A fin de garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en este capítulo, las leyes federales, del Distrito Federal y de los Estados deberán legislar y emitir disposiciones administrativas en las siguientes materias:

- a) Las obligaciones de ascendientes, tutores, representantes legales, o de cualquier persona que tenga a su cargo el cuidado de una niña o un niño consistentes en brindarle protección contra toda forma de abuso; tratarlo con respeto a su dignidad y a sus derechos; cuidarlo, atenderlo y orientarlo a fin de que conozca sus derechos, aprenda a defenderlos y a respetar los de las otras personas.
- b) Las facultades para que el Estado, en los ámbitos federal, estatal y municipal pueda intervenir, con todos los medios legales necesarios, para evitar que se generen violaciones, particulares o generales a los derechos de niñas o niños; o en su caso se sancionen las mismas. Especialmente se proveerá lo necesario para evitar que salgan del país sin que medie la autorización de quien detenta su patria potestad o de un juez competente.
- c) La obligación de familiares, vecinos, médicos, trabajadores sociales, servidores públicos, o cualesquiera persona, que tenga conocimiento de casos de niñas y niños que estén sufriendo la violación de los derechos consignados en esta ley, de denunciar y hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, para que pueda realizarse la investigación correspondiente.

Artículo 11. Para los efectos de garantizar y promover los derechos contenidos en la presente ley, las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, promoverán las acciones conducentes a proporcionar la asistencia apropiada a madres, padres, tutores, representantes legales o personas responsables del cuidado de niños y niñas, para el cumplimiento de sus obligaciones.



TÍTULO CUARTO DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS

Artículo 12. Derecho de prioridad. Niñas y niños tienen derecho a que se dé prioridad al ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que:

- A. Se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la oportunidad necesaria.
- B. Se les atienda antes que a los adultos en todos los servicios, en igualdad de condiciones.
- C. Se considere el diseñar y ejecutar las políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos.
- D. Se asignen mayores recursos a las instituciones encargadas de proteger sus derechos.

Artículo 13. Derecho a la vida. Niñas y niños tienen derecho a la vida. El Estado, la familia y la sociedad en general deben garantizar en la máxima medida posible su supervivencia y su desarrollo.

Artículo 14. Derecho a una familia. La familia es el lugar primordial de desarrollo de una niña o niño. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deben adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para que a través de la acción pública se reconozca a la familia de un niño o niña. Es familiar de un niño o niña quien esté vinculado con ella o él, por relación consanguínea hasta el cuarto grado; quien lo haya adoptado; o bien, la persona que ante la ausencia de los anteriores, haya asumido de forma preponderante su cuidado o protección y se constituya como persona significativa para el niño o niña.

Apartado A. Adopción y tutela de una niña o niño. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deben estipular en sus respectivas legislaciones como requisitos mínimos en todo proceso de adopción, los siguientes:

- A. Cuando una niña o un niño se vean privados de su familia, tendrán derecho a recibir la protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de ésta, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar.
- B. Las normas establecerán las disposiciones necesarias para que se logre que quienes lo requieran, ejerzan plenamente el derecho a que se refiere este artículo, mediante:
 - a. La adopción, preferentemente la adopción plena.
 - b. La participación de familias sustitutas y
 - c. A falta de las anteriores, se recurrirá a las Instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para este fin.
- C. Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, velarán porque en las adopciones se respeten las normas que las rijan, las cuales serán diseñadas a fin de que niñas y niños sean adoptados en pleno respeto de sus derechos y contendrán disposiciones tendientes a que:
 - a. Se escuche y tome en cuenta en los términos de la ley aplicable su opinión.
 - b. Se asesore jurídicamente, tanto a quienes consientan en la adopción, como a quienes la acepten, a fin de que conozcan las consecuencias del hecho.
 - c. La adopción no dé lugar a beneficios económicos indebidos para quienes participen en ella.
- D. Toda adopción o tutela sólo podrá darse por resolución judicial de autoridad competente; mediante un procedimiento que atienda al interés superior del niño; en cualquier caso, será indispensable que durante su tramitación el juez solicite: al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA un certificado que garantice que el niño no está registrado en el Sistema Único de Búsqueda y Restitución de Niños; y a las autoridades competentes solicite le remitan un certificado de antecedentes penales de los padres adoptantes.
- E. Toda resolución judicial que otorga la tutela de un niño a una institución pública o privada, sea notificada al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Federal para que éste a través de su Sistema de Información sobre la Infancia inscriba al niño o niña en el Registro Único Nacional de Niños Candidatos para la Adopción.
- F. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la Entidad supervisará todo proceso de adopción de una niña o niño que haya estado bajo la tutela o custodia de órganos del Estado; asimismo, dicho órgano vigilará y dará el seguimiento necesario para garantizar el bienestar del niño o niña dentro de la familia adoptiva.



- G. Todo registro de una niña o niño extranjero adoptado por padres mexicanos será notificado a la Secretaría de Relaciones Exteriores a efectos de cumplir con los acuerdos de notificación internacional de adopciones. Del mismo modo, tratándose de adopción internacional, las normas internas deben disponer lo necesario para asegurar que niñas y niños sean adoptados por nacionales de países en donde existan reglas jurídicas de adopción y de tutela de sus derechos cuando menos equivalentes a las mexicanas.
- H. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Federal y de las Entidades, garantizarán el resguardo permanente de toda la información sobre los antecedentes y los procedimientos de adopción en que hubiese participado a fin de que dicha información pueda ser consultada por la niña o niño a partir de los 16 años de edad sin consentimiento de sus padres adoptivos o responsables legales y antes de esta edad, solo con su consentimiento o a petición del niño o niña con autorización de un juez competente cuando lo considere benéfico en función del interés superior del niño.

Apartado B. Separación del niño o niña de su familia.

- A. El Estado velará porque un niño o niña sólo sea separado de su familia por motivo de una sentencia u orden preventiva judicial que declare legalmente la separación, conforme a causas previamente dispuestas en las leyes mediante procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas incluidos niños y niñas.
- B. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de los familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de la patria potestad. Las leyes establecerán lo necesario, a fin de asegurar que no se juzguen como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres que, por extrema pobreza o necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia, tengan dificultades para atenderlos permanentemente, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, los traten sin violencia y provean a su subsistencia.

Se establecerán programas de apoyo a las familias para que esa falta de recursos no sea causa de separación.

- C. Ningún niño o niña podrá ser separado de su familia a causa de una discapacidad propia o de sus padres, tutores o de quien detente su patria potestad; salvo cuando por determinación judicial se establezca que es necesario conforme al interés superior del niño. En cualquier caso, se garantizará el mayor contacto posible entre el niño o niña y su familia.
- D. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deben brindar la asesoría y asistencia legal y material necesaria a quien teniendo una discapacidad de cualquier tipo, detente la patria potestad de una niña o niño, a fin de que pueda cumplir con las responsabilidades que por ley le corresponde.
- E. En aquellos casos en que por virtud de una determinación judicial se establezca que el niño quedará bajo los cuidados de personas que no forman parte de su familia, deberá garantizarse al máximo de las posibilidades el contacto del niño con sus padres, hermanos y otros familiares o adultos significativos. Para tal efecto deberá prever la creación de establecimientos o programas para la convivencia supervisada cuando fuera necesario.
- F. Cuando en razón de brindar protección inmediata a un niño, una autoridad tome una determinación urgente que implique la separación de un niño de su familia, esta tendrá que ser hecha del conocimiento de un juez competente así como al ÓRGANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA competente de manera inmediata para garantizar los derechos del niño y la regularización de su situación jurídica.



Artículo 15. Derecho a la alimentación. La alimentación comprende la satisfacción diaria de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación.

- A. Los niños y las niñas tienen derecho a recibir por lo menos tres veces al día, alimentos de calidad y es responsabilidad de sus padres, tutores o quienes los tengan bajo su cuidado, cumplir con esta obligación. La Federación en coordinación con los Estados y el Distrito Federal, a través sus instituciones de asistencia o desarrollo social, desarrollarán programas de alimentación de calidad permanente para niñas y niños en situación de vulnerabilidad, tal es el caso de niños y niñas migrantes, trabajadores, en situación de pobreza, integrantes de una comunidad indígena, abandonados o expósitos.

Del mismo modo las autoridades señaladas en el párrafo anterior, se coordinarán para proporcionar servicios básicos en materia de salud y apoyo económico a niñas y niños en situación de vulnerabilidad. En las políticas públicas que desarrollen deberán vincular al niño o niña y su familia con los diversos programas e instituciones públicas que puedan coadyuvar en el mejoramiento de su situación de manera sostenible.

- B. Cuidados del niño en edad temprana. Los sistemas de seguridad social, garantizarán el derecho de un niño o niña a ser cuidado por uno de sus padres, tutores o responsables de su cuidado durante por lo menos los primeros tres meses de vida.
- C. Guardería y centro de cuidado extra-escolar. La Federación en coordinación con los Estados y el Distrito Federal, deben garantizar una creciente inversión hasta llegar al acceso universal a servicios de guardería o centros de cuidado extraescolar para todo niño o niña cuyos padres, tutores o personas que los tienen bajo su cuidado, trabajen fuera del hogar. Este servicio tendrá un carácter predominantemente educativo y de estimulación temprana y serán vigilados por la Secretaría de Educación Pública.

El personal de las guarderías tanto de horarios ordinarios como extraordinarios, deberá acreditar por medio de certificados oficiales que cumple con los requisitos de profesionalización que exige la atención y cuidado de un niño o niña. La normatividad, reglamentos y procedimientos de atención y protección a los niños deberá ser pública y actualizada para dar cumplimiento a los derechos del niño y a las directrices relevantes en el tema signadas por el Estado Mexicano.

- D. Las Entidades tomarán las medidas legislativas y normativas necesarias para garantizar y coadyuvar con el cumplimiento de las obligaciones de los padres respecto a sus hijos de alimentación, protección, cuidado y formación en concordancia con el respeto a los derechos del niño.
- E. Las Entidades Federativas deberán, en el ámbito de sus competencias, desarrollar programas de pensión alimenticia cuando por cualquier razón y habiéndose agotado los medios legales para hacer cumplir esta obligación, sea imposible que un niño o niña reciba el pago de alimentos por parte de sus progenitores o aquellos obligados a hacerlo. Dicho programa deberá vincular a sus beneficiarios con los servicios necesarios para garantizar la protección y restitución de los derechos del niño cuando fuera necesario.

Esta obligación deberá determinarla de manera oficiosa los juzgados cuya materia atañe a la protección y cuidado de los derechos de niños y niñas.

- F. Las Entidades desarrollarán políticas de asistencia y desarrollo social para garantizar la vivienda digna para niños y niñas en su localidad, particularmente para quienes se encuentran en situación de pobreza extrema. Se dará prioridad a los proyectos de desarrollo público de vivienda popular que considere: seguridad infantil, áreas de juego y esparcimiento; suministro de agua potable, cercanía a escuelas y servicios de salud, higiene ambiental, sistemas de reciclaje y aprovechamiento sustentable de recursos naturales.



Artículo 16. Derecho a la educación. Las niñas y los niños tienen derecho a una educación, entendida ésta como el proceso de enseñanza-aprendizaje que le permite a una persona adquirir conocimiento respecto a un tema u objeto específico. Este proceso surge inicialmente dentro de la familia, pero se extiende a otros espacios como las distintas instituciones públicas o privadas creadas por la sociedad y el Estado para tales efectos.

Apartado A. Toda enseñanza o proceso educativo debe respetar la dignidad del niño o niña y le debe preparar para la vida en un espíritu de comprensión, tolerancia, paz y concientización sobre sus derechos en los términos del artículo 3° de la Constitución. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, adoptarán las medidas legislativas, administrativas y judiciales dentro de su ámbito de competencia para los siguientes fines:

- A. Garantizar que toda niña o niño reciba atención educativa de calidad conforme a su edad y madurez. Asimismo asegurar que los procesos educativos y las instituciones de educación consideren los requerimientos específicos que necesita una niña o niño con capacidades diferentes o en situación de vulnerabilidad para tener acceso a la educación.
- B. Todo niño perteneciente a un pueblo indígena tiene derecho a recibir educación bilingüe a fin de que pueda conocer, recuperar o mantener proficiencia equivalente tanto en español como en la lengua del grupo étnico al que perteneciere. Para tal fin se deberá garantizar la suficiencia de personal, programas y planteles en educación bilingüe y ejercer el presupuesto de manera creciente hasta la cobertura universal de acuerdo a las recomendaciones de los órganos de infancia y sus diagnósticos de cobertura de educación para niños indígenas.
- C. Establecer la obligación del Estado en sus distintos niveles de gobierno, de mantener una política de inversión creciente en educación, hasta garantizar el acceso universal a los servicios de educación básica de niños y niñas. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de cada Entidad, será el responsable de supervisar y vigilar dentro de su ámbito de competencia que existan suficientes escuelas de educación básica para todos los niños y niñas del país; en caso de no ser así, propondrá al ejecutivo Federal y Estatal proyectos y políticas públicas que contribuyan a solucionar el problema.

Para llevar a cabo su función de vigilancia el ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de cada Entidad, deberá fundamentar sus afirmaciones en diagnósticos actualizados, pudiendo establecer para tales efectos, convenios de cooperación con instituciones de educación superior públicas y privadas.

- D. Evitar la discriminación de niñas y niños en materia de oportunidades educativas y subsanar las desigualdades. Se establecerán los mecanismos que se requieran para contrarrestar las cuestiones culturales, económicas, geográficas o de cualquier otra índole, que pudieran propiciar dicha desigualdad y/o discriminación.
 - a. La falta de recursos económicos no podrá ser razón para negar a un niño el acceso a la educación.
 - b. La inversión en la educación pública para niños y niñas con alguna discapacidad será por lo menos el monto equivalente al que se invierte en niños y niñas que no tienen alguna discapacidad; las autoridades escolares deberán desarrollar programas específicos que permitan su educación, evitando en la medida de lo posible aplicar políticas de separación entre niños y niñas con y sin discapacidad, salvo que conforme al interés superior del niño ello fuera necesario.
 - c. Las instituciones públicas y privadas a donde acudan niñas o niños con discapacidad, deberán llevar a cabo las adecuaciones necesarias en sus instalaciones para garantizar el fácil acceso a las mismas para ellos.





Asimismo la educación que reciban tendrá el objetivo de promover su pleno desarrollo y en especial fomentar en la mayor medida de lo posible su independencia en cuanto a cuidados, movilidad y empleo. El sector público en coordinación con el sector privado deberá desarrollar programas que fomenten el empleo de jóvenes con discapacidad.

- d. No podrá ser negado el acceso a la educación a una niña que esté embarazada. En este caso la institución educativa tendrá la obligación de prestarle la atención y el apoyo necesario para procurar el mayor aprovechamiento escolar, además deberá informarla y vincularla con otros programas públicos y privados que le ayuden a continuar su educación después del nacimiento de su hijo.
 - e. Las autoridades administrativas en sus respectivos ámbitos de competencia, preverán los recursos y procedimientos necesarios para brindar servicios educativos a niños y niñas migrantes que se alberguen en algún centro migratorio del país.
 - f. Toda niña o niño privado de su libertad en razón de la comisión de un delito recibirá educación gratuita y adecuada a su grado de desarrollo y nivel académico.
- E. Las escuelas deberán evitar la deserción escolar. Para tal efecto investigarán y darán seguimiento a todos los casos de deserción escolar de un alumno o alumna; dando conforme a sus atribuciones, el apoyo que pudieran brindar a la familia para lograr la reinserción del niño o niña a la escuela. Cuando no fuere posible o la familia se negara a que el niño o niña continúe con la educación básica, tendrá la obligación de dar aviso al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la Entidad.
- F. Procurar en todo momento incentivar el desarrollo de las habilidades cognitivas de niños y niñas; otorgando estímulos y educación adecuada a quienes de acuerdo a sus capacidades destaquen por encima de la media.
- G. Promover de forma sencilla y comprensible la enseñanza y respeto de sus derechos y de los derechos de las demás personas, así como los medios de protección y defensa que los protegen; incentivar en el niño la capacidad de expresar su opinión de manera respetuosa de los derechos y reputación de los demás, así como de manera propositiva enriqueciendo la sociedad y el bienestar público.
- H. La educación básica deberá promover la salud en niños y niñas y su capacidad para el auto cuidado, particularmente la sana alimentación, la prevención y atención de enfermedades básicas y hábitos de vida saludables. La escuela tiene la obligación de garantizar un ambiente sano y libre de todo producto nocivo para la salud en la escuela.
- I. Promover una cultura de cuidado del medio ambiente en su hogar, comunidad y en el territorio donde habitan.
- J. Garantizar que la educación básica desarrolle las habilidades artísticas de niños y niñas.
- K. Implementar procedimientos de participación democrática en todas las actividades escolares, con el propósito de que la niña o el niño puedan adquirir y desarrollar a lo largo de su vida, los valores de la formación ciudadana de un Estado de Derecho democrático.
- L. Prohibir y en su caso prever las sanciones que serán aplicadas a las autoridades y personal de instituciones educativas que impongan medidas de disciplina que atenten contra la dignidad de niñas y niños, o que constituyan una limitación o menoscabo a sus derechos.
- M. Establecer como obligación de las instituciones de educación, prever por escrito y con anterioridad a la conducta, los supuestos que constituyen faltas a la disciplina, la sanción que corresponda y los procedimientos de solución de conflictos; con la salvedad de que en caso de no hacerlo no se podrá





aplicar sanción alguna al niño o niña. Las instituciones educativas deberán garantizar la existencia de mecanismos de revisión de las sanciones que se impongan a niñas y niños, y que respeten las garantías fundamentales del debido proceso.

Apartado B. Coadyuvancia en la educación de niños y niñas. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, adoptarán las medidas legislativas, administrativas y judiciales dentro de su ámbito de competencia para los siguientes fines:

- A. Procurar que las instituciones educativas lleven a cabo programas o acciones para la educación y asesoría de quienes detentan la patria potestad de un niño o niña, o de quien lo tiene a su cuidado, sobre temas relevantes para su desarrollo en apego a sus derechos.
- B. Las escuelas desarrollarán programas de coadyuvancia con la familia cuando esta careciera de los recursos económicos para asumir los gastos escolares de la niña o el niño, tales como útiles escolares o uniformes entre otros.
- C. La Federación, los Estados y el Distrito Federal desarrollarán programas y políticas públicas para ayudar a las familias en la crianza de niños y niñas. Las acciones públicas a favor de niños o niñas en riesgo dentro de la familia, deberán favorecer el interés superior del niño.
- D. La Federación, los Estados y el Distrito Federal elaborarán programas de atención confidencial para madres de hijos o hijas no deseados, con la finalidad de prevenir el abandono.

Artículo 17. Derecho a la privacidad. Todo niño y niña tienen derecho a la protección de su privacidad. La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán mediante disposiciones legislativas, administrativas y judiciales, que ningún niño sea sometido a interferencias en su vida privada, pertenencias o correspondencia, sin los requerimientos legales que para tales efectos establece la Constitución.

Artículo 18. Derecho a la igualdad y la no discriminación. Toda niña y niño tiene derecho a recibir un trato de igualdad ante la ley, sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.

Las medidas que adopten la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para proteger a niñas y niños, que se encuentren en circunstancias especialmente difíciles por estar carentes o privados de sus derechos y para procurarles el ejercicio igualitario de éstos, no deberán implicar discriminación para los demás niños y niñas, ni restringirles dicho goce igualitario.

Es deber de las autoridades, miembros de la sociedad y personas que tengan bajo su cuidado y custodia a un niño o niña, promover e impulsar un desarrollo igualitario de sus derechos, debiendo combatir o erradicar desde la más temprana edad las costumbres, tradiciones y prejuicios alentadores de una pretendida superioridad de un sexo sobre otro.

Artículo 19. Derecho al bienestar y a un sano desarrollo. Niñas y niños tienen derecho a vivir en condiciones que les aseguren un crecimiento sano y armonioso, en un sentido físico, mental, material, espiritual, moral y social.

Las madres tienen derecho, mientras están embarazadas o lactando, a recibir la atención médica y nutricional necesaria para dar seguimiento al desarrollo del producto de la concepción, de conformidad con el derecho que se consagra en este artículo y con el derecho a la salud integral de la mujer.

Artículo 20. Derecho a la protección de su integridad contra el maltrato y el abuso sexual. Niñas y niños tienen el derecho a ser protegidos contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o mental, su normal desarrollo o su derecho a la educación en los términos establecidos en el artículo 3o. constitucional. Las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, deberán diseñar campañas que promuevan una cultura de intolerancia hacia la violencia contra niños y niñas.



Las disposiciones normativas federales y estatales, deberán prever civil y penalmente las conductas que constituyen abusos físicos, emocionales y sexuales dentro de la familia, así como su sanción con el propósito de garantizar el resguardo de los derechos del niño dentro del seno familiar. Enunciativamente, se les protegerá cuando se vean afectados por:

- A. El descuido, la negligencia, el abandono, el abuso emocional, físico y sexual.
- B. La explotación, el uso de drogas y enervantes, la privación de su libertad y la trata.
- C. Conflictos armados, desastres naturales, situaciones de refugio o desplazamiento, y acciones de reclutamiento para que participen en conflictos armados.

Ningún niño o niña podrá formar parte de las fuerzas armadas o participar de manera activa o pasiva en cualquier órgano participante en un conflicto armado. Las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, deberán establecer en sus respectivas legislaciones la prohibición de todo castigo corporal como medio disciplinario dentro de la familia o cualquier contexto institucional que ejerza guarda o cuidados de niños y niñas.

Deberá abolirse cualquier práctica que reconozca como lícita la aplicación de un castigo corporal en contra de un niño o niña; asimismo deberá prohibirse todo castigo denigrante incluyendo la humillación, el acoso, el abuso o agresión verbal, el aislamiento o cualquier otra práctica que pueda causar daños psicológicos. Las instituciones públicas y privadas que ejerzan bajo cualquier modalidad la guarda y custodia de niños y niñas, deberán establecer de manera expresa estas prohibiciones dentro de sus normativas internas.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deben garantizar que la seguridad pública no sea justificación de violaciones a los derechos de niños y niñas y desarrollar programas de protección para aquellos que por sus circunstancias, se relacionan potencialmente o de hecho con temas de seguridad pública. Sus instituciones deberán contar con protocolos especiales para las fuerzas de seguridad pública relativas a la interacción con niños o jóvenes estipulando que ante la duda se deberá presumir la minoría de edad.

Artículo 21. Derecho a la Identidad. Este derecho se integra por los siguientes elementos:

- A. Tener un nombre y los apellidos de uno o ambos padres desde que nazca. Ser inscrito en el Registro Civil.
- B. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.
- C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban.
- D. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.

A fin de que niñas y niños puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada Entidad Federativa podrán disponer lo necesario para que la madre y/o el padre los registren, sin distinción alguna en virtud de las circunstancias de su nacimiento.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán prever en sus legislaciones las disposiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de este derecho; del mismo modo deberán prever los procedimientos necesarios para la recuperación de uno o todos los elementos de la identidad de un niño o niña cuando hayan sido privados de ellos. La incapacidad económica no podrá ser razón por la cual se le niegue al niño o niña el acceso a los procedimientos que le permitan esclarecer su identidad.

Artículo 22. Derecho a la salud. Niñas y niños tienen derecho a gozar de un estado de salud física y mental, el cual implica equilibrio y estabilidad. Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, se mantendrán coordinados a fin de:

- A. Reducir la mortalidad infantil.
- B. Asegurarles asistencia médica y sanitaria para la prevención, tratamiento y la rehabilitación de su salud, procurando que la misma no implique desplazamiento de sus comunidades o lugares de origen.



- C. Garantizar el acceso de niñas y niños a la seguridad social aún y cuando sus padres, tutores o personas que los tengan a su cuidado, no sean afiliados a las instituciones para tal efecto previstas o no cuenten con recursos económicos.
- D. Promover la lactancia materna.
- E. Combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada y de calidad.
- F. Fomentar los programas de vacunación.
- G. Ofrecer atención pre y post natal a las madres, de conformidad con lo establecido en esta ley.
- H. Atender de manera especial las enfermedades psiquiátricas, de adicción a las drogas, endémicas, epidémicas, de transmisión sexual y del VIH/SIDA, impulsando programas de prevención e información sobre ellas. Las Entidades y la Federación deben llevar a cabo las inversiones necesarias para crear o mantener la infraestructura que les permita atender este tipo de enfermedades en niños y niñas, o bien, deben realizar convenios de cooperación que permitan su atención garantizando que la falta de recursos no sea razón para privar a un niño de los servicios requeridos.

Se garantizará que el servicio de salud público brinde orientación, diagnóstico y tratamiento relativo a enfermedades de transmisión sexual de manera confidencial y accesible a niños y niñas a partir de los 12 años de edad, sin requerir para ello el consentimiento de sus padres.

En la atención de enfermedades que requieran internación, como las psiquiátricas, se debe garantizar que ningún niño o niña sea privado de su libertad en un centro destinado para atender enfermedades diferentes a las que padece, salvo que por determinación judicial se considere que tal medida se adopta en aras de proteger su interés superior.

En todo internamiento de un niño o niña se vigilará y garantizará el respeto a sus derechos y particularmente los medios, términos y parámetros necesarios para evaluar el tiempo que debe durar el internamiento.

Los programas de tratamiento y rehabilitación contra la adicción a las drogas deben prever en la medida de lo posible el trabajo, la intervención con la familia y el entorno inmediato del niño, procurando limitar al mínimo necesario la privación de la libertad del niño o niña o su contacto con la familia.

Toda institución pública o privada que tenga bajo su cuidado en modalidad de internación a niños o niñas, contará con mecanismos periódicos para la evaluación del proceso o tratamiento del niño, así como mecanismos efectivos y libres para que el niño denuncie cualquier abuso o violación a sus derechos ante autoridad competente e independiente de dicha institución o de su internamiento en la misma.

- I. Establecer las medidas tendientes a prevenir embarazos tempranos.
- J. Disponer lo necesario para que niñas y niños con discapacidad, reciban la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, les mejore su calidad de vida y equipare sus condiciones de vida con las de las demás personas, para garantizar el ejercicio de sus derechos.
- K. Establecer las medidas tendientes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de niños y niñas víctimas o sujetos de violencia familiar.
- L. Los servicios de salud pública en cada localidad deberán conocer y aprovechar debidamente los conocimientos indígenas sobre la medicina tradicional.
- M. Establecer la obligación de las instituciones de salud pública o privada, de atender de urgencia a todo niño o niña que así lo requiera, y brindarle el tratamiento médico que requiera hasta que su condición permita su traslado sin generar riesgo mayor para su salud.
- N. Establecer que toda institución pública o privada que brinde cuidados permanentes o temporales a niños y niñas cuente con procedimientos y personal capacitado en primeros auxilios.

Artículo 23. Libertad de expresión y derecho de acceso a la información. La libertad de expresión, pensamiento y conciencia de un niño o niña implica la posibilidad de que pueda emitir su opinión, ejercer su capacidad de análisis y crítica sobre cualquier tema sin temor a represalias de cualquier tipo en todos los ámbitos en los que viven, trátase de familia, escuela, sociedad o cualquier otro; asimismo contiene su derecho a recibir información cierta, siempre que así lo solicite y no exista alguna causa legalmente justificada para negar el acceso a la misma. Estas libertades se ejercerán sin mayor límite que las que establece la Constitución y dicte el respeto de los derechos de terceros. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán prever en sus legislaciones la protección a este derecho conforme a los siguientes lineamientos:



- A. El derecho a expresar opinión implica que se les tome su parecer respecto de:
 - a. Los asuntos que los afecten y el contenido de las resoluciones que les conciernen.
 - b. Que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas respecto a los asuntos de su familia o comunidad.
- B. Niñas y niños tienen derecho a la información. Este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño o niña. En cumplimiento de este derecho se establecerán disposiciones jurídicas federales y estatales y se diseñarán políticas para asegurar que ninguna institución pública niegue el acceso a información a un niño, ni requiera la autorización de sus padres o responsables legales para obtenerla.
- C. El ejercicio de estas libertades no podrá ser limitado o anulado por razones de raza, sexo, edad, religión, idioma o lengua, opinión, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales; no obstante, podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:
 - a. Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
 - b. Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.
- D. Todo ejercicio de protección, tutela o custodia por parte del Estado, directamente o a través de particulares designados para tal fin, deberá respetar plenamente la libertad del niño de expresión, pensamiento y conciencia.

Artículo 24. Libertad de Asociación. Niñas y niños tienen derecho de reunirse y asociarse. Las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, deben disponer lo necesario para que puedan ejercerlo sin más límites que los que establece la Constitución.

Artículo 25. Derecho al juego y el descanso. Niñas y niños tienen derecho al descanso y al juego, los cuales serán respetados como factores primordiales de su desarrollo y crecimiento. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, adoptarán las medidas normativas necesarias para garantizar lo siguiente:

- A. Que por ninguna razón o circunstancia, se les imponga a niños y niñas regímenes de vida, estudio, trabajo o reglas de disciplina que impliquen la renuncia o el menoscabo de este derecho.
- B. Que toda institución pública o privada que tenga bajo su cuidado a niños y niñas tiene la obligación de proveer los espacios y tiempos necesarios para su sano esparcimiento, juego y descanso.
- C. En aquellas instituciones que brindan atención de albergue o internamiento para niños, se debe garantizar el descanso y tiempo libre del niño o niña de por lo menos 14 horas diarias, principalmente el periodo de entre las 20:00 horas y las 8:00 horas.
- D. Las autoridades conforme a sus distintos ámbitos de competencia, deben incluir en su planeación e inversión urbanística la creación de espacios suficientes y equitativos para los niños y las niñas. En particular se deberá promover la existencia de espacios al aire libre con elementos de juego seguros que estimulen la actividad física y la creatividad. Será prioritaria la creación y mantenimiento de estos espacios en aquellas zonas de mayor pobreza o conflicto social.

La legislación deberá contener los estándares mínimos y requerimientos de seguridad de los juegos infantiles que se instalen en lugares públicos y privados.

- E. Los sistemas de información especializados de los distintos ÓRGANOS-INFANCIA, deben monitorear y mantener un registro actualizado de la cantidad y calidad de parques y áreas para el esparcimiento y juego infantil existentes en el ámbito de sus competencias y así generar recomendaciones para mejorar los mismos.
- F. La prohibición constitucional de contratar laboralmente a menores de 14 años bajo cualquier circunstancia. A los que infrinjan tal prohibición y que además pongan en peligro su integridad y desarrollo, se les impondrán las sanciones establecidas para tales efectos en las disposiciones penales federal, estatal y del Distrito Federal.



Artículo 26. Derecho a tener una cultura y a acceder a la cultura. Todo niño y niña tienen derecho a poseer y practicar las tradiciones de su cultura, así como a acceder a otras manifestaciones culturales, con la única limitante del ejercicio, protección y respeto de sus propios derechos.

- A. Las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, establecerán la obligación de los padres de brindar orientación y educación a sus hijos conforme a sus tradiciones y creencias en apego al ejercicio de los derechos de niños y niñas.
- B. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán desarrollar programas culturales y artísticos para promover la producción y el consumo de las mismas en niños y niñas.
- C. Las niñas y los niños que pertenezcan a una comunidad, etnia o grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social, con la única limitación del respeto a los derechos que la Constitución y los Tratados Internacionales reconocen en favor de la infancia.

TÍTULO QUINTO LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS

Artículo 27. Sin perjuicio de lo previsto en la normatividad aplicable a los medios de comunicación masiva, las autoridades federales, en el ámbito de sus competencias, procurarán verificar que éstos:

- A. Difundan información y materiales que sean de interés social y cultural para niñas, niños y adolescentes, de conformidad con los objetivos de educación que dispone el artículo 3o. de la Constitución y los Tratados Internacionales signados por México.
- B. Eviten la emisión de información contraria a los objetivos señalados y que sea perjudicial para su bienestar o contraria con los principios de paz, no discriminación y de respeto a todas las personas.
- C. Difundan información y materiales que contribuyan a orientarlos en el ejercicio de sus derechos, les ayude a un sano desarrollo y a protegerse a sí mismos de peligros que puedan afectar a su vida o su salud.
- D. Aseguren que la programación infantil no tenga contenidos programáticos o comerciales que por cantidad o calidad sean perjudiciales para el bienestar de la infancia.
- E. Garanticen la cantidad y calidad suficiente de contenidos infantiles en lengua indígena en las localidades de población indígena del país.

Las autoridades federales en coordinación con los Estados y el Distrito Federal, tendrán las siguientes obligaciones respecto a la regulación de los medios de comunicación y la protección de los derechos de niñas y niños:

- A. Propondrán la celebración de convenios con los medios de comunicación para mejorar los contenidos de la programación infantil procurando que la misma promueva la paz, respeto, igualdad y salud.
- B. Harán el máximo esfuerzo para detectar, investigar e impedir actividades de pornografía infantil a través de cualquier medio impreso o electrónico.
- C. Vigilarán que no se difunda o publique información en horarios de clasificación A, con contenidos perjudiciales para la formación de niñas y niños, su salud y hábitos alimenticios, que promueva la violencia o haga apología del delito y la ausencia de valores; sancionarán todo acto que contravenga esta disposición.
- D. Vigilarán que se clasifiquen los espectáculos públicos, las películas, los programas de radio y televisión, los videos, los impresos y cualquier otra forma de comunicación o información que pueda ser perjudicial para el bienestar de niñas y niños o que atente contra su dignidad.



TÍTULO SEXTO GARANTÍAS PROCESALES DE NIÑAS Y NIÑOS

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 28. La Federación, los Estados y el Distrito Federal tomarán las medidas normativas necesarias para asegurar que todo niño tenga los derechos en materia procesal que se consagran en esta Ley.

Artículo 29. Todo niño y niña podrá ejercer acción formal o jurisdiccional en defensa propia de sus derechos e integridad; asimismo podrá presentar denuncias libremente, aún sin o contra la autorización de sus padres, tutores, representantes legales o quien sea responsable de su cuidado. Cuando el niño o la niña no tuviere el apoyo de sus representantes legales para iniciar dicha acción, el Estado deberá designar un tutor para efectos de su representación legal en el asunto.

Artículo 30. Deberá garantizarse que la participación de un niño o niña en cualquier procedimiento judicial sea adecuada a su edad y grado de desarrollo; particularmente que el personal que interactúe con él o ella durante un trámite o diligencia judicial o ministerial, cuente con la capacitación necesaria para el adecuado trato a los niños y niñas.

Artículo 31. Todo niño y niña tiene derecho a un efectivo acceso a un medio jurisdiccional y administrativo para la protección de sus derechos de acuerdo a su edad y grado de desarrollo. Para tal las autoridades dentro de sus ámbitos de competencia, tomarán las medidas normativas necesarias para garantizar en todo procedimiento civil, penal, administrativo, familiar o de cualquier otra índole que garantice:

- A. Los medios especializados para declarar o ser escuchado o escuchada considerando su edad y grado de desarrollo por personal capacitado y en un lugar adecuado y privado.
- B. Su identidad será confidencial y conocida únicamente por aquellos con interés directo en el asunto, del mismo modo deberá asegurarse que pueda efectuar cualquier participación en el proceso en privado.
- C. Cuando el niño o niña tuviere alguna discapacidad, se le preste la asistencia necesaria para hacer efectiva su participación en resguardo de sus derechos en igualdad de condiciones a los demás niños y niñas.
- D. Se evite su participación repetitiva u ociosa en una diligencia o procedimiento; y en caso de que la misma sea necesaria con fundamento en una orden judicial el niño o niña sea atendido con la máxima eficiencia para que su participación sea lo más breve posible y que pueda retirarse inmediatamente en cuanto haya terminado su participación directa.
- E. Se le exima de todo requisito formal para presentar opiniones, peticiones o quejas ante cualquier autoridad judicial o ministerial, brindándole la más amplia suplencia para tal efecto.
- F. Se le brinde toda la asistencia necesaria para su protección y recuperación cuando ha sido víctima o testigo de algún delito.
- G. Sólo personal especializado en materia de infancia practique las pruebas periciales que se relacionen con el niño o niña.
- H. Se tomen las medidas necesarias para evitar al máximo de las posibilidades la afectación emocional a consecuencia de su participación en el procedimiento.
- I. Personal capacitado le explique de manera adecuada, conforme a su edad y grado de desarrollo, en qué consiste la diligencia o procedimiento en el que participare respondiendo claramente a todas sus dudas o preguntas.
- J. Se valore jurídicamente toda declaración o prueba en la que participe el niño o niña en consideración de su edad y grado de desarrollo, siendo la nulidad una excepción que deberá estar fundada y motivada por el juez.
- K. Reciba la protección necesaria en contra de cualquier amenaza o represalia a consecuencia de su participación en el proceso.
- L. La autoridad judicial, esté obligada para actuar oficiosamente en pro de la protección del interés superior del niño, aún cuando esto no forme parte de la litis presentada y en caso de ser necesario, requiera la designación de un tutor para efectos de representar los intereses del niño o la niña.



- M. En aquellos casos en que se ve afectado el interés superior del niño la autoridad judicial deberá suplir la queja para proteger los derechos del niño o la niña.
- N. Toda autoridad está obligada a brindar al niño o la niña, la orientación necesaria para el resguardo y restitución de sus derechos aún sin el consentimiento de sus padres.

Artículo 31. Sin menoscabo al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo anterior; en los procedimientos de orden penal, se estipularán las siguientes garantías respecto a la participación de niños y niñas:

- A. Todo delito cometido en contra de un niño o niña será investigado de manera oficiosa.
- B. Será protegido de tener contacto auditivo o visual con su agresor durante el procedimiento.
- C. Cuando un Ministerio Público tenga conocimiento de un posible delito denunciado por un niño y que sus representantes legales se opongan a que se presente la denuncia o investiguen los hechos o que significativamente entorpezcan la misma, deberá dar aviso inmediato a juez competente para que éste designe tutor para efectos de la representación de los intereses del niño en la averiguación previa y en su caso el proceso penal. De igual modo deberá hacerse del conocimiento del órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia que resulte competente.

Artículo 32. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán adoptar las medidas normativas necesarias para garantizar que los órganos especializados para la promoción y protección de los derechos de la infancia operen un sistema de protección a la infancia que contemple mínimamente:

- A. Su protección inmediata.
- B. El resguardo de su situación jurídica.
- C. Los servicios de asistencia necesaria para su recuperación y restitución de derechos.
- D. El fortalecimiento y ayuda a su familia en la mayor medida de lo posible conforme al interés superior del niño.
- E. La investigación de cualquier delito cometido en su contra,
- F. El seguimiento y valoración de su desarrollo hasta quedar garantizada la restitución de sus derechos.

Para tal fin se deberán establecer en las legislaciones de forma precisa, las responsabilidades exclusivas y específicas de los diversos órganos públicos encargados de estas funciones, así como un responsable único del seguimiento y coordinación de las diversas intervenciones necesarias a favor del niño, incluyendo el seguimiento y valoración para la restitución de los derechos de las y los niños cuando estos se vean afectados.

Artículo 33. Sólo a través de una resolución judicial podrá un niño o niña ser separado o separada de su familia, designado tutor o ser puesto o puesta bajo la custodia provisional o permanente de alguien. Como única excepción a esta disposición se admitirá la determinación de medidas provisionales previstas por ley con la intención de brindar protección a los niños y las niñas, mismas que no deberán bajo ninguna circunstancia durar más tiempo del indispensable para dar vista a un juez competente del asunto.

Las autoridades establecerán las normas y los mecanismos necesarios a fin de que, siempre que una niña o un niño se vean privados de su familia de origen, se procure su reencuentro con ella. Asimismo, se tendrá como prioritaria la necesidad de que niñas y niños, cuyos padres estén separados tengan derecho a convivir o mantener relaciones personales y trato directo con ambos, salvo que de conformidad con la ley, la autoridad determine que ello es contrario al interés superior del niño.

CAPÍTULO II

INFRACCIONES DE NIÑOS Y NIÑAS A LA LEY PENAL

Artículo 34. Los procedimientos a los que se someta a un niño o niña que presuntamente haya infringido la ley penal, deberán respetar todas las garantías procesales dispuestas en la Constitución y los Tratados Internacionales, particularmente las siguientes:

- A. Garantía de presunción de inocencia, conforme a la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario.
- B. Garantía de celeridad, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios.
- C. Garantía de defensa, que implica el deber de informarle en todo momento, de los cargos que existen en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor



- de oficio, para el caso de que el niño o niña o su representante legal no lo designe; garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo, ni contra sus familiares; permitirle que esté presente en todas las diligencias judiciales que se realicen y que sea oído, aporte pruebas e interponga recursos.
- D. Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial.
 - E. Garantía de contradicción, que obliga a dar a conocer oportunamente, a la niña o niño sujeto a un proceso, todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que pueda manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos.
 - F. Garantía de oralidad en el procedimiento, que lleva a que se escuche directamente a la niña o niño implicado en el proceso.
 - G. La privación de libertad de niños y niñas procederá como último recurso para la aplicación de una sanción.

Artículo 35. Además de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, las normas determinarán las bases para asegurar a niñas y niños lo siguiente:

- A. Que no sean sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- B. Que no sean privados de su libertad de manera ilegal o arbitraria. La detención o privación de la libertad del un niño o niña se llevará a cabo de conformidad con la ley.
- C. Que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el periodo más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia.
- D. Que de aquellos niños o niñas que infrinjan la ley penal, su tratamiento o internamiento sea distinto al de los adultos y, consecuentemente se encuentren internados en lugares diferentes de ellos. Para tal fin se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento.
- E. Que de conformidad con el inciso que antecede, se promuevan códigos o leyes en los que se establezcan procedimientos y autoridades especializadas en el tratamiento de niños y niñas que han infringido la ley penal.
- F. Que en el tratamiento a que se refiere el inciso anterior, se considere la importancia de promover la reintegración o adaptación social del niño o niña y para que asuma una función constructiva en la sociedad.
- G. Que entre las medidas de tratamiento que se apliquen a los niños y niñas que infrinjan la ley penal, se encuentren las siguientes:
 - a. El cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, colocación de hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que sean tratados de manera apropiada para su reintegración y adaptación social, en función de su bienestar, cuidando que la medida aplicada guarde proporción entre las circunstancias de su comisión y la sanción correspondiente.
 - b. En las leyes penales se diferenciarán las medidas de tratamiento e internamiento para aquellos casos que se infrinja la ley penal, cuando se trate de delitos graves o de delincuencia organizada por los mismos niños o niñas, ante lo cual se podrán prolongar o aumentar las medidas de tratamiento y en último caso, optar por la internación.
 - c. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA y a resolución judicial que autoriza su internamiento, deberá establecer claramente y en acuerdo formal con la institución que recibe al niño o niña, la periodicidad, medios y parámetros para evaluar su desarrollo y la continuación de su internamiento. En particular dicha evaluación deberá considerar la opinión del niño o niña sobre su proceso o tratamiento y se deberá garantizar que cuente con medios efectivos y libres para denunciar cualquier abuso o violación a sus derechos ante autoridad competente e independiente de dicha institución.
- H. Que todo aquel niño o niña que presuntamente ha infringido las leyes penales, tenga derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos. Consecuentemente, se promoverá el establecimiento de Defensores de Oficio Especializados.
- I. Que en los casos en que se presuma que un niño o niña han infringido las leyes penales, se respete el derecho a la presencia de sus ascendientes, tutores, custodios o de quienes estén responsabilizados de su cuidado.



- J. Que a los niños o niñas que se prive legalmente de su libertad, sean tratados respetando sus derechos humanos y la dignidad inherente a toda persona.
- K. Que los niños y niñas que sean privados de su libertad tengan derecho a mantener contacto permanente y constante con su familia, con la cual podrá convivir, salvo en los casos que lo impida el interés superior del niño.
- L. Que los niños y niñas puedan ejercer cuando así lo soliciten, el derecho de ejercer su propia defensa aún sin la anuencia de sus representantes legales.

Artículo 36. El niño o niña que sea menor de 12 años y sea acusado de la infracción de normas penales quedará sujeto a la competencia del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la Entidad Federativa en la que se encuentre, el cual deberá brindarle protección y asistencia a el y a su familia.

TÍTULO SÉPTIMO PROCURACIÓN DE LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS

Artículo 37. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, procurarán implementar los mecanismos necesarios para proteger los derechos de niños y niñas, basada en los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales firmados por México.

Artículo 38. Para una mejor defensa y protección de los derechos de niñas y niños a nivel nacional, los ÓRGANOS-INFANCIA que la Federación, el Distrito Federal y los Estados establezcan, en el ámbito de sus respectivas competencias, contarán con el personal capacitado y serán instancias especializadas con funciones de autoridad para la efectiva procuración del respeto de tales derechos.

Artículo 39. Las instituciones señaladas en el artículo anterior, tendrán las facultades siguientes:

- A. Vigilar la observancia de las garantías constitucionales que salvaguardan los derechos de niñas y niños, las disposiciones contenidas en los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país en los términos del artículo 133 Constitucional y las previstas en la legislación aplicable.
- B. Representar legalmente los intereses de niñas y niños ante las autoridades judiciales o administrativas, sin contravenir las disposiciones legales aplicables.
- C. Conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar cuando se vulneren los derechos y garantías de niñas y niños.
- D. Denunciar ante el Ministerio Público todos aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niños y niñas, coadyuvando en la averiguación previa.
- E. Promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones en favor de la atención, defensa y protección de los derechos de niñas y niños.
- F. Asesorar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado en lo relativo a la protección de sus derechos.
Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en favor de la atención, defensa y protección de sus derechos y hacerlos llegar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado para su incorporación en los programas respectivos.
- G. Ejercer de manera exclusiva la tutela de niños y niñas Ello, sin menoscabo de la posibilidad de que las y los niños puedan quedar bajo la custodia provisional de alguna institución o familia sustituta, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- H. Las demás que le confieran expresamente las disposiciones legales aplicables.

Artículo 40. El Gobierno Federal promoverá la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, Estados y Municipios, a efecto de realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 41. Las instituciones podrán contar con órganos consultivos, de apoyo, evaluación y coordinación en el ejercicio de sus funciones, en los que participarán las autoridades competentes y representantes del sector social y privado reconocidos por sus actividades en favor de los derechos de la infancia.





TÍTULO OCTAVO NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN VULNERABLE

Artículo 42. A fin de procurar para niñas y niños el ejercicio igualitario de todos sus derechos, se atenderá, al aplicarse esta ley, a las diferencias que afectan a quienes viven privados de sus derechos, la Federación, el Distrito Federal y los Estados promoverán lo necesario para implementar las medidas para que se les pueda restituir en el goce de los mismos a la brevedad posible.

CAPÍTULO I NIÑOS Y NIÑAS SEPARADOS DE SUS FAMILIAS

Artículo 43. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, adoptarán las medidas normativas necesarias para garantizar que toda autoridad que tome una decisión provisional o cautelar sobre la separación de un niño y su familia, escuche al niño para efectos de tomar dicha determinación. Deberán también establecer las siguientes disposiciones:

- A. Que previo a determinar la separación del niño o niña de su familia, sea considerada la necesidad de brindar apoyos u orientación para dicha familia a fin de que se pueda evitar la separación.
- B. Que toda alternativa de cuidado con la familia hasta el cuarto grado de relación o con personas que de manera predominante han asumido el cuidado de un niño o niña y que constituyen figuras significativas para él o ella, sean exploradas y agotadas antes de que se tome una determinación para colocar al niño bajo cuidados institucionales o para optar porque lo adopten.
- C. Las que garanticen que los medios a través de los cuales el Estado asume, cuando sea necesario y se hayan agotado los medios posibles dentro de la familia, un papel sustitutivo de la familia para garantizar la protección del niño o niña, se desarrollen considerando de manera explícita la menor separación con aquella, la restitución de derechos y el desarrollo de tal intervención hasta la emancipación del niño.
- D. Toda autoridad está obligada a brindar la mayor información posible a hijos sobre el paradero de sus padres y a padres sobre el paradero de sus hijos.
- E. La pérdida de patria potestad o cualquier limitación de los derechos de los padres con respecto a sus hijos se determinarán conforme al interés superior del niño y en razón de los agravios que directa o indirectamente les ocasionen un perjuicio.

CAPÍTULO II NIÑOS Y NIÑAS EXPÓSITOS O SUSTRÁIDOS ILEGALMENTE

Artículo 44. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la Federación, los Estados o el Distrito Federal, conforme a las competencias que cada uno tiene, será el responsable de la identificación y asistencia de niños expósitos, restituyendo en el menor tiempo posible sus derechos de identidad.

Artículo 45. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA local respectivo en el ámbito de la coordinación interinstitucional, dará aviso inmediato al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia federal a fin de facilitar la identificación de niñas y niños extraviados o sustraídos ilícitamente, así como para la integración de la información al Sistema Federal Único de Información para la búsqueda y restitución de niños y niñas. El órgano de promoción y protección a los derechos de la infancia Federal deberá diseñar y mantener actualizado un sistema único de búsqueda y restitución de niños, quedando obligada a informar a toda autoridad que se lo requiera para verificar si un niño se encuentra o no en ella.

El ejecutivo en el ámbito de sus atribuciones promoverá convenios a fin de que cada entidad informe de todo niño extraviado, sustraído o localizado para que se mantenga actualizado el sistema a nivel nacional

Artículo 46. Toda niña o niño expósito, abandonado, desplazado o evacuado que ha sido separado de su familia, deberá contar con un registro incluyendo fotografía y datos personales, y ubicación actual que será compartido con el ORGANO-INFANCIA local y federal para el resguardo de su identidad y la inmediata comunicación con sus familiares.





Artículo 47. Ningún niño o niña, abandonado o expósito, será dado en adopción o custodia definitiva sin verificar y en su caso considerar, si ha sido denunciada su desaparición o sustracción ilegal, para lo cual la autoridad judicial, deberá solicitar un certificado al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA respectivo donde conste que no aparece Registro Nacional para la Búsqueda y Restitución de Niños y Niñas.

Los estados tomarán las medidas normativas y legislativas para garantizar, en todo procedimiento de restitución de niños sustraídos ilegalmente el resguardo de su integridad emocional causándole al niño la menor afectación posible. Y que en todo juicio relativo a la verificación de excepciones a la restitución el niño deberá ser escuchado, de manera adecuada, por el juez.

CAPÍTULO III **NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES**

Artículo 48. El gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal está obligado a brindar protección a todo niño o niña migrante no acompañado, garantizando el resguardo de sus derechos, particularmente su integridad emocional y determinando conforme al interés superior del niño y en la mayor medida de lo posible, la reintegración a su núcleo familiar de origen y regularización de su situación jurídica.

Artículo 49. Cualquier autoridad que tenga información sobre una niña o niño migrante no acompañado, dará notificación inmediata al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA local o federal para su protección.

Artículo 50. Cuando una trabajadora o trabajador migrante sea privado de su libertad por sentencia o prisión preventiva, y tenga hijos en el territorio nacional o la localidad de su detención, se le dará vista inmediatamente al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la localidad, a fin de que brinde la protección y asistencia necesaria a la familia e hijos del trabajador o trabajadora.

Artículo 51. El gobierno federal, estatal y del Distrito Federal preverá una atención inmediata a toda solicitud recibida por un niño o niña, o sus padres para ingresar al país, para efectos de reunificación familiar. Las autoridades estarán obligadas a prestar asistencia en el máximo de sus posibilidades a toda niña o niño, mexicano o extranjero, de quien en el ámbito de sus competencias tengan conocimiento de que por razones migratorias se ha visto separado de su familia para que pueda reunirse con ella.

Artículo 52. Toda niña o niño migrante, acompañado o no por sus familiares, gozará del pleno ejercicio de sus derechos mientras se encuentre en territorio mexicano. El gobierno federal deberá velar que cuando por cualquier motivo su estancia en el país rebase los dos meses, el niño o niña tenga acceso a la educación pública con la mayor integración posible a la comunidad.

Artículo 53. Toda niña o niño migrante en territorio mexicano tendrá pleno acceso a servicios de salud básica que necesitara. Si estuviere acompañado de su familia, no podrá ser separado de ellos. Para tal efecto las autoridades preverán los centros de atención necesarios para albergar a familias migrantes. Estos centros podrán albergar también a niñas y niños migrantes no acompañados, pero deberán resguardar que los dormitorios, baños y demás espacios privados de estas niñas y niños estén separados de los espacios privados familiares.

Artículo 54. Ninguna niña o niño podrá ser privado de su libertad por razones migratorias en centros destinados para adultos.

Artículo 55. Toda niña o niño migrante no acompañado extranjero que solicite refugio al Estado Mexicano lo obtendrá a través de un procedimiento que se desarrolle en consideración de su edad y grado de desarrollo y le brinde la más amplia protección durante el mismo.





Artículo 56. Las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal adoptarán las medidas necesarias para la localización y reunificación familiar de la niña o niño migrante no acompañado, obrando siempre conforme a su interés superior y asegurándole la misma protección que se brinda a una niña o niño no migrante cuando su familia no puede ser localizada.

Artículo 57. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA local será el encargado de asegurar la protección y asistencia necesaria para la niña o el niño, así como de garantizarle representación legal ante los trámites y procedimientos necesarios para la regularización de su estatus migratorio y para cualquier modificación a su situación jurídica relativa a su custodia o tutela.

CAPÍTULO IV

NIÑOS Y NIÑAS PERTENECIENTES A ETNIAS, GRUPOS O COMUNIDADES INDÍGENAS

Artículo 58. La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán a través de los ÓRGANOS-INFANCIA, intérpretes suficientes para atender las necesidades de los pueblos indígenas presentes en su localidad, mismos que tendrán la obligación de asistir a cualquier niño o niña que no hable castellano con dominio suficiente para tener acceso a cualquier servicio público existente destinado para la infancia.

Artículo 59. A ningún niño o niña se le podrá negar un servicio público en razón de hablar lengua indígena. La institución que brinde un servicio a un niño o niña que hable únicamente lengua indígena o cuyo dominio del castellano fuera insuficiente, solicitará el apoyo del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA para tener un intérprete.

Artículo 60. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, garantizarán la suficiencia en capacidad y calidad de maestros en las diversas lenguas indígenas del país, para brindar servicios de educación bilingüe a todos los niños pertenecientes a comunidades indígenas según sea requerido en cada región. Así mismo contarán con materiales educativos suficientes publicados en las diversas lenguas indígenas. Los pueblos indígenas deberán contar con la misma proporción de escuelas bilingües por población que el resto de la población Mexicana.

Artículo 61. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, sostendrán una inversión creciente en la infraestructura, materiales y personal necesario para garantizar la educación bilingüe de todo niño o niña indígena del país; basarán su planeación presupuestal en un diagnóstico actualizado de manera anual emitido por la Secretaría de Educación Pública con respecto a la cobertura de educación bilingüe en el país.

Artículo 61. La educación bilingüe tendrá como propósito que el niño o niña que habla lengua indígena además de dominar el castellano, recupere su lengua originaria.

Artículo 62. Las autoridades educativas dentro de sus distintos ámbitos de competencia, desarrollarán programas de becas para promover la educación básica, media y superior de los niños y niñas indígenas del país.

Artículo 63. Las instituciones de salud pública deberán contar con servicios bilingües en aquellos lugares donde exista por lo menos un pueblo indígena dentro del área geográfica que les corresponde conforme a su jurisdicción, cuando se trate de atender a un niño o niña indígena podrán solicitar el apoyo del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la Entidad.

Artículo 64. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán garantizar mediante disposiciones normativas y administrativas, que todo pueblo indígena cuente con por lo menos con un medio público y gratuito de transporte, que funcione diariamente para comunicar a su población con los servicios de salud y de educación bilingües más cercanos, a fin de proteger los derechos de niños y niñas indígenas.





CAPÍTULO V

NIÑOS Y NIÑAS QUE TRABAJAN

Artículo 65. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecerán en sus respectivas legislaciones la prohibición de contratar niños o niñas menores de 14 años cumplidos para trabajar. El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA que corresponda intervendrá en aquellos casos en donde tenga conocimiento que han sido presuntamente vulnerados los derechos de las y los niños, o bien cuando existan condiciones que puedan ser inadecuadas para ellas y ellos.

Los estados deberán promover oportunidades de empleo para jóvenes que sean formativas y promuevan su desarrollo laboral o profesional futuro creando convenios y políticas junto con el sector privado.

CAPÍTULO VI

NIÑOS Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 66. Para efectos de esta ley, se considera que un niño o niña vive con una discapacidad cuando posee una alteración funcional física, intelectual o sensorial, que le impide realizar una actividad propia de su edad y medio social, y que implica desventajas para su integración familiar, social, educacional o laboral.

Artículo 67. Las niñas y los niños con discapacidad física, intelectual o sensorial no podrán ser discriminados por ningún motivo. Independientemente de los demás derechos que reconoce y otorga esta ley, tienen derecho a desarrollar plenamente sus aptitudes y a gozar de una vida digna que les permita integrarse a la sociedad, participando, en la medida de sus posibilidades, en los ámbitos escolar, laboral, cultural, recreativo y económico.

Artículo 68. La Federación, el Distrito Federal, y los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán normas tendientes a:

- A.** Reconocer y aceptar la existencia de la discapacidad. Garantizar su derecho a que se implementen las especiales necesarias para hacer efectivos los demás derechos.
- B.** Ofrecer apoyos educativos y formativos para padres y familiares de niñas y niños con discapacidad, a fin de aportarles los medios necesarios para que puedan fomentar su desarrollo y vida digna.
- C.** Promover acciones interdisciplinarias para el estudio, diagnóstico temprano, tratamiento y rehabilitación de las discapacidades de niños y niñas que en cada caso se necesiten, asegurando que sean accesibles a las posibilidades económicas de sus familiares.
- D.** Fomentar centros educativos especiales y proyectos de educación especial que permitan a niñas y niños que viven con una discapacidad, integrarse en la medida de su capacidad a los sistemas educativos regulares. Dispondrán de cuidados elementales gratuitos, acceso a programas de estimulación temprana, servicios de salud, rehabilitación, esparcimiento, actividades ocupacionales, así como a la capacitación para el trabajo, para lo cual se promoverá, de no contarse con estos servicios, a su creación.
- E.** Adaptar el medio que rodea a niñas y niños que viven con una discapacidad a sus necesidades particulares. Las autoridades deben verificar que todos los servicios públicos existentes para la infancia sean incluyentes para niños y niñas con discapacidad. Únicamente ante la imposibilidad justificada de que el servicio se preste en tales condiciones, se desarrollarán de manera supletoria, equivalente o separada los mismos servicios públicos para niños o niñas con discapacidad.

Artículo 69. La Federación, el Distrito Federal y los Estados en coordinación con las autoridades de salud respectivas, deberán tomar las medidas necesarias para conocer y estudiar las causas principales de discapacidad en niños y niñas en su localidad. Para tal efecto deberán establecer la periodicidad con la que emitirán diagnósticos y recomendaciones para prevenir dicha discapacidad. En la realización de estas





investigaciones también se dará cuenta de las condiciones de vida de niños y niñas con discapacidad y las limitaciones que enfrentan para el goce de sus derechos con la finalidad de detectar y emprender acciones de corrección necesarias.

Artículo 70. La Federación, el Distrito Federal y los Estados a través de disposiciones normativas y políticas, garantizarán que los tribunales y órganos de procuración de justicia cuenten con los medios necesarios y suficientes para que niños y niñas con discapacidad puedan acceder a la justicia. Entre otras, estas medidas deberán contemplar la accesibilidad física, intérpretes para niños o niñas con deficiencias de audición, personal especializado para la toma de declaraciones y acompañamiento de niños o niñas con discapacidad mental y personal disponible para hacer lectura de cualquier parte del expediente que involucre a un niño o niña con impedimento visual.

Artículo 71. Las instituciones de educación pública y privada, deberán capacitar a los maestros de nivel preescolar, guardería, cuidado extraescolar y primaria para la identificación temprana de una discapacidad en niños y niñas. Ante la detección y sin llevar a cabo acciones que suspendan la asistencia del niño a la escuela, la institución los canalizará a organismos donde puedan recibir más información especializada, así como tratamientos. Sólo en caso de que una autoridad de salud determine con base en pruebas fehacientes y mediante un certificado, que la discapacidad detectada debe recibir un tratamiento que exige que el niño o niña acudan a un centro educativo especial, se podrá separar al mismo de la escuela originaria.

Artículo 72. Cuando fuera necesario el internamiento de un niño o niña con discapacidad para su atención adecuada, se buscará en la mayor medida de lo posible que pueda pasar días de descanso con su familia dentro del entorno comunitario de la misma. Todo tratamiento de un niño con discapacidad deberá en la medida de lo posible tomar en consideración la opinión del niño o niña conforme a su edad y grado de desarrollo.

CAPÍTULO VII NIÑOS Y NIÑAS EXPLOTADOS SEXUALMENTE

Artículo 73. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, mediante las autoridades competentes deberán difundir ampliamente información para la prevención de la explotación sexual comercial de niños y niñas. En particular deberán alertar a la población de cada localidad sobre los mecanismos conocidos para la captación o engaño de víctimas. Para tal fin las campañas de difusión deberán desarrollarse con base en la información conocida por las diversas instituciones de la localidad sobre modus operandi. En particular la información deberá entre otras generar recomendaciones específicas para prevenir dicha explotación en el uso de internet y para niños y niñas migrantes.

Artículo 74. Las autoridades de seguridad pública en coordinación con el ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la localidad, conforme a sus competencias, mantendrán datos actualizados sobre la incidencia y contexto relativo a la explotación sexual comercial de niños y niñas, para poder diseñar estrategias efectivas para su combate y su prevención. Deberán compartir esta información con las demás instituciones públicas.

Artículo 75. La Federación, los Estados y el Distrito Federal legislarán de forma precisa, la tipificación como delitos graves que se persiguen de oficio en los códigos penales correspondientes: la pornografía infantil, prostitución de niños o niñas, tráfico, trata o turismo de niños o niñas con fines sexuales. En todos estos delitos deberá considerarse dentro del tipo penal aquellas acciones realizadas por quien produce o facilita la acción, quien la consume y quien se beneficia directamente de ella. Considerarán la complicidad y participación, la tentativa y la responsabilidad de personas morales. Estas acciones deberán siempre ser tratados como delito grave e investigados de manera oficiosa .

Artículo 76. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, determinarán en sus respectivas legislaciones como la edad de consentimiento sexual los 12 años, será la misma para niños y niñas. Los delitos sexuales cometidos en contra de personas menores de esta edad deberán ser tipificados con mayor gravedad;





estos delitos no requerirán la comprobación de la violencia, dado que se presumirá violencia psicológica debido a la incapacidad de consentimiento sexual de la víctima.

Artículo 77. Los delitos relativos a la explotación sexual comercial de niños y niñas darán lugar a la extradición. Se dará protección inmediata y mediata a toda víctima o testigo de explotación sexual comercial de niños o niñas para el resguardo de su integridad, identidad y su recuperación. Cuando exista duda con respecto a la edad de la víctima, deberá suponerse la minoría hasta que se compruebe lo contrario. Las autoridades competentes deberán garantizar la formación especializada en el tratamiento de este tipo de delitos particularmente cuando son cometidos en contra de niños o niñas.

CAPÍTULO VIII

ALBERGUES, CENTROS DE ATENCIÓN O CENTROS DE ACOGIDA DE NIÑOS Y NIÑAS

Artículo 78. La Secretaría de Desarrollo Social en lo que compete a la federación y el órgano que designe cada estado supervisarán las instituciones públicas y privadas que brindan servicios de albergue, verificando que cada niña o niño que allí se encuentre cuente con situaciones jurídicas regularizadas judicialmente o bien se encuentren internados con autorización de ambos padres conforme a los requisitos de ley. Cuando se detecte a una niña o niño que no cuente con la protección legal para encontrarse allí albergado, se dará vista inmediata al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA competente para que brinde la asistencia necesaria. También deberá dar vista inmediata al Ministerio Público competente para que intervenga en lo procedente.

Se establecerán en las legislaciones respectivas, los criterios, mecanismos, periodicidad y parámetros de evaluación se utilizan para supervisar a las instituciones públicas o privadas que ofrecen servicios de albergue a niños o niñas debiendo estas dar cumplimiento a las diversas directrices en la materia signadas por el estado mexicano..

Artículo 79. La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de albergues temporales operados por los órganos de asistencia social competentes. Todos los niños y niñas que estén albergados en instituciones públicas, deben ser protegidos y recibir el apoyo y seguimiento por parte del ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de cada localidad, durante el proceso de búsqueda de sus familiares y hasta el momento de la reintegración a su familia, su familia extendida, a falta de esta una familia sustituta o en última instancia a una institución pública o privada adecuada buscando siempre respetar el derecho del niño a un medio familiar estable en la mayor medida de lo posible.

Artículo 80. La Secretaría de Desarrollo Social en lo que compete a la federación y el órgano que designe cada estado, brindarán asistencia en el área de sus competencias, a las organizaciones civiles que ofrezcan servicios de albergue a niños y niñas, a fin de que se realicen las gestiones legales que correspondan para regularizar la situación jurídica de los niños y niñas bajo su cuidado.

Artículo 81. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, garantizarán mediante disposiciones normativas que cuando un Ministerio Público tuviere conocimiento de una organización pública o privada que tuviere bajo su cuidado a niños y niñas, sin contar con la autorización legal para ostentar su custodia, tutela o autorización de ambos padres para efectos de sus cuidados provisionales, dé aviso de forma inmediata al ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA de la localidad, para que brinde la asistencia necesaria a los niños y las niñas ahí hospedados, y a la organización para que un término no mayor de diez días hábiles rinda informe sobre los avances hacia la regularización de la situación jurídica de los niños y las niñas..

El ÓRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA deberá dar fe de cada uno de los niños y niñas que se encuentran allí albergados, verificar que no exista riesgo o peligro para ellos, solicitando en caso de considerarlo oportuno, la asistencia del Agente del Ministerio Público que resulte competente.

Artículo 82. La Federación, los Estados y el Distrito Federal mediante disposiciones normativas y políticas públicas, y a través de los ÓRGANOS INFANCIA que resulten competentes, tendrán la responsabilidad de la





detección, formación, orientación y selección de familias sustitutas capaces de asumir la custodia o tutela de niños y niñas separados de sus familias; dichas autoridades también darán seguimiento al bienestar de los niños dentro de esas familias.

Artículo 83. En la mayor medida de lo posible se buscará evitar la separación de hermanos cuando deban ser separados de sus padres. En todo caso, cuando su colocación no pueda mantenerlos juntos, deberá promoverse el contacto libre y frecuente entre hermanos y otros miembros de la familia.

TÍTULO OCTAVO

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO A LA LEY

Artículo 84. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por las instituciones especializadas de procuración que se prevén en este ordenamiento, con multa por el equivalente de una hasta quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Artículo 85. En casos de reincidencia o particularmente graves, las multas podrán aplicarse hasta por el doble de lo previsto en el artículo anterior e inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. Se entiende por reincidencia que el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir de la fecha de la primera infracción.

Artículo 86. Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ella, se impondrán con base, indistintamente, en:

- A. Las actas levantadas por la autoridad.
- B. Las indagaciones efectuadas por el personal propio o adscrito de la institución especializada de procuración.
- C. Los datos comprobados que aporten las niñas y los niños.
- D. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción correspondiente.

Artículo 87. Para la determinación de la sanción, la institución especializada de procuración estará a lo dispuesto por esta ley y las disposiciones derivadas de ella, considerando, en el siguiente orden:

- A. La gravedad de la infracción.
- B. El carácter intencional de la infracción y el daño, particularmente causado a niñas y niños.
- C. La situación de reincidencia;
- D. La condición económica del infractor.

Artículo 88. Las resoluciones dictadas por la institución especializada de procuración, con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, podrán recurrirse de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.





CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Se propone la creación de un capítulo especializado para la práctica de diligencias con personas menores de edad.

Objeto del capítulo

ARTÍCULO 1.- El presente capítulo tiene por objeto establecer las disposiciones especiales que los Jueces, Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, estén obligados a observar durante el procedimiento penal cuando existan víctimas o testigos menores de dieciocho años de edad.

Ámbito de aplicación según los sujetos

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de este Código se considerará persona menor de edad a todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

En caso de duda se presumirá la minoría de edad.

Obligatoriedad de los Instrumentos Internacionales

ARTÍCULO 3.- En la aplicación de este capítulo se observará lo dispuesto en la Declaración de los Derechos del Niño; Convención sobre los Derechos del Niño; Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD) así como cualquier otro instrumento internacional de derechos humanos relacionado con personas menores de edad.

Interés Superior de la Persona Menor de Edad

ARTÍCULO 4.- El interés superior del menor será el principio rector en todas las actuaciones ministeriales y judiciales.

Principio de no Discriminación

ARTÍCULO 5.- Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o cualquier otra de las personas menores de edad o bien de sus padres o representantes.

Principio de especialización

ARTÍCULO 6.- El personal judicial, ministerial, pericial o policial que participe en diligencias en donde se encuentren relacionadas personas menores de edad en calidad de víctimas o testigos, deberá ser especializado en atención a la infancia, víctima o testigo del delito

Principio de acceso a la justicia

ARTÍCULO 7.- Las autoridades garantizarán el acceso a la justicia de las personas menores de edad. Para ello, velarán por el cumplimiento de los derechos establecidos en este capítulo así como en las demás leyes.

Siempre que dentro del procedimiento penal se encuentre una persona con alguna discapacidad, el Juez o el Ministerio Público deberá de tomar todas las medidas necesarias para garantizar el goce pleno de sus derechos, así como también el acceso a la justicia.

Derechos de la persona menor de edad durante el procedimiento penal

ARTÍCULO 8.- Durante el procedimiento penal toda persona menor de edad víctima o testigo tendrá los siguientes derechos, los cuales los podrá ejercer aún y en contra del consentimiento de sus padres o tutores:

I.- Ser informado con un lenguaje claro y acorde con su edad, del desarrollo del procedimiento penal. Las autoridades vigilarán que dicho derecho sea plenamente respetado, sobre todo, cuando la persona menor de edad revise el expediente.

II.- Recibir asesoría jurídica por personal especializado durante todo el procedimiento.



III.- A ser orientado por personal especializado antes de participar o presenciar cualquier diligencia o audiencia.

La orientación recibida deberá ser suficiente para que la víctima o testigo comprenda el alcance de la diligencia y pueda participar sin temor o duda alguna.

IV.- A que tenga un abogado victimal que lo represente durante el procedimiento, al cual elegirá libremente.

Si no quiere o no puede nombrar a un abogado, el Ministerio Público o el Juez darán vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia a efecto de que le sea asignado uno, el cual deberá de contar con la especialización requerida para ejercer dicho cargo.

El abogado victimal que fuera nombrado por el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia estará obligado a representarlo durante toda la etapa del procedimiento y estará facultado para interponer todo tipo de recursos y/o medio defensa a los que la persona menor de edad tenga derecho.

La obligación referida en el párrafo anterior, únicamente dejará de subsistir para el caso que dicho cargo sea revocado por la propia persona menor de edad.

V.- Recibir por parte de los operadores jurídicos, un trato especializado y adecuado a su edad y grado de desarrollo.

VI.- A que se le reciba toda denuncia que desee formular, sin importar si sus representantes legales se encuentran o no presentes.

VII.- Expresar su opinión en todo momento y a que ésta sea tomada en cuenta por el Ministerio Público y por el Juez, bajo el principio de que sus manifestaciones son dignas de crédito.

VIII.- A que sus datos personales e identidad sean debidamente resguardados.

Queda prohibida la divulgación de imágenes en las que se encuentren relacionadas personas menores de edad.

IX.- Recibir servicio de intérpretes traductores durante todo el procedimiento cuando pertenezcan a un grupo étnico o pueblo indígena o bien cuando por cualquier motivo no conozcan o no comprendan bien el idioma español;

Para tales efectos el Ministerio Público o el Juez darán vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia para que de acuerdo a las necesidades concretas designe al intérprete traductor correspondiente.

X.- Recibir acompañamiento psicológico durante el procedimiento penal y con posterioridad a su conclusión;

XI.- A que se le brinde atención psicológica y médica;

XII.- Que se le proporcione copia simple o certificada de la averiguación previa si así lo solicita o bien de su comparecencia para el caso de que sea testigo.

XIII.- A que se dicten en su beneficio las medidas precautorias necesarias para salvaguardar su integridad física y psíquica desde el inicio de la averiguación previa, hasta la conclusión del procedimiento penal.



XIV.- A que no tenga contacto visual o auditivo con su agresor durante el procedimiento.

En caso de que el inculpado solicite carearse con las personas menores de edad, el Juez tomará las medidas necesarias para garantizar que los careos se realicen en recintos separados y sin contacto directo con el inculpado.

XV.- A que las diligencias en las que éste participe sean estrictamente privadas. A estas diligencias únicamente acudirán las personas que conforme a la ley deban de estar presentes en el procedimiento.

Durante el procedimiento penal, los jueces y magistrados suplirán la deficiencia de la queja en beneficio de la persona menor de edad. Este principio será aplicable en todas las etapas del procedimiento.

Principios rectores en la toma de declaración y práctica de dictámenes periciales

ARTÍCULO 9.- Para la toma de declaraciones de personas menores de edad o bien para la práctica de cualquier dictamen pericial, el Juez o el Ministerio Público garantizarán lo siguiente:

I.- Que la preparación y desahogo de la diligencia esté a cargo de personal especializado en atención a la infancia, víctima o testigo del delito.

II.- Que la diligencia se desarrolle en un espacio adecuado para la persona menor de edad.

III.- Que la diligencia sea lo más breve posible y que sólo se practique cuando sea indispensable para el procedimiento penal.

IV.- Que los dictámenes periciales se practiquen, de ser posible, en una sola sesión.

V.- Si la diligencia tiene por objeto la narración de un hecho o un evento determinado a que se le proporcionen materiales concretos y manipulables que faciliten la narración y explicación de lo sucedido.

VI.- En caso de que la persona menor de edad cuente con alguna discapacidad física o mental a que se tomen las medidas necesarias para que la diligencia se desarrolle de manera adecuada y con pleno respeto a los derechos de la persona.

La diligencia no podrá declararse nula por violaciones formales salvo cuando dichas violaciones sean de tal gravedad que afecten de manera directa la validez de la diligencia.

En todos los casos la autoridad judicial o ministerial deberá de atender al interés superior de la persona menor de edad de conformidad con los protocolos que para tales efectos se elaboren sobre toma de declaraciones y práctica de dictámenes periciales.

Valoración de la declaración de la persona menor de edad

ARTÍCULO 10.- Todas las declaraciones de las personas menores de edad serán valoradas tomando en cuenta su edad y su grado de desarrollo.

Separación de las personas menores de edad del lugar donde vivan

ARTÍCULO 11.- El Agente del Ministerio Público o el Juez podrán ordenar como medida cautelar la separación de las personas menores de edad de sus padres o de las personas con quienes vivan en los siguientes supuestos:

a.- En el caso de que sea necesario para salvaguardar su integridad física o psíquica de la persona menor de edad o,

b.- Cuando sus padres o personas con quienes viven se encuentren privados de su libertad ya sea por estar sujeto a un proceso penal, migratorio o cualquier otro.



Para poder determinar la separación de una persona menor de edad el Ministerio Público o el Juez deberán de cumplir con lo siguiente:

I.- La separación de la persona menor de edad de su hogar será considerada como la medida más extrema que tome la autoridad.

II.- En caso de que la autoridad desee imponer dicha medida, le proporcionarán a la persona menor de edad acompañamiento psicológico especializado durante y con posterioridad a ésta.

III.- Se buscará canalizar a la persona menor de edad con los familiares cercanos sin que sea necesario agotar orden alguno.

IV.- En caso de no contar con la posibilidad de canalizar a la persona menor de edad con un familiar, o bien con la persona encargada de cuidarla, el Ministerio Público buscará un Albergue acorde con sus necesidades para que le brinde los cuidados y atenciones de manera provisional.

El Agente del Ministerio Público sólo canalizará a la persona menor de edad a los albergues que se encuentren debidamente certificados por la Secretaría de Desarrollo Social.

V.- En la determinación del Ministerio Público o del Juez, se escuchará la opinión de la persona menor de edad, la cual será tomada en cuenta para la determinación de la medida.

VI.- Una vez dictada la medida, el Ministerio Público dará vista al Juez y al Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia a efecto de que este último trámite ante el órgano jurisdiccional la confirmación, modificación o revocación de la medida.

VII.- El Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia estará encargado de velar por la integridad física y psíquica de la persona menor de edad durante el tiempo que se encuentre ésta separado de su familia o del lugar donde vive.

VIII.- Desde que el Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia conozca de la medida decretada buscará que la familia de la persona menor de edad reciba la atención y asistencia necesaria para la restitución de los derechos del niño

Bajo ninguna circunstancia, la falta de recursos económicos será motivo para separar a las personas menores de edad de sus padres o bien de los encargados de cuidarlos.

Canalización de personas menores de edad que no cuenten con familia

ARTÍCULO 12.- En caso que la persona menor de edad no cuente con familiares o bien con persona alguna que se encargue de su cuidado, el Agente del Ministerio Público deberá proceder en los términos de las fracciones IV, V, VI y VII del artículo que antecede.

Diligencias para la acreditación de la Reparación del Daño

ARTÍCULO 13.- Desde el inicio de la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público realizará las diligencias tendientes a acreditar la reparación del daño de la víctima, la cual deberá de contener de manera mínima los siguientes conceptos:

- a) Los costos del tratamiento médico para las personas menores de edad;
- b) Los costos de la terapia y rehabilitación física y ocupacional para las personas menores de edad, así como de las personas que se hayan encargado de cuidarlos;
- c) Los costos del transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, gastos de alimentación, vivienda provisional;



- d) Los ingresos perdidos de las personas encargadas de su cuidado;
- e) El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;
- f) La indemnización por daño moral; y
- g) El resarcimiento derivado de cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito, o bien por las personas encargadas de cuidarlos.

Diligencias en tratándose de víctimas de delitos sexuales

ARTÍCULO 14.- Cuando una persona menor de edad haya sido víctima de algún delito sexual se deberá de corroborar que ésta no tenga ninguna enfermedad de transmisión sexual.

Atención médica y psicológica

ARTÍCULO 15.- En caso de que se demuestre que la persona menor de edad tiene alguna enfermedad de transmisión sexual se le brindará orientación y atención médica y psicológica.

Consecuencias Jurídicas Accesorias

ARTÍCULO 16.- Cuando un miembro o representante de una persona moral, con excepción de las instituciones públicas del Gobierno Federal, cometa los delitos previstos en los artículos 201 bis, 205, 208, 265, 266 y 266 bis del Código Penal Federal en perjuicio de una persona menor de edad, con los medios que, para tal objeto, la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito se cometa bajo el amparo o en beneficio de aquélla, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente, alguna o algunas de las sanciones jurídicas accesorias siguientes:

I. Suspensión: Que consistirá en la interrupción de la actividad de la persona moral durante el tiempo que determine el Juez en la sentencia, la cual no podrá exceder de cinco años;

II. Disolución: Que consistirá en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación;

III. Prohibición de realizar determinados negocios u operaciones: Que podrá ser hasta por cinco años, se referirá exclusivamente a las que determine el juzgador, mismas que deberán tener relación directa con el delito cometido. Los administradores y el comisario de la sociedad serán responsables ante el Juez, del cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece el Código Penal Federal por desobediencia a un mandato de autoridad;

IV. Remoción: Que consistirá en la sustitución de los administradores por uno designado por el Juez, durante un periodo máximo de tres años. Para hacer la designación, el Juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el periodo previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos; e

V. Intervención: Que consistirá en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, hasta por tres años.





Al imponer las sanciones jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros frente a la persona jurídica colectiva, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada. Estos derechos quedan a salvo, aun cuando el Juez no tome las medidas a que se refiere el párrafo anterior.





CÓDIGO CIVIL FEDERAL

Se proponer hacer las siguientes modificaciones y adiciones en aras de armonizar el Código Civil Federal a los estándares actuales de protección nacionales e internacionales. Al respecto, es importante hacer la aclaración que si bien en el orden federal no hay Jueces de lo Familiar, se incorporan a éstos pensando en que es fundamental la creación de jueces especializados para el conocimiento de conflictos relacionados con personas menores de edad.

La extensión de los cambios propuestos permite que éstos se resalten en el texto vigente con formato de “negritas”.

CAPITULO I

De los Esponsales

Se deroga el capítulo

CAPITULO II

De las actas de nacimiento

ARTICULO 65.- Toda persona que encontrare un recién nacido o en cuya casa o propiedad fuere expuesto alguno, deberá presentarlo al **Juez de lo familiar, y declarará el día y lugar donde lo hubiere hallado, así como las demás circunstancias que en su caso hayan concurrido, observando lo dispuesto por el artículo 494 Bis de éste Código. El Juez de lo Familiar dará inmediata intervención al Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia y al Ministerio Público, para que intervengan en el ámbito de su competencia, en especial para dilucidar si el niño ha sido reportado como extraviado.**

ARTICULO.- **Toda persona física o moral pública y/o privada que bajo cualquier circunstancia resguarde, atienda o conozca de un menor expósito se encuentra obligado a dar vista al Juez de lo Familiar en un término no mayor a 24 horas, para que éste de vista a todas las instituciones que estén facultadas para tramitar e investigar asuntos relacionados con extravió, sustracción y/o tráfico de menores.**

CAPITULO XI

De la Rectificación, Modificación y Aclaración de las Actas del Registro Civil

ARTÍCULO 137.- La rectificación o modificación de un acta del estado civil, no puede hacerse sino ante el Poder Judicial y en virtud de sentencia de éste, salvo el reconocimiento que voluntariamente haga un padre de su hijo, el cual se sujetará a las prescripciones de este Código.

En la rectificación de actas del estado civil relacionadas con menores de edad el Juez deberá, dar vista con los datos de identificación necesarios, al Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia, este debe cotejar con su registro único para la búsqueda y restitución de niños. Los niños mayores de 12 años y menores de 18 deberán consentir la rectificación del acta.

CAPITULO X

Del Divorcio

ARTICULO 283.- La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación, según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos bajo el principio de unidad familiar. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará de los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los **niños**, para evitar conductas de violencia familiar o cualquier otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el niño.

La protección para los niños incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los actos de violencia familiar, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.



CAPITULO II

De los Alimentos

ARTÍCULO 311 bis.- Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, el Juez de lo Familiar resolverá con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años.

El Juez de oficio se hará llegar de las pruebas que estime necesarias para la comprobación de la capacidad económica del deudor alimentario.

CAPITULO III

De la Violencia Familiar

ARTÍCULO 323 bis .- La violencia familiar es aquel acto u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional, o sexualmente a cualquier integrante de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, y que tiene por efecto causar daño, y que puede ser cualquiera de las siguientes clases:

I. Violencia física: a todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro;

II. Violencia psicoemocional: a todo acto u omisión consistente en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos amenazas, celotipia, desdén, abandono o actitudes devaluatorias, que provoquen en quien las recibe alteración auto cognitiva y auto valorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de esa persona;

III. Violencia económica: a los actos que implican control de los ingresos, el apoderamiento de los bienes propiedad de la otra parte, la retención, menoscabo, destrucción o desaparición de objetos, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos de la pareja o de un integrante de la familia. Así como, el incumplimiento de las obligaciones alimentarias por parte de la persona que de conformidad con lo dispuesto en éste Código tiene obligación de cubrirlas, y

IV. Violencia sexual: Todo acto sexual que vulnere la libertad sexual o el sano desarrollo psicosexual del miembro familiar así como los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados,

No se justifica en ningún caso como forma de educación o formación el ejercicio de la violencia hacia las niñas y niños.

Para efectos de éste artículo, se entiende por integrante de la familia a la persona que se encuentre unida a otra por una relación de matrimonio, concubinato, o por un lazo de parentesco consanguíneo, en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, colateral o afín hasta el cuarto grado, así como de parentesco civil.

ARTICULO 323 ter.- También se considera violencia familiar la conducta descrita en el artículo anterior llevada a cabo por cualquier persona que sin tener parentesco con el niño tenga una relación de confianza con éste en virtud de tenerlo bajo su custodia, guarda, protección, educación, instrucción educativa o moral, o cuidado.

ARTICULO 323 quarter.- El marido y la mujer tendrán en el hogar autoridad y consideraciones iguales; por lo tanto, resolverán de común acuerdo todo lo conducente al manejo del hogar, a la formación y educación de los hijos y a la administración de los bienes que a éstos pertenezcan. En caso de desacuerdo, el Juez de lo Familiar resolverá lo conducente. En casos de controversia sobre la guarda y custodia de los niños y niñas, el Juez únicamente privilegiará a la madre sobre el padres cuando los menores tengan menos de 2 años de edad, en los demás casos se resolverá casuísticamente.



CAPITULO II

De las Pruebas de la Filiación de los Hijos Nacidos en Matrimonio

ARTICULO 341.- A falta de acta **de nacimiento** o si ésta fuere defectuosa, incompleta o falsa, se probará la filiación con la posesión constante de estado de hijo.

En defecto de esta posesión, son admisibles para demostrar la filiación todos los medios de prueba que la ley autoriza, **incluyendo aquellas que el avance de los conocimientos científicos ofrecen las cuales se realizarán a cargo del tribunal cuando se compruebe la imposibilidad económica de la parte oferente**; pero la testimonial no es admisible si no hubiere un principio de prueba por escrito o indicios o presunciones, resultantes de hechos ciertos que se consideren bastante graves para determinar su admisión.

Si faltare registro o estuviere inutilizado y existe el duplicado, de éste deberá tomarse la prueba.

CAPITULO V

De la Adopción

Sección Primera

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 390.- El mayor de veinticinco años, libre de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, puede adoptar uno o más menores o a un incapacitado, aun cuando éste sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado y que acredite además:

- I.- Que tiene medios bastantes para proveer a la subsistencia, la educación y el cuidado de la persona que trata de adoptarse, como hijo propio, según las circunstancias de la persona que trata de adoptar;
- II.- Que la adopción es benéfica para la persona que trata de adoptarse, atendiendo al interés superior de la misma, y
- III.- Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar.

Cuando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más incapacitados o de menores e incapacitados simultáneamente.

En todos los procedimientos de adopción se observará lo siguiente:

- I. El Juez dará vista al **órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia** a efectos de que se actualice el registro de menores susceptibles de ser adoptados
- II. Verificará que la persona que otorga al menor en adopción, tenga la custodia legal del mismo, así mismo se cerciorara de que este no se encuentra dentro de las bases de datos de menores desaparecidos, extraviados o retenidos, para lo cual girara los oficios necesarios al **Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia** y a las **Policías nacionales e internacionales** para que en un término no mayor a 3 días remitan la información.
- III. El Juez de lo familiar ordenará el resguardo del expediente para el caso de que el adoptado con posterioridad a su adopción desee imponerse del expediente.

ARTÍCULO 397.- Para que la adopción pueda tener lugar, **el Juez deberá explicar a los involucrados las consecuencias legales y materiales del acto que solicitan, lo anterior para que con conocimiento de causa emitan su consentimiento:**

- I.- El que ejerce la patria potestad o tutela sobre el niño que se trata de adoptar.

Para el caso de la adopción de una persona no nacida, el proceso podrá comenzar a priori a su nacimiento pero el consentimiento de la madre y el padre en su caso, deberá emitirse con posterioridad a este.





II.- El tutor del que se va a adoptar;

III.- El Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia.

IV. Si la persona que se va a adoptar tiene más de doce años, también se necesita su consentimiento para la adopción, de no tener la edad señalada únicamente serán escuchados por el Juez de la Familiar.

En el caso de las personas incapaces, será necesario su consentimiento, siempre y cuando fuese posible la expresión indubitable de su voluntad pero siempre se escucha y considera la opinión del niño.

Sección Cuarta

De la Adopción Internacional

ARTÍCULO 410 E.- La adopción internacional es la promovida por ciudadanos de otro país, con residencia habitual fuera del territorio nacional; y tiene como objeto incorporar, en una familia, a un menor que no puede encontrar una familia en su propio país de origen. Esta adopción se regirá por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de este Código.

En el caso de la adopción internacional la persona que intente la adopción deberá acreditar mediante documento oficial que no tiene antecedentes penales por delito que en homologado a la legislación nacional sea considerado como grave. Así mismo el Juez de lo Familiar girara oficio a las policías nacionales e internacionales para dilucidar la existencia de alguna alerta sobre la persona que trata de adoptar.

Las adopciones internacionales siempre serán plenas.

La adopción por extranjeros es la promovida por ciudadanos de otro país, con residencia permanente en el territorio nacional. Esta adopción se regirá por lo dispuesto en el presente Código.

CAPITULO I

De los Efectos de la Patria Potestad Respecto de la Persona de los Hijos

ARTÍCULO 414.- La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en este ordenamiento, ejercerán la patria potestad sobre los niños, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Solamente por falta o impedimento de todos los llamados preferentemente, entrarán al ejercicio de la patria potestad los que parientes colaterales hasta el cuarto grado; y en los casos de grado ulterior el juez con base en la situación fáctica podrá de manera fundada y motivada, conceder la patria potestad a estos.

Si la persona apta para el cuidado del niño no tiene parentesco alguno se observaran las reglas de la tutela, pero se preferirá a dicha persona, por sobre la Institucionalización del niño, la cual será siempre en la última opción.

Cuando un Juez por cualquier circunstancia tenga conocimiento de que un niño se encuentra separado de su familia, iniciará de oficio el proceso conducente a su reintegración, dando intervención al Ministerio Público y al Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia.

Artículo 422.- A las personas que tienen a la persona menor de edad bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente.

La educación y cuidados deberán proporcionarse en armonio a los derechos fundamentales del niño consignados en la Constitución, las Leyes y los Tratados Internacionales.





Quando llegue a conocimiento de cualquier autoridad que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia y al Ministerio Público para que inicien los procedimientos legales pertinentes a la protección de estos.

Mientras estuviere el hijo en la patria potestad, no podrá dejar la casa de los que la ejercen, sin permiso de ellos o decreto de la autoridad competente.

Artículo 423.- Para los efectos del artículo anterior, quienes ejerzan la patria potestad o tengan niños bajo su custodia, tienen la facultad de corregirlos y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.

La facultad de corregir no implica infligir a los **niños** actos de fuerza que atenten contra su integridad física o psíquica en los términos de lo dispuesto por **este Código**.

CAPITULO III

De los Modos de Acabarse y Suspenderse la Patria Potestad

ARTÍCULO 444.- La patria potestad se pierde por resolución judicial:

I.- Cuando el que la ejerza sea condenado expresamente a la pérdida de ese derecho;

II.- En los casos de divorcio, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 283;

III.- En los casos de violencia familiar en contra el niño, independientemente del resultado que pudiese haber tenido el proceso o procedimiento penal;

IV. El incumplimiento de la obligación alimentaría por más de 90 días, sin causa justificada;

V. Por el abandono que el padre o la madre hicieren de los hijos por más de tres meses, sin causa justificada.

VI.- Cuando el que la ejerza sea condenado por la comisión de un delito doloso en el que la víctima sea el niño; y

VII.- Cuando el que la ejerza sea condenado dos o más veces por delito grave.

TITULO NOVENO

De la Tutela

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 462.- Ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles, el estado de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

Para lo cual será necesario presentar al niño ante el Juez de lo Familiar quien entre otros actos determinará las medidas provisionales necesarias para salvaguardar los derechos del niño. Dichas medidas extinguirán cualquier otra que haya sido adoptada por otra autoridad, cuando estas contrapongan o sean análogas.

En la Tutela conferida a una Institución pública o privada, el Juez ordenará el registro del niño en el padrón de menores susceptibles de adopción.



CAPITULO II

De la Mayor Edad

ARTÍCULO 646.- La mayoría edad comienza a los dieciocho años cumplidos. **Antes del estado de mayoría de edad, se considerarán personas menores de edad.**

ARTICULO 647 bis .- Para los efectos de la presente materia, se entenderá como interés superior del niño el reconocimiento de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos del niño, así como del necesario resguardo de todos ellos para garantizar el sano y pleno desarrollo del mismo a futuro.

Toda decisión tomada en el interés superior del niño deberá considerar de manera adminiculada la afectación que la misma tendrá en la esfera integra de los derechos del niño el momento actual y en su desarrollo a futuro.

Así mismo el principio del interés superior del niño obliga a toda autoridad a actuar en beneficio del mismo más allá de la petición específica que le ha sido presentada, con el fin de garantizar, entre otros, los siguientes aspectos:

- I. El acceso a la salud física y mental, alimentación y educación que fomente su desarrollo personal;
- II. El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar;
- III. El desarrollo de la estructura de personalidad, con una adecuada autoestima, libre de sobreprotección y excesos punitivos;
- IV. Al fomento de la responsabilidad personal y social, así como a la toma de decisiones del niño de acuerdo a su edad y madurez psicoemocional;
- V. El de no separación de la familia, y
- VI. Los demás derechos que a favor de las niñas y los niños reconozcan otras leyes y tratados aplicables.

Dicho principio regirá en cualquier procedimiento donde directa o indirectamente se diluciden cuestiones que puedan afectar la esfera jurídica de los menores.



Código Federal de Procedimientos Civiles

Se propone crear un apartado especial para personas menores de edad para quedar de la siguiente manera.

CAPÍTULO ESPECIALIZADO PARA PERSONAS MENORES DE EDAD

ARTÍCULO 1.- Las personas menores de edad podrán sin necesidad de la autorización de sus padres o tutores:

- I.- Solicitar a cualquier autoridad información pública o bien la relacionada con sus derechos;
- II.- Imponerse de los autos para conocer el estado que guarda cualquier trámite, controversia o procedimiento que afecte o pueda afectar sus derechos.

El Juez estará obligado a explicarle de forma clara y sencilla del desarrollo del procedimiento a la persona menor de edad y, en caso de que sea necesario a canalizar su solicitud a la autoridad facultada para procesar y satisfacer su petición.

En caso de que de los planteamientos hechos por el niño, se coliga la necesidad de iniciar procedimiento judicial familiar el Juez lo iniciara de oficio dando intervención al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia y a sus representantes.

En todo momento el niño directamente puede imponerse de autos para conocer el estado que guarda el asunto donde se diriman cuestiones que afecten directa o indirectamente en su esfera jurídica.

ARTÍCULO 2.- En todos los procedimientos Judiciales, en los que participe un menor de edad, el Juez se encuentra obligado a tomar las medidas necesarias para salvaguardar su interés superior.

Las medidas a tomar se harán conforme a lo establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 4º, fundando y motivando la adecuación a aplicarse en el caso en concreto, misma que como mínimo se orientara en lo dispuesto por el artículo posterior.

ARTÍCULO 3- Los menores de edad que por cualquier motivo participen en diligencias judiciales de cualquier naturaleza, tendrán los siguientes derechos de observación obligatoria:

- I. El niño únicamente interactuará con personal capacitado en infancia, el cual lo orientará previamente a su participación en la diligencia a desahogar a través de un lenguaje claro y acorde con su edad.
- II. Para el caso de que el resultado del juicio afecte su esfera jurídica o fáctica, presente o futura, le será nombrado abogado que lo represente de manera autónoma, a la que puedan tener las demás partes del juicio. El abogado será designado por el Órgano de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia.
- III. El niño podrá expresar su opinión en todo momento y esta deberá ser tomada en cuenta y debidamente asentada en autos.
- IV. Participaran de tal suerte que durante su intervención no se encontraran en presencia de personas que pudieran ejercer presión a efectos de direccionar dicha intervención.
- V. Recibir acompañamiento psicológico durante el proceso civil, previa designación de psicólogo especializado por el Órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia.
- VI. Los terceros ajenos a juicio no podrán acceder a los datos personales ni el contexto del asunto que afecte la esfera jurídica del niño.
- VII. Recibir servicio de intérpretes traductores durante todo el procedimiento cuando pertenezcan a un grupo étnico o pueblo indígena o bien por cualquier motivo no conozcan o no comprendan bien el idioma español;





VIII. Las diligencias en las que participe el niño se llevarán a cabo de manera privada, sucinta y de manera inmediata a que el niño comparece ante la autoridad, procurando el menor número de intervenciones posibles.

IX. No se le sujetará a las formalidades a las que estén sujetos los mayores de edad como es el caso de rendir protesta.

X. Para el caso de la nulidad de actuaciones las diligencias en las que intervinieron éstos, quedarán subsistentes salvo que la causa de la nulidad sea precisamente la deficiencia de estas. De existir registro de la intervención del niño con base en estos se repetirá la actuación sin que sea necesario citar al niño.

XI. El niño no podrá ser sometido a diligencias que de manera fundada puedan afectar su estado físico o psicoemocional. De actualizarse lo anterior el Juez determinara si el riesgo de afectación es susceptible de desaparecer caso en el cual determinará lo conducente a efectos de realizar la diligencia en el momento conveniente para el niño; de no existir la posibilidad de que el riesgo de afectación desaparezca dejará de celebrar la diligencia y en vez se hará llegar de diversos medios de convicción.

XII. Los niños con capacidades diferentes, gozaran de todas las facilidades y medidas necesarias para lograr que su participación se realice en igualdad de circunstancias que los niños que no tengan capacidades diferentes.

XIII. Toda participación del niño deberá ser valorada en consideración de su edad y grado de desarrollo. Para tal efecto el juzgador podrá requerir el apoyo de los especialistas que considere necesario.

En todos los asuntos en que el Juez aprecie que el niño requiere medidas tendientes a la protección de su esfera jurídica, el Juez además de decretar dichas medidas dará vista a las partes, incluyendo al abogado del niño designado por el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia.

ARTICULO 4.- El juez de lo familiar estará facultado para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, especialmente tratándose de niños, de alimentos y de cuestiones relacionadas con violencia familiar, decretando las medidas precautorias que tiendan a preservar la familia y proteger a sus miembros.

En todos los asuntos del orden familiar los Jueces y Tribunales están obligados a suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, e inclusive resolver sobre puntos que no formaron parte de la controversia, cuando ello sea indispensable para proteger el interés superior del niño, allegándose de todas las pruebas necesarias para resolver el asunto.

ARTICULO 5. - En todos los procesos, independientemente de su naturaleza, cuya decisión impacte directa o indirectamente en la esfera jurídica y/o estabilidad de hecho, de un menor de edad, los jueces se encuentran obligados a escucharlos directamente, tomando en cuenta sus opiniones y posturas. En la plática se tomarán en cuenta lo dispuesto relativo a la participación de niños dentro de un juicio.

ARTICULO 6.- En los asuntos del orden federal, la cooperación judicial internacional se regirá por las disposiciones de este Libro y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

ARTICULO 7. - El recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal superior confirme, revoque o modifique la sentencia o el auto dictado en la primera instancia, en los puntos relativos a los agravios expresados.

En los juicios donde se ventilen cuestiones que puedan afectar el interés superior del niño, y la alzada estime conveniente que el Juez natural debió allegarse de un mayor acervo probatorio, ordenará el desahogo de las que considere necesario.





CÓDIGO PENAL FEDERAL

Las modificaciones propuestas son de reducida extensión, permitiendo su integración al texto vigente.

Eliminación del **Capítulo VIII del Título Decimonoveno** del Libro Segundo del CPF (violencia Familiar) e incorporar la redacción establecida por los artículos 200 a 202 del CPDF¹. Para quedar como sigue:

Art.- 343 BIS Al que, por acción u omisión, ejerza cualquier tipo de violencia física o psicoemocional, dentro o fuera de domicilio familiar en contra de:

- I. El o la cónyuge, la concubina o el concubinario;
- II. El pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afin hasta el cuarto grado;
- III. El adoptante o el adoptado; y,
- IV. El incapaz sobre el que sea es tutor o curador.

Se le impondrá de seis meses a seis años de prisión, pérdida de los derechos que tenga respecto de la víctima, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela y, en su caso a juicio del Juez, prohibición de ir a lugar determinado o de residir en él; además se le sujetará a tratamiento especializado para generadores de violencia familiar al que se refiere la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, que en ningún caso excederá del tiempo impuesto en la pena de prisión, independientemente de las sanciones que correspondan por cualquier otro delito.

Este delito se perseguirá por querrela; salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz.

No se justifica en ningún caso como forma de educación o formación el ejercicio de la violencia hacia los menores de edad

ART.- 343 TER, Para los efectos del artículo anterior, se entiende por:

- I. Violencia física: a todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro; y
- II. Violencia Psicoemocional, a todo acto u omisión intencionales que provoquen en quien lo recibe, alteración autocognitiva y auto valorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de esa persona.

ART.- 343 QUARTER, Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con las mismas penas y medidas de seguridad, al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado o con quien tenga una relación de hecho o la haya tenido en un periodo hasta de dos años antes de la comisión del acto u omisión. Se entenderá por relación de hecho, la que exista entre quienes:

- I. Haga la vida en común, en forma constante y permanente, por un periodo mínimo de seis meses;
- II. Mantengan relación de pareja, aunque no vivan en el mismo domicilio
- III. Se encuentren unidos por vínculo de padrazgo o madrinazgo;
- IV. Se incorporen a un núcleo familiar aunque no tengan parentesco con ninguno de sus integrantes;
- V. Tengan relación con la pareja de algún de sus progenitores.

Este delito se perseguirá por querrela, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz.

¹. Código Penal del Distrito Federal.





ART.- 343 QUINTUS, En los casos previstos en este Título el Ministerio Público apercibirá al inculpado par que se abstenga de ejecutar cualquier tipo de violencia contra la víctima y decretará de inmediato, bajo su más estricta responsabilidad las medidas precautorias necesarias para salvaguardar la integridad física y psíquica de la víctima durante la integración de la averiguación previa y hasta la conclusión de ésta la conclusión de ésta.

En caso de determinarse el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público solicitará al Juez la confirmación, ampliación, modificación o cancelación, en su caso, de las medidas precautorias referidas en el párrafo que antecede, quien deberá resolver lo conducente sin dilación.





LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Se propone hacer las adiciones y reformas a los artículos de la Ley General de Educación que a continuación se señalan, destacando que con negritas se marcarán las adiciones y reformas sugeridas. Dado que los contenidos propuestos en su mayoría significan adiciones a la ley vigente, se ha omitido el número de artículo de estas señalando únicamente el capítulo o sección específica en la que se sugiere integrar la propuesta. En aquellos casos en los que la adición propuesta se integra a contenidos ya existentes en la ley, se marca el número de artículo vigente correspondiente.

CAPITULO II

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

SECCIÓN 2.- De la Distribución de la función educativa

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- XV. **Garantizar la calidad de la educación, evaluar y coadyuvar con los órganos locales.**
- XVI. **Determinar para toda la República los planes, programas y materiales de estudio para la educación básica en todas sus modalidades, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;**
- XVII. **Fijar los requerimientos mínimos relativos a los educadores, personal administrativo y de apoyo educativo que laboren en planteles escolares.**
- XVIII. **Difundir y publicar procedimientos obligatorios para la detección, protección y atención del maltrato o abuso en contra de los niños y formas de protección con que cuentan para ejercitarlos en cada estado.**
- XIX. **En cada plantel escolar o lugar en el que se impartan actividades educativas se fijaran un reglamento que para su efecto emitirá la Secretaria de Educación Pública que contendrá todas las modalidades y tipos de educación que incluyan los derechos de los niños y los mecanismos para protegerlos.**
- XX. **Fijar los lineamientos generales para la elaboración de procedimientos disciplinarios acordes a los derechos de la infancia incluyendo los medios para objetarlos o impugnarlos por parte del educando o sus padres.**
- XXI. **Realizar la planeación y la programación global del sistema educativo nacional para garantizar la cobertura suficiente para toda la población y en su caso en coordinación con los Estados orientar la creciente inversión en las áreas necesarias para alcanzar la cobertura universal.**
- XXII. **Desarrollar los diagnósticos anuales en cobertura tomando en cuenta todas las modalidades educativas previstas en la ley.**
- XXIII. **Vigilar anualmente que todo establecimiento educativo cumpla con los requisitos de ley, certificación de personal adecuado, procedimientos y políticas de operación.**
- XXIV. **Elaborar procedimientos obligatorios para la investigación, atención y seguimiento de todo niño que ha desertado la escuela, a fin de garantizar la intervención necesaria para la restitución de sus derechos.**
- XXV. **Fomentar, en coordinación con los estados capacitaciones a las y los educadores para la formación de una cultura de la no violencia dentro de la escuela.**
- XXVI. **Elaborar, supervisar y mantener actualizados procedimientos públicos y obligatorios para dar cumplimiento a las obligaciones de participación social y programas de equidad comprendidos en esta ley.**
- XXVII. **Realizar en forma periódica y sistemática, exámenes de evaluación para certificar que las y los educadores y autoridades educativas cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.**



SECCIÓN 3 Del financiamiento a la educación

Artículo 25.- ...El gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública elaborará su presupuesto anual con base en los diagnósticos anuales en todas las modalidades de educación previstas en esta ley.

La asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación deberá ser creciente hasta alcanzar la cobertura universal.

SECCION 4 De la evaluación del sistema educativo nacional

CAPITULO III

DE LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Artículo 33.- Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las siguientes actividades...

- XVI. Las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias tienen la obligación de vigilar y coadyuvar para garantizar que se desarrollen los programas necesarios para la equidad de la educación.
- XVII. Diseñaran programas y reglamentos necesarios para la puesta en marcha de programas de desayuno escolar, este programa será obligatorio en todas las escuelas que se ubiquen en comunidades en que se detecte un porcentaje de más del 30% de niños con algún grado de desnutrición y zonas urbanas marginadas. Para limitar los parámetros la Secretaría observara las estadísticas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- XVIII. Diseñaran de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, un programa de transporte escolar para comunidades que estén a más de una hora a pie de la escuela.
- XIX. Desarrollarán programas obligatorios aplicables a todas las escuelas públicas de educación básica garantizando el apoyo necesario a niños que por falta de recursos no pueda adquirir útiles escolares, uniformes o cualquier otro gasto escolar requerido por la escuela. Deberá prever los mecanismos necesarios para ejercerse en reconocimiento de las obligaciones de la familia y de los derechos del niño.
- XX. Desarrollarán programas, materiales y capacitaciones con perspectiva de género a los educadores, para detección e intervención en casos en que a las niñas le son negadas su derecho a la educación en razón de su sexo.
- XXI. Promoverán procedimientos para que el educador pueda investigar las causas de toda deserción escolar de un educando bajo su cuidado, ofrecer al educando y a su familia todo el apoyo para su reinserción a la escuela. Cuando no sea posible la reinserción le dará aviso al órgano de protección a la infancia de la localidad para que provea la asistencia necesaria al niño para la restitución de sus derechos.
- XXII. Deberán registrar las deserciones escolares y las causas detectadas, así como las acciones que se tomaron para cada caso. Para tal efecto la Secretaría de Educación Pública expedirá formatos anuales. Las escuelas están obligadas a rendir dicha información anualmente que será centralizada por la Secretaría.
- XXIII. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por ser comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de rezago educativo y desigualdad. Desarrollarán un programa de becas que promuevan la educación básica, media y superior.

CAPITULO IV

DEL PROCESO EDUCATIVO

SECCIÓN I De los tipos y modalidades de la educación

Artículo 38.- La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.



En la educación básica ningún educando podrá ser discriminado con base en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, discapacidad, o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

DE LAS MODALIDADES DE LA EDUCACIÓN

(A partir del artículo 41 se adiciona un artículo más por cada modalidad que se incluye en la presente propuesta)

Artículo.- EDUCACION ESPECIAL

Está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquellas con aptitudes sobresalientes, su enfoque es la educación inclusiva el cual permite reconocer la variedad de sujetos y contextos inmersos en el ámbito escolar, plantea el reconocimiento de las diferencias, respeto y tolerancia a lo “diverso” como aspectos de enriquecimiento. Considera la atención de educandos de acuerdo a sus necesidades educativas y hace énfasis en la Educación para todos.

En la impartición de Educación especial se buscara:

- I. Desarrollar el potencial humano de los educandos de la dignidad y autoestima y reforzar el respeto a los derechos humanos.
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
- III. Establecerá el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares

Artículo.- Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevaran a cabo las actividades siguientes:

- I. Desarrollará materiales y programas educativos para la educación especial que no pudieren estar integrados en los programas ordinarios de educación. En esta situación se promoverá mayor convivencia en actividades de Educación Física o Recreo.
- II. Establecerá lineamientos para que toda escuela pública cuente con plena accesibilidad para niños con discapacidad motriz.
- III. Desarrollará materiales educativos y de capacitación para las familias de niños con discapacidad, para fomentar su pleno desarrollo e integración social.
- IV. Los educadores fomentarán la participación y formación para la vida independiente de los niños con discapacidad.
- V. Celebrarán un convenio con la Secretaria del Trabajo y Previsión Social para generar estímulos para la contratación de Jóvenes mayores de catorce años con discapacidad y se acompañara al joven en dicha experiencia, brindándole apoyo y orientación.

Artículo - EDUCACIÓN A NIÑOS MIGRANTES. Está destinada a niños migrantes en edad de educación básica con enfoque intercultural, a través de un modelo pedagógico flexible, adaptado a las condiciones y características de la población migrante.

Cuando un niño migrante por cualquier razón deba permanecer en el país por un tiempo mayor a dos meses, las autoridades educativas facilitaran su ingreso extemporáneo, únicamente entregara los documentos con los que cuente, al momento de su egreso se expedirá constancia oficial de todo lo cursado durante su estancia.

Artículo - Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevaran a cabo las actividades siguientes:

- I. Designaran educadores para regularizar y asumir la educación de niños migrantes.
- II. Establecerán espacios para la impartición de clases a niños migrantes junto con el Instituto Nacional de Migración y niños migrantes no acompañados ubicados en los albergues.



III. Desarrollarán la metodología y materiales que deberán ser de carácter compensatorio y de regularización académica para atender las necesidades de los niños migrantes.

Artículo.- EDUCACION PARA ADOLESCENTES PRIVADOS DE SU LIBERTAD. Está destinada a adolescentes que por haber cometido un hecho ilícito se encuentran en una comunidad para menores en conflicto con la ley penal;

Artículo .- Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevaran a cabo las actividades siguientes:

- I. Otorgarán servicios educativos en todo centro de internamiento de jóvenes en conflicto con la ley penal en donde se garantizará su óptimo desarrollo académico.**
- II. Desarrollará programas compensatorios o de regularización cuando fuere necesario, debe ser equivalente en cantidad y calidad a los correspondientes al grado cursado.**

Artículo.- EDUCACION BILINGÜE. Está destinada a la educación a poblaciones indígenas en todos los niveles educativos. Tiene por objetivo lograr un grado de proficiencia equivalente tanto en lengua indígena como en castellano y deberá dirigirse a niños indígenas que hablan lengua indígena y no castellano, así como a niños indígenas que hablan castellano y han perdido el dominio de su lengua.

Artículo.- Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevarán a cabo las actividades siguientes:

- I. La autoridad educativa federal desarrollara materiales, programas de estudio y contenidos necesarios en las diversas lenguas indígenas.**
- II. Garantizará que toda la población indígena del país tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua.**

Artículo.- EDUCACION PARA PADRES. Está destinada a padres que tienen a sus hijos cursando estudios en escuela de educación básica, el objetivo es proporcionar información de apoyo y consulta para ayudar a los padres a superar los problemas que presenta la convivencia diaria en familia.

Artículo.- Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevaran a cabo las actividades siguientes:

- I. Desarrollarán información, materiales y platicas para orientar a los padres de familia en cada nivel de educación y en cada modalidad.**
- II. Establecerán bibliotecas escolares en cada escuela.**

Artículo.- EDUCACION EXTRAESCOLAR.

Está destinada a niños a partir de los cuatro años de edad en horario extraescolar, cuando ambos padres demuestren que trabajen.

Artículo 5 bis: Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas federales llevaran a cabo las actividades siguientes:

- I. Deberán brindar apoyo extraescolar y de regularizar a todo educando que se ha ausentado por razones de salud.**
- II. Desarrollarán programas compensatorios para menores migrantes y jornaleros y otros niños que por cualquier motivo vieran sus estudios interrumpidos y requieran de dicha intervención.**
- III. Desarrollarán programas de estudio y materiales para regularización de niños que por cualquier motivo se hayan visto privados de su educación por algún tipo de violación a sus derechos, con la finalidad de lograr su reinserción en un ambiente educativo.**



IV. Promoverán programas públicos y privados para niñas embarazadas que les permita continuar su educación después del nacimiento de su hijo.

DE LAS GUARDERIAS

Artículo.- El ramo de Guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar los cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia.

Artículo.- Los servicios de guardería:

I. Incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores.

II. Se proporcionará a los menores desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años.

III. Se proporcionarán en el turno matutino y vespertino.

IV. Las prestaciones se otorgarán atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia.

Incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores.

V. El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia. El servicio de guardería se proporcionará en el turno matutino y vespertino pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna.

VI. Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores Serán proporcionados por la autoridad educativa federal, en los términos de las disposiciones que al efecto expida la Secretaria de Educación.

VII. La autoridad educativa establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio.

La autoridad educativa federal tiene las facultades y las atribuciones de administrar las guarderías.

SECCION 2 De los planes y programas de estudio

El artículo 48 señala que la SEP determinara los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana para educación básica para tal efecto la SEP considerará las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales, se publicaran en el DOF y gacetas estatales.

Artículo 7.- La autoridad educativa federal y local en sus respectivas competencias:

I. Promoverán en el educando la capacidad de expresar su opinión de manera respetuosa de los derechos y reputación de los demás, así como de manera propositiva enriqueciendo la sociedad y el bienestar público.

II. Desarrollarán los medios didácticos y métodos pedagógicos para estimular la participación activa de los alumnos, promoviendo la expresión de sus opiniones sobre los contenidos estudiados.

III. Realizarán manuales de contenido educativos que enseñen al educando sobre sus derechos y los medios existentes para protegerlos en la mayor medida posible, según su grado de desarrollo explicarle el uso de medios jurisdiccionales para la protección de derechos.

IV. En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial, educación para adultos, educación para niños migrantes, educación para padres, educación extraescolar y guarderías, educación para menores en conflicto con la ley penal y educación bilingüe.

V. Desarrollarán el modelo de enseñanza bilingüe que será utilizada a nivel nacional, así como los materiales y programas de estudio necesarios en las diversas lenguas indígenas reconocidas en el país.



Artículo 8.- Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio para cada modalidad:

- I. La educación básica deberá contemplar educación para la salud, prevención de enfermedades básicas, de accidentes y la alimentación sana y las formas de investigar la calidad de alimentos que se consumen así como alternativas económicas para la sana alimentación.
- II. Realizarán manuales informativos con información que se repartirá al educando de más de 15 años sobre el VIH- SIDA y los medios para prevenirlo.
- III. Promoverán actividades y material sobre los derechos y obligaciones de los educandos en la escuela así como los medios existentes para denunciar abusos y presentar peticiones.
- IV. Promoverán actividades y material sobre la discriminación y el racismo y la manera se ejerce en México, a fin de promover una cultura de respeto a la diversidad.
- V. Desarrollarán contenidos sobre la igualdad de género y el respeto a la igualdad.
- VI. Desarrollarán materiales para el cuidado del medio ambiente que promuevan acciones específicas que pueden ser emprendidas en cada localidad para el cuidado y mejoramiento del medio ambiente.
- VII. Desarrollarán materiales para la prevención y protección frente a situaciones de violencia o maltrato que transmita al niño el conocimiento necesario para saber cómo buscar ayuda en caso de ser víctima de violencia.

Artículo 9.- Para la formación de docentes la autoridad educativa federal elaborara los contenidos y los materiales, primordialmente en los siguientes temas:

- I. Desarrollará métodos en apego a los derechos de los educandos y sus implicaciones.
- II. Desarrollará métodos de enseñanza, disciplina y contenidos en apego a los derechos de los educandos.
- III. Desarrollará manuales para la identificación temprana de menores con discapacidad. Para este objetivo la autoridad educativa elaborara materiales de orientación sobre procedimientos que deberán tomarse y medios de coordinación específico con las instituciones de salud para garantizar su tratamiento.
- IV. Desarrollará manuales y cursos de orientación para la detección, protección y atención a niños víctimas de violencia dentro o fuera de la escuela.

SECCIÓN 3 Del calendario escolar

Artículo 52...Corresponde a los alumnos gozar de treinta minutos de descanso diario dentro del tiempo de labores escolares.

CAPITULO VI

DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y LA CERTIFICACION DE CONOCIMIENTOS

Artículo 60.- Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República...La falta de documentación sobre identidad no será motivo para negar servicios de educación, en caso de que un menor no cuente con sus documentos de identidad, la escuela deberá dar aviso a los órganos de protección de la infancia local a fin de que reciba el apoyo para regularizar su situación.

Los certificados que expida la Autoridad Educativa Federal y Local se adaptaran a las modalidades educativas que señala esta Ley.

En la modalidad de educación para niños migrantes es expedirá certificado de los contenidos cursados durante la estancia del niño en el país.



CAPITULO VII DE LA PARTICIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

SECCIÓN I: De los derechos de los alumnos.

Artículo: Son derecho de los educandos:

- I. No ser discriminados con base en la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, origen étnico, nacionalidad, posición económica, impedimentos físicos por lo tanto la Autoridad educativa federal deberá desarrollar diversas modalidades de educación a fin de garantizar la educación a todos.
- II. Accesibilidad a la escuela cuando se trata de educandos de educación especial y educandos que requieran apoyo para llegar a la escuela y no cuenten con los medios de transporte para hacerlo.
- III. Participar efectivamente en toda la decisión que le afecte, por lo que todo procedimiento administrativo se adecuará al grado de desarrollo del niño cuando este participe en el mismo.
- IV. Recibir protección en la escuela por lo que la autoridad educativa federal y local tiene la obligación de tener y publicar procedimientos para la detección y protección de niños víctimas de violencia de cualquier tipo. El alumno tiene derecho a conocerlos de manera adecuada a su edad y grado de desarrollo.
- V. Beber agua potable libremente dentro de las escuelas.
- VI. Protección a la salud dentro del ambiente escolar y a la venta de alimentos saludables.
- VII. Tener espacios u juegos infantiles que se encuentren en condiciones adecuadas sin riesgos y libres de contaminantes, la autoridad federal se encargara de tener manuales de detección de problemas de salud de los educandos para que él y su familia reciban orientación y canalización a los servicios de salud que necesite.
- VIII. Recibir apoyo de la escuela cuando por cualquier motivo ha sido privado de su derecho a la educación, por lo que la autoridad federal deberá generar procedimientos para que el maestro pueda investigar las causas de deserciones escolares de un alumno bajo su cuidado y ofrecer al niño y a su familia todo el apoyo que pudiesen brindar para lograr su reinserción a la escuela. En los casos que no se logre se dará aviso al órgano infancia local para que intervenga.
- IX. A participar en el consejo de alumnos de su escuela.

CONSEJO ESTUDIANTIL

Artículo.- Todo niño tienen derecho a asociarse de manera organizada para los fines que determine. La autoridad educativa federal y estatal deberán respetar y facilitar el desarrollo de iniciativas organizadas con fines relacionados con la vida escolar; escuchar y apoyar para su funcionamiento.

Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de los alumnos en actividades que tengan por objetivo promover sus propios intereses de manera organizada y proponer cambios y mejoras al ambiente escolar.

Sera responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular constantemente a esta con el consejo de alumnos. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

Artículo.- Este consejo:

- I. Estará conformados por dos representantes de cada nivel escolar, elegidos libremente en cada grado por los alumnos.
- II. Los periodos de los alumnos consejeros serán de un año, deberán modificarse en una mitad de manera anual escalonada.
- III. Conocerá de las preocupaciones e intereses de los alumnos que representen.

La autoridad educativa de cada escuela estará obligada a escuchar y dar respuesta escrita a toda petición presentada por el comité o por mayoría simple de sus miembros.



SECCIÓN 2 De los padres de familia

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela...

- I. Obtener información sobre los lineamientos mínimos relativos al personal docente, administrativo y de apoyo educativo que laboren dentro de los planteles escolares.
- II. Conocer los procedimientos escolares para la protección de niños y niñas víctimas de violencia, la atención a la deserción escolar y cualquier otro procedimiento administrativo vigente.
- III. Participar en la toma de decisiones disciplinarias que afecten a su hijo.

SECCIÓN 3 De los consejos de participación social

SECCION 4 De los procedimientos disciplinarios dentro de la escuela

Artículo. Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal la participación de la sociedad, educandos y representantes de la autoridad escolar en actividades que tengan por objetivo fortalecer y elevar la calidad de la educación pública.

Artículo. Será responsabilidad de la autoridad local de educación básica llevar a cabo la organización de los consejos escolares disciplinarios. El ayuntamiento y las autoridades de cada escuela pública darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar federal supervisará que en cada escuela de educación básica opere un consejo escolar disciplinario.

Artículo. El Consejo Escolar disciplinario operara por cada diez escuelas de la localidad, estará integrado por tres padres de familia, tres maestros de las escuelas y un representante de la Autoridad Educativa local.

Artículo. Este consejo tendrá las siguientes facultades:

- I. Conocerá y dará seguimiento de las acciones que realicen los educandos y las autoridades educativas de cada escuela pública de educación básica.
- II. Revisará todas las quejas e impugnaciones presentadas por los alumnos.
- III. Llevará a cabo las acciones de difusión, coordinación y participación necesarias para los procedimientos disciplinarios que este lleve a cabo.
- IV. Atenderá el interés del educando y estará pendiente de su desempeño.
- V. Llevará a cabo los procedimientos disciplinarios de los educandos que lo requieran, de manera imparcial.
- VI. Promoverá y apoyará el derecho de los educandos para los casos de Amonestación, suspensión y expulsión.
- VII. Resolverá equitativamente en los asuntos disciplinarios y esta decisión será inapelable.
- VIII. Tomará nota de los antecedentes del educando en proceso y las medidas tomadas por la autoridad escolar.

Artículo. Del procedimiento del consejo escolar disciplinario:

- I. La autoridad local establecerá lineamientos para que cada escuela tenga los mecanismos de acceso al consejo escolar disciplinario y este pueda revisar los procesos y fondo de las decisiones tomadas por la autoridad de la escuela pública.
- II. La autoridad educativa de cada escuela pública tiene la obligación de informar al Consejo Escolar Disciplinario de cualquier medida de Amonestación, Suspensión y Expulsión para que éste en su carácter de órgano revisor pueda revocar, modificar o confirmar la decisión.
- III. Una vez que el consejo tiene conocimiento de un procedimiento de disciplina notifica a las partes, se reúne para llevar a cabo las diligencias correspondientes y vota el fallo.



IV. En todo procedimiento que tenga por objeto suspender, reprobado o expulsar a un niño se aplicará como principio rector el interés superior del niño y se tomará en cuenta la opinión del niño y de sus padres.

V. La opinión del niño y de los familiares deberán ser asentadas y valoradas al momento de emitir la determinación. El menor podrá impugnar esta determinación ante el órgano escolar local.

VI. Este procedimiento se le tiene que notificar al niño y a la familia desde que inicia hasta la resolución que se tome.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan al presente decreto.

SEGUNDA. La transferencia de guarderías a la autoridad educativa sin disminuir número de las mismas y número de beneficiarios.



LEY GENERAL DE SALUD

Se propone hacer las adiciones y reformas a los artículos de la Ley General de Salud que a continuación se señalan, destacando que con negritas se marcarán las adiciones y reformas sugeridas.

Artículo 4 bis.- **Para los efectos de esta ley se entenderá como persona menor de edad a todo ser humano menor de 18 años de edad.**

Serán principios rectores en la formulación, implementación y fiscalización de las políticas públicas en materia de protección a la salud de las personas menores de edad:

- I. **Derecho a ser informado en términos adecuados a su edad y grado de desarrollo cognitivo;**
- II. **Derecho a la participación infantil en toda intervención, tratamiento y procedimiento médico que se le practique o se intente practicar a un niño;**
- III. **Derecho a la no discriminación;**
- IV. **Principio de progresividad;**
- V. **Principio de confidencialidad y,**
- VI. **El interés superior del niño.**

Artículo 6o.- El sistema nacional de salud tiene los siguientes objetivos:

- I. **Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;**

Los servicios de salud que proporcione la Secretaría tendrá como ejes rectores la progresividad en la protección universal de la salud, la no discriminación, la no regresividad y atención prioritaria a grupos en estado de vulnerabilidad.

Artículo 7o.- La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

- XI. **Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud, especialmente a las que tengan como objeto la atención y protección de los derechos de los niños**

XI bis.- Elaborar, implementar y publicar a través de Normas Oficiales Mexicanas, los requerimientos mínimos que deben de cumplir los establecimientos, así como el personal, que atienda a niños para su protección, educación, custodia, recreación, rehabilitación o de cualquier otra índole. Al menos estas normas oficiales deberán contar con los procedimientos de emergencia, requerimientos para garantizar la salud y formación y perfil del personal que ahí labora.

Artículo 25 bis.- **Toda persona menor de edad hospitalizada deberá tener el mayor contacto posible con la familia, ya sea a través de programas que permitan la presencia permanente de un familiar acompañante o en su caso, de contacto diario con un familiar por un tiempo no menor a una hora.**

Las visitas de los familiares de la persona menor de edad hospitalizada no podrán ser suspendidas o canceladas por motivo alguno, salvo casos de epidemia, afectaciones graves al orden interno de las instalaciones hospitalarias o cuando el contacto con sus familiares implique colocar a éste en situación de riesgo grave para su integridad física, psíquica o implique un menoscabo en el tratamiento aplicado

Artículo 54. Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de salud que requieran, así como mecanismos para que los usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud y en relación a la falta de probidad, en su caso, de los servidores públicos.



En el caso de las poblaciones o comunidades indígenas las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad.

Toda persona menor de edad usuario de los servicios de salud tendrá acceso a los derechos de información y participación a los que se refiere el párrafo que antecede, sin que sea impedimento para el ejercicio pleno de estos derechos la ausencia de sus padres o representantes legales o en su caso, la falta de consentimiento de los mismos. En caso de existir controversia, las autoridades sanitarias darán aviso al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia, quien realizará las acciones correspondientes.

Artículo 54 bis.- Las autoridades sanitarias dentro de la esfera de sus respectivas competencias establecerán convenios de colaboración con las autoridades de las comunidades indígenas, instituciones educativas y demás instituciones del Estado, a fin de contar con los recursos humanos necesarios para brindar la debida atención sanitaria a personas indígenas menores de edad.

Artículo 55.- Las personas o instituciones públicas o privadas que tengan conocimiento de accidentes o que alguna persona requiera de la prestación urgente de servicios de salud, cuidarán, por los medios a su alcance, que los mismos sean trasladados a los establecimientos de salud más cercanos, en los que puedan recibir atención inmediata, sin perjuicio de su posterior remisión a otras instituciones.

En el caso de que la persona accidentada sea menor de edad, los establecimientos de salud que atiendan al niño, además de brindar la atención médica inmediata que éste requiera para salvaguardar su integridad física, informarán al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia para que realice las intervenciones necesarias para lograr identificar al menor de edad y ubicar a su familia y, en su caso, ejercitar las acciones legales correspondientes.

Artículo 59. Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, así como en los de prevención de enfermedades y accidentes, y de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos, así como en los cuidados paliativos.

Asimismo, la Secretaría fomentará la creación de grupos, asociaciones e instituciones infantiles quienes tendrán derecho a participar activamente en los programas de difusión, promoción y mejoramiento continuado de la salud individual o colectiva. Para tal efecto, la Secretaría celebrará los convenios respectivos con las instituciones escolares, deportivas, religiosas o lúdicas, entre otras, a fin de promover, facilitar y fomentar la participación infantil en el Sistema Nacional de Salud.

Artículo 61.- La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende las siguientes acciones:

Fracción VI.- La detección temprana y vigilancia de todo embarazo de mujer a la que le sea detectada toda enfermedad transmisible al feto, incluyendo el VIH/SIDA. Garantizando un trato especializado a todo embarazo de alto riesgo detectado.

Artículo 62.- En los servicios de salud se promoverá la organización institucional de comités de prevención de la mortalidad materna e infantil, a efecto de conocer, sistematizar y evaluar el problema y adoptar las medidas conducentes. **Todo fallecimiento materno e infantil deberá ser registrado, anotando las causas de la muerte a efecto de conocer, sistematizar y evaluar el problema y adoptar las medidas conducentes que disminuyan los factores de riesgo que contribuyeron al fallecimiento.**

Los registros relativos a la mortalidad infantil serán anualmente informados al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia de acuerdo a lo establecido en los convenios de coordinación que para el efecto la Secretaría celebre con el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia y las instituciones de protección a la infancia, a fin de contar con datos estadísticos actualizados sobre mortalidad infantil a nivel nacional.





Artículo 64.- En la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán:

Fracción V.- Todo centro de salud que conozca del nacimiento de un niño deberá proporcionar a la madre información sobre la lactancia materna incluyendo:

- (a) ventajas y superioridad de la lactancia natural;**
- (b) nutrición materna y preparación para la lactancia natural y el mantenimiento de ésta;**
- (c) efectos negativos que ejerce sobre la lactancia natural la introducción parcial de la alimentación con biberón**
- (d) dificultad de volver sobre la decisión de no amamantar al niño y**
- (e) uso correcto, cuando sea necesario, de preparaciones para lactantes fabricadas industrialmente o hechas en casa.**

Artículo 65.- Las autoridades sanitarias, educativas, **infantiles** y laborales, en sus respectivos ámbitos de competencia, apoyarán y fomentarán:

Fracción V.- La creación de programas para la detección y eliminación de factores de riesgo de mortalidad infantil y de mujeres embarazadas.

Artículo 66 bis.- La Secretaría de Economía oyendo la opinión técnica de la Secretaría, establecerá los parámetros que deberán observar las empresas productoras de sustitutos de leche materna y formulas lácteas, asegurando la adecuada distribución y comercialización, fijando precios máximos de venta al público.

En todos los casos las empresas productoras de sustitutos de leche materna y fórmulas lácteas sujetaran la venta al públicos de sus productos a las reglas aplicables a las que hace referencia el Reglamento de esta Ley en Materia de Publicidad. En todos los casos, los productores de fórmulas lácteas y sustitutos de leche materna deberán incluir leyenda que señale las ventajas de la leche materna en la nutrición infantil.

Artículo 67.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

La información y orientación a que se refiere este capítulo, deberá ser proporcionada a todo niño mayor de 12 años de edad de manera personal y directa, atendiendo a las necesidades propias de su desarrollo y dignidad. La ausencia o falta de consentimiento de sus padres o representantes legales no será impedimento para el cumplimiento de esta obligación...

Artículo 75.- El internamiento de personas con padecimientos mentales en establecimientos destinados a tal efecto, se ajustará a principios éticos y sociales, además de los requisitos científicos y legales que determine la Secretaría de Salud y establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

El internamiento de niños con padecimientos mentales en establecimientos destinados a tal efecto se sujetará a los principios de la menor temporalidad del internamiento posible y a la no separación de la familia. Por lo que, el establecimiento de salud deberá crear los mecanismos necesarios para permitir la presencia permanente de un familiar acompañante o en su caso de contacto diario con un familiar por un tiempo no menor a una hora, cuando así sea posible.

El derecho a las visitas familiares a las que se refiere el presente artículo no podrá ser limitado o restringido salvo que el contacto del niño con sus familiares tenga efectos nocivos en la recuperación psiquiátrica del niño, se ponga en grave riesgo la salud o integridad de las personas o se altere gravemente el orden interno del establecimiento. Toda limitación al derecho de visitas deberá ajustarse a los principios de legalidad, proporcionalidad y deberá ser comunicado previamente a la familia y al niño.





Artículo 77 bis 10.- Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud proveerán de manera integral los servicios de salud y los medicamentos asociados, sin exigir cuotas distintas a las establecidas en el Capítulo V de este Título, siempre que los beneficiarios cumplan con sus obligaciones.

Las transferencias que destine la federación para los regímenes estatales de protección social de la salud en materia de inversión en infraestructura, deberá ser progresiva.

Para la designación del presupuesto en materia de salud, se privilegiará a los servicios de salud destinados a niños, teniendo como objetivo primordial la cobertura universal. Para la estimación y distribución presupuestal la Secretaría tomará en consideración la información que proporcione el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia.

Con la finalidad de fortalecer el mantenimiento y desarrollo de infraestructura en salud, los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, a partir de las transferencias que reciban en los términos de este Título, deberán destinar los recursos necesarios para la inversión en infraestructura médica, de conformidad con el plan maestro que para el efecto elabore la Secretaría de Salud.

Artículo 77 bis 37.- Los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud tendrán además de los derechos establecidos en el artículo anterior, los siguientes:

...Tratándose de los derechos que se contemplan en las fracciones I, IV, V, VII, VIII, X, XIII, XV y XVI, las personas menores de edad podrán ejercerlos por ellos mismos sin que la ausencia o falta de consentimiento de los padres o representantes legales sea impedimento para su ejercicio.

En los casos a los que se refiere la fracción IX de este artículo, la opinión del niño será debidamente valorada, siendo criterio fundamental para la toma de decisiones para el personal del establecimiento de salud, a menos que el tratamiento o procedimiento rechazado ponga en peligro su vida, la de los demás o lo coloque en riesgo de alteración permanente a la salud. En estos casos, las autoridades del establecimiento de salud realizarán las intervenciones de urgencia que el niño requiere y darán vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia sobre la problemática que enfrente el menor, abriendo el expediente respectivo.

Artículo 77 bis 42, En caso de suspensión y cancelación al sistema de Protección Social en Salud en tratándose de personas menores de edad, los establecimientos sanitarios brindarán las atenciones, medicamentos y estudios que el menor de edad requiera, dando vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia a fin de que este realice las pruebas en trabajo social en la familia y determinar si la familia a la que pertenece el menor de edad atendido se encuentra en posibilidades de cubrir las cuotas familiares a las que se refiere el artículo 77 Bis-21.

Artículo 118.- Corresponde a la Secretaría de Salud:

VI bis.- Ejercer el control sanitario en las instituciones educativas a nivel básico, intermedio y medio superior, incluyendo los servicios auxiliares, obras, construcciones, demás dependencias y accesorios de las mismas.

Artículo 157 Quarter, Todo establecimiento sanitario que tenga conocimiento de un niño que presumiblemente haya sido víctima de agresión sexual o cualquier tipo de explotación sexual comercial, se le practicará sin demora prueba de detección de cualquier Enfermedad de Transmisión Sexual, incluyendo el VIH y SIDA.

En caso de ser positivos los resultados de las pruebas a las que se refiere el párrafo que antecede, las autoridades sanitarias deberán dar vista al Órgano de infancia, quien brindará los servicios de asistencia que el niño y su familia requieran.





Artículo 157 Quarter, Las pruebas y exámenes que realice todo establecimiento sanitario relativas a la detección de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA, serán proporcionadas de manera gratuita y confidencial a toda persona que las solicite. Las pruebas a las que se refiere este artículo se podrán realizar sin la autorización de los padres o representantes legales de todo niño que las solicite.

Artículo 166 BIS-8, En los casos en que el enfermo en situación terminal sea menor de edad, el personal de la instalación médica en que se encuentra internado, le explicará en términos que el niño comprenda la gravedad de su estado de salud, los tratamientos y procedimientos médicos disponibles, así como las consecuencias de su aplicación, resolviéndole las dudas que tenga. Ello con la finalidad de que el niño se encuentre en la posibilidad real de emitir su opinión sobre el tratamiento médico a aplicar. La opinión del niño será debidamente valorada atendiendo a la edad y grado de desarrollo, siendo criterio fundamental para la toma de decisiones para el personal del establecimiento de salud.

En los casos en los que exista divergencia de opinión entre el niño y sus padres o representantes legales, el personal del establecimiento de salud dará vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia quien después de realizar las intervenciones necesarias, ejercitará, en su caso, las acciones legales correspondientes, tal como emancipación médica o el otorgamiento de curatela médica.

Eliminar del Título Noveno de la Ley el tema de Asistencia, los aspectos de asistencia social, sobre todo en lo relativo a lo dispuesto por el artículo 167 y 168, pues se duplican funciones de procuraduría, asistenciales y de prestación de servicios de salud. Sin embargo, si dejar a salvo las disposiciones relativas a la Prevención de invalidez y de rehabilitación a la invalidez.

Artículo 170.- Los menores en estado de desprotección social, tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes.

La Institución sanitaria que tuviere conocimiento de la existencia de un niño se encuentre en estado de desprotección social, tiene la obligación de brindar las atenciones y cuidados que sean necesarios para salvaguardar la integridad física y psicológica, dando aviso inmediato al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia para que sea este quien brinde la asistencia, cuidados y ejercite las acciones legales correspondientes que garanticen el pleno goce de los derechos del niño.

Artículo 171.- Los integrantes del Sistema Nacional de Salud, deberán dar atención preferente e inmediata a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental. Asimismo, darán esa atención a quienes hayan sido sujetos pasivos de la comisión de delitos que atenten contra la integridad física o mental o el normal desarrollo psico-somático de los individuos.

...La Secretaría de Salud deberá emitir y publicar los procedimientos obligatorios de actuación con los que se deberá ceñir la labor de las instituciones de salud para la debida detección, protección y, en su caso, canalización a las diversas instituciones del Estado, de casos de violencia y maltrato en contra de niños.

Art.- 360. Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional.

Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponde efectuar a cualquier otra autoridad.

Cuando se trata de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas

Artículo 360 BIS (capítulo II Sanidad en Materia de Migración), Se exentará del pedimento de los certificados médicos a los que hace referencia el tercer párrafo del artículo anterior a los niños migrantes, ya sea que se encuentren acompañados de persona adulta o no.





La falta de dichos documentos no será óbice para negar la internación o permanencia en el territorio Nacional o negar los servicios de salud que estos requieran.

La Secretaría en conjunción con el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia y a través de los esfuerzos coordinados de los órganos estatales de protección a la infancia, para la realización de los exámenes médicos que resulten necesarios para la obtención de los certificados de salud a los que se refiere el artículo 360.

Artículo 362 bis.- Todo niño beneficiario del sistema de salud de la competencia del gobierno Federal tendrá derecho a tramitar y obtener los certificados médicos a los que se refiere este capítulo, relativos a su persona, sin que la falta o ausencia de consentimiento de sus padres o representantes legales sea impedimento para su obtención. Este trámite se podrá realizar en colaboración con las autoridades de salud locales.





LEY DE AMPARO

Se propone hacer las adiciones y reformas a la Ley de Amparo que a continuación se señalan, destacando que con negritas se marcarán las adiciones y reformas sugeridas.

Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

- I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
- II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.
- III. En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.
- IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.
- V. En favor de los menores de edad o incapaces, **la cual operará aun y cuando éstos sean terceros perjudicados**
- VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.





LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN

Se propone hacer las adiciones y reformas a la Ley de Radio y Televisión que a continuación se señalan, destacando que con negritas se marcarán las adiciones y reformas sugeridas.

Artículo 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Por lo menos el 10% del tiempo señalado en el apartado anterior, deberá ser destinado para la difusión de información de interés infantil, en horarios apropiados para tal efecto. El gobierno federal generará un programa de estímulos para el desarrollo de programación infantil.

Artículo 59-TER. La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de radio y televisión deberá:

- I. Propiciar el desarrollo armónico de la niñez.
- II. Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana.
- III. Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional.
- IV. Promover el interés científico, artístico y social de los niños.
- V. Proporcionar diversión y coadyuvar al proceso formativo en la infancia.

Se designará diariamente un espacio para la difusión de producciones de contenido escolar, dentro de los tiempos establecidos en el artículo 59. Los programas infantiles que se transmiten en vivo, las series radiofónicas, las telenovelas o teleteatros grabados, las películas o series para niños filmadas, los programas de caricaturas, producidos, grabados o filmados en el país o en el extranjero deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

La Programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley. **En las zonas con población indígena, se deberá asegurar que por lo menos un 30% de la programación infantil se transmita en las lenguas indígenas que se hablan en esas zonas.**

VI. Promover la defensa y protección de los derechos humanos, educación para la paz y la tolerancia social así como el respeto a la diversidad y pluralidad cultural del país

Artículo 64.- No se podrán transmitir:

- I. Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;
- II. Asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la Red Nacional, salvo convenio del concesionario o permisionario, con la citada Secretaría.
- III. **Contenidos que abiertamente inciten a la violencia, discriminación u odio en contra de grupos específicos de la población sea por raza, religión, pertenencia étnica, sexo u otra razón.**
- IV. **Informaciones en que se identifique a menores de edad como víctimas, testigos o imputados de algún ilícito o utilizar imágenes, nombres u otros datos que permitan llevar a cabo la identificación de niñas o niños víctimas, testigos o imputados de algún ilícito, salvo que exista autorización expresa de su o sus representantes legales, y que la difusión de tal información o imágenes no genera alguna afectación a la integridad personal de éstos.**





Artículo 67.- La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustará a las siguientes bases:

- I. Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;
- II. No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;
- III. No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades.
- IV. No deberá hacer, en la programación referida por el Artículo 59- **TER**, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición. **En los espacios de programación infantil, la duración de la publicidad no podrá exceder el 15% de duración efectiva de cada programa que se transmita.**

Artículo 72.- Para los efectos de la fracción II del artículo 5o. de la presente ley, independientemente de las demás disposiciones relativas, la transmisión de programas y publicidad impropios para la niñez y la juventud, en su caso, deberán anunciarse como tales al público en el momento de iniciar la transmisión respectiva.

Durante la transmisión de la programación general dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de radio y televisión quedará prohibida la exhibición de contenidos que correspondan a una clasificación distinta a la infantil, así como los anuncios publicitarios que los promuevan.





LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Se propone hacer las adiciones y reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 22. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis cuando no hayan terminado su educación obligatoria y el trabajo no resulte útil para su formación, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

ARTÍCULO 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
(...)

XX. Elaborar mecanismos para combatir la corrupción en los mecanismos de supervisión, en especial tratándose del trabajo de menores de edad.

Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las habitaciones a que hace referencia el párrafo anterior contarán de preferencia, con base en la legislación aplicable en materia de construcciones, con áreas de juego y esparcimiento para los niños, el suministro de agua potable, el acceso a escuelas y servicios de salud, la salubridad e higiene ambiental de la locación y los sistemas para el reciclaje y aprovechamiento de recursos naturales así como el manejo de residuos y basura, además de los lineamientos que para el caso expidan las autoridades competentes

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto;
Los padres gozarán de dos semanas anteriores y cuatro semanas posteriores al parto.

Artículo 173. El trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciocho queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo, la cual ante cualquier irregularidad lo hará del Conocimiento del Órgano de Infancia a efectos de que éste implemente las medidas necesarias para la restitución de los derechos del menor iniciando los procedimientos que resulten necesarios.

Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a:

IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley y con base en los programas desarrolladas en coordinación con la Secretaría de Educación Pública,

VI. Contar con las boletas escolares de los menores de dieciséis años que acrediten la regularidad de sus estudios.

Reglamento Interior Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Artículo 18. Corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo:

XII. Proteger y vigilar, en el ámbito de competencia de la autoridad federal, el trabajo de los mayores de catorce y menores de dieciséis años y el cumplimiento de las restricciones del trabajo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años; supervisar que las delegaciones federales del trabajo expidan las autorizaciones a los menores trabajadores que señala la Ley Federal del Trabajo, verifiquen que cuenten con sus certificados médicos de aptitud para el trabajo, y ordenen se les practiquen los exámenes médicos a que deben someterse. Así mismo dará vista al Órgano de Infancia cuando constate violación de los derechos laborales y de cualquier otro tipo, de los menores trabajadores.





Artículo 23. Corresponde a la Dirección General de Fomento de la Empleabilidad:

XI. Elaborar y proponer políticas laborales que propicien estímulos para la contratación de jóvenes estudiantes y con discapacidad





LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Se propone la creación de un capítulo especializado para la infancia.

Capítulo especializado de diligencias para personas menores de edad

Objeto del capítulo

ARTÍCULO 1.- El presente capítulo tiene por objeto establecer las disposiciones especiales que deben observar los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación en los asuntos de orden migratorio cuando se encuentren involucradas personas menores de edad.

Ámbito de aplicación según los sujetos

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley se considerará persona menor de edad a todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

En caso de duda se presumirá la minoría de edad.

Obligatoriedad de los Instrumentos Internacionales

ARTÍCULO 3.- En la aplicación de este capítulo se observará lo dispuesto en la Declaración de los Derechos del Niño; Convención sobre los Derechos del Niño; Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD) así como cualquier otro instrumento internacional de derechos humanos relacionado con personas menores de edad.

Interés Superior de la Persona Menor de Edad

ARTÍCULO 4.- El interés superior del menor será el principio rector en todas las diligencias y decisiones que se tomen.

Principio de no discriminación

ARTÍCULO 5.- Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o cualquier otra de las personas menores de edad o bien de sus padres o representantes.

Principio de especialización

ARTÍCULO 6.- El personal policial, administrativo, médico o cualquier otro que participe en las diligencias donde se encuentren relacionadas personas menores de edad deberá ser especializado en atención a la infancia.

Del procedimiento de Verificación y Vigilancia cuando se encuentren relacionadas personas menores de edad

Derechos de la persona menor de edad durante el procedimiento migratorio de verificación y vigilancia

ARTÍCULO 7.- Durante el procedimiento de verificación y vigilancia en el que se encuentre relacionada una persona menor de edad que se encuentre en el país sin cumplir con los requisitos legales ésta tendrá los siguientes derechos, los cuales los podrá ejercer aún y ante la ausencia de sus padres o tutores:

I. Ser informado con un lenguaje claro y acorde a su edad, del desarrollo del procedimiento administrativo.

Las autoridades vigilarán que dicho derecho sea plenamente respetado, sobre todo, cuando la persona menor de edad revise el expediente.

II. Recibir asesoría jurídica por personal especializado durante todo el procedimiento.





III. A ser orientado por personal especializado antes de participar o presenciar cualquier diligencia a efecto de comprender los alcances de la misma.

IV. A que tenga un abogado victimal que lo represente durante el procedimiento, al cual lo elegirá libremente.

Si no quiere o no puede nombrar a un abogado, la autoridad migratoria dará vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia a efecto de que le sea asignado uno, el cual deberá de contar con la especialización requerida para ejercer dicho cargo.

El abogado victimal que fuera nombrado por el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia estará obligado a representarlo durante toda la etapa del procedimiento y estará facultado para interponer todo tipo de medios defensa a los que la persona menor de edad tenga derecho.

La obligación referida en el párrafo anterior, únicamente dejará de subsistir para el caso que dicho cargo sea revocado por la propia persona menor de edad.

V. A que el abogado victimal lo acompañe en todas las diligencias que se practiquen.

VI. Recibir por parte de los operadores jurídicos un trato especializado y adecuado a su edad y grado de desarrollo.

VII. Expresar su opinión en todo momento y a que ésta sea tomada en cuenta por las autoridades migratorias, bajo el principio de que sus manifestaciones son dignas de crédito.

VIII. A que sus datos personales e identidad sean debidamente resguardados.

Queda prohibida la divulgación de imágenes en las que se encuentren relacionadas personas menores de edad.

IX. Recibir servicio de intérpretes traductores durante todo el procedimiento cuando pertenezcan a un grupo étnico o pueblo indígena o bien cuando por cualquier motivo no conozcan o no comprendan bien el idioma español;

Para tales efectos la autoridad encargada del procedimiento dará vista al órgano Infancia para que de acuerdo a las necesidades concretas, designe al intérprete traductor correspondiente, quien lo asistirá en todo momento, especialmente, cuando la persona menor de edad consulte el expediente.

X. Recibir acompañamiento psicológico durante el procedimiento migratorio.

XI. A que se le brinde atención psicológica;

XII. A presentar sin obstáculo alguno las quejas o solicitudes que considere pertinentes, las cuales se iniciaran, substanciaran y resolverán bajo el principio de suplencia de la queja.

Las anteriores disposiciones serán aplicables en cualquier procedimiento en el que se encuentren involucradas personas menores de edad.

Archivo Fotográfico

ARTÍCULO 8.- La autoridad migratoria levantará un registro fotográfico de todas las personas menores de edad que se encuentren sujetos al procedimiento de verificación, el cual lo enviará al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia con el propósito de que sea incorporado a su base de datos y pueda ayudar a buscar familiares.





Vista al Órgano de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia

ARTÍCULO 9.- Tan luego como se ponga a una persona no acompañada de familiares a disposición de las autoridades del Instituto Nacional de Migración, se dará vista al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia para su conocimiento e intervención.

En todas las resoluciones que tome la autoridad migratoria y que afecten a la persona menor de edad, tomará en cuenta la opinión de dicho órgano.

Centros Especializados para personas menores de edad

ARTÍCULO 10.- Los Centros Especializados para personas menores de edad son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, las cuales tendrán por objeto asegurar el ejercicio pleno de sus derechos durante el procedimiento de verificación y vigilancia a que se refiere la presente Ley.

Estos se dividirán en:

- I. Centros Especializados para personas menores de edad no acompañados y
- II. Centros Especializados para personas menores de edad acompañados.

Centros Especializados para personas menores de edad no acompañados

ARTÍCULO 11.- Los Centros Especializados para personas menores de edad no acompañados serán las instalaciones físicas en donde éstos se encuentren resguardados cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Que la persona menor de edad esté viajando sin familiares mayores de edad o viajando con éstos, sea conveniente que se encuentren separados atendiendo a su interés superior.
- II. Esté relacionado con un procedimiento de verificación y vigilancia y,
- III. La autoridad migratoria haya ordenado que se asegure durante el procedimiento.

Separación de las personas menores de edad de sus familiares

ARTÍCULO 12.- El Instituto Nacional de Migración tendrá la obligación de velar para que la persona menor de edad no sea separada de sus padres o familiares contra la voluntad de éstos al menos que, atendiendo al interés superior del niño, sea necesario.

En todos los casos donde sea necesaria la separación de sus padres o familiares será mediante previa vista al Juez de Competente así como al Órgano Infancia.

Obligaciones de los Centros Especializados para personas menores de edad no acompañados

ARTÍCULO 13.- En todos los casos en donde una persona menor de edad se encuentre en un Centro Especializado para personas menores de edad no acompañados el personal del Instituto Nacional de Migración deberá garantizar:

- I. Que el centro especializado cuente con las características necesarias para hacer efectivos todos y cada uno de los derechos de la persona menor de edad.
- II. Que en el centro no resguarde a personas mayores de edad.
- III. Que a la persona menor de edad se le practique a su ingreso un diagnóstico psicosocial que permita atender de mejor manera sus necesidades durante su estancia, así como también, que permita conocer su lugar de origen y entorno familiar.

En caso que la persona tenga menos de 12 años se utilizarán materiales concretos y manipulables que facilite el diagnóstico.

- III. A que se le practique un diagnóstico educativo que permita incorporar a la persona menor de edad a un proyecto de enseñanza y aprendizaje acorde con sus necesidades.



IV. En caso que la persona menor de edad se encuentre acompañado de algún familiar menor de dieciocho años, no serán separados durante su estancia en el Centro Especializado.

Obligaciones de los Centros Especializados para personas menores de edad acompañados

ARTÍCULO 14.- En todos los casos en donde una persona menor de edad se encuentre en un Centro Especializado para personas menores de edad acompañados por familiares mayores de edad, el personal del Instituto Nacional de Migración deberá garantizar:

I. Que el centro especializado cuente con las características necesarias para hacer efectivos todos y cada uno de los derechos de la persona menor de edad.

II. Que en el centro únicamente resguarde a personas menores de edad acompañados con familiares mayores de dieciocho años.

III. Que a la persona menor de edad se le practique a su ingreso un diagnóstico psicosocial que permita atender de mejor manera sus necesidades durante su estancia. .

IV. A que se le practique un diagnóstico educativo que permita incorporar a la persona menor de edad a un programa de enseñanza y aprendizaje acorde con sus necesidades.

Una vez que se realice el diagnóstico educativo será incorporado al programa educativo que corresponda de acuerdo al resultado del diagnóstico.

Efectividad de sus derechos

ARTÍCULO 15.- Las autoridades encargadas del procedimiento de verificación y vigilancia serán responsables de que las personas menores de edad que se encuentren en los centros especializados para personas menores de edad tengan satisfechos sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

El órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia velará por que se le respeten a la persona menor de edad tales derechos.

Cuando se detecte que la notificación a las autoridades de su país de origen o de residencia ponga en riesgo a la persona menor de edad o a su familia, el Instituto Nacional de Migración, tomando la opinión del órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia, podrá prescindir de dicha notificación en aras de proteger a la persona menor de edad y a su familia.

Bajo ninguna circunstancia se pondrá en riesgo a la persona menor de edad o bien a su familia.

Principios rectores en la toma de declaración y práctica de dictámenes periciales

ARTÍCULO 16.- Para la toma de declaraciones de personas menores de edad o bien para la práctica de cualquier dictamen pericial, la autoridad encargada del procedimiento de verificación y vigilancia garantizarán lo siguiente:

I. Que la preparación y desahogo de la diligencia esté a cargo de personal especializado en atención a la infancia.

II. Que la diligencia se desarrolle en un espacio adecuado para la persona menor de edad.

III. Que la diligencia sea lo más breve posible y que sólo se practique cuando sea indispensable para el procedimiento migratorio

IV. Que los dictámenes periciales se practiquen, de ser posible, en una sola sesión.

V. Si la diligencia tiene por objeto la narración de un hecho o un evento determinado a que se le proporcionen materiales concretos y manipulables que faciliten la narración y explicación de lo sucedido.



VI. En caso de que la persona menor de edad cuente con alguna discapacidad física o mental a que se tomen las medidas necesarias para que la diligencia se desarrolle de manera adecuada y con pleno respeto a los derechos de la persona.

La diligencia no podrá declararse nula por violaciones formales salvo cuando dichas violaciones sean de tal gravedad que afecten de manera directa la validez de la diligencia.

En todos los casos la autoridad deberá de atender al interés superior de la persona menor de edad.

Valoración de la declaración de la persona menor de edad

ARTÍCULO 17.- Todas las declaraciones de las personas menores de edad serán valoradas tomando en cuenta su edad y su grado de desarrollo.

Resolución de la autoridad

ARTÍCULO 18.- El Instituto Nacional de Migración determinará en una sola resolución la situación jurídica de la persona menor de edad así como la de sus padres y/o familiares.

Las resoluciones que dicte el Instituto Nacional de Migración y su ejecución buscarán no separar a la persona menor de edad de sus padres.

Vista al Agente del Ministerio Público de la Federación

ARTÍCULO 19.- En caso de que detecte que la persona menor de edad es víctima o posible víctima de trata de personas o de cualquier otro delito se notificará de inmediato a la Procuraduría General de la República y se le dará trato de víctima del delito.

Traslado de personas menores de edad

Permiso para salir de las personas menores de edad

ARTÍCULO 20.- Para el traslado de una persona menor de edad fuera del territorio mexicano, será indispensable acreditar el permiso de ambos padres, el cual se deberá de otorgar en los términos que para tales efectos dicte la Secretaría de Gobernación.

Los requisitos que deberá de contener este permiso serán los siguientes:

- I. Nombre y domicilio de la persona menor de edad.
- II. Edad de la persona menor de edad.
- III. Nombre y domicilio de las personas que ejerzan la patria potestad.
- IV. Tiempo máximo consentido para realizar el viaje.

ARTÍCULO 21.- En caso de que una persona menor de edad sustraído ilegalmente de su país de origen o de residencia se encuentre en México, el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia se encargará de brindar asistencia legal a la madre o padre respectivamente, así como apoyo económico para que se puedan trasladar a este país.

Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones que tengan los demás órganos de gobierno.





LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Se propone la siguiente modificación a la ley:

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública. Dichos procedimientos de capacitación deberán prever entre otras cosas el adiestramiento especializado en atención a víctimas y niños y niñas.

LEY DE LA POLICIA FEDERAL

Se propone las siguientes modificaciones a la ley:

Artículo 16. La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas siguientes:

XII. Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de integrantes serán establecidos en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, los cuales entre otras cosas deberán prever la instrucción especializada en atención a víctimas sobre todo tratándose de menores de edad, y

Artículo 19. Son deberes de los integrantes:

... III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

Tratándose de menores de edad dará inmediato aviso al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia para coordinar las medidas de protección que sean necesarias.

Artículo 26. Son atribuciones del Consejo Federal:

IV. Elaborar los planes y programas de Profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización los cuales entre otras cosas deberán prever la instrucción especializada en atención a víctimas sobre todo tratándose de menores de edad, y

...XXIII. Establecer los procedimientos, programas y capacitaciones para la atención a menores de edad tanto aquellos que son víctimas o se encuentran en peligro como aquellos que se encuentran en conflicto con la Ley.

LEY DE VIVIENDA

Se propone la siguiente modificación a la ley:

ARTÍCULO 19.- Corresponde a la Comisión:

XIV. Fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda; tomando en consideración todas las disposiciones de calidad de vivienda contenidas en la Ley Federal del Trabajo.





LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL

Se propone la siguiente modificación a la ley:

Artículo 7.-

...Los protocolos de acción dirigidos a atención a grupos vulnerables y a víctimas de delito, especialmente en los relativos a atención a menores de edad.

LEY DE FOMENTO A LA LECTURA

Se propone las siguientes modificaciones a la ley:

Artículo 11.-

...Fracción IV.- El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes realizará las acciones tendentes al fomento de la lectura en población infantil, estableciendo cuotas de libros infantiles en bibliotecas, aulas y salas de lectura.

Agregar al artículo 15.-

...Fracción XV, Proponer incentivos para la creación, edición, producción, difusión, venta y exportación de libros dirigidos a público infantil, así como propiciar la creación y difusión de libros cuyos autores sean menores de edad.

LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

Se sugiere la modificación de los artículos 6 a fin de creación de accesos a personas con sillas de ruedas y rampas para personas con problemas de motricidad.

Adición de una fracción al artículo 36 para establecer como obligación de la CONADE la capacitación de entrenadores, personal médico y preparadores físicos para que puedan atender a personas con capacidades diferentes.

Adición al art. 100 (relativo a otorgamiento de estímulos, ayudas, subvenciones y reconocimientos que la CONADE otorgará a asociaciones deportivas, ligas deportivas y asociaciones deportivas) que fomenten dentro de sus respectivas competencias y fines la inclusión de personas con capacidades diferentes, en especial se dará preferencia a programas que incluyan a menores de edad.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Se propone las siguientes modificaciones a la ley:

Agregar a la **fracción XIX, del artículo 9**, que el periodo de lactancia de una madre no será causa para impedir el acceso al ejercicio de derechos o de servicios

Agregar a la **fracción III del artículo 11** el acceso a centros deportivos a menores de edad con capacidades diferentes.

LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS

Se propone las siguientes modificaciones a la ley:

Del artículo 7, Corresponde a la Secretaría de Educación Pública: **agregar a la fracción V**, el establecimiento de una cuota obligatoria de libros infantiles.

Artículo 9, Se crea el Consejo de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas con carácter de órgano consultivo, el que a solicitud expresa llevará a cabo las siguientes acciones:





Agregar fracción III, vigilar que todas las bibliotecas integrantes de la red cubran de manera real con la cuota de libros dedicados a menores de edad.

Agregar al artículo 14, Para el cumplimiento de sus propósitos, el Sistema Nacional de Bibliotecas, promoverá el desarrollo de las siguientes acciones: **fracción VII**, La Red de bibliotecas pugnara por contar con personal capacitado para brindar atención especializada a población infantil

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS

Se sugiere la inclusión de un párrafo tercero al **artículo 12** en donde se contemple lo siguiente:

- a) El sistema penitenciario mexicano velará por fomentar la convivencia de los reclusos con sus hijos menores de edad, en los términos y modalidades que establezcan los convenios a los que se refiere el artículo 3 de esta ley.

Para ello se crearan los espacios físicos en los que puedan llevarse a cabo las convivencias. Estos espacios deberán estar acondicionados para atender a las necesidades de personas menores de edad.

- b) El sistema penitenciario acondicionará áreas de los Centros Reclusorios Femeniles para que la madres reclusas con hijos en edades en primera infancia (de 0 a 2 años de edad) puedan albergar a sus hijos. Dichas áreas contarán, cuando menos con los siguientes servicios:
- 1.- Atención ginecología, obstetricia, neonatología y pediatría.
 - 2.- Áreas adecuadas para permitir la alimentación del niño por parte de la madre. Así como para permitir el debido esparcimiento de los niños

En caso de niños nacidos en centros reclusorios, el titular del centro dará aviso al ORGANO-INFANCIA, realizará las pruebas en traje social, iniciar las acciones legales correspondientes e implementar las intervenciones necesarias, que aseguren la integridad del menor de edad.

En los convenios a los que se refiere el artículo 3 de esta ley, al federación se comprometerá a brindar las partidas presupuestales que sean necesarias para la adecuación de los espacios físicos de los centros reclusorios a los que se refiere este artículo.

Se sugiere la creación de un **artículo 13 Bis**, en donde se establezca que las convivencias de los reclusos con sus hijos menores de edad no podrán ser interrumpidas, salvo por alteraciones graves a la paz y seguridad interna de los centros, epidemias o en los casos en los que se coloque en un riesgo grave a la integridad física, psíquica o emocional del niño, bajo ningún supuesto las correcciones disciplinarias que amerite el padre o madre podrán dar lugar a impedir las convencias del recluso con sus hijos menores de edad.

El sistema penitenciario mexicano no podrá condicionar, limitar o imponer barreras a los menores de edad para acceder a los centros reclusorios en los que se encuentren internados sus padres, salvo resolución judicial expresen que se observe la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la medida².

2. Sobre el particular Véase CIDH caso 10.506 X e Y contra Argentina (1996).





ORIENTACIONES GENERALES PARA UNA LEY PARA ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Se sugiere la consideración de los siguientes contenidos en la creación de una ley:

Disposiciones generales

Características necesarias con relación a las disposiciones generales en materia de justicia juvenil penal

CONTENIDO LEGISLATIVO	sustento
La creación de instituciones administrativas y jurisdiccionales especializadas en justicia juvenil penal que atiendan de manera exclusiva a menores de 18 años en conflicto con la ley en las etapas de averiguación previa, proceso penal y ejecución de sentencias privativas de la libertad.	Véase amparo en revisión. SCJN, Primera Sala, quejoso Manuel Palomares Veloz, confirmación de interpretación directa al texto constitucional (Artículo 18 de la Constitución Federal).
La obligación de la actuación oficiosa en el interés superior del joven.	Véase Convención sobre Infancia, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, en su artículo 2.
La presunción de inocencia en todo momento procesal.	Véase Convención sobre Infancia, en su artículo 40.2.b.i.
La separación de adultos durante la averiguación previa, proceso y ejecución de sentencia.	Véase amparo en revisión. SCJN, Primera Sala, quejoso Manuel Palomares Veloz, confirmación de interpretación directa al texto constitucional (Artículo 18 de la Constitución Federal). Sin perder de vista que se desprende del propio texto constitucional.
Contemplar medios de autocomposición o mediación disponibles en todo momento de averiguación previa y proceso hasta dictarse sentencia.	Véase Convención sobre Infancia, artículo 40.
Que toda persona menor de 12 años será sujeto de medidas tutelares tomadas por parte de sus responsables legales y no será sujeto de la presente legislación. En caso de conocer de una persona menor de 12 años involucrado en la comisión de un delito, el mismo será puesto a disposición de sus representantes legales de manera inmediata o en su caso el ministerio público deberá de manera oficiosa ejercer sus facultades para tomar medidas provisionales que garanticen la seguridad e interés superior del niño de acuerdo a la legislación relativa a niños abandonados o expósitos.	Véase artículo 4 y 18 de la Constitución Federal. La reforma al artículo 4, del texto constitucional, fue publicada en el diario oficial de la federación el 7 de enero del año 2000.



La autocomposición de las partes y servicios de mediación

CONTENIDO LEGISLATIVO	sustento
La creación de instancias especializadas para la mediación entre las partes y el establecimiento de acuerdos en materia de justicia alternativa. Dicha instancia deberá depender del juez de ejecución.	Convención sobre los derechos del niño en su artículo 40. Convención sobre los derechos del niño en su artículo 40.
Todo el personal que labore en dicha instancia deberá ser especializado en materia de justicia juvenil.	Véase artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
La obligación del personal de mediación de entrar en contacto inmediato con las partes en cuanto tenga conocimiento de una averiguación previa iniciada en contra de una persona menor de 18 años.	Convención sobre los derechos del niño, artículo 40, en lo relativo a justicia alternativa.

Averiguación previa**Características necesarias con relación a la etapa de averiguación previa en materia de justicia juvenil penal**

CONTENIDO LEGISLATIVO	sustento
<i>Sobre las agencias y su personal:</i>	
La creación de agencias especializadas en justicia juvenil penal que atenderán de manera exclusiva y separada asuntos que involucren la imputación de un delito a una persona menor de 18 años.	Véase amparo en revisión. SCJN, Primera Sala, quejoso Manuel Palomares Veloz, confirmación de interpretación directa al texto constitucional (Artículo 18 de la Constitución Federal).
<i>Sobre los derechos del probable responsable:</i>	
El derecho del joven a contar con defensoría de oficio especializada.	Véase artículo 20 de la Constitución Federal con relación al artículo 18 del mismo ordenamiento.
El derecho del joven inculcado a no declarar y que dicha negativa no podrá ser valorada en su contra	Véase artículo 20 de la Constitución Federal en su apartado A.
La obligación del ministerio público de explicar al joven la finalidad y lo que comprende una averiguación previa, así como de verificar que el joven inculcado comprenda el significado de toda actuación que requiere de su participación y los derechos que tiene en el desarrollo de la misma. En particular la autoridad deberá preguntar explícitamente al joven si comprende lo que se le ha explicado y si tiene algo que expresar sobre el tema.	Convención sobre infancia artículos 12 y 13.



<p>La obligación del ministerio público de dar vista a los servicios de mediación correspondientes de manera inmediata al tener conocimiento de una averiguación previa en contra de una persona menor de edad para que el personal designado establezca contacto con las partes. El ministerio público colaborará y facilitará toda la información necesaria solicitada por dicho personal.</p>	<p>Convención de los derechos del niño artículo 40</p>
<p><i>Sobre la integración de la averiguación previa:</i></p>	
<p>La invalidez de toda declaración tomada ante autoridad sin la presencia del defensor del joven.</p>	<p>Véase artículo 159 de la Ley de amparo y 20 de la Constitución Federal.</p>
<p>La prohibición del uso de medios de intimidación, incomunicación o tortura.</p>	<p>Véase artículo 20 constitucional apartado B.</p>
<p>Explícitamente los derechos constitucionales de la víctima sin limitación alguna:</p> <ul style="list-style-type: none">- Recibir asesoría jurídica- Que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda- De coadyuvar con el ministerio público y presentar pruebas- A recibir atención médica y psicológica de urgencia	<p>Véase artículo 20 constitucional apartado B.</p>
<p>En caso de la imputación de un delito grave, el joven no podrá estar detenido más de 48 horas sin que se determine su situación jurídica. En estos casos el joven deberá permanecer en un espacio previsto para tal efecto, que sea exclusivo para personas menores de edad en dicha circunstancia y resguarde la dignidad del joven.</p>	<p>Véase artículo 16 de la Constitución Federal.</p>



PROCESO**CARACTERÍSTICAS NECESARIAS CON RELACIÓN A LA ETAPA DE PROCESO EN MATERIA DE JUSTICIA JUVENIL PENAL**

CONTENIDO LEGISLATIVO	sustento
Los plazos establecidos para la duración total del proceso penal serán de 4 meses en caso de delito no grave y de 8 meses cuando sea grave. En ambos casos el plazo será extensible únicamente por petición de la defensa.	Véase artículo 20 Constitucional en su apartado A.
El derecho del joven a presentar pruebas o expresar elementos en su defensa tanto de manera independiente, cómo a través de su defensor o representante legal.	La exposición de motivos, y el propio texto del artículo 18 constitucional, nos revelan la creación de un debido proceso para jóvenes en donde se le considera sujeto de derecho y no objeto de tutela procesal o cautelar.
El joven podrá solicitar al juez que sus audiencias sean privadas y éste resolverá al respecto con base en la naturaleza del delito y el motivo de la petición. Cuando la víctima sea menor de 18 años, toda audiencia en la que participe será privada.	Convención de los derechos del niño en su artículo 40.
La obligación del juez de explicar al joven los momentos y elementos del proceso, así como los derechos que tiene a través del mismo en un lenguaje adecuado a su edad y grado de desarrollo. El juez debe verificar que el joven inculcado comprenda el significado de toda actuación que solicita de su participación y los derechos que tiene en el desarrollo de la misma. En particular la autoridad deberá preguntar explícitamente al joven si comprende lo que se le ha explicado y si tiene algo que expresar sobre el tema.	Convención de los derechos del niño artículos 12 y 13.
La posibilidad de establecer un acuerdo de autocomposición hasta contar con una sentencia.	Convención de los derechos del niño artículo 40.
Prohibición expresa de divulgar los datos del joven en los medios de comunicación durante y después del proceso.	Convención de los derechos del niño artículo 8 y 16; artículo 19 de la Convención Americana así como la interpretación realizada por el Tribunal de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 17.
Exime al joven de la necesidad de expresarse con formalidades previstas para adultos.	Convención de los derechos del niño artículo 12



<p>El derecho del joven a ser careado con quien deponga en su contra, siempre y cuando sea su voluntad hacerlo. En el caso de que la víctima fuere también menor de edad se determinará la conveniencia de llevar a cabo el careo y los medios a través de los cuales se desahogará el mismo basado en el interés superior del niño.</p>	<p>Artículo 20 de la Constitución Federal en su apartado A y B; en una interpretación armónica con la Convención sobre infancia en sus artículos 2, 8 y 16.</p>
<p>La defensa puede interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad.</p>	<p>Convención de los Derechos del Niño artículo 40.</p>



SENTENCIAS Y VALORACION DE PRUEBAS

CONTENIDO LEGISLATIVO	
<p>Deberán fundarse y motivarse tanto en derecho, como en aspectos particulares a los fines del sistema de justicia juvenil, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Su valor educativo y de reintegración social. • Su proporcionalidad con la conducta realizada. • Consideración del contexto y condiciones del joven en el momento de la comisión del delito. • La edad, sexo y grado de desarrollo del joven. • El fortalecimiento o resguardo de las relaciones comunitarias y familiares del joven. • Los objetivos que se pretenden lograr en el desarrollo del joven a través del cumplimiento de la sentencia. • La periodicidad y medios evaluatorios del proceso del joven, así como los aspectos generales que serán valorados en dichas evaluaciones. • Los criterios valorativos que pudieran provocar una suspensión de la privación de libertad cuando fuera el caso o bien la modificación de la pena. <p>La opinión del joven sobre la propia sentencia.</p>	<p>Lo anterior se colige de una interpretación armónica de los artículos 16 y 18 de la Constitución Federal así como del artículo 40 de la Convención sobre Infancia.</p>
<p>Las pruebas provenientes del inculpado tales como declaraciones, careos y las presuncionales del caso, serán valoradas en consideración de las características mentales y emocionales de la adolescencia.</p>	<p>Convención de los derechos del niño artículo 40 fracción 1.</p>
<p>La obligación del juzgador de tomar las medidas necesarias para salvaguardar la dignidad y privacidad del joven una vez dictada la sentencia.</p>	<p>Convención de los derechos del niño artículo 40 fracción primera.</p>



PENAS

LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

CONTENIDO LEGISLATIVO	
Ser utilizadas como medida extrema y por el tiempo más limitado posible, aplicable exclusivamente a aquellos mayores de 14 años. En cuyo caso, deberá fundar y motivar considerando las limitaciones de medidas alternativas.	Véase reforma constitucional al artículo 18 que en lo particular establece que la privación de libertad será el último recurso en justicia juvenil.
Solo se podrá imponer pena privativa de la libertad por la comisión de delitos graves	Véase reforma constitucional al artículo supracitado en su interpretación pro homine.
Ninguna pena podrá establecer la privación de la libertad en una institución privada o pública distinta a los centros de reclusión especializados en justicia juvenil penal previstos en la ley.	Véase artículo 18 de la Constitución Federal en conjunto con la decisión de amparo en revisión. SCJN, Primera Sala, quejoso Manuel Palomares Veloz, confirmación de interpretación directa al texto constitucional (Artículo 18 de la Constitución Federal.)
Ninguna pena privativa de la libertad podrá exceder la mínima establecida en el Código penal para el delito en cuestión.	Véase el texto del artículo 18 de la Constitución Federal después de su reforma.
Ninguna pena privativa de la libertad podrá limitar el acceso a la educación, esparcimiento, salud y trabajo del joven	Véase el texto del artículo 18 de la Constitución Federal después de su reforma.
Todo joven que cumpla la mayoría de edad mientras se encuentra compurgando una sentencia de internamiento permanecerá dentro del centro de reclusión juvenil debiendo ser separado de las personas menores de edad. Quedará prohibido su traslado a un centro de reclusión para adultos.	Reforma constitucional con relación a finalidad de justicia juvenil penal





EJECUCIÓN DE SENTENCIAS
SOBRE LA EJECUCIÓN DE PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

CONTENIDO LEGISLATIVO	
<p>Toda pena privativa de la libertad deberá ejecutarse dentro de las instituciones especializadas en justicia juvenil penal creadas para atender de manera exclusiva a personas menores de 18 años de edad.</p> <p>Los jóvenes privados de su libertad deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar o restablecer su asistencia a un sistema de educación formal, en la mayor medida de lo posible fuera del centro en el que se encuentra privado de su libertad. • Recibir atención psicológica y médica oportuna y necesaria. • Tener derecho a visitas por lo menos semanalmente con su familia y amigos. • Tener acceso directo y confidencial a medios efectivos para denunciar toda violación en su contra cometida dentro del centro de reclusión ante autoridad independiente. • En ningún momento podrán compartir espacios físicos, ni recintos utilizados para albergar mayores de edad privados de la libertad. • Deberán estar albergados atendiendo al delito cometido, edad y sexo y otros criterios relevantes para su bienestar. • Deberán tener la posibilidad de establecer contacto con sus familiares vía telefónica o electrónica en todo momento. • Mantener el mayor contacto posible con la comunidad para resguardar su sentido de pertenencia y promover su reintegración. • Ser atendidos por personal capacitado. • Contar con espacios físicos adecuados para el sano desarrollo del los jóvenes. • Contar con los apoyos especializados necesarios para participar en las actividades del centro de reclusión en igualdad de circunstancias que los demás jóvenes (lenguaje, educación especial, otros). 	<p>Véase amparo en revisión. SCJN, Primera Sala, quejoso Manuel Palomares Veloz, confirmación de interpretación directa al texto constitucional (Artículo 18 de la Constitución Federal).</p>
<p>Toda sentencia privativa de la libertad deberá ser valorada por lo menos cada seis meses de acuerdo con los criterios establecidos en la misma y el joven deberá contar con los más amplios beneficios en términos de suspensión prematura de la sentencia.</p>	<p>Convención de los derechos del niño sobre derecho a la evaluación contemplado en el artículo 40 del instrumento internacional en cita.</p>





RECURSOS DE APELACIÓN Y AMPARO

CONTENIDO LEGISLATIVO	
La presentación de todo tipo de recurso de manera directa por parte del joven o bien a través de sus representantes legales o defensa.	Véase artículo 20 de la Constitución Federal; artículo 8 del Pacto de San José y la interpretación de la SCJN sobre plana defensa.
Acceso pleno a una instancia independiente para impugnar omisiones o deficiencias en su defensa de oficio, siendo asignada de manera inmediata un nuevo defensor y sin que signifique la suspensión del proceso salvo a petición de parte en aras de reponer actuaciones afectadas por deficiencias en la defensa anterior.	Véase artículo 8 del Pacto de San José y Opinión Consultiva de la Corte Interamericana sobre la suspensión de garantías y el artículo 8 del instrumento en cita.







Capítulo 4

Orientaciones para el rediseño institucional para la promoción y protección de los derechos del niño







I. El entramado institucional existente para la infancia

Es difícil comprender la configuración actual del entramado institucional para la infancia sin considerar, aunque sea de manera muy simplificada, su construcción histórica. Las acciones de Estado relativas a la infancia surgen desde un paradigma de caridad. El niño considerado como objeto de protección es idealmente resguardado dentro del seno familiar. Cuando por cualquier motivo, este requiere de una protección adicional a la que puede brindar su familia o entorno inmediato, se le considera como en una situación irregular y el Estado, desde una óptica de caridad, brinda asistencia al niño. La intervención del Estado, en este paradigma de acción, es de naturaleza tutelar y sustitutiva de la familia. La acción se centra en brindar servicios asistenciales específicos y básicos.

Desde este paradigma las acciones del Estado con respecto a la infancia se insertan de manera natural dentro de los órganos de salud o bien dentro de instituciones con cometidos amplios y ambiguos de carácter asistencialista.

La ambigüedad que caracteriza la normatividad que rige las acciones de Estado con respecto a la infancia responde justamente a la base conceptual del paradigma bajo el cual se desarrollan: No es materia de derechos sino de caridad. Por tanto requiere de flexibilidad y dinamismo semejante al ejercicio discrecional de autoridad que se dibuja dentro de una familia. La acción del Estado, al ejercer acciones asistenciales de manera tutelar requiere de marcos normativos semejantes a los de una familia para en libertad considerable determinar “lo que es mejor para el niño”. Es decir, su acción no se rige por imperativos que devienen de derechos – lo cual colocaría al Estado bajo la exigencia de cumplir obligaciones específicas – sino se rige por una obligación moral de beneficiar a niños que se encuentran fuera de la protección de su familia. Impera la circunstancia y no el niño – individuo. Dicho de manera un tanto caricaturizada, y no por ello poco precisa, el Estado atiende a “niños que se han quedado sin dueño”.

A partir de este paradigma, la evolución internacional y nacional deviene en la construcción de un paradigma de instituciones de desarrollo social y no de asistencialismo. En esta nueva óptica, se reconoce como obligación del estado garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos de la población en general. El Estado logra garantizar estas condiciones a través de su cuerpo institucional de manera general y a través de acciones afirmativas y políticas universales. Dichas medidas compensan la incapacidad del Estado en algunas áreas. Un ejemplo es el combate a la pobreza. Ante la ineffectividad de una economía nacional que permita el desarrollo económico de todo individuo, el Estado se encuentra obligado a generar políticas específicas o acciones afirmativas para generar las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos de los individuos inmersos en la pobreza.

Las acciones desarrolladas bajo este nuevo paradigma se distinguen de las acciones asistencialistas de manera significativa: Reconocen las acciones como obligaciones del Estado y no como un acto de caridad discrecional. Es decir, las acciones responden a obligaciones constitucionales y no así a obligaciones morales. En este sentido, el cuerpo institucional requerido eleva la operación de estas acciones a nivel de secretaría de Estado y no así subsumidas dentro de órganos discrecionales de menor nivel.

En México, el tránsito hacia un paradigma de desarrollo social se traduce en la creación de nuevas instituciones sin dismantelar las instituciones correspondientes al paradigma anterior. En este sentido, se crean secretarías de Estado abocadas al desarrollo social a la vez que se mantienen instituciones de carácter asistencialista y discrecional. Así también, la vaguedad que caracteriza los marcos normativos de las instituciones caritativas se mantiene y replica para ordenar las acciones de las instituciones de desarrollo social. Es decir, la visión discrecional que domina la acción asistencialista persiste en la operación de un nuevo paradigma. Este tránsito poco prolijo genera no solo duplicidad de facultades, sino vacíos significativos en cuanto a obligaciones específicas relativas al desarrollo social.

En particular, la infancia históricamente discriminada, aún queda rezagada ante el nuevo paradigma. Las acciones del Estado dirigidas a esta población en gran medida se mantienen dentro de la esfera de acciones caritativas. En algunos casos en las que son retomadas por los nuevos órganos de desarrollo social, esto sucede





bajo marcos normativos ambiguos y discrecionales. Es decir, se modifica el paradigma sobre las obligaciones del Estado relativas al desarrollo social pero no así el paradigma social sobre la infancia y sus derechos.

El resultado es que se busca insertar a la infancia, aún vista como objeto de protección y no como sujeto de derechos, al nuevo entramado. A su vez, la infancia pasa a justificar en gran medida la permanencia de las viejas instituciones de carácter asistencialista y discrecional.

En la actualidad la infancia se encuentra amparada parcialmente tanto por instituciones de desarrollo social como de corte asistencialista. En ambas predomina una visión tutelar que caracteriza los marcos normativos de dichas acciones como discrecionales y ambiguos, dejando un enorme vacío con respecto a las obligaciones constitucionales del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos del niño.

La continua evolución social enmarca con mayor claridad al desarrollo social dentro de un marco de derechos. Desde esta óptica, los derechos humanos exigen acciones integrales por parte del Estado, entre ellas acciones afirmativas entendidas como acciones propias de las instituciones de desarrollo social al no ser competencia directa de otros órganos de Estado. Es decir, los derechos de grupos específicos no se subsumen al ámbito del desarrollo social sino que el desarrollo social se subsume a la diversidad de acciones públicas necesarias para cumplir con la obligación de garantizar el ejercicio de derechos.

La rezagada mirada pública hacia la infancia implica un doble esfuerzo. Por un lado es necesario extraer y redefinir las acciones afirmativas y políticas universales relativas a la infancia de las instituciones de corte asistencialista reconociéndolas plenamente como materia de obligaciones de Estado y no caridad. Por otro lado, es necesario reconocer que las adecuaciones y acciones necesarias para garantizar el ejercicio de derechos de la infancia son obligaciones del Estado en su conjunto y no únicamente materia de política social.

II. Los derechos como obligaciones de Estado y no únicamente de las instituciones sociales

En un paradigma de obligaciones de estado para el cumplimiento de derechos se hace evidente que los derechos implican al conjunto de obligaciones de un estado para que sean efectivos. Rebasan aquellas acciones que pueden considerarse como tarea de las instituciones de desarrollo social. Los servicios brindados por las instituciones de desarrollo social constituyen un derecho más del niño, más no la vía exclusiva para atender las necesidades del niño relativas a sus derechos. Así los derechos son transversales y no exclusivos de una competencia temática del Estado. Incluyen acciones a ser desarrolladas por órganos de educación, salud, seguridad pública, vialidad y transporte, etc.

El comité ha considerado la importancia del reconocimiento de los derechos del niño como parte integral de las competencias de los diversos órganos del Estado:

Párrafo 39 Muchos Estados Partes han establecido ventajosamente un departamento o dependencia concreto cercano al centro del gobierno, en algunos casos en la oficina del Presidente o Primer Ministro o en el gabinete, con el objetivo de coordinar la aplicación de los derechos y la política relativa a la infancia. Como se ha señalado anteriormente, las medidas adoptadas por prácticamente todos los departamentos gubernamentales tienen repercusiones sobre la vida de los niños. No es posible concentrar en un único departamento las funciones de todos los servicios que se ocupan de los niños, y, en cualquier caso, hacerlo podría entrañar el peligro de marginar más a los niños en el gobierno. En cambio, una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o un comité del gabinete sobre las cuestiones relacionadas con la infancia), puede contribuir tanto a la consecución del objetivo general de hacer que los niños sean más visibles en el gobierno como a la coordinación para lograr que los derechos del niño se respeten en todo el gobierno y a todos los niveles del gobierno. Esa dependencia podría estar facultada para elaborar la estrategia general sobre la infancia y supervisar su aplicación, así como para coordinar la presentación de informes en virtud de la Convención¹.

1. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.





Un paradigma de derechos de la infancia implica en primera instancia un reconocimiento de las obligaciones diversificadas del Estado con respecto a la infancia. No se trata de que a través de la asistencia o del desarrollo social se deba crear un Estado paralelo para los niños, sino de reconocer que el Estado como tal tiene la obligación de servir efectivamente *también* a los niños. Si el Estado tiene la obligación de garantizar la accesibilidad y movilidad de la gente en la vía pública, este esfuerzo debe también ser efectivo para la infancia con discapacidad.

La accesibilidad para niños con discapacidad es parte de la obligación ordinaria del Estado y no así materia de las instituciones de asistencia o desarrollo social.

Desde esta perspectiva se reconoce la obligación de toda institución de brindar un trato diferenciado a la infancia en aras de subsanar las diferencias de hecho entre los niños y los adultos y así garantizar la igualdad en el acceso a los diversos servicios del Estado. El trato diferenciado, fundado en las consideraciones de las características del niño, lejos de constituir una acción discriminatoria, es un requisito para la garantía de los derechos del niño. La omisión de dicho trato diferenciado en cambio, sí constituye una discriminación de hecho hacia la infancia. Una perspectiva de derechos entonces, no solo reconoce que los derechos son transversales y por tanto materia del conjunto de las instituciones del Estado, sino que frecuentemente implican acciones especializadas y diferenciadas por parte de las mismas.

Al respecto es relevante lo razonado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado².

2. Amparo directo en revisión 988/2004. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.- Localización: Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Octubre de 2004; Página: 99; Tesis: 1a./J. 81/2004; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional



En la misma tesitura, los órganos especializados en los derechos de la infancia no son sustitutos de las obligaciones del Estado en su conjunto. Al respecto el comité ha marcado la diferencia entre las obligaciones del entramado institucional del Estado con respecto a la infancia y las obligaciones de órganos especializados en la vigilancia de derechos, aclarando que la existencia de dichos organismos no sufre o exime al Estado como tal de sus obligaciones:

*Párrafo 25 El Estado ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño y asume la obligación de aplicarla plenamente. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos es vigilar de manera independiente el cumplimiento de esta obligación por el Estado y los progresos logrados en la aplicación de la Convención y hacer todo lo posible para que se respeten plenamente los derechos del niño. **Si bien ello puede requerir que la institución elabore proyectos para mejorar la promoción y protección de los derechos del niño, no debe dar lugar a que el gobierno delegue sus obligaciones de vigilancia en la institución nacional.** Es esencial que las instituciones se mantengan totalmente libres de establecer su propio programa y determinar sus propias actividades³.*

El reconocimiento de los derechos de la infancia como transversales y por tanto relevantes para las diversas competencias del Estado, debe traducirse en una depuración del entramado institucional extrayendo de los órganos de asistencia o desarrollo social aquellas obligaciones públicas que conforman parte ordinaria de las obligaciones de las diversas instituciones del Estado. Así por ejemplo programas de educación especial deben colocarse bajo el manto de obligaciones de las instituciones de educación pública y no así como programas de asistencia o desarrollo social.

Desde esta óptica, los órganos especializados en los derechos de la infancia no pretenderán suplir las deficiencias de otras instituciones estatales en su materia de competencia con respecto a la infancia, deberán en cambio garantizar que cada institución del Estado desarrolle los programas y acciones necesarias para también ser efectiva en su acción con respecto a los derechos de la infancia. El objetivo del entramado ordinario del Estado es servir también a los grupos altamente discriminados y no así crear, a través de la asistencia o el desarrollo social, un Estado paralelo o subsidiario para ellos.

Al respecto el comité ha sido claro en su exhorto a reconocer los derechos como parte de las obligaciones regulares del Estado y no así como materia de asistencia o desarrollo social:

Párrafo 11 El Comité subraya que, en el contexto de la Convención, los Estados han de considerar que su función consiste en cumplir unas claras obligaciones jurídicas para con todos y cada uno de los niños. La puesta en práctica de los derechos humanos de los niños no ha de considerarse como un proceso caritativo que consista en hacer favores a los niños⁴.

III. La necesidad de órganos especializados de promoción y protección de derechos

Como se ha venido sosteniendo, las características de algunos grupos altamente discriminados requieren de un trato diferenciado y adecuado por parte de las instituciones del Estado. Un ejemplo claro es con respecto a la infancia, que según la edad y grado de desarrollo en la que se encuentra, requiere de adecuaciones particulares para tener acceso efectivo a los servicios públicos. Un aspecto fundamental bajo una óptica de derechos, es el reconocimiento de que dichas adecuaciones forman parte de las obligaciones “ordinarias” del Estado y no acciones de excepción, ni mucho menos acciones de asistencia o desarrollo social. Es decir, el Estado está obligado a brindar un trato diferenciado cuando este sea requerido para garantizar equidad en el acceso a sus servicios.

Sin embargo, y como es natural, los órganos públicos diseñan sus actividades desde una perspectiva amplia y general. Frecuentemente, ante la amplitud de dichas tareas los grupos altamente discriminados y las adecuaciones que requieren para el ejercicio de sus derechos pasan desapercibidas. En otros casos, dichas acciones requieren esfuerzos y recursos que las instituciones se niegan o resisten a invertir.

3. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/23.

4. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.



Finalmente hay otros casos en los que las instituciones de Estado desean desarrollar las acciones necesarias para garantizar, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de los derechos de dichos grupos pero carecen del conocimiento especializado necesario para hacerlo adecuadamente.

Ante esta situación se ha reconocido como necesaria la existencia de órganos especializados en la promoción y protección de derechos de grupos altamente – e históricamente – discriminados. Los órganos especializados en derechos asumen una función diferenciada y paralela al actuar ordinario del Estado pudiendo intervenir cuando por omisión inadvertida, por negligencia con respecto a dichas obligaciones o bien por desconocimiento de cómo proceder, las diversas instituciones incumplen con realizar las acciones necesarias para garantizar el efectivo acceso de grupos específicos a los servicios que brindan.

Son órganos de promoción y de protección en tanto que actúan de manera preventiva y propositiva promoviendo la creación de las políticas y acciones necesarias para garantizar los derechos del grupo que representan, pero también de manera específica en la defensa de individuos o colectivos que han visto vulnerados sus derechos impulsando las acciones jurisdiccionales o procesos administrativos necesarios para su defensa y restitución de derechos.

Dado que las políticas de desarrollo social son también parte del elenco de derechos de los grupos altamente discriminados y de las obligaciones del Estado con respecto a ellos, los órganos especializados en derechos vigilan que estas instituciones también realicen las acciones necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones. En este sentido, se hace aún más clara la imposibilidad de que sean las instituciones de desarrollo social o en su caso de asistencia, quienes asuman la promoción y protección de derechos. Colocar dicha tarea dentro de estas instituciones genera tanto un posible conflicto de intereses, como reafirma una errónea visión de percibir la promoción y protección de derechos como materia de asistencia o desarrollo social.

En particular el comité ha sido claro con respecto a la necesidad de crear dichos órganos. Si bien todo grupo altamente discriminado requiere de este tipo de acciones, la infancia por sus características propias e históricas, se ve particularmente necesitado de ellas:

Párrafo 5. Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos generalmente es limitado⁵.

Párrafo 7. El Comité estima que todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño. Lo que interesa principalmente al Comité es que la institución, cualquiera sea su forma, pueda vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia. Es esencial que la promoción y protección de los derechos del niño formen parte de sus actividades principales y que todas las instituciones de derechos humanos existentes en un país trabajen en estrecha colaboración para el logro de este fin⁶.

Los órganos especializados cumplen una función importante en la promoción y protección de los derechos a nivel nacional, generando acciones de armonización y promoción más allá de un nivel exclusivo de gobierno.

Al respecto el comité ha sido claro con respecto a la obligación de cada Estado parte de la convención frente a los derechos de la infancia:

5. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/6.

6. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/8.



Párrafo 40 El Comité ha considerado necesario insistir ante muchos Estados en que la descentralización del poder, mediante la transferencia y la delegación de facultades gubernamentales, no reduce en modo alguno la responsabilidad directa del gobierno del Estado Parte de cumplir sus obligaciones para con todos los niños sometidos a su jurisdicción, sea cual fuera la estructura del Estado⁷.

Los órganos de promoción y protección de los derechos del niño pueden asumir una variedad de cuerpos institucionales. Al respecto el comité ha comentado:

Párrafo 6 En un número creciente de Estados Partes se han establecido instituciones de derechos humanos independientes especializadas en la infancia o defensores o comisionados para los derechos del niño. Cuando los recursos son limitados, se debe prestar atención a que los recursos disponibles se utilicen con la mayor eficacia posible para la promoción y protección de los derechos humanos de todos, incluidos los niños, y en este contexto probablemente la mejor solución sea crear una institución nacional de mandato amplio cuya labor incluya actividades específicamente dedicadas a los derechos del niño. La estructura de una institución nacional de mandato amplio debería comprender un comisionado especializado o una sección o división específica que se encargara de los derechos del niño⁸.

Párrafo 46 La autovigilancia y la evaluación son una obligación para los gobiernos. No obstante, el Comité considera asimismo esencial que exista una vigilancia independiente de los progresos logrados en la aplicación por parte, por ejemplo, de los comités parlamentarios, las ONG, las instituciones académicas, las asociaciones profesionales, los grupos de jóvenes y las instituciones independientes que se ocupan de los derechos humanos (véase el párrafo 65 infra)⁹.

A pesar de la diversidad de modelos posibles, imperan algunos elementos en cuanto a sus funciones y características que deben estar presentes y que se exponen a continuación.

IV. Funciones que cumplen los órganos de promoción y protección de los derechos de la infancia

El comité ha sido extenso en su descripción de funciones que deben desempeñar los órganos especializados en la promoción y protección de los derechos del niño:

Párrafo 19 A continuación figura una lista indicativa, pero no exhaustiva, de los tipos de actividades que las instituciones nacionales de derechos humanos deberían llevar a cabo en relación con el ejercicio de los derechos del niño a la luz de los principios generales enunciados en la Convención:

- a) Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño, ya sea por denuncia o por propia iniciativa, en el ámbito de su mandato;*
- b) Llevar a cabo indagaciones sobre asuntos relativos a los derechos del niño;*
- c) Preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes, ya sea a petición de las autoridades nacionales o por propia iniciativa, sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos del niño;*
- d) Mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica en relación con la protección de los derechos del niño;*
- e) Promover la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y demás instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con los derechos del niño y fomentar su aplicación efectiva, en particular brindando asesoramiento a los órganos públicos y privados sobre la interpretación y aplicación de la Convención;*

7. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.

8. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/7.

9. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.



f) *Velar por que los encargados de formular la política económica nacional tengan en cuenta los derechos del niño al establecer y evaluar los planes económicos y de desarrollo nacionales;*

g) *Examinar la manera como el Gobierno aplica la Convención y vigila la situación de los derechos del niño e informar al respecto, procurando lograr que las estadísticas estén debidamente desglosadas y que se reúna periódicamente otro tipo de información a fin de determinar lo que ha de hacerse para dar efectividad a los derechos del niño;*

h) *Fomentar la adhesión a todo instrumento internacional de derechos humanos pertinente o su ratificación;*

i) *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención, exigir que una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a los niños sea el interés superior del niño, y velar por que los efectos de las leyes y políticas en los niños se tengan rigurosamente en cuenta desde el momento de su elaboración hasta su aplicación y más allá;*

j) *A la luz del artículo 12, velar por que los niños puedan expresar su opinión y ser oídos en los asuntos que conciernen a sus derechos humanos y en la definición de las cuestiones relacionadas con sus derechos;*

k) *Promover y facilitar una participación significativa de las ONG que se ocupan de los derechos del niño, incluidas las organizaciones integradas por niños, en la elaboración de la legislación nacional y los instrumentos internacionales sobre cuestiones que afectan a la infancia;*

l) *Fomentar la comprensión y la toma de conciencia en el público de la importancia de los derechos del niño y, con este fin, trabajar en estrecha colaboración con los medios informativos y emprender o patrocinar investigaciones y actividades educativas en la materia;*

m) *Conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Convención, que obliga a los Estados Partes a “dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños”, sensibilizar al gobierno, los organismos públicos y el público en general acerca de las disposiciones de la Convención y vigilar las formas en que el Estado cumple sus obligaciones a este respecto;*

n) *Colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza e investigación en la esfera de los derechos del niño y la integración de dicho tema en los planes de estudios escolares y universitarios y en el ámbito profesional;*

o) *Adoptar en la educación sobre derechos humanos un enfoque centrado específicamente en los niños (además de promover en el público en general la comprensión de la importancia de los derechos del niño);*

p) *Emprender procedimientos judiciales para reivindicar los derechos del niño en el Estado o brindar a los niños asistencia jurídica;*

q) *Entablar, cuando proceda, procesos de mediación o conciliación antes de que se recurra a una acción judicial;*

r) *Facilitar a los tribunales sus conocimientos especializados sobre los derechos del niño, en los casos adecuados en calidad de amicus curiae o parte interviniente;*

s) *De conformidad con el artículo 3 de la Convención, que obliga a los Estados Partes a asegurarse de que “las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia*





de una supervisión adecuada”, realizar visitas a los centros de menores (y a todos los lugares en que haya menores reclusos para su reforma o castigo) y a las instituciones de atención al menor con el fin de informar sobre la situación y formular recomendaciones para que mejore;

t) Llevar a cabo cualquier otra actividad relacionada con lo antedicho¹⁰.

Si bien son amplias las funciones o cometidos que expone el comité con respecto a los órganos especializados de promoción y protección de derechos, se considera que pueden ser resumidos y ordenados bajo tres funciones primordiales: la promoción de derechos de la infancia, la protección y restitución de derechos de la infancia y el desarrollo de un sistema de información sobre los derechos de la infancia.

Previo a abundar en la descripción de cada una de estas funciones, es de notarse que el comité claramente considera a los órganos de derechos como entes de vigilancia y coadyuvancia y no así como operadores de políticas universales o servicios para los derechos de niños. Es conveniente resaltar esta característica de dichos órganos especializados dada la persistente e histórica confusión que lleva a definir la promoción y protección de derechos como acciones de asistencia o desarrollo social.

a) Función de promoción de derechos

Promoción de un Estado respetuoso y efectivo con respecto a los derechos de la infancia

Una de las tareas centrales de los órganos especializados es la promoción de las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia dentro del entramado del Estado. Esto implica una tarea permanente de trabajo con las diversas instituciones del Estado. Implica, por así decirlo: garantizar que el Estado sea eficiente *también* para los niños en las múltiples acciones y servicios que desarrolla.

Esta tarea central contempla una labor permanente de diagnóstico dentro de cada institución de Estado para detectar aquellas acciones, que desde el ámbito de su competencia, son relevantes para la infancia y si en su caso se desarrollan de manera adecuada para garantizar el efectivo acceso a los niños.

A partir de esta tarea de detección o diagnóstico, el órgano especializado asume una tarea de coadyuvar en el diseño de programas, protocolos o acciones necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos del niño en cada institución. Esta tarea contempla tanto la asesoría técnica para el diseño de dichas acciones, como la gestión necesaria para su incorporación en el quehacer institucional. Para tal finalidad es importante que el órgano especializado cuente con recursos suficientes para impulsar las acciones necesarias y enriquecerlas con los insumos técnicos especializados que sean requeridos.

Entre las diversas actividades que emanan desde la función de promoción de acciones relativas a la infancia, el órgano se mantiene como un colaborador externo de la institución. Es ésta en todo momento quien opera los programas o acciones, y el órgano participa activamente en el diseño, capacitación, asesoría y gestión necesaria.

El diagnóstico e impulso de programas y procedimientos adecuados para la infancia es seguido de una labor de seguimiento y actualización de los mismos. El seguimiento debe caracterizarse por el registro y colaboración para la efectiva puesta en marcha de las acciones para la infancia. También se contempla una labor de constante actualización con respecto a directrices internacionales signadas por México en temas particulares.

Finalmente esta labor de promoción de un estado respetuoso y efectivo con respecto a los derechos de la infancia implica el registro minucioso y constante publicación de la labor realizada. Esta publicación de los esfuerzos y retos del Estado con respecto a los derechos del niño se realiza a través de aquellos encargados de cumplir con las funciones de información del propio órgano especializado.

10. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/17





Promoción de un Estado articulado en sus acciones con respecto a la infancia

Dentro de la propia función de promoción se inserta también un esfuerzo de articulación del conjunto de acciones del Estado con relación a la infancia a fin de evitar duplicidad y vacíos. Esta tarea implica la constante comunicación entre el equipo a cargo de las tareas de promoción a fin de mantener una comprensión global de las acciones de Estado a favor de la infancia y detectar aquellos puntos de articulación que fuera necesario clarificar o consolidar, así como la depuración de duplicidades en el cumplimiento de obligaciones con respecto a la infancia. De manera general es importante depurar estas duplicidades ya que no sólo representan un esfuerzo poco eficiente por parte del Estado, sino que suelen generar confusión y ambigüedad con respecto a responsabilidades específicas dificultando la exigibilidad de derechos.

El comité ha sido claro en sus consideraciones sobre la importancia de acciones articuladas por parte del Estado con respecto a los derechos de la infancia:

Párrafo 27 - El Comité cree que la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes. Invariablemente, muchos departamentos gubernamentales diferentes y otros órganos gubernamentales o cuasi gubernamentales influyen en las vidas de los niños y en el goce de sus derechos. Hay pocos departamentos gubernamentales, si es que hay alguno, que no tengan efectos, directos o indirectos, en la vida de los niños.

Es necesaria una vigilancia rigurosa de la aplicación, vigilancia que debería incorporarse al proceso de gobierno a todos los niveles, pero también una vigilancia independiente por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG y otras entidades¹¹.

Promoción de articulación con la sociedad civil y otros actores ciudadanos

La participación de la sociedad civil es de central importancia en el quehacer de los órganos especializados. No solo forman parte constitutiva de los mismos como se verá más adelante, sino que deben ser sujetos considerados por las acciones de promoción.

En este sentido, la labor de promover acciones desde el Estado hacia la infancia debe realizarse con la mayor inclusión posible de las organizaciones civiles. En particular la colaboración debe buscar capitalizar los conocimientos especializados de las organizaciones tanto en el diagnóstico de programas necesarios, como en su diseño y la capacitación para su desarrollo. En otras ocasiones la participación de organizaciones civiles podrá manifestarse en términos operativos construyendo convenios de colaboración entre las diversas instituciones de Estado y las organizaciones para el desarrollo de acciones específicas.

Es importante notar que las funciones de los órganos especializados no son de supervisar o fortalecer a las organizaciones civiles *per se*. Estas tareas corresponden a las obligaciones de aquellas instituciones a cargo de acciones de desarrollo social. Ante los órganos de promoción y protección, la sociedad civil es un aliado y colaborador clave, es un socio estratégico en la composición y funcionamiento del órgano.

Sobre la importancia de la colaboración con las organizaciones civiles el comité ha sido claro:

Párrafo 26. Las ONG desempeñan una función esencial en la promoción de los derechos humanos y los derechos del niño. El papel de las instituciones nacionales, con su base legislativa y sus facultades concretas, es complementario. Es fundamental que las instituciones trabajen en estrecha colaboración con las ONG y que los gobiernos respeten la independencia tanto de las unas como de las otras¹².

11. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.

12. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/24.



Párrafo 58. El Estado debe colaborar estrechamente con las ONG en el sentido más amplio, al tiempo que respeta su autonomía. Esas ONG comprenden, por ejemplo, las ONG de derechos humanos, las organizaciones dirigidas por niños y jóvenes, los grupos de jóvenes, los grupos de padres y de familias, los grupos religiosos, las instituciones académicas y las asociaciones profesionales. Las ONG desempeñaron una función esencial en la redacción de la Convención, y su participación en el proceso de aplicación es vital¹³.

Promoción de articulación con órganos internacionales

Los órganos especializados también juegan un papel importante en la promoción de acciones de colaboración y articulación entre las diversas instituciones del Estado en el ámbito de sus competencias y de órganos regionales o internacionales. Frecuentemente estas comunicaciones se limitan a los contactos diplomáticos o aquellos sostenidos con las instituciones de desarrollo o asistencia social de un Estado. Sin embargo, el reconocimiento de la transversalidad de obligaciones públicas con respecto a los derechos del niño exige comunicaciones y colaboraciones entre los órganos internacionales y diversas instituciones del Estado. El órgano especializado, al contar con una relación estrecha con las diversas instituciones públicas en lo que atañe a sus competencias relativo a los derechos de la infancia, puede promover la articulación con organismos regionales e internacionales de manera amplia y no únicamente a través de las instituciones de asistencia o desarrollo social.

Sobre el papel de articulación internacional de los órganos especializados el comité ha enfatizado su importancia:

Párrafo 29. Las cuestiones relativas a los derechos humanos de los niños no están circunscritas por las fronteras nacionales y es cada vez más necesario concebir respuestas regionales e internacionales apropiadas para una amplia gama de cuestiones que afectan a los derechos del niño (como por ejemplo, aunque no exclusivamente, la trata de mujeres y niños, la utilización de niños en la pornografía, los niños soldados, el trabajo infantil, el maltrato infantil, los niños refugiados y migrantes, etc.). Se alienta a que se establezcan mecanismos e intercambios internacionales y regionales, pues éstos brindan a las instituciones nacionales de derechos humanos la oportunidad de aprender de las experiencias mutuas, reforzar colectivamente las posiciones de cada una y contribuir a resolver los problemas de derechos humanos que afectan a los países y las regiones¹⁴.

Párrafo 22. Las instituciones nacionales de derechos humanos también han de cooperar con los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, como los mecanismos por países y temáticos, en particular el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños¹⁵.

Párrafo 28. A este respecto, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían mantener consultas y cooperar con los órganos e instituciones nacionales, regionales e internacionales pertinentes en relación con los derechos del niño¹⁶.

Promoción de acciones nacionales

Finalmente, los órganos especializados en la protección y promoción de los derechos de la infancia cumplen una función de promoción de derechos al promover y facilitar acciones nacionales a favor de los niños. Si bien nuestra nación se compone por estados soberanos, las obligaciones con respecto a la infancia son de carácter nacional. Impera la obligación asumida como unión de dar cumplimiento a los derechos consagrados en la constitución y los diversos tratados internacionales en la materia. El órgano especializado federal, así como los órganos similares en el área de sus competencias, promueven las acciones legislativas y políticas necesarias para garantizar el ejercicio de derechos de manera congruente y homogénea en todo el país.

13. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.

14. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/27.

15. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/20.

16. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/26.



Los órganos especializados por tanto cumplen con una tarea de detección, promoción y fortalecimiento de las acciones necesarias para garantizar los derechos de la infancia. Estas acciones incluyen orientación técnica, canalización de recursos y otros insumos a las diversas entidades del país para promover la armonización y suficiencia institucional y de políticas para la infancia.

Como se ha venido sosteniendo, la transversalidad de los derechos de la infancia frecuentemente toca materias que no son exclusivas de una entidad o de un órgano particular de gobierno. Es por tanto también necesario que los órganos especializados en los derechos de la infancia faciliten la coordinación entorno a esfuerzos específicos para la infancia. Tareas tales como puede ser la articulación y coordinación de sistemas interestatales de protección, requieren de un actor amplio y especializado para realizarse efectivamente.

Así mismo los órganos especializados pueden, a partir de su íntimo conocimiento de las diversas acciones públicas a favor de la infancia, recoger, articular y orientar dichos esfuerzos para el logro de programas nacionales a favor de la infancia.

Sobre la importancia de la articulación nacional para el cumplimiento de los derechos de la infancia el comité ha sido también claro en sus opiniones:

Párrafo 96. Recomiendo que todos los Estados elaboren un marco multifacético sistemático para responder a la violencia contra los niños que se integre en procesos de planificación nacional. Se debe formular una estrategia, política o plan de acción nacional para hacer frente a la violencia contra los niños con objetivos y calendarios realistas, coordinado por un organismo que tenga capacidad para lograr la participación de múltiples sectores en una estrategia de aplicación de amplia base. Las leyes, políticas, planes y programas nacionales deben cumplir plenamente las normas internacionales de derechos humanos y tener en cuenta los conocimientos científicos actuales. La aplicación de la estrategia, política o plan nacional debe evaluarse sistemáticamente según los objetivos y calendarios establecidos, y debe contar con los recursos humanos y financieros adecuados para apoyar su aplicación. No obstante, toda estrategia, política, plan o programa para abordar la cuestión de la violencia contra los niños debe ser compatible con las condiciones y recursos del país de que se trate¹⁷.

Párrafo 23. El Comité exhorta a los Estados Partes a elaborar un plan nacional integral de acción para promover y supervisar el logro de los objetivos que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 29.

Aunque este plan se elabore en el marco más amplio de un plan nacional para la infancia, un plan nacional de acción en materia de derechos humanos o una estrategia nacional de educación en la esfera de los derechos humanos, el gobierno debe velar por que se aborden todas las cuestiones de las que se ocupa el párrafo 1 del artículo 29 y siempre desde la perspectiva de los derechos del niño. El Comité insta a las Naciones Unidas y otros órganos internacionales interesados en la política educativa y en la educación en la esfera de los derechos humanos a que traten de mejorar la coordinación, a fin de potenciar la aplicación efectiva del párrafo 1 del artículo 29¹⁸.

b) Funciones de protección de derechos

Representación para efectos de la protección y restitución de derechos del niño

Las funciones de protección están íntimamente relacionadas con el reconocimiento de las condiciones particulares de la infancia y de la importancia del papel de la familia en su desarrollo. En este sentido, parten del reconocimiento de que las características del desarrollo infantil dificultan o imposibilitan, según su edad y grado de desarrollo, la capacidad del niño para incoar los medios necesarios para la protección y restitución de sus derechos por sí mismo. Es decir, el reconocimiento de la necesaria representación del niño para efectos de su protección y restitución de derechos.

17. AG 61/299 Violencia (2006).

18. Observación General No.1 (2001) CRC/GC/2001/3.



Así mismo, el reconocimiento del papel de la familia y los derechos del niño relativos a ella, establecen claramente que será esta quién de manera idónea ejerza la representación necesaria del niño. Sin embargo, dada la obligación del Estado de velar por los derechos del niño y protegerlo de todo incumplimiento de obligaciones relativas a los mismos – aun cuando esto sea por parte de la familia misma – es que se establece la obligación de representar al niño en suplencia o sustitución de la propia familia cuando así lo requiera la situación.

Las funciones de representación del niño para efectos de proteger y restituir sus derechos debe por tanto ejercerse en la menor medida requerida de cara a la capacidad de la familia inmediata o extendida del niño para hacerlo. La representación del niño para efectos puede o no formar parte de una intervención más amplia de protección por parte del órgano de promoción y protección de derechos, dependiendo de cada situación específica. Sin embargo en todo caso, e independientemente del grado de capacidad de la familia para actuar, dicha función ciñe las acciones del órgano a representar el interés del niño como obligación primordial. Es decir, a ser el abogado del niño.

Las acciones de representación del niño pueden manifestarse a través de vías jurisdiccionales o administrativas diversas en contra de particulares ajenos al niño, de sus familiares o del propio Estado. Dicha función exige del órgano de promoción y protección altos grados de autonomía e independencia.

La representación de niños para efectos de su protección y restitución de derechos abarca diversas situaciones como pueden ser niños migrantes no acompañados, niños separados de su familia por extravío o por medida cautelar, representación de niños dentro de juicios de orden familiar cuando ambos padres exponen posturas encontradas en representación de sus hijos, entre otras.

Al respecto de las funciones de representación legal de niños los comentarios del comité han sido extensos:

Párrafo 9. Se deben conferir a las instituciones nacionales las facultades necesarias para que puedan desempeñar su mandato con eficacia, en particular la facultad de oír a toda persona y obtener cualquier información y documento necesario para valorar las situaciones que sean de su competencia. Tales facultades han de comprender la promoción y protección de los derechos de todos los niños que estén bajo la jurisdicción del Estado Parte en relación no sólo con el Estado sino también con todas las entidades públicas y privadas pertinentes¹⁹.

Párrafo 13. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar facultadas para examinar las quejas y peticiones individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, inclusive en el caso de quejas presentadas en nombre de niños o directamente por niños. Para poder practicar eficazmente esas investigaciones debe otorgárseles la facultad de interpelar e interrogar a los testigos, tener acceso a las pruebas documentales pertinentes y acceder a los lugares de detención. También les corresponde la obligación de velar por que los niños dispongan de recursos efectivos asesoramiento independiente, defensa de sus derechos y procedimientos para presentar quejas ante cualquier conculcación de sus derechos. Cuando proceda, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían asumir una función de mediación y conciliación en presencia de queja²⁰.

Párrafo 14. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener la facultad de prestar apoyo a los niños que acuden a los tribunales de justicia, en particular la facultad de: a) someter en nombre propio casos relativos a cuestiones que afectan a la infancia; y b) intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos involucradas en el caso²¹.

19. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/9.

20. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/13.

21. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/14.



Ejercer la tutela de niños por parte del Estado

Una función primordial del órgano de protección y promoción de derechos es el ejercicio exclusivo de la tutela de niños que, habiéndose agotado los medios familiares y comunitarios existentes, requieren de dicha medida. El ejercicio de la tutela no implica el ejercicio de la custodia, es decir esto no significa que el órgano de promoción y protección de derechos deberá operar casas hogar. De hecho en concordancia con los derechos del niño, su obligación es garantizar el ejercicio de la custodia provisional de niños en espacios no institucionales salvo cuando el propio interés superior del niño así lo requiera. En todo caso la institucionalización deberá ser por el menor tiempo posible y puede darse en espacios públicos o privados sin que ello exima al órgano especializado de sus obligaciones como tutor del niño.

La función de ejercer la tutela implica justamente “tutelar” la intervención a favor del niño y el proceso de su restitución de derechos. En este sentido, el órgano de promoción y protección es responsable, como tutor del niño, de garantizar la situación jurídica del niño, su colocación y seguimiento adecuado, así como que reciba la asistencia y ayuda necesaria para su desarrollo. Es encargado de representar al niño en todo juicio relativo a la restitución de sus derechos y de brindar acompañamiento y seguimiento del proceso hasta su culminación. Sobre el alcance de las funciones de protección cuando se el Estado actúa como tutor del niño, el comité ha declarado:

Párrafo 112. Considerando que los Estados son responsables de garantizar la seguridad de los niños en instituciones de acogida y centros de detención de menores, recomiendo que los Estados:

a) Otorquen prioridad a reducir los índices de institucionalización de niños fomentando que se preserve la unidad familiar, promoviendo alternativas basadas en la comunidad y garantizando que la atención institucionalizada se utilice sólo como último recurso. Deberían favorecerse en todos los casos las modalidades de atención basadas en la familia, que deberían ser la única opción en el caso de lactantes o niños muy pequeños. En los casos en que sea posible, los Estados deberían asegurarse de que los niños acogidos en instituciones se reintegran en su familia en condiciones adecuadas. Reconociendo la especial vulnerabilidad de los niños indígenas y pertenecientes a minorías, los Estados deberían garantizar que esos niños y sus familias reciben servicios de atención y apoyo basados en su cultura y que los asistentes sociales cuentan con la capacitación adecuada para trabajar con ellos de forma eficaz;

b) Reduzcan las cifras de niños que entran en el sistema de justicia dejando de tipificar como delitos los denominados “delitos en razón de la condición” (comportamientos que sólo se consideran delitos cuando los exhiben niños, por ejemplo ausentarse injustificadamente de la escuela, fugarse de casa o “no poder estar controlado por los padres”), los comportamientos de supervivencia (mendigar, traficar con sexo, escharbar entre la basura, merodear o vagabundear) o actos cometidos como parte de actividades de trata o explotación delictiva a que puedan verse sometidos. Los Estados deberían crear también sistemas de justicia del menor integrales y reformativos que se centren en el niño, de conformidad con las normas internacionales⁷⁵. Las detenciones deberían limitarse a aquellos delincuentes infantiles considerados un peligro real para los demás, y deberían invertirse recursos considerables en soluciones alternativas y en programas de rehabilitación y reintegración en la comunidad;

c) Vuelvan a evaluar regularmente los ingresos de niños en instituciones, examinando los motivos por los que éstos fueron ingresados en centros penitenciarios o de acogida, a fin de devolverlos a sus familias o ponerlos en manos de cuidadores en la comunidad;

d) Establezcan mecanismos eficaces e independientes de denuncia, investigación y aplicación de la ley en los sistemas de justicia y de atención al niño para tratar casos de violencia;

e) Aseguren de que los niños ingresados en instituciones conocen sus derechos y pueden acceder a los mecanismos establecidos para protegerlos;



f) Aseguren una supervisión eficaz de las instituciones de justicia y los centros de acogida por órganos independientes facultados para llevar a cabo visitas no anunciadas, entrevistar en privado a los niños y al personal e investigar acusaciones de actos de violencia;

g) Ratifiquen el protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura, que prevé un sistema de visitas independientes preventivas a los centros de detención²².

Operar un sistema único de protección a la infancia

Los sistemas de protección a la infancia se vinculan estrechamente con las dos funciones anteriores. Como estas, la operación de un sistema único de protección a la infancia no implica la operación de servicios y programas específicos. En el grado de coadyuvancia, suplencia o sustitución que cada familia requiera, el órgano de promoción y protección gestiona, exige, acompaña y supervisa que niños específicos reciban todos los insumos necesarios por parte del Estado para su protección y restitución de derechos. En este sentido, un caso puede requerir del órgano de promoción y protección la gestión de terapias emocionales, de asistencia médica o de programas especiales de educación. Cada acción provendrá de un órgano de Estado especializado y competente en la materia, pero será el órgano de promoción y protección el encargado de gestionar y articular dichos servicios en lo inmediato y a largo plazo.

En este sentido un sistema único de protección a la infancia deberá contemplar por lo menos:

- El diagnóstico de necesidades y recursos del niño, familia y comunidad
- La determinación de acciones necesarias para la restitución de sus derechos
- La gestión de servicios necesarios
- La representación del niño ante órganos jurisdiccionales para su protección y definición de su situación jurídica y en caso de ser necesario su representación como tutor del mismo.
- El seguimiento de su restitución

Sobre el alcance de los sistemas de protección el comité ha opinado:

Párrafo 24.- Una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño (2002) sostiene que los Estados Partes en la Convención Americana de Derechos Humanos “tienen el deber... de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”. La Corte cita disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, conclusiones del Comité de los Derechos del Niño y también fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las obligaciones de los Estados de proteger a los niños contra la violencia, incluso en la familia. La Corte afirma, como conclusión que “el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño”²³.

Emitir opiniones especializadas para la restitución de los derechos de niños que lo requieran

Las funciones de protección implican también que el órgano de promoción y protección de derechos de la infancia interviene aportado información especializada en torno a la situación y el interés superior de niños involucrados en procesos jurisdiccionales o administrativos. Así por ejemplo, un niño migrante puede requerir una opinión especializada con relación al grado de riesgo que pudiera enfrentar de ser o no repatriado.

El órgano especializado deberá coadyuvar con las autoridades competentes para aportar información que sirva para la toma de decisiones en el interés superior del niño por cualquier autoridad que lo solicite.

22. AG 61/299 Violencia (2006).

23. Observación General No.8 (2006) CRC/GC/2006/8.



Al respecto son relevantes los comentarios del comité:

Párrafo 32. Todas las decisiones ulteriores acerca de la residencia y el estatuto del menor en el territorio del Estado se basarán en las conclusiones de una evaluación inicial de las medidas de protección, realizada con arreglo a los procedimientos mencionados supra. Los Estados se abstendrán de hacer seguir a los menores no acompañados y separados de su familia los procedimientos de solicitud de asilo si su presencia en el territorio no plantea problemas de protección internacional de los refugiados, sin perjuicio de la obligación de los Estados de invitar a los menores no acompañados o separados de su familia a que se conformen a los procedimientos pertinentes de protección del menor, como los previstos en la legislación de protección de la infancia²⁴.

c) Funciones de información

La tercera función primordial del órgano especializado en la promoción y protección de derechos de la infancia es la de concentrar y analizar de manera independiente y profesional la información sobre la infancia a nivel nacional. Es decir, se constituye como un órgano generador de información imparcial y veraz sobre la infancia para orientar las acciones de Estado a favor de la misma. Esta función se desglosa en las siguientes líneas de acción particulares:

Recopilación y análisis especializado de la información relevante sobre la infancia

El órgano recoge y concentra a nivel nacional información y datos provenientes de las diversas instituciones públicas y privadas para lograr hacer un análisis veraz de la situación de la infancia en el país. Para tal efecto requiere de mandato legal en las áreas de competencia federal y de la promoción de convenios con los diversos poderes a nivel local.

Su tarea es de mantener un registro actualizado y bajo permanente estudio y análisis de los datos sobre infancia generada por el entramado institucional del Estado y del sector civil a efectos de producir materia fáctica sobre la cual podrá basarse la acción que realiza el mismo órgano en cumplimiento de su función de promoción de los derechos de la infancia, tanto en acciones dirigidas a actores nacionales como internacionales.

Dicha función comprende el seguimiento y orientación presupuestal ejercido a favor de la infancia para mejorar la atención de las necesidades de los niños y para garantizar el ejercicio progresivo con relación a las obligaciones públicas de cara a sus derechos económicos, sociales y culturales.

Sobre esta utilidad particular de los sistemas de información el comité ha expresado:

Párrafo 7. La segunda frase del artículo 4 refleja la aceptación realista de que la falta de recursos, financieros y de otra índole, puede entorpecer la plena aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos Estados; esto introduce la idea de la «realización progresiva» de tales derechos: los Estados tienen que poder demostrar que han adoptado medidas «hasta el máximo de los recursos de que dispongan» y, cuando sea necesario, que han solicitado la cooperación internacional. Los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción, sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo (véase el párrafo 60 infra)²⁵.

Párrafo 51. En sus directrices para la presentación de informes y en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité ha prestado mucha atención a la determinación y el análisis de los recursos destinados a los niños en los presupuestos nacionales y en otros presupuestos. Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, como lo dispone el artículo 4, a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente.

24. Observación General No.6 (2005) CRC/GC/2005/6.

25. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.





Algunos Estados han afirmado que no es posible analizar así los presupuestos nacionales. Sin embargo, otros lo han hecho y publican “presupuestos para la infancia” anuales. El Comité necesita saber qué medidas se han adoptado en todos los niveles de gobierno para que la planificación y la adopción de decisiones, en particular presupuestarias, en los sectores económico y social, se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior del niño, y para que los niños, incluidos especialmente los grupos de niños marginados y desfavorecidos, estén protegidos contra a los efectos negativos de las políticas económicas o de los declives financieros²⁶.

Sobre la importancia de los sistemas de información de la infancia el comité ha declarado:

Párrafo 13. Es necesaria la recopilación sistemática de datos para que los Estados Partes puedan supervisar la salud y el desarrollo de los adolescentes. Los Estados Partes deberían adoptar un mecanismo de recopilación de datos que permitiera desglosarlos por sexo, edad, origen y condición socioeconómica para poder seguir la situación de los distintos grupos. También se deberían recoger datos y estudiar la situación de grupos específicos como son las minorías étnicas y/o indígenas, los adolescentes migrantes o refugiados, los adolescentes impedidos, los adolescentes trabajadores, etc. Siempre que fuera conveniente, los adolescentes deberían participar en un análisis para entender y utilizar la información de forma que tenga en cuenta la sensibilidad de los adolescentes²⁷.

Párrafo 48. La reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación. El Comité recuerda a los Estados Partes que es necesario que la reunión de datos abarque toda la infancia, hasta los 18 años. También es necesario que la recopilación de datos se coordine en todo el territorio a fin de que los indicadores sean aplicables a nivel nacional. Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación pertinentes y fijarse como objetivo el establecimiento de un panorama completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios cualitativos y cuantitativos. Las directrices en materia de presentación de informes aplicables a los informes periódicos exigen que se recojan datos estadísticos desglosados detallados y otra información que abarque todas las esferas de la Convención. Es fundamental no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención²⁸.

Párrafo 50. El Comité, en su Observación general N° 5 sobre “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44)”, se destaca la necesidad de una vigilancia sistemática por los Estados Partes del ejercicio de los derechos del niño mediante la elaboración de indicadores apropiados y la reunión de datos suficientes y fiables²⁹.

Párrafo 107. Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación. Recomiendo que los Estados mejoren sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. Los Estados deberían utilizar indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilan, analizan y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo tiempo. Se deberían crear y mantener registros sobre nacimientos, defunciones y matrimonios con plena cobertura nacional allí donde no existan. Los Estados también deberían crear y mantener datos sobre los niños sin cuidados parentales y niños en el sistema de justicia penal. Los datos deberían desglosarse por sexo, edad, medio urbano o rural, características de los hogares y familiares, educación y etnia.

26. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.

27. Observación General No.4 (2003) CRC/GC/2003/4.

28. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.

29. Observación General No.8 (2006) CRC/GC/2006/8s





Los Estados también deberían elaborar un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia, inclusive mediante entrevistas con niños y padres, prestando atención especial a los grupos vulnerables de niñas y niños³⁰.

Concentración y resguardo de datos para la protección de niños

Una tarea central es la concentración y resguardo de bases de datos sobre niños que requieren protección del Estado tanto para su búsqueda y restitución, como para garantizar la efectividad de su derecho a la adopción cuando así fuera necesario.

Dicha base de datos sirve a los diversos poderes como fuente para garantizar la protección de niños como es el ejemplo de decisiones judiciales relativas a la adopción de niños habiendo verificado previamente que el niño no obre en la base de datos de niños denunciados como extraviados o sustraídos.

Para tal efecto el órgano requiere de mandato legal en cuanto a las competencias federales y de la promoción de convenios con los diversos poderes locales.

Sobre la importancia del resguardo y de la concentración de información sensible para la protección de niños, el comité ha opinado:

Párrafo 98. Según la experiencia del Comité, los datos y estadísticas reunidos acerca de los menores no acompañados y separados de sus familias tienden a limitarse al número de llegadas o al número de solicitudes de asilo. Estos datos son insuficientes para un análisis detallado del ejercicio de los derechos de estos menores. Por otra parte, con frecuencia el acopio de datos y de estadísticas corre a cargo de diferentes ministerios u organismos, lo cual puede dificultar su análisis y presenta problemas potenciales en lo que respecta a la confidencialidad y el derecho a la intimidad del menor³¹.

Párrafo 99. Por tanto, la realización de un sistema detallado e integrado de acopio de datos sobre los menores no acompañados y separados es presupuesto de la articulación de políticas eficaces para el ejercicio de los derechos de estos menores³².

Párrafo 100. En términos ideales, el sistema contemplado debería permitir el acopio, entre otros, de los datos siguientes: datos biográficos básicos de cada menor (edad, sexo, país de origen y nacionalidad, grupo étnico, etc.), número total de menores no acompañados y separados que tratan de entrar en el país y número de entradas denegadas, número de solicitudes de asilo, número de representantes legales y tutores asignados a estos menores, situación jurídica y en términos de inmigración (es decir, solicitantes de asilo, refugiados, titulares de permiso de residencia temporal), alojamiento (es decir, en establecimientos, con familias o independiente), asistencia a la escuela o a la formación profesional, reunión familiar y número de menores retornados a su país de origen.

Asimismo, los Estados Partes deberían examinar la conveniencia de reunir datos cualitativos que permitan analizar aspectos a los que se presta una atención insuficiente, por ejemplo, desapariciones de menores no acompañados y separados y repercusiones de la trata³³.

Investigación especializada en temas de relevancia para la infancia

Dentro de las funciones de información, el órgano enfrenta la tarea de desarrollar investigaciones temáticas especializadas para aportar elementos para crear soluciones a problemas específicos que enfrenta la infancia en el país.

30. AG 61/299 Violencia (2006).

31. Observación General No.6 (2005) CRC/GC/2005/6.

32. Observación General No.6 (2005) CRC/GC/2005/6.

33. Observación General No.6 (2005) CRC/GC/2005/6.





Dicha investigación utiliza los datos generales sobre la infancia concentrada por el órgano, pero también se sirve de diversos medios de investigación cualitativa y cuantitativa para este fin.

La investigación generada por el órgano tiene un carácter predominantemente aplicada, siendo su propósito la generación de conocimiento útil para la construcción y mejoramiento de acciones de Estado a favor de los derechos de los niños.

Difusión independiente de información sobre la infancia

A partir de las tareas que centralizan, analizan y generan información sobre la infancia, el órgano tiene la tarea de dar difusión y visibilidad a la realidad de los niños en el país. De igual manera debe difundir las acciones de

Estado a favor de la infancia, las recomendaciones y el cumplimiento de las mismas obtenido. En dicha tarea sobresale la necesaria independencia del órgano para garantizar su capacidad de servir como un barómetro y referente nacional e internacional sobre la situación de los niños en México. En este sentido, su acción no es sustitutiva de las obligaciones del Estado de rendir informes sobre los derechos de los niños en México.

Se constituye como una voz especializada e independiente que actúa como garante en representación del interés de la infancia.

Sobre la importancia de la difusión de la información sobre la infancia el comité ha declarado:

Párrafo 49. El Comité encomia a los Estados Partes que han empezado a publicar amplios informes anuales sobre la situación de los derechos del niño en su jurisdicción. La publicación y la extensa difusión de esos informes, así como los debates sobre ellos, incluso en el parlamento, puede llevar a la amplia participación pública en la aplicación. Las traducciones, incluidas las versiones adaptadas a los niños, son fundamentales para lograr la participación de los niños y de los grupos minoritarios en el proceso³⁴.

Desarrollar mecanismos permanentes para conocer y difundir la opinión de la infancia en el país

Si bien una de las acciones que debe estar presente en las acciones de promoción que ejerce el órgano es la de vigilar e impulsar que dentro de las acciones de Estado existan medios de participación infantil, el órgano asume al respecto una segunda obligación más amplia. Esta es la tarea de desarrollar de manera permanente estrategias de investigación sobre la opinión de los niños en torno a temas relevantes para la vida de los niños en el país y el desarrollo mismo del Estado y la vida pública.

En este sentido es una tarea distinta a garantizar la existencia de participación infantil efectiva dentro de la vida de instituciones específicas y se traduce en una línea permanente de investigación de la opinión de la infancia nacional en temas de su interés.

34. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.





V. Características mínimas requeridas para un órgano especializado en la promoción y protección de derechos

a) Independencia

Una de las características centrales de un órgano especializado en la promoción y protección de derechos es su necesaria independencia de otros órganos o poderes de Estado. En particular con respecto a sus funciones de protección de derechos este requisito es evidente.

El órgano como encargado de representar y defender el interés de niños cuyos derechos han sido vulnerados y que requieren de la protección del Estado para la restitución de los mismos, debe obligadamente gozar de la independencia suficiente para incoar toda acción necesaria incluso en contra del propio Estado cuando este actuara deficiente o inadecuadamente. Dicha tarea debe encontrarse libre de todo conflicto de intereses para poder garantizar verdadera capacidad de actuar en representación del niño.

Sin embargo, la independencia evidente en el ejercicio de funciones de protección no es menos importante para el ejercicio de otras funciones. Así en el caso de la promoción se hace evidente una necesaria independencia de intereses presupuestales y/o políticos de las diversas instituciones o poderes del Estado para lograr una verdadera capacidad de diagnóstico y orientación de acciones a favor de la infancia y no así a favor de la institución. La denuncia y diseminación sobre datos de incumplimiento en las obligaciones de una u otra institución con respecto a los derechos de la infancia también exige un actuar lo más libre posible.

Como se ha mencionado, la separación de las acciones de promoción y protección de derechos de aquellas de desarrollo social o de asistencia es necesaria por diversas razones. Entre estas destaca la necesaria independencia del órgano especializado a fin de que pueda garantizar y promover el debido cumplimiento del derecho del niño a las propias acciones de asistencia y desarrollo social.

Finalmente la independencia necesaria en este tipo de órganos especializados es necesaria para garantizar su capacidad de ejercer funciones de promoción y análisis con relación a actores internacionales y hacia los propios estados del país.

Al respecto de la importancia de la independencia de los órganos de promoción y protección de derechos de la infancia el comité ha sido extenso en sus pronunciamientos:

Párrafo 65. En su Observación general Nº 2 (2002), titulada “El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, el Comité “considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño”. Las instituciones independientes de derechos humanos complementan las estructuras estatales efectivas que se ocupan de la infancia; el elemento esencial es la independencia: “El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos es vigilar de manera independiente el cumplimiento por el Estado de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y los progresos logrados en la aplicación de la Convención y hacer todo lo posible para que se respeten plenamente los derechos del niño. Si bien ello puede requerir que la institución elabore proyectos para mejorar la promoción y protección de los derechos del niño, no debe dar lugar a que el gobierno delegue sus obligaciones de vigilancia en la institución nacional. Es esencial que las instituciones se mantengan totalmente libres de establecer su propio programa y determinar sus propias actividades”. “...La Observación general Nº 2 da orientaciones detalladas sobre el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones independientes de derechos humanos que se ocupan de la infancia³⁵.

35. Observación General No.5 (2003) CRC/GC/2003/5.



Párrafo 20. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contribuir de manera independiente al proceso de elaboración de informes establecido en la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes y supervisar la integridad de los informes del gobierno a los órganos internacionales creados en virtud de tratados con respecto a los derechos del niño, en particular por medio de un diálogo con el Comité de los Derechos del Niño en su grupo de trabajo previo a los períodos de sesiones y con otros órganos pertinentes creados en virtud de tratados³⁶.

Párrafo 21. El Comité pide que en los informes que le presenten los Estados Partes suministren información detallada sobre la base legislativa y el mandato y las principales actividades pertinentes de las instituciones nacionales de derechos humanos. Conviene que los Estados Partes consulten a las instituciones independientes de derechos humanos al preparar sus informes al Comité. Sin embargo, los Estados Partes deben respetar la independencia de esos órganos y su función independiente de proporcionar información al Comité. No es apropiado delegar en las instituciones nacionales la preparación de los informes o incluirlas en la delegación del gobierno cuando el Comité examina los informes³⁷.

Párrafo 25. Los Estados Partes también habrán de tomar en consideración la posibilidad de establecer un procedimiento de examen que responda a las denuncias de que las actuales políticas o prácticas no son compatibles con el párrafo 1 del artículo 29. Estos procedimientos de examen no implican necesariamente la creación de nuevos órganos judiciales, administrativos o docentes, sino que también podrían confiarse a instituciones nacionales de derechos humanos o a los actuales órganos administrativos. El Comité solicita que, al informar sobre este artículo, cada Estado Parte determine las auténticas posibilidades existentes en el plano nacional o local de revisar los criterios vigentes cuya incompatibilidad con la Convención se denuncie. Debe facilitarse información sobre la forma en que se pueden poner en marcha estos exámenes y sobre cuántos de estos procedimientos de examen se han iniciado en el período comprendido en el informe³⁸.

Párrafo 1. El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de Niño obliga a los Estados Partes a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Las instituciones nacionales independientes de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención, y el Comité de los Derechos del Niño considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño. A este respecto, el Comité ha acogido con satisfacción el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos y de defensores o comisionados del niño y órganos independientes análogos para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención en diversos Estados Partes³⁹.

Párrafo 2. El Comité adopta esta observación general con el fin de alentar a los Estados Partes a crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención y apoyarlos en esa tarea explicando los elementos esenciales de tales instituciones y las actividades que deberían llevar a cabo. En los casos en que ya se han establecido esas instituciones el Comité exhorta a los Estados a que examinen su estatuto y su eficacia con miras a la promoción y protección de los derechos del niño consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales pertinentes⁴⁰.

Párrafo 3. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, reafirmó en la Declaración y Programa de Acción de Viena “...el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” y alentó “...la creación y el fortalecimiento de esas instituciones nacionales”.

36. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/18.

37. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/19.

38. Observación General No.1 (2001) CRC/GC/2001/5.

39. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/2.

40. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/3.



La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han pedido reiteradamente que se establezcan instituciones nacionales de derechos humanos, destacando el importante papel que éstas desempeñan en la promoción y protección de los derechos humanos y en la toma de mayor conciencia pública respecto de esos derechos. En sus orientaciones generales acerca de los informes periódicos el Comité solicita a los Estados Partes que proporcionen información sobre “cualquier órgano independiente establecido para promover y proteger los derechos del niño...”, por lo que aborda sistemáticamente esta cuestión en su diálogo con los Estados Partes⁴¹.

La independencia de los órganos de promoción y protección de los derechos de la infancia se establece a través de su naturaleza jurídica debiendo esta asumir modelos institucionales que le brindan la mayor autonomía posible. Sin embargo, otro aspecto fundamental en la independencia de su actuación se relaciona con la conformación plural de sus órganos de gobierno. La diversificación de actores, entre representantes de la sociedad civil, académicos y otros sectores relevantes debe estar presente de manera sustantiva y no nominal dentro de las estructuras de gobierno. De tal suerte la participación de diversos actores o sectores deberá ser decisoria y no consultiva. Así mismo deberá ser formal y no honoraria para garantizar adecuados grados de participación profesional de dicha representatividad.

Al respecto el comité ha comentado:

Párrafo 4. Las instituciones nacionales deberían establecerse de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los “Principios de París” que aprobó la Asamblea General en 1993 y que le habían sido transmitidos por la Comisión de Derechos Humanos en 1992). Estas normas mínimas brindan orientación sobre el establecimiento, la competencia, las atribuciones, la composición, con las garantías de pluralismo e independencia, las modalidades de funcionamiento y las actividades cuasi jurisdiccionales de tales órganos nacionales⁴².

Párrafo 12. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben velar por que su composición asegure una representación pluralista de los distintos sectores de la sociedad civil interesados en la promoción y protección de los derechos humanos. Deben procurar que participen en su labor, entre otros: las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, de lucha contra la discriminación y de defensa de los derechos del niño, incluidas las organizaciones dirigidas por niños y jóvenes; los sindicatos; las organizaciones sociales y profesionales (de médicos, abogados, pe-riodistas, científicos, etc.); las universidades y expertos, en particular expertos en derechos del niño. Las administraciones sólo deberían participar a título consultivo. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben adoptar un procedimiento de nombramiento apropiado y transparente, en particular un proceso de selección abierto y por concurso⁴³.

b) Institucionalidad

Existen diversas experiencias que han buscado colocar las tareas de promoción y protección de derechos dentro de órganos *ad hoc* o consejos consultivos interinstitucionales, intersectoriales, etc. Sin embargo es necesario colocar las funciones de promoción y protección dentro del marco de obligaciones de Estado. En este sentido, el cumplimiento adecuado de dichas obligaciones requiere de manera obligada de un cuerpo institucional suficiente para garantizar continuidad y capacidad de acción.

Tareas de tal envergadura como asumir la tutela de niños no puede quedar sujeta a cambios improvisados o constantes. Las responsabilidades que asume el órgano especializado deben ser constantes para cumplirse cabalmente.

41. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/4.

42. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/5.

43. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/12.



En el mismo tenor requieren de un andamiaje material y humano suficiente para el desarrollo de sus tareas. El presupuesto requerido para dichas tareas debe preverse de manera expresa y sujeta a las necesidades de la propia acción del órgano. No puede ser producto de aportaciones interinstitucionales de presupuestos propios, sino gozar también de la mayor autonomía presupuestal posible.

El costo de las tareas que se le exigen a un órgano especializado para la promoción y protección de los derechos de la infancia deben contemplar el grado suficiente de profesionalización requerida. Las tareas de promoción, protección e información todas exigen altos grados de profesionalismo que deberán contar con recursos congruentes con la calidad del trabajo requerido.

Por otro lado, las tareas de promoción en muchos casos requieren de un impulso inicial que no signifique un egreso exclusivamente de la institución o entidad participante. Es necesario contemplar la capacidad institucional suficiente para dar cumplimiento a la tarea de efectivamente impulsar en las diversas instituciones públicas y en los Estados las acciones necesarias para garantizar los derechos de la infancia.

Sobre la prioridad presupuestaria que representa la creación de dichos órganos el comité ha comentado:

Párrafo 10. El proceso de establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos debe ser consultivo, incluyente y transparente y estar promovido y apoyado en los más altos niveles del gobierno e incluir la participación de todos los componentes pertinentes del Estado, la legislatura y la sociedad civil. A fin de asegurar su independencia y su funcionamiento eficaz, las instituciones nacionales deben disponer de una infraestructura adecuada, fondos suficientes (incluidos fondos asignados específicamente para la acción en favor de los derechos del niño en las instituciones de mandato amplio), personal y locales propios y estar libres de toda forma de control financiero que pueda afectar a su independencia⁴⁴.

Párrafo 11. Si bien el Comité reconoce que esta cuestión es muy delicada y el nivel de recursos económicos difiere entre los Estados Partes, estima que los Estados tienen el deber de destinar una cantidad razonable de fondos para el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, a la luz del artículo 4 de la Convención. El mandato y las facultades de las instituciones nacionales pueden carecer de sentido, o el ejercicio de sus facultades verse limitado, si la institución nacional no dispone de los medios para funcionar eficazmente en el desempeño de sus atribuciones⁴⁵.

Párrafo 14. En relación con los recursos financieros, técnicos y humanos, el Comité es consciente de que tal vez no se pueda disponer inmediatamente de ellos. Sin embargo, en cuanto a este obstáculo, el Comité quiere recordar a los Estados Partes las obligaciones que tienen contraídas a tenor del artículo 4. Además, observa que los Estados Partes no deben aducir estas limitaciones de recursos a fin de justificar su incapacidad para adoptar algunas de las medidas técnicas o financieras requeridas, o buen número de ellas. Por último, el Comité quiere destacar el papel fundamental que desempeña la cooperación internacional a este respecto⁴⁶.

c) Autoridad

Un órgano especializado en la promoción y protección de los derechos de la infancia requiere de autoridad formal y moral para su efectiva actuación. La autoridad formal exige el diseño de un marco normativo que establezca obligaciones claras pero también facultades suficientes para cumplirlas. Así por ejemplo deberá tener libertad de acceso a información suficiente para la detección y representación de niños que requieren de su protección entre muchas otras facultades.

44. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/10.

45. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/11.

46. Observación General No.3 (2003) CRC/GC/2003/3.



En particular sobre este punto el comité ha comentado:

Párrafo 15. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser accesibles a todos los niños desde los puntos de vista geográfico y físico. Conforme al espíritu del artículo 2 de la Convención, deben hacer llegar su labor preventiva a todos los grupos de niños y en particular a los más vulnerables y desfavorecidos, como por ejemplo (aunque no exclusivamente) los niños recogidos en instituciones o detenidos, los niños pertenecientes a minorías y grupos indígenas, los niños con discapacidades, los niños que viven en la pobreza, los niños refugiados y migrantes, los niños de la calle y los niños con necesidades especiales en ámbitos como la cultura, el idioma, la salud y la educación. La legislación sobre las instituciones de derechos humanos debe incluir el derecho de la institución a tener acceso en condiciones de confidencialidad a todos los niños que son objeto de medidas de tutela o guarda y a todas las instituciones de acogimiento de menores⁴⁷.

En particular la autoridad del órgano es fundamental con relación a sus funciones de promoción de los derechos de la infancia ante diversas instituciones del Estado. Para tal efecto es necesario que cuente con el reconocimiento formal de su obligación y facultad de supervisar el cumplimiento de los derechos de la infancia y las capacidades de brindar consulta y orientación profesional y efectiva, así como de incoar las acciones necesarias para garantizar el respeto de los derechos de la infancia ante cualquier incumplimiento.

Al respecto son relevantes los comentarios del comité:

Párrafo 118. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de establecer un ombudsman o comisionado de los derechos del niño, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (“los Principios de París”) 79. Dicha institución colaboraría estrechamente con otros organismos especializados en cuestiones de salud pública y protección de los niños y debería disponer de un mandato claro para supervisar el respeto de los derechos del niño a nivel nacional, regional y local. En los casos en que procediese, debería tener competencia para conocer de posibles denuncias de violaciones de los derechos del niño interpuestas por el público, inclusive niños, y para investigarlas⁴⁸.

El órgano también debe gozar de autoridad moral ante el propio Estado y la sociedad en general. Si bien la autoridad moral es un aspecto efímero y complejo en la vida institucional, es claramente robustecido por aspectos estructurales en la configuración misma del órgano. En este sentido también la configuración diversa y representativa de sectores claves para la infancia, así como su autonomía estructural de la administración en turno son aspectos de central importancia.

Por otro lado, la autoridad moral se construye también sobre el grado de transparencia y escrutinio posible de las propias acciones del órgano. Al respecto el comité se ha pronunciado expresamente sobre la importancia de aspectos como debate parlamentario relativo a este tipo de acciones:

Párrafo 18. Las instituciones nacionales deben tener derecho a informar directamente, de manera independiente y por separado, al público y los órganos parlamentarios sobre la situación de los derechos del niño. A este respecto, los Estados Partes deben garantizar que se celebre anualmente un debate en el Parlamento para que los parlamentarios tengan la oportunidad de discutir sobre la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a los derechos del niño y al cumplimiento de la Convención por el Estado⁴⁹.

La autoridad moral que logre fincar un órgano de esta naturaleza es de gran importancia con respecto al impacto que podrá tener a través no solo de sus acciones de promoción y protección, sino también aquellas de difusión y opinión sobre la situación de la infancia ante actores nacionales e internacionales.

47. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/15.

48. AG 61/299 Violencia (2006).

49. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/16.





Finalmente, tanto relacionado con la credibilidad de un órgano de este tipo como con la viabilidad de su creación efectiva, es conveniente considerar las diversas oportunidades de apoyo internacional al respecto.

Diversos esfuerzos internacionales apoyan la creación de órganos especializados de esta naturaleza. El aprovechamiento de estos recursos abona al éxito en la constitución de un órgano especializado para la promoción y protección de los derechos de la infancia. Al respecto es relevante la opinión del comité:

Párrafo 23. Las Naciones Unidas cuentan desde hace mucho tiempo con un programa de asistencia para el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Este programa, basado en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), presta asistencia técnica y facilita el mantenimiento de la cooperación regional y mundial y de intercambios entre las instituciones nacionales de derechos humanos. Los Estados Partes deberían valerse de esta asistencia cuando sea necesario. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también ofrece sus conocimientos especializados y cooperación técnica en esta esfera⁵⁰.

Párrafo 27 Los procesos y mecanismos regionales e internacionales pueden reforzar y consolidar las instituciones nacionales de derechos humanos mediante el intercambio de experiencias y conocimientos prácticos, ya que las instituciones nacionales comparten problemas comunes en la promoción y protección de los derechos humanos en sus respectivos países⁵¹.

50. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/21.

51. Observación General No.2 (2002) CRC/GC/2002/25.





VI. Depuración y modificación necesaria en un rediseño institucional a favor de la infancia

Si bien no es la intención del presente documento de trabajo proponer un rediseño institucional del Estado a favor de la infancia, sino en cambio ofrecer orientaciones generales para tal efecto, resulta pertinente sugerir algunas consideraciones que serán indispensables para ello.

LEY FEDERAL DE DESARROLLO SOCIAL, LEY DE ASISTENCIA SOCIAL, ESTATUTO ORGÁNICO DEL DIF Y CREACIÓN DE ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Se sugiere hacer una depuración de obligaciones y atribuciones atendiendo duplicidades y vacíos en la ley federal de desarrollo social, la ley de asistencia social y el estatuto orgánico del DIF para lograr una óptima operación de políticas y programas sociales a favor de la infancia. Así mismo, es necesario depurar dichos marcos normativos, extrayendo de ellos aquellas obligaciones y atribuciones que deberían ser propias de un órgano especializado en la promoción y protección de derechos de la infancia conforme al apartado anterior en la materia.

La depuración propuesta quedaría de la siguiente manera:

ESTATUTO ORGÁNICO DEL DIF
Texto con formato simple indica: DIF PUEDE COMPARTIR COMPETENCIA CON SEDESOL
N El formato de negrita indica: COMPETENCIA DEL ÒRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA (ELIMINAR LA COMPETENCIA DEL DIF y/o SEDESOL)
<i>K</i> El formato de cursiva indica: COMPETENCIA DE SEDESOL (ELIMINAR LA COMPETENCIA DEL DIF)

TEXTO DEL ARTICULADO
ARTICULO 2. El Organismo, para el cumplimiento de sus objetivos y sin perjuicio de las establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables, contará con las siguientes atribuciones: ... VI. <i>Promover e impulsar el sano crecimiento de la niñez;</i> IX. <i>Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad o en situación de vulnerabilidad;</i> XXX. Supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de niñas, niños y adolescentes;
ARTICULO 15. Corresponden a los Jefes de las Unidades de Asistencia Social las siguientes facultades ... VII. <i>Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social;</i> ...



ARTICULO 16. Corresponden al Jefe de la Unidad de Atención a Población Vulnerable las siguientes facultades:

... **I.** Planear, organizar, dirigir y controlar el desarrollo general de las funciones en materia de asistencia alimentaria, desarrollo familiar y comunitario, prevención y atención a la infancia y adolescencia;...

... **V.** Participar en coordinación con dependencias y entidades, así como con instituciones públicas y privadas en programas asistenciales en materia alimentaria, de desarrollo familiar y comunitario, *así como de prevención y atención a la infancia y adolescencia (MODIFICAR " asistencia a la infancia")*, en que intervengan;...

... **VIII.** *Dirigir las políticas, estrategias y programas institucionales enfocados a la atención de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño; ...*

ARTICULO 17. Corresponden al Jefe de la Unidad de Asistencia e Integración Social las siguientes facultades:

... **VII.** **Fungir como representante del Titular del Organismo, en su carácter de autoridad central en materia de adopciones internacionales, ante las instancias nacionales e internacionales;...**

ARTICULO 25. Corresponden a la Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional las siguientes facultades:

...**VI.** Participar en coordinación con las instituciones oficiales y privadas, en programas de Derecho Familiar y **Adopción en que intervengan;...**

... **IX.** **Establecer y operar las acciones del Organismo, en su carácter de autoridad central en materia de adopción internacional y en el Procedimiento Administrativo de Adopción Nacional;...**

... **X.** **Coadyuvar en la regularización de la situación jurídica de los menores ingresados en las casas cuna y casas hogar, así como en el procedimiento legal de adopción;...**

... **XI.** *Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales en materia de menores infractores, la definición de las políticas de tratamiento y la normatividad para lograr la adaptación social de menores que han observado conducta antisocial;...*

ARTICULO 27. Corresponden a la Dirección General de Profesionalización de la Asistencia Social las siguientes facultades:

... **VII.** Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre la Asistencia Social; *la Red Nacional de Información sobre Niñez y Familia*, así como el Archivo General del Organismo;...

... **VIII.** *Elaborar, actualizar y operar el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;...*



ARTICULO 29. *Corresponden a la Dirección General de Protección a la Infancia las siguientes facultades:*

I. *Establecer, promover y ejecutar políticas y lineamientos en materia de prevención y atención de riesgos sociales de la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad;*

II. *Promover estudios e investigaciones sobre las causas y efectos de la vulnerabilidad social que afectan a la infancia y adolescencia;*

III. *Instrumentar programas y acciones del Organismo, orientados a la prevención de riesgos que enfrentan las niñas y niños en edad temprana, con énfasis en aspectos asistenciales y formativos;*

IV. *Promover programas y proyectos para la prevención o atención de problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia, tales como la incorporación temprana al trabajo, a la calle, la explotación sexual comercial infantil, el embarazo adolescente, las adicciones y demás problemáticas;*

V. *Fomentar la participación de las niñas, niños y adolescentes en actividades relacionadas con el conocimiento, promoción y difusión de sus derechos, en los diversos espacios en que interactúan;*

VI. *Impulsar, a través de los programas destinados a la prevención y atención de las problemáticas de la infancia y adolescencia, el desarrollo de acciones con perspectiva familiar y comunitaria, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.*

VII. *Promover y establecer mecanismos de compensación y estímulo en apoyo a grupos de población infantil vulnerable;*

VIII. *Promover el desarrollo y adopción de lineamientos, estrategias de atención y metodologías de participación para la prevención y atención de la infancia y la adolescencia en riesgo, por parte del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;*

IX. *Instrumentar acciones de promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, orientadas a cimentar una cultura de respeto, tolerancia y protección hacia la población infantil en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, con la participación de las niñas, niños y adolescentes y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;*

X. *Promover acciones y programas que fomenten el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la satisfacción de sus necesidades y su salud física y emocional;*

XI. *Promover el conocimiento del marco legal en materia de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes atendiendo a su interés superior;*

XII. *Coadyuvar en la identificación de necesidades para las adecuaciones al marco legal en materia de protección a la infancia y adolescencia.*

XIII. *Participar en el Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia, coordinando la participación de las dependencias federales y estatales, involucradas en el Capítulo de Protección Integral;*



LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

--- DIF PUEDE COMPARTIR COMPETENCIA CON SDEDOL

N El formato de negrita indica: COMPETENCIA DEL ÒRGANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA (ELIMINAR LA COMPETENCIA DEL DIF y/o SEDESOL)

K El formato de cursiva indica: COMPETENCIA DE SEDESOL (ELIMINAR LA COMPETENCIA DEL DIF)

TEXTO DE LA DISPOSICIÓN

Capítulo II

Sujetos de la Asistencia Social

Artículo 4.- Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

*I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en **situación de riesgo o afectados por:***

a) Desnutrición;

b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas;

c) Maltrato o abuso;

d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos;

e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación;

f) Vivir en la calle;

g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual;

h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental;

i) Infractores y víctimas del delito;

j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza;

k) Ser migrantes y repatriados, y

l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

Para los efectos de esta Ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el Artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.



Artículo 28.- El Organismo será el coordinador del Sistema, y tendrá las siguientes funciones:

c) Con fundamento en lo establecido en los artículos 1o., 4o., 7o. y 8o. de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, El Organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa Ley;

d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;

e) Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares;

j) Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento;

k) Elaborar y actualizar el Directorio Nacional de las Instituciones Públicas y Privadas de Asistencia Social;

m) Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre Asistencia Social;

Artículo 51.- Las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público y tendrán los siguientes derechos:

b) Recibir de parte del Organismo, la certificación de calidad de los servicios de asistencia social que ofrecen a la población;

b) Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;

c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice El Organismo, y

Artículo 56.- Se crea el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social con objeto de dar publicidad a los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional. Este Directorio estará a cargo del Organismo.

Artículo 66.- Serán coadyuvantes del Organismo en la supervisión, los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia y las Juntas de Asistencia Privada u órganos similares.



LEY FEDERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Se sugiere adicionar al ordenamiento las siguientes obligaciones y atribuciones:

1. La Política Nacional de Desarrollo Social tendrá entre sus objetivos:

Desarrollar programas sociales para el desarrollo integral de la infancia, particularmente aquella en situación de vulnerabilidad. Para tal efecto la Secretaría de Desarrollo Social deberá:

- a) Diseñará, ejecutará y supervisará planes y programas institucionales, regionales y especializados, enfocados a la difusión y fortalecimiento de los derechos de la infancia.
- b) Promover, desarrollar y coordinar programas de difusión y orientación sobre crianza y educación de los niños y niñas, dirigidos a padres de familia y en coordinación con las diversas instituciones públicas y privadas de asistencia social y educación básica.
- c) Crear y operar instituciones de guarda y custodia para niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar, incluyendo aquellas especializadas para la atención a grupos específicos de población infantil que fueran necesarias.
- d) Diseñar y operar programas para promover el derecho a la alimentación de la infancia.
- e) Planear, organizar y ejecutar programas destinados a prevención y atención de la explotación laboral y sexual infantil, en los diferentes ámbitos de incidencia como son: la comunidad, los centros médicos, las instituciones educativas y la familia.
- f) Diseñar y operar programas para brindar apoyo económico a niños y sus familias a fin de promover su desarrollo integral.
- g) Diseñará, desarrollará, ejecutará y supervisará, planes y programas enfocados a difundir, fortalecer y proteger el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes. Tales programas serán desarrollados en coordinación con la Secretaría de salud y los diferentes órganos de gobierno.
- h) Diseñará, desarrollará y ejecutará programas destinados brindar la atención psicológica para las niñas, niños y adolescentes.

2. Los planes y programas que implemente SEDESOL para el desarrollo integral de la infancia, tendrán que cumplir con los siguientes lineamientos:

- a) Deberán cuidar que sus programas no dupliquen o brinden servicios que son materia o competencia de otros órganos de Estado, dando aviso al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia competente cuando se detecte la necesidad de que otro órgano de Estado desarrolle adecuaciones en sus servicios para garantizar accesibilidad a niños.
- b) Su acción debe ser restitutiva operando con el propósito de atender las condiciones que hacen necesario el apoyo a fin de que se restituyan los derechos del niño.
- c) Deberán ser integrales, vinculando al niño con otros servicios que fueren necesarios para el resguardo de sus derechos.
- d) Deberán contemplar los procedimientos y mecanismos a través de los cuales se da cumplimiento a la obligación de dar aviso al órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia cuando detecte que un usuario de sus servicios requiere la intervención del Estado para su protección y restitución de derechos.



e) Deberán desarrollarse en la mayor medida de lo posible en coordinación con las organizaciones civiles relevantes en el tema y de manera incluyente de sus conocimientos especializados.

f) Deberán contar con mecanismos públicos para conocer e incluir la opinión del niño usuario del programa en su diseño y operación. Los resultados obtenidos de los mecanismos de participación infantil, serán incluidos y publicados dentro de los informes de evaluación de cada programa.

3. Es obligación de la secretaría, en el ámbito de sus competencias, el fortalecimiento y la supervisión de las diversas instituciones de guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes, tanto públicas como privadas, ya sean propias o pertenecientes a otro órgano de gobierno.

Para cumplir con su función de supervisión, tendrá la obligación de realizar las siguientes acciones:

a) Publicar los mecanismos, periodicidad y parámetros a través de la cual se lleva a cabo dicha supervisión.

b) Publicar las consecuencias de los hallazgos de dichas acciones de supervisión incluyendo las intervenciones de fortalecimiento, amonestación, multa y clausura.

c) Generar un registro único de las diversas instituciones de guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes, tanto públicas como privadas, ya sean propias o pertenecientes a otro órgano de gobierno, que cumplan con los requerimientos necesarios para su adecuado funcionamiento.

El registro de instituciones, deberá estar actualizado de manera permanente y tendrá que ser compartido con el órgano para la promoción y protección de los derechos de la infancia, las autoridades judiciales en materia familiar, y la Procuraduría de Justicia de cada entidad federativa.

d) La secretaría promoverá convenios con órganos homólogos locales a fin de concentrar en su propio registro de instituciones que cumplen con los requerimientos de ley aquellas valoradas localmente.

e) Crear y publicar un reglamento básico para las diversas instituciones de guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes, tanto públicas como privadas, ya sean propias o pertenecientes a otro órgano de gobierno, que contenga las directrices básicas para el funcionamiento de estas contempladas en la presente ley.

La secretaría promoverá los convenios necesarios para homologar el reglamento mínimo emitido con las diversas entidades del país.

4. Las instituciones encargadas de la guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes, tanto aquellas creadas por SEDESOL, como las pertenecientes a otros órganos de gobierno, así como aquellas privadas deberán cumplir para su adecuado funcionamiento, con los siguientes lineamientos:

a) Llevar un control interno actualizado, de cada uno de los niños que se encuentran bajo su resguardo; donde se especifique la fecha de ingreso de cada niño, los datos generales, descripción física y condiciones de salud, permanencia del niño en la institución (carácter temporal o permanente), situación legal del niño, datos de sus padres o familia. Deberá contar con registro del programa de trabajo individual con cada niño y los mecanismos y periodicidad de evaluación para cada caso.

b) Que las instalaciones del lugar donde se encuentre ubicada la institución, cumpla con la normatividad establecida por el Sistema Nacional de Protección Civil.

c) Que existan dentro de la institución las debidas condiciones de higiene y salubridad.

d) Las instalaciones de las diversas instituciones, así como sus programas y servicios, serán adecuados para brindar accesibilidad a aquellos niños que tengan capacidades especiales.



e) Deberán contar personal debidamente acreditado y capacitado, para poder brindar cuidados y atenciones a los niños y niñas que se encuentren a cargo de la institución; programas y/o personal acreditado ante la SEP para poder brindar servicios educativos; así como personal debidamente capacitado y acreditado para proporcionar atención médica.

f) Además de las áreas comunes, las instituciones deberán contar con áreas de uso exclusivo, como sanitarios y dormitorios, cuya ocupación será organizada de acuerdo al sexo y la edad de los niños, niñas y adolescentes.

Las áreas destinadas para el uso exclusivo de niños y niñas, como sanitarios y dormitorios, no serán compartidas con los adultos.

g) Las instituciones proporcionarán una alimentación adecuada e integral, de acuerdo a los requerimientos nutricionales de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo su resguardo. Para cumplir con esta obligación, las diversas instituciones podrán recibir apoyo de los programas de SEDESOL y deberá apegarse a la normatividad establecida por la Secretaría de Salud.

h) Las diversas instituciones de guarda y custodia, deberán contar con áreas de esparcimientos, donde los niños y niñas puedan desempeñar actividades deportivas y de juego.

i) Las instituciones deberán prever los mecanismos necesarios para que los niños, las niñas y adolescentes a su cargo, puedan tener acceso a los medios de información y comunicación, que resulten necesarios para potencializar de manera integral sus capacidades ajustándose a los fines educativos, para poder garantizar de manera efectiva, sus derechos a la información y su libertad de expresión.

j) Las instituciones de guarda y custodia deberán procurar, en los casos que exista la posibilidad, que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su resguardo, tengan la oportunidad de convivir con sus padres o familia. Para lo cual programarán días de visitas y establecerán áreas comunes para la convivencia.

Las visitas no podrán ser restringidas, sino bajo orden expresa de una autoridad judicial.

k) Las instituciones deberán diseñar actividades para que de los niños, niñas y adolescentes que tengan a su cargo, mantengan contacto con la comunidad externa a la institución y puedan integrarse socialmente con su comunidad.

l) Las instituciones deberán contar con procedimientos públicos para la detección, denuncia y atención a niños víctimas de violencia dentro o fuera de su institución.

m) Las instituciones deberán contar con mecanismos internos, para que los niños, las niñas y adolescentes a su cargo puedan ejercer su derecho de participación. Dichos mecanismos deberán ser adecuados para cada grupo de edad, así como para los niños y niñas con capacidades especiales. Las opiniones de los niños derivadas de los mecanismos de participación deberán ser tomadas en cuenta para el diseño y desarrollo de las actividades, cuidados y atenciones que brinda la institución.

5. Dentro del Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, deberá existir un apartado exclusivo de infancia mismo que será compartido con el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia a fin de que este pueda ser cotejado sistemáticamente con su registro único para la búsqueda y restitución de niños.

Adicional al padrón de niños beneficiarios de sus programas, la secretaría deberá compilar un padrón de niños albergados en los centros públicos y privados bajo su supervisión para ser también cotejado por el órgano de promoción y protección de los derechos de la infancia en su registro único para la búsqueda y restitución de niños.



Dentro del padrón se especificará los datos generales de cada uno de los niños y niñas, descripción física y estado de salud, la fecha de ingreso a la institución, la situación legal que guardan y los datos de familiares y redes de apoyo.







