



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Relaciones Internacionales

\* \* \*

*Buenas prácticas del Estado mexicano para la  
protección y garantía de los derechos de niñas,  
niños y adolescentes en el marco de la  
Convención sobre los Derechos del Niño de  
1989*

T E S I N A

que para obtener el título de Licenciado en  
Relaciones Internacionales

PRESENTA

Victor Hugo Castellanos Lemus

Directora: Dra. María Dolores  
Muñozcano Skidmore

Agosto de 2014





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## *Agradecimientos*

*A mi mamá y papá por ser mi ejemplo y siempre animarme a hacer un poco más día  
con día;*

*A mis hermanas por todos los momentos en que nos hemos acompañado;*

*A mis abuelas y abuelos por todo lo que me han brindado;*

*A mis tías, tíos, primas y primos;*

*A mi familia elegida que son todas mis amigas y amigos quienes me han dado tantas  
lecciones de vida y me han permitido aprender de ellas y ellos;*

*A Fabiola y Dan por todos sus aportes en este trabajo y a Cecy por ser el motivo de  
muchas cosas;*

*A mi querido Víctor Manuel*

*y mis compañeras y compañeros de trabajo y de vida por su cariño y amor y que en  
todo momento llevo en mi corazón.; Rocío, Cecilia, Marimar y Andrea;*

*A Carolina Vargas y a la CDHDF por todo el apoyo, guía e inspiración;*

*A mi directora, Dra. Dolores Muñozcano por brindarme el apoyo para la conclusión de  
esta etapa;*

*A Isabel Gaytán, Pedro Medina, Guadalupe Cortés y Cristina Castillo por sus  
revisiones y aportaciones;*

*A mi país;*

*A mi querida UNAM.*

*A todas y todos, gracias.*



“La infancia tiene sus propias maneras de ver, pensar y sentir; nada hay más insensato que pretender sustituirlas por las nuestras.”

*Jean Jacques Rousseau*  
(1712-1778)



*Buenas prácticas del Estado mexicano para la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989*

**Índice**

Introducción .....	1
1. Las Relaciones Internacionales y los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes .....	4
1.1. El derecho de los tratados .....	5
1.2. Los Derechos humanos y las niñas, niños y adolescentes .....	12
1.3. Las niñas, niños y adolescentes, de una visión tutelar a la garantía y protección de sus derechos .....	17
2. La Convención y el Comité sobre los Derechos del Niño .....	23
2.1. La Convención sobre los Derechos del Niño .....	24
2.2. Comité sobre los Derechos del Niño .....	28
2.3. Informes que el Estado mexicano entrega al Comité sobre los Derechos del Niño .....	35
3. <i>Buenas prácticas</i> del Estado mexicano para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes .....	38
3.1. Exámenes de informes presentado por México en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño .....	39



3.2. Observación General N° 5 (2003), <i>Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño</i> .....	42
3.3. Limitaciones y retrocesos en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes .....	46
4. Agenda pendiente en materia de derechos de niñas, niños y adolescente.....	55
4.1. Exámenes de informes presentados por México en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño .....	56
4.2. Ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes .....	60
4.3. Instituto nacional para la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes .....	64
Conclusión .....	65
Fuentes de consulta.....	69





## Acrónimos

CADH	Convención Americana Sobre Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CNAFI	Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia
COAV	Niñas los niños y jóvenes en la violencia armada organizada
COIA	Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia
Comité DN	Comité sobre los Derechos del Niño
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CV de 69	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de las Naciones Unidas
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAFI	Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia 2002-2010
PNA	Programa Nacional de Acción
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SISESIA	Seguimiento sobre la Situación de la Infancia y la Adolescencia
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



## Introducción

Los tratados internacionales, como un elemento del Derecho Internacional Público, surgieron en la antigüedad con el fin de crear acuerdos. Actualmente, el establecimiento de normas en el ámbito internacional, generalmente mediante tratados, regula la convivencia entre los Estados. Asimismo, algunos los tratados buscan garantizar una base mínima que permita el desarrollo de las personas que habitan en los Estados.

El Derecho de los Tratados, como elemento de estudio de las Relaciones Internacionales, permite el análisis de las Convenciones, las instancias que de algunos de éstos surgen, el avance en el cumplimiento de lo acordado, así como varios otros aspectos.

Los tratados tienen el objetivo de crear normas en diversas materias: económica, política, entre otras. En la presente investigación se abordarán tratados en materia de derechos humanos, los cuales han cobrado especial importancia en las últimas décadas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporó los derechos humanos en 2011 con la reforma al artículo 1º que a la letra dice.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.<sup>1</sup>

Incluir a los derechos humanos en la Constitución, así como sus principios, permiten ampliar el marco de su garantía, justiciabilidad y exigibilidad. Dicha reforma, también colocó en un lugar privilegiado a los tratados en esta materia.

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 17 de junio de 2014, Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_170614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_170614.pdf), [consultado el 20 de junio de 2014].

Existen grupos de población, que por la histórica desigualdad y situación de discriminación, requieren medidas especiales de protección de sus derechos como lo son niñas, niños y adolescentes. Debido a la desventaja estructural que enfrentan las personas menores de 18 años, la Organización de las Naciones Unidas ha implementado acciones y elaborado instrumentos que permitan el pleno ejercicio de sus derechos.

El primer capítulo abordará la estrecha relación que guardan las Relaciones Internacionales y los derechos humanos. Se detallará lo referente a los tratados internacionales, la jerarquía que tienen en el ámbito nacional y la importancia de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este orden de ideas, en 1989 fue elaborada la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue escrita originalmente en idioma inglés, por lo que la traducción al español no tuvo la fortuna de contar con el equivalente para niñas. Considerando que dicha convención, como cualquier otro instrumento, puede ser perfectible, esta investigación describirá la importancia de reconocer los derechos individuales y no sólo colectivos, así como diferenciar los derechos para las niñas y para los niños.

México ratificó la anteriormente mencionada Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990; a partir de este hecho, el Estado mexicano quedó obligado a cumplir con lo que éste instrumento establece. Sin embargo, no fue sino hasta el 25 de enero de 1991 cuando fue publicado el contenido de la Convención en el Diario Oficial de la Federación.

El segundo capítulo hará referencia a la Convención de los Derechos del Niño, como tratado del cual México es parte, así como sus principios rectores.<sup>2</sup> Asimismo, se abordará el papel del Comité sobre los Derechos del Niño, que es el que examina los progresos realizados por los Estados parte en el cumplimiento de las obligaciones contraídas, instancia prevista en el artículo 43

---

<sup>2</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 25 de enero de 1991, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true), [consultado el 12 de marzo de 2013].

de la Convención. Asimismo, se retomarán los insumos que el Comité elabora con el fin de facilitar el cumplimiento por parte de los Estados parte.

La presente investigación analizará las *buenas prácticas* que el Estado mexicano ha realizado para la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes; las *buenas prácticas* suponen acciones y/o programas que han resultado benéficos y al ser reproducidos se espera de ellas un resultado en el mismo sentido. Se analizará el grado de cumplimiento de la Convención, con referencia a los informes del Comité sobre los Derechos del Niño.

El tercer capítulo expondrá lo referente a las acciones que el Estado mexicano ha realizado y que el Comité sobre los derechos del Niño reconoce como acciones benéficas, denominadas *buenas prácticas*. De igual forma se mostrarán las *buenas prácticas* que se han realizado en el marco de la Observación General 5.

Es importante tener siempre presente que el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño sólo se logrará construyendo modelos de *buenas prácticas* específicas para cada particular situación de niñas, niños y la adolescentes, que se apeguen a los principios de derechos humanos.

Por todo lo anterior, se requiere analizar las acciones que el Estado realiza en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes tomando como pauta el instrumento dirigido a este sector de la población.

Finalmente, el capítulo cuatro abordará las acciones que el Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado como preocupantes para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se incluirán las acciones que siguen pendientes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y se propondrán modelos de organización y atención para lograr el establecimiento y puesta en marcha de *buenas prácticas*.



## **1. Las Relaciones Internacionales y los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes**

Desde el enfoque de las Relaciones Internacionales, la reforma del 2011 al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución), en la que se vuelve obligatorio el análisis de tratados internacionales en materia de derechos humanos resulta ser sustantiva.

En lo referente al derecho de los tratados, a lo largo de la historia se pueden identificar los debates de los cuales era objeto ser parte de un tratado entre otro u otros Estados: cómo se incorporaría eso al derecho interno de cada Estado parte, la obligatoriedad, la vigencia, etc. En este sentido, la reforma que introduce el término de *derechos humanos* a la Constitución abre el panorama sobre los tratados de los que el Estado mexicano es parte en el ámbito de los derechos humanos y establece cuál será su jerarquía con respecto a diversos ordenamientos internos.

Los principios de los derechos humanos, como lo son el de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, así como el principio pro persona ayuda a explicar el hecho de que el término *derechos humanos* haya sido incluido en la Carta Magna, así como en demás leyes nacionales. Esto ha sido benéfico para diversos sectores de la población, en diversos grados.

Niñas, niños y adolescentes también han sido beneficiados por la reforma al artículo 1º, sin embargo, es preciso realizar una revisión de los ordenamientos existentes (leyes nacionales y documentos internacionales) que tienen relación con ellas y ellos.

En este sentido, y con el enfoque de las Relaciones Internacionales, se expondrán las implicaciones en lo referente al derecho de los tratados que tuvo la reforma del artículo 1º, así como la inclusión de los derechos humanos y cómo son reconocidos estos a niñas, niños y adolescentes tanto en el ámbito internacional como en las leyes nacionales.

## 1.1. El derecho de los tratados

La disciplina de Relaciones Internacionales tiene como una de sus bases el derecho internacional. Los Estados se han auxiliado del mismo para regular la relación entre ellos, apoyándose en tres fuentes formales de esta rama del derecho: la costumbre internacional, los principios generales del derecho y los tratados.<sup>3</sup> Todo esto con el fin de generar normas reguladoras.

Con respecto a los tratados, una de las convenciones que regulan su suscripción es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CV de 69)<sup>4</sup> que en el artículo 2, numeral 1, inciso a) menciona que:

a) se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.<sup>5</sup>

Otro de los instrumentos que regulan la suscripción de tratados es la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.<sup>6</sup> La particularidad de ésta es que se reconoce a las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional y con esto, su capacidad para suscribir tratados, ya que en su artículo 2, numeral 1, inciso a), se establece que:<sup>7</sup>

a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional regido por el derecho

---

<sup>3</sup> Sergio Guerrero Verdejo, *Derecho Internacional Público, Tratados*, Textos de Ciencias Políticas No. 13, UNAM- ENEP Aragón, Segunda edición, Plaza y Valdés, México, 2003. p. 25.

<sup>4</sup> México es parte de esta Convención, la cual fue firmada *ad referendum* el 23 de mayo de 1969, ratificada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, después de haber sido entregada al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

<sup>5</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 14 de febrero de 1975, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4751049&fecha=14/02/1975](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4751049&fecha=14/02/1975), [consultado el 17 de enero de 2012].

<sup>6</sup> Firmada *ad referendum* el 21 de marzo de 1986, aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 1987, ratificado el 14 de enero de 1988, depositado ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de marzo de 1988, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988.

<sup>7</sup> Sergio Guerrero Verdejo, *op. cit.*, p. 18.

internacional y celebrado por escrito:

- i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales;
- o
- ii) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.<sup>8</sup>

Existe una serie de principios que rige a los tratados, uno de estos es “la santidad de los tratados”, o “la palabra dada debe respetarse”, *pacta sunt servanda*,<sup>9</sup> el cual hace referencia a la obligatoriedad de lo acordado, lo que quiere decir que lo acordado debe cumplirse de buena fe. Este principio está expresado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Otro de los principios es el *res inter alios acta*, que habla de que “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento” (art. 34, CV de 69), esto es, un tratado obliga solamente a las partes.

Respecto al “consentimiento”, (*ex consensu advenit vinculum*), es el principio que refiere a la base de los compromisos convencionales rigiendo la celebración inicial del tratado así como demás actos procedentes como lo son: la modificación, denuncia, adhesión, etc.

Existe la posibilidad de modificar las obligaciones de un tratado cuando ocurre un cambio en las circunstancias que imposibiliten cumplir con el fin del tratado, esto se rige bajo la clausula *rebus sic stantibus* (art. 62 CV de 69). Si este cambio dificulta el cumplimiento del tratado, se recurre a la revisión del mismo, mientras que si es imposible el cumplimiento se acude a su extinción. Esto no debe entenderse como una alteración de la norma *pacta sunt servanda* debido a que si se habla de una modificación o extinción, esto no es de forma automática, tiene que haber acuerdo entre las partes.

---

<sup>8</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 28 de abril de 1988, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988), [consultado el 20 de enero de 2012].

<sup>9</sup> Jorge Palacios Treviño, *Tratados, legislación y práctica en México*, Cuarta Edición, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Universidad Iberoamericana, México, 2007. p. 21.

Los tratados se pueden clasificar de diversas maneras, según el número de partes son bilaterales o multilaterales, según el objeto, es decir, los temas que son abordados, según su forma pueden ser orales o escritos, según el fondo encontramos a los tratados ley o tratados contrato.<sup>10</sup> Asimismo, existen diversas formas de llamarle a los tratados internacionales sin que estos se alejen de su esencia y fines. Los nombres con los que se les identifica pueden ser: estatuto, compromiso, concordato, acuerdo, carta, convención, convenio, etc.

En cuanto a la celebración de tratados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89, establece que el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de celebrar tratados:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;<sup>11</sup>

En México, como lo menciona el citado artículo 89, y lo precisa el artículo 76, es facultad del Senado aprobar los tratados internacionales:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

---

<sup>10</sup> Guerrero Verdejo, Sergio, *op. cit.*, pp. 51-56,

<sup>11</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 26 de febrero del 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [consultado el 30 de febrero de 2013].

Después de la aprobación del Senado y si el tratado está acorde a la Constitución, el mismo se vuelve Ley Suprema de toda la Unión como lo establece el artículo 133 de la Constitución:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>12</sup>

Con base en los artículos de la Constitución antes citados, el 2 de enero de 1992 entra en vigor la Ley sobre la Celebración de Tratados. Esta ley tiene como fin regular la suscripción de tratados y define al Tratado en el artículo 2, fracción I como:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.<sup>13</sup>

Desde la antigüedad los Estados han celebrado tratados con el fin de acordar respecto a diversas materias. Estos instrumentos ayudan en la elaboración y ejercicio de la política exterior mexicana. La ley sobre la Celebración de Tratados aborda los acuerdos interinstitucionales en la fracción II del mismo artículo:

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales,

---

<sup>12</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op cit*, [consultado el 3 de febrero de 2013].

<sup>13</sup> *Ley sobre la celebración de tratados*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 2 de enero de 1992, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992), [consultado el 3 de febrero de 2013].

cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.<sup>14</sup>

Ha existido un largo debate en lo referente a la incorporación que tienen los tratados internacionales respecto a las leyes internas para ser incluidos al derecho interno. Existen Estados que incorporan directamente el derecho internacional en el derecho interno,<sup>15</sup> en el caso específico de los tratados, después de la ratificación y de la publicación en el diario oficial. Esto se adecua a lo que dice la *teoría monista* que sostiene que ambos derechos constituyen una unidad.

Por otro lado, encontramos a los Estados que incorporan los tratados internacionales al derecho interno por medio de una ley para que adquiera valor en el derecho positivo. Esto responde a lo que dice la *teoría dualista*.

En México un tratado se vuelve obligatorio en territorio nacional después de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), lo anterior con base en el artículo 4º, párrafo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, sin embargo, requiere un proceso legislativo para que sus disposiciones se incorporen como derecho interno. Existen dos procedimientos para incorporar los tratados al derecho interno: ordinario y especial.

En relación con los requisitos formales que hablan de la incorporación del derecho internacional al positivo de nuestro país, se describen dos procedimientos: 1. El ordinario, donde la adaptación se hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas, administrativas, etc.); y 2. El especial, también llamado de remisión, el cual implica que la regla de derecho internacional no se reformula, simplemente los órganos del Estado ordenan su cumplimiento, el cual tiene dos variantes: I. Requisito de orden de ejecución en el caso de tratados y II. El procedimiento automático en tratándose de costumbre internacional.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ley sobre la celebración de tratados*, Diario Oficial de la Federación, *op cit*, [consultado el 5 de febrero de 2013].

<sup>15</sup> Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, p 37.

<sup>16</sup> SCJN, *Tratados Internacionales. Incorporados al Derecho Nacional. Su Análisis de Inconstitucionalidad Comprende II de La Norma Interna*, Tesis: I.3o.C.79 K, Tercer tribunal colegiado en materia civil del primer circuito, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, julio de 2007, p. 2725

La jerarquía que tienen los tratados en el sistema mexicano es inferior a la Constitución y superior a las leyes federales y locales. Es decir, debido a que los tratados, al estar en el mismo sentido que la Carta Magna, las leyes subsecuentes deben regirse por el conjunto de estos. De acuerdo con la Tesis: P. IX/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a este respecto menciona

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.<sup>17</sup>

Aunque anteriormente se ubicaba a todos los tratados en el mismo nivel jerárquico, es decir, por encima de las leyes federales y locales pero inmediatamente por debajo de la Constitución, actualmente encontramos que aquellos tratados que tienen por objeto garantizar y proteger los derechos humanos tienen un trato *especial*, por llamarlo de algún modo, debido a que la jerarquía es diferente respecto a los demás.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a

---

<sup>17</sup> SCJN, *Tratados internacionales. son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. interpretación del artículo 133 constitucional*, tesis: P. IX/2007, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p 6.

los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.<sup>18</sup>

La sentencia antes citada, habla sobre los tratados internacionales de derechos humanos como una extensión de la Constitución por lo que deben ser interpretados a la par de ésta. Encontramos una reforma a la Constitución publicada en el DOF el 10 de junio de 2011. Esta reforma menciona que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna así como de los que estén contenidos en los tratados de los cuales el Estado sea parte.

De igual forma, se incorporó el principio *pro persona* referente a procurar siempre la protección más amplia que favorezca a las personas, acudir a la norma más protectora de derechos humanos o de interpretar de forma más restringida las que limiten estos derechos.<sup>19</sup> Además, el principio *pro persona* es de utilidad cuando existe un conflicto sobre qué ley aplicar.

El principio *pro persona* es el criterio que insta a acudir a la norma más amplia, o de interpretación más extensa en lo que refiere a el reconocimiento de derechos protegidos o, de lo contrario, acudir a la norma más restringida cuando se establezcan restricciones a los derechos.<sup>20</sup>

La reforma de 2011 también hizo expresos los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad*. Esto hace que las dimensiones de las que es objeto dicha reforma tenga enormes implicaciones presentes y futuras.

---

<sup>18</sup> SCJN, *Tratados internacionales. cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución*, Tesis: XI.1o.A.T.45, Primer tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo del decimo primer circuito Tesis Aislada, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, mayo de 2010, p 2079.

<sup>19</sup> Cfr. Mónica Pinto, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, la aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto, 1997, p. 163.

<sup>20</sup> *ibíd.*, p 170.



En septiembre de 2013, la SCJN retomó el tema referente a la jerarquía de los tratados, de esto se desprendió la Contradicción de Tesis 293/2011, en la que se argumenta que, con el fin de brindar a las y los juzgadores las herramientas para implementar la reforma constitucional de 2011, cuando haya una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar acorde a lo que indica la norma constitucional. No obstante, expresa que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tiene el mismo rango que la Constitución, lo cual amplía el catálogo constitucional de los derechos, pues permite la armonización a través del principio pro persona.<sup>21</sup>

## **1.2. Los derechos humanos y las niñas, niños y adolescentes**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>22</sup>, fundada después de la Segunda Guerra Mundial, tiene como fin mantener la seguridad y la paz internacional mediante el fomento de relaciones de amistad promoviendo el progreso social y los derechos humanos.<sup>23</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) es el pilar del sistema de protección de derechos humanos. Esta Declaración fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU. Sus antecedentes son la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Declaración de 1793.

La DUDH establece que los derechos humanos deben ser reconocidos y observados universalmente y menciona que el pilar de estos derechos es la dignidad humana. Por ello, pueblos y naciones deben procurar a los derechos humanos como una norma y deben velar por su protección, garantía y promoción.

---

<sup>21</sup>SCJN, *Tratados internacionales*\_Pleno, , Boletín\_166 septiembre 2013\_ct [en línea], 3 de septiembre de 2013, Dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/165375386/BOLETIN-166-SEPTIEMBRE-2013-CT-TRATADOS-INTERNACIONALES-PLENO> [consultado el 17 de febrero de 2014.]

<sup>22</sup> México es parte de la ONU desde el 7 de noviembre de 1945 con la ratificación de la Carta de la ONU así como el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>23</sup> Mónica González Contró, Mauricio Padrón Iilas NNAmorato, *et al.*, *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, IJ – UNAM, México, 2012, p 132.

Son diversos los teóricos que abordan el tema de los derechos humanos. Así pues, Rodolfo Piza menciona que los derechos humanos son:

[...] determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad y necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad, y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales frente a todos los demás hombres y, de modo especial, frente al Estado y el poder<sup>24</sup>

Respecto a esto se puede observar que la dignidad es la base de estos derechos, la cual se tiene por el simple hecho de ser un ser humano. Por ello el Estado no otorga estos derechos, sólo los reconoce.

[...] la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales, del Estado, y como posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.<sup>25</sup>

Una definición más nos dice que los derechos humanos son “el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana – reconocidos o no por la ley- que requiere para su pleno desarrollo personal y social”<sup>26</sup>. Este último rescata la esencia de los dos anteriores dejando claro que los derechos humanos no tienen que ser reconocidos ni estar en papel para existir ya que se basan en la dignidad humana.

Los derechos humanos no tienen su origen en la sociedad o el Estado, son anteriores a estos ya que surgen con el ser humano en sí. Estos derechos acompañan al individuo en el lugar donde éste se encuentre y el Estado en el

---

<sup>24</sup> Rodolfo Piza E., texto escrito de la ponencia presentada en el curso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984. en Tarcisio Navarrete M., Salvador Abascal C., Alejandro Laborie E., *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, Ed. Diana, 1991, p 18 y 19.

<sup>25</sup> Gregorio Peces-Barba, *Derechos Fundamentales, Teoría General*, Madrid 1973, p. 220. En *Derechos humanos, panoramas sobre aspectos básicos*. en Tarcisio Navarrete M., Salvador Abascal C., Alejandro Laborie E., *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, Ed. Diana, 1991, p 19.

<sup>26</sup> Tarcisio Navarrete M, *op. cit.* p 19.

que se encuentre tiene el deber de reconocerlos.<sup>27</sup> Los derechos humanos son autotutelados y sólo pueden ser violados por el Estado o sus agentes.

En lo referente a la juridicidad de los derechos humanos, los principios de estos derechos están sustentados en la Convención Europea de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 y los protocolos de estos instrumentos.

África cuenta con el sistema regional de más reciente creación. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos prevé una Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Una de las particularidades de la Carta africana, o también conocida como Carta de Bajul es que los derechos sociales, económicos y culturales están regulados conjuntamente con los políticos y civiles.<sup>28</sup>

Por otro lado, la Carta de Organización de los Estados Americanos fue aprobada por 21 países en 1948. En el marco de esa reunión se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –meses antes de la adopción de la DUDH.

El 22 de noviembre de 1969 fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969,<sup>29</sup> también llamado Pacto de San José por haberse suscrito en San José, Costa Rica.

Los jueces de los Estados miembros de la CADH deben ejercer el *control difuso de convencionalidad*.<sup>30</sup> Este control se refiere a la realización de un examen comparativo de normas nacionales con la CADH, sus protocolos

---

<sup>27</sup> Alfonso Silva Sernaqué, *Derechos humanos de los niños y adolescentes y la legislación internacional: reflexiones entre el discurso de legalidad y la realidad*, Lima, Perú : Universidad Nacional Mayor de San Marcos ; Mayagüez, P. R. : Fondo Editorial Barco de Papel, Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, 2005.

<sup>28</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad, el nuevo paradigma para el juez mexicano*, [en línea], p 15, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>, [consultado el 3 de marzo de 2013].

<sup>29</sup>Ratificada el 18 de diciembre de 1980 por el Senado de la República y depositada su ratificación el 24 de marzo de 1981.

<sup>30</sup>El control concentrado de convencionalidad es el realizado por los jueces de la Corte IDH.

adicionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para la interpretación del Pacto de San José.<sup>31</sup>

En las últimas décadas, la progresividad de los derechos ha logrado reconocer a las niñas, niños y adolescentes (NNA)<sup>32</sup> como personas sujetos de derecho dejando a un lado la visión de tutela que por mucho tiempo se tuvo sobre esta población. Tradicionalmente se pensaba que la infancia y adolescencia eran etapas de la vida que, al durar poco, su importancia era menor. “En realidad, el concepto occidental moderno de la niñez como una etapa particular, con sus atributos y características específicas, independientes de la de los adultos, es una idea muy reciente, que se consolidó en México a nivel urbano en el siglo XIX [...]”<sup>33</sup>.

El reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes ha cobrado relevancia en las últimas décadas derivado de la gran importancia mundial que en los últimos tiempos han tomado los derechos humanos. Al referirnos a estos derechos se tiene que hablar de su defensa y exigencia en el sistema jurídico. Esta serie de derechos parten de la concepción filosófica de la naturaleza de la persona, de la cual se desprenden atributos esenciales.<sup>34</sup> “La filosofía discursiva inspira una concepción integral de los derechos humanos, mientras que el sistema jurídico-político los hace vigentes en un tiempo y lugar determinado”<sup>35</sup>.

En este sentido, la reforma del 2011 sobre la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos elevó al rango más alto la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como sus protocolos facultativos ratificados por el Estado mexicano. Estos instrumentos son parte fundamental en la garantía y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, ya que es

---

<sup>31</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.*, p 2.

<sup>32</sup> La presente investigación se referirá a niñas, niños y adolescentes y no sólo a *niño* como lo menciona la CDN, por las cuestiones que se explicarán más adelante.

<sup>33</sup> Alberto Castillo Troncoso, *Historia de la infancia, Conceptos, imágenes y representaciones de la niñez en México*, [en línea], Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Dirección URL: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/estrategia-derechos-de-la-infancia/2505-boletin-1-infancia-2012->, [Consultado 11 de septiembre del 2012].

<sup>34</sup> *Cfr* Tarcisio Navarrete M., Salvador Abascal C., Alejandro Laborie E., *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, Ed. Diana, p 17.

<sup>35</sup> *Ibid.* p 18.

un pilar en la promoción de políticas públicas, reformas institucionales y legislación adecuada para proteger y garantizar los derechos de las NNA.

Lo anterior no debe interpretarse como que los esfuerzos hechos antes de la reforma del 2011 fueron en vano. Han existido diversos movimientos y organizaciones que, junto con la CDN, han roto el paradigma y han llevado a la creación de leyes así como de programas de políticas públicas. Sin embargo, la reforma ha dado nuevos bríos respecto al tema de derechos humanos incluido, por supuesto, los derechos de las NNA.

La CDN fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en la resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989 y el incluirla como norma es favorable para hacer frente a los grandes desafíos que existen en la región. Esta Convención es un gran avance en lo que a derechos de niñas, niños y adolescentes se refiere ya que es el primer instrumento que los reconoce como portadores de derechos.

Se puede afirmar que los derechos humanos han ido de la escala internacional, pasando por lo regional y situándose al interior de cada Estado, por lo tanto, no se puede esperar que los instrumentos internacionales, como la CDN, atienda a particularidades específicas de cada Estado parte como asignación de recursos, medidas legislativas, administrativas, etc. esto varía con respecto a particularidades como el número de habitantes, extensión territorial, entre otros.

La nueva reforma de junio del 2011 amplió el panorama y el marco en el cual exigir el cumplimiento y reconocimiento de los derechos humanos, lo cual no significa que hasta entonces se tuviera que mirar a la CDN, como el instrumento eje para seguir las políticas y acciones que garantizaran los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Desde el 25 de enero de 1991, fecha en que la CDN fue publicada en el DOF, el Estado mexicano ha estado obligado a realizar las acciones necesarias para cumplir con lo que establece. No obstante, se tuvo que recorrer un camino largo para tener un marco constitucional propicio para garantizar el respeto a los derechos humanos de las NNA. Con todo, se puede decir que en México aún no

se garantizan y protegen, a cabalidad, los derechos que la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce.

### **1.3. Las niñas, niños y adolescentes: de una visión tutelar a la garantía y protección de sus derechos**

La Convención sobre los Derechos del Niño ha roto paradigmas con respecto a la visión con la que las niñas, niños y adolescentes (NNA) eran tratados con respecto a las leyes. Un ejemplo de esto es la doctrina de la *situación irregular*, empleada para tratar a las y los niños en situación de vulnerabilidad. Esta doctrina es definida por el Instituto Interamericano del Niño como “aquella en que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en hecho antisocial, como cuando se encuentra en estado de peligro, abandono material o moral o padece un déficit físico o mental. Dícese también de los menores que no reciben el tratamiento, la educación y los cuidados que corresponden a sus individualidades”.<sup>36</sup>

Esta doctrina diferenció a las y los adultos de las y los niños llamándolos *menores*, lo cual fomentó un trato de tutela por parte del Estado, el cual creó leyes que “cuidaban” a niñas y niños quienes eran consideradas/dos en camino a la madurez.

Es importante mencionar que históricamente se ha restringido la titularidad de los derechos a las NNA, esto se relaciona con la exclusión que se hace de este sector de la población, situación que se asume como normal. De lo anterior deriva la importancia de una agenda en materia de derechos de infancia y adolescencia, ya que la edad no puede ser un factor que les limite el derecho que todas las personas tienen a la dignidad. Asimismo, de esto deriva la importancia de igualdad jerárquica en lo referente a los tratados.

Las niñas, niños y adolescentes requieren cuidados especiales (no sólo en el seno familiar) que permitan su desarrollo. Un ejemplo de esto es en el caso

---

<sup>36</sup> *Panorama del recorrido del instituto interamericano del niño en sus 75 años de vida*, Instituto Interamericano del Niño, [en línea], p 5, Dirección URL: [http://www.iin.oea.org/documento\\_75\\_%20anos.PDF](http://www.iin.oea.org/documento_75_%20anos.PDF), [consultado el 16 de abril del 2013].

de las NNA sin cuidados parentales. A ese respecto, la CDN menciona cuidados como la colocación en hogares de guarda, la adopción, o de ser necesario la colocación en instituciones adecuadas de protección de este sector de la población.

Los cuidados especiales se pueden lograr a través de la elaboración e implementación de legislación y políticas públicas que garanticen y protejan los derechos de esta población.

A este respecto, la CDN reconoce que las NNA tienen todos los derechos en cuanto a personas, haciendo énfasis en que deben recibir una protección y cuidados especiales. Esto rompe con la visión que se tenía de las NNA como objetos de tutela –la cual minimiza la capacidad, autonomía, y el reconocimiento como sujetos– a una visión de garantía de derechos incluyendo los principios de igualdad y de no discriminación.<sup>37</sup>

Derivadas de la reforma hecha a la Constitución en junio de 2011, en octubre del mismo año hubo reformas al artículo 4<sup>o</sup><sup>38</sup> y en el 73 que implican directamente a las NNA. En el Artículo 4<sup>o</sup> se incorporó el *principio del interés superior de la niñez*:

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

---

<sup>37</sup> La doctrina de la “Situación Irregular” de menores y su aplicación es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos del menor porque no distingue los procedimientos y trato de los menores en conflicto con la ley penal de aquellos que necesitan protección y cuidado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [en línea], p 3, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dialjur/cont/9/cnt/cnt5.pdf>, [consultado 15 de abril de 2013].

<sup>38</sup> Especialistas, como la Dra. Mónica González, expresan que esta reforma era innecesaria ya que al elevar a rango constitucional la CDN, el artículo 4<sup>o</sup> quedaba derogado de facto.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.<sup>39</sup>

Por otra parte, en el artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-P en la que se le da facultad expresa al Senado para la expedición de leyes vigilando siempre el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.<sup>40</sup>

En este punto, y con fines metodológicos, es preciso tomar la redacción en estos dos artículos que refieren al Principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes. La CDN cuenta con cuatro ejes rectores: 1) Participación, 2) No Discriminación, 3) Principio del interés Superior del Niño y, 4) Derecho a la Vida.

Es importante aclarar que tanto en el nombre de la “Convención sobre los Derechos del Niño”, como en el “interés superior del niño” no se incluye el término *niña* debido a que en el inglés, idioma en el que se elaboró la CDN, una sola palabra es suficiente para incluir tanto a niñas como a niños, no así en el español.

El artículo 73, en la fracción antes mencionada, refiere al interés superior de niñas, niños y adolescentes. En el artículo 4º, al referirse al mismo principio, la redacción no resulta ser tan afortunada ya que se habla del *principio del interés superior de la niñez*.

Cabe mencionar que no es lo más correcto, sustituir el término *niñez* para referirse a niñas, niños y adolescentes. La niñez es definida como “período de la vida humana, que se extiende desde el nacimiento a la pubertad”,<sup>41</sup> es decir, el término *niñez* se refiere a una etapa de la vida, no a un sector de la población

---

<sup>39</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, [consultado el 13 de marzo de 2013].

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Real Academia de la Lengua Española, [en línea], España, Dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=niñez>, [consultado el 14 de marzo de 2013].



con características específicas y refiere a un colectivo, no a niñas, niños y adolescentes en lo individual.

Al igual que sucede jurídicamente con el uso de los derechos de la *niñez*, referirse a los derechos de la *infancia y adolescencia* guía hacia el reconocimiento de derechos colectivos, y no individuales. Esto conlleva a que se les siga reconociendo en lo colectivo negando la titularidad de sus derechos. A esto se le suma que jurídicamente son diferentes los grupos y las y los titulares de derechos individuales.

Por otro lado, la infancia es el “período de la vida humana desde que se nace hasta la pubertad” así como un “conjunto de los niños de tal edad”<sup>42</sup>, mientras que la adolescencia se refiere a la “edad que sucede a la niñez y que transcurre desde la pubertad hasta el completo desarrollo del organismo.” Es decir, *infancia* describe a un grupo con características similares, mientras que *adolescencia* sólo refiere a una edad y no a un grupo.

Del mismo modo, *menor* es otra forma muy común con el que se hace referencia a niñas, niños y adolescentes. Este concepto es definido como: “Dicho de una persona: Que tiene menos edad que otra,<sup>43</sup> es decir, para que exista un *menor* debe haber un *mayor* lo cual hace que siga existiendo una relación de poder así como una visión tutelar ya que beneficia la idea de incapacidad.

Por otra parte, hablar de *menor de edad* o mejor dicho, persona menor de edad<sup>44</sup>, se refiere a una fase en la que una persona se halla en los años iniciales de su vida. El uso jurídico refiere a que las personas menores de edad aún no tienen capacidad plena del ejercicio de sus derechos.

Es importante hacer notar que pese a que en la mayor parte de las leyes se identifican mayor de edad y ciudadano, estos conceptos no tienen el mismo significado, y como consecuencia niño y no ciudadano tampoco son sinónimos.

---

<sup>42</sup> Real Academia de la Lengua Española, [en línea], España, Dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=infancia>, [consultado el 16 de marzo de 2013].

<sup>43</sup> Real Academia de la Lengua Española, [en línea], España, Dirección URL: <http://www.rae.es/drae/srv/search?id=Mg40ZxIYzDXX2s2y4EoL>, [consultado el 16 de marzo de 2013].

<sup>44</sup> En el enfoque de derechos humanos se refiere primero al carácter de *persona* antes que calificarlo por algún rasgo, comportamiento, etc.

La ciudadanía supone un conjunto de derechos, especialmente de participación pública, mientras que la mayoría de edad simplemente expresa que se ha alcanzado determinada edad.<sup>45</sup>

La CDN define como *niño* a: “[...] 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.”<sup>46</sup> Esta Convención tiene un enfoque integral de derechos y donde el *niño* es sujeto de derecho.

No fue sino hasta el abril del año 2000 que se publicó en el DOF la reforma al artículo 4º constitucional para ajustarse a los contenidos de la CDN introduciendo los términos *niñas* y *niños* en sustitución de *menores*<sup>47</sup>. En mayo del mismo año es publicada la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, en la que se menciona que “[...] son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.”<sup>48</sup>

El término de *adolescentes* es incorporado a la Constitución en la reforma al artículo 18 publicada en el DOF en diciembre del 2005. La diferenciación que se le da a una *niña* o *niño* de un *adolescente* es que a este último se le podrán aplicar de medidas de orientación, protección y tratamiento si se les atribuye la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales ya que es mayor de 12 años y menor de 18.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> María de Montserrat Pérez Contreras, Ma. Carmen Macías Vázquez, coord., *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes*, México, IJ – UNAM, 2011, p 36.

<sup>46</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 25 de enero de 1991, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true), [consultado el 12 de marzo de 2013].

<sup>47</sup> Con la reforma de octubre del 2011 al artículo 4º se mantuvieron los términos *niños* y *niñas*.

<sup>48</sup> *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 19 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>, [consultado el 22 de marzo de 2013].

<sup>49</sup> *DECRETO por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 12 de diciembre de 2005, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2101661&fecha=12/12/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101661&fecha=12/12/2005), [consultado el 22 de marzo de 2013].

Para efectos del artículo 4º, y tomando en cuenta la reforma al artículo 18, se debe considerar como niño o niña a cualquier persona menor de 18 años aunque no sea incluido el término de *adolescente*.

Por lo antes expuesto, en esta investigación se hace referencia a *niñas, niños y adolescentes* o *personas menores de 18 años* debido a que son franjas poblacionales que reconocen la capacidad de autonomía, lo cual se traduce en el reconocimiento de derechos diferenciados a partir del desarrollo de habilidades.<sup>50</sup>

Agregar el término *niña* se debe a la necesidad de hacer visibles a las personas del género femenino. Esto, como una medida afirmativa de visibilización, ya que, como se mencionó, a diferencia de otros idiomas, en español el término *niño* carece de neutralidad referente al género, por lo cual es necesario mencionar a las niñas explícitamente.<sup>51</sup>

Aunque términos como el de *menor* son utilizados en el ámbito jurídico para hacer referencia a *niñas, niños y adolescentes*, es preciso revisar si estos incorporan el enfoque de los derechos que les son reconocidos o si, por el contrario, fomentan la idea de que son *incapaces* de ser sujetos de derecho. Esto debido a que se requiere estudiar lo referente a niñas, niños y adolescentes en el marco de la CDN, ya que este enfoque sigue fuera de diversas investigaciones.

---

<sup>50</sup> María de Montserrat Pérez Contreras, Ma. Carmen Macías Vázquez, coord., *op. cit.*, p 37.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

## **2. La Convención y el Comité sobre los Derechos del Niño**

La Asamblea General de la ONU declaró 1979 como el año internacional del niño, sin embargo, no fue sino hasta 1989 cuando se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, primer documento vinculante que protege los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a las personas menores de 18 años como sujetos de derecho, lo cual demuestra un gran avance de acuerdo con principio de progresividad de los derechos humanos debido a que anteriormente niñas, niños y adolescentes no eran considerados como personas con plenos derechos.

La CDN está regida por una serie de principios que transversalmente cruzan este instrumento, por ello es importante prestar atención a la interpretación de estos ejes que facilitan el cumplimiento de este instrumento.

La adopción de la CDN por parte de diversos Estados ha permitido que sus gobiernos desarrollen mecanismos y leyes que vayan en beneficio de las NNA. Por este motivo es importante ser precisos en la descripción e interpretación de los derechos reconocidos en este instrumento internacional. Para este fin, la Convención sobre los derechos del Niño prevé la existencia de un Comité que vigile el cumplimiento de ésta y que ayude a la explicación de lo que establece.

Por lo anterior, es necesario analizar los ejes rectores de la CDN, el papel del Comité que ésta prevé, así como las acciones que los Estados parte están llamados a realizar en el cumplimiento de lo suscrito para lograr la más amplia garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De igual forma es necesario revisar cuáles son los documentos que coadyuvan en la interpretación de la CDN, cuáles son los instrumentos que tratan situaciones de mayor riesgo alrededor del mundo y qué otros actores son clave para lograr el cumplimiento de los derechos de las personas menores de 18 años.

## 2.1. La Convención sobre los Derechos del Niño.

La Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924) y la Declaración de los Derechos del Niño (1959) son los dos antecedentes de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención esta basada en la cultura y diferentes sistemas jurídicos y es el instrumento de derechos humanos del cual más Estados son parte (193). Este tratado es el conjunto de derechos humanos esenciales que el gobierno debe garantizar y proteger y a diferencia de las dos Declaraciones mencionadas, su carácter es vinculante.

El enfoque que sigue la CDN es el de la protección y garantía de los derechos de las NNA, diferente al de documentos anteriores que manejaban una visión de tutela. La Convención sobre los Derechos del niño está basada en cuatro principios. Por lo anterior, es preciso hacer énfasis que en el derecho, los principios son empleados en casos controvertidos, que suponen la inexistencia de una norma aplicable o conflicto de valores rectores.

En este sentido, la Convección sobre los Derechos del Niño establece como sus principios rectores: 1) No Discriminación; 2) Principio del interés Superior del Niño; 3) Derecho a la Vida y; 4) Participación (artículos 2, 3, 6 y 12).

**1) La discriminación** se refiere al conjunto de prejuicios que distinguen y excluyen en relación con el racismo, el machismo, la homofobia, la xenofobia - entre otros-, que conducen a estereotipos que promueven la violencia, la intolerancia, la exclusión, facilita el abuso de la autoridad, la ruptura social por motivos de raza, edad, color, por mencionar algunos. La discriminación no favorece en ninguna manera la protección de derechos de ningún sector de la sociedad.

En este sentido, la CDN aborda el principio de la no discriminación en el preámbulo así como el 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.<sup>52</sup>

Es necesario tener presente que las NNA suelen ser objeto de discriminación, entre muchos otros factores, por su edad. No siempre son tomados y tomadas en cuenta debido a que más de un tercio de la población no considera que tienen derechos por ley.<sup>53</sup> La visión tutelar coloca en desventaja a las NNA ya que son mayormente susceptibles a sufrir menoscabo y violencia tanto en el entorno escolar como el familiar por pensar que son incapaces de tomar decisiones o que su opinión no es válida como sí lo sería la de una persona adulta.

Por ello, la CDN expresa claramente que las NNA, al ser sujetos de derecho, el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger los derechos reconocidos por esta sin distinción alguna a cualquier persona menor de 18 años que esté sujeto a su jurisdicción.

**2) Por otro lado, el Estado está llamado a vigilar el interés superior de niñas, niños y adolescentes** para cualquier medida que se tome en instituciones públicas, privadas, tribunales, etc. esto con respecto al artículo 3.1 de la CDN.

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.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 22 de abril de 2013].

<sup>53</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México Enadis 2010*, Resultado sobre niñas, niños y adolescentes, CONAPRED, UNICEF, 2011, México, p 6.

<sup>54</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 22 de abril de 2013].

Este principio también es retomando a lo largo de la CDN en referencia a la separación de las NNA de sus padres, la crianza, la adopción, la privación de la libertad, entre otras situaciones. (1, 9, 18, 20, 21, 37 y 40)

El principio del interés superior de las NNA fue utilizado por primera vez en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y, como lo expresa en la CDN, va más allá de la esfera gubernamental y se refiere a la obligación de vigilar cómo las decisiones y/o medidas que sean tomadas afectarán los derechos e intereses de las NNA directa o indirectamente. Asimismo, exige la adopción de medidas que obedezcan a este principio.<sup>55</sup>

Debido a que el interés superior de las NNA no tiene un contenido predeterminado, no debe tomarse como una norma y se deben tener en cuenta los derechos –tanto individuales como colectivos- que la CDN reconoce para no sesgar este principio a una mera interpretación moral en un esquema que refuerce la visión tutelar.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha invocado este principio en diversas ocasiones, y la Corte misma lo ha interpretado en la Tesis: 1a. CXXIII/2012 (10a.) como:

El interés invocado tiene la dimensión de ser una pauta interpretativa, aplicable para resolver aquellos contextos en los que se produzcan situaciones que hagan incompatible el ejercicio conjunto de dos o más derechos para un mismo niño. En estos casos, es el interés superior del menor, utilizado como pauta interpretativa, el que permite relativizar ciertos derechos frente a aquellos que constituyen el denominado "núcleo duro", para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos que se consideran forman parte de ese núcleo dentro del sistema normativo, y con ello otorgar una protección integral al menor.<sup>56</sup>

### **3) Por otro lado, el artículo 6 de la CDN se refiere al principio del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo:**

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

---

<sup>55</sup> Mónica González Contró, Mauricio Padrón Iilas NNAmorato, coord. *op. cit.*, p 121.

<sup>56</sup> SCJN, *Interés superior del menor. su función normativa como pauta interpretativa para solucionar conflictos por incompatibilidad en el ejercicio conjunto de los derechos de los niños*, Tesis: 1a. CXXIII/2012 (10a.), Primera sala, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 1, junio de 2012, p 259.

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.<sup>57</sup>

Con el fin de garantizar estos derechos, también existen otros artículos (2, 7, 8, 37, 38, entre otros) que se refieren al derecho a una vivienda, agua potable, educación, alimentación, tiempo libre y de recreación, etc. Esto para cumplir a cabalidad con este principio empleando medidas que coadyuven a aumentar la esperanza vida, a disminuir los riesgos de enfermedades y la mortalidad infantil teniendo presentes a los grupos minoritarios.

Existen diversas situaciones que ponen en riesgo el cumplimiento de este principio como lo son las desapariciones forzadas o la participación de las niñas, niños y adolescentes en conflictos armados como los niños soldados en países en guerra o las niñas los niños y jóvenes en la violencia armada organizada (COAV por sus siglas en inglés) que se refiere a las NNA empleados en violencia organizada como carteles de tráfico de drogas o pandillas de crimen organizado.<sup>58</sup>

**4)** En lo referente a **la participación** son diversos artículos de la Convención los que retoman este eje (12-17 y 31).<sup>59</sup>

#### 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.

Este artículo refiere a la importancia que las NNA expresen su opinión y que esta sea tomada en cuenta en las cosas que tienen relación con su vida

---

<sup>57</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 24 de abril de 2013].

<sup>58</sup> Luke Dowdney, *Ni guerra ni paz, comparación internacional de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, Brasil, Viva Rio, 2005, p 9.

<sup>59</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado 22 de abril de 2013].



económica, social y cultural. De igual forma aborda el caso de procedimiento judicial en el que debe existir un representante apropiado acorde a los procedimientos de las normas nacionales.

En artículos subsecuentes aborda aspectos como respetar el derecho de las NNA a la libertad de pensamiento, religión, conciencia así como su dignidad e intimidad personal. El Estado debe garantizarles acceso a información y medios apropiados, asimismo establece el derecho de las NNA a realizar reuniones pacíficas y formar asociaciones.

El artículo 17 habla de la necesidad de que se les garantice el acceso a la información y que esta sea adecuada a su edad tome en cuenta a los grupos minoritarios. Esto es esencial para promover la participación. De igual forma, el artículo 31 aborda el derecho que tienen de participar en la vida artística y cultural.

De acuerdo con el principio de interdependencia de los derechos humanos, todos los derechos mencionados en la CDN deben ser vigilados de igual manera y no se deben sobre-poner uno a otro. Los cuatro principios rectores son los que se deben vigilar en caso de un conflicto de derechos y su validez será de acuerdo con la argumentación que se realice, es decir, una misma argumentación no tiene que ser necesariamente válida para casos distintos.

## **2.2. Comité sobre los Derechos del Niño**

Con el fin de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, ésta misma, en su artículo 43, establece la creación del Comité sobre los Derechos del Niño (Comité DN).

1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención,

se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.<sup>60</sup>

El Comité DN tiene como principales tareas las de examinar los progresos que tienen en referencia a los compromisos contraídos como Estados parte de la CDN mediante exámenes a los informes que cada Estado envía, así como coadyuvar con diversos órganos e instituciones especializadas de Naciones Unidas para promover los derechos de las NNA.

Originalmente la CDN establecía que este Comité estaría conformado por 10 expertas y expertos, sin embargo, en 2002 entró en vigor la enmienda propuesta por Costa Rica de incrementar a 18 el número de integrantes del Comité DN.<sup>61</sup> Las y los miembros ejercen sus funciones a título personal y son propuestas y propuestos por los Estados parte de entre sus nacionales. Deben ser personas de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la CDN.<sup>62</sup>

Las y los miembros del Comité DN se desempeñan por un periodo de 4 años, al término de éste pueden ser reelegidos. Las elecciones se celebran cada dos años.

El Comité DN celebra tres periodos ordinarios de sesiones (enero, mayo y septiembre) en Ginebra, Suiza, aunque su reglamento también prevé periodos extraordinarios. Cuenta con una mesa, la cual está integrada por un presidente, cuatro vicepresidentes y un relator.

El Comité DN presenta informes cada dos años sobre las actividades realizadas en el marco de la Convención sobre los derechos del Niño. Estos exámenes son entregados a la Asamblea General de Naciones Unidas por

---

<sup>60</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 24 de abril de 2013].

<sup>61</sup> Esta propuesta fue aceptada en la Conferencia de los Estados Partes celebrada el 12 de diciembre de 1995, misma que fue aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1995 en su resolución 50/155. *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*.

<sup>62</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 24 de abril de 2013].

conducto del Consejo Económico y Social. Asimismo puede entregar otros informes si así lo considera.<sup>63</sup>

De la CDN derivan tres *protocolos facultativos*, los cuales son opcionales. Para que estos se vuelvan vinculantes para cualquier Estado que haya ratificado la CDN, al ser un tratado, siguen el mismo procedimiento de firma y ratificación.

El 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<sup>64</sup> visibiliza las dificultades a las que las NNA se enfrentan en esta situación ya que muchas veces no cuentan con documentos oficiales por lo que pasan inadvertidos para las autoridades. En este sentido, el protocolo insta a los gobiernos parte a que traten como delito la pornografía, prostitución y venta de las NNA. Asimismo a que los Estados presten asistencia a las víctimas y enjuicie a quienes cometan dichos delitos.

El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados<sup>65</sup> condena la utilización de las NNA para la guerra y eleva la edad, de 15 a mayores de 18 años, en la que se reclutan personas para la guerra.

El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño para establecer un procedimiento de comunicaciones<sup>66</sup> establece métodos en los que se pueden presentar quejas individuales, es decir, si alguna niña, niño o adolescente cree que fue violado alguno de sus derechos podrán presentar una queja al Comité DN. Esto puede ser después de haber acudido a una corte nacional y no haber sido atendida su queja.

---

<sup>63</sup> *Reglamento del Comité de los Derechos del Niño*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea] Organización de las Naciones Unidas, p 19, Dirección URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.4.Rev.2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.4.Rev.2_sp.pdf), [consultado el 26 de abril de 2013].

<sup>64</sup> *Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], Entrada en vigor: 18 de enero de 2002, dirección URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-sale.htm>, [consultado el 23 de abril de 2013].

<sup>65</sup> *Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], Entrada en vigor: 12 de febrero de 2002, dirección URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-conflict.htm>, [consultado el 24 de abril de 2013].

<sup>66</sup> *Resolución A/RES/66/138 del 19 de noviembre de 2011*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], Entrada en vigor: 28 de mayo de 2012, dirección URL: <http://www.derechosdelnino.org/protocolo-comunicaciones/>, [consultado el 23 de abril de 2013]

Con el fin de abonar a la interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de sus protocolos, el Comité DN estableció el *Día de Debate General* el cual ocurre en el periodo ordinario de sesiones. Este Debate se realiza alrededor de un artículo concreto de la Convención o sobre algún tema en relación a ésta.

Mediante el *día de debate general* se logran examinar de forma profunda algunas cuestiones que coadyuvan a que el Comité DN realice una labor más completa en la vigilancia de la CDN así como en la elaboración de recomendaciones para los Estados parte.

**Tabla 1. Temas tratados en de los Días de Debate General**

<b>Tema</b>	<b>Año</b>
Niños en conflictos armados	1992
Explotación económica	1993
El papel de la familia	1994
Justicia juvenil	1995
Las niñas	1995
El niño y los medios	1996
Niños y niñas con discapacidad	1997
VIH y SIDA	1998
10º aniversario: Medidas generales de implementación	1999
Violencia del Estado en contra de niñas y niños	2000
Violencia contra niñas y niños en la familia y en la escuela	2001
El sector privado como un sector proveedor	2002
Los derechos de niñas y niños indígenas	2003
Implementando los derechos de niñas y niños en la primera infancia	2004
Niños sin cuidado parental	2005
El derecho de los niños a ser escuchados	2006

Tema	Año
Recursos para los derechos del niño - Responsabilidad del Estado	2007
El derecho de los niños a la educación en situaciones de emergencia	2008
Niños y niñas de padres presos	2011
Los derechos de todas las niñas y niños en el contexto de la migración internacional	2012

\*Tomado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>67</sup>

Como parte de los recursos que emite el Comité DN, se hallan las *observaciones generales* las cuales son interpretaciones del contenido de las disposiciones de la CDN que se realizan con el objetivo de abonar a diversas problemáticas que surgen en la interpretación que se le da a ésta y que facilitan su implementación.<sup>68</sup>

**Tabla 2. Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos del Niño**

No.	Nombre	Fecha
1	Propósitos de la educación	2001
2	El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño	2002
3	El VIH/SIDA y los derechos del niño	2003
4	La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003
5	Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003

<sup>67</sup> *Discusiones temáticas*, Comité sobre los Derechos del Niño, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [en línea] Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2013.htm>, [consultado el 26 de abril de 2013].

<sup>68</sup> *Reglamento del Comité de los Derechos del Niño*, Comité sobre los Derechos del Niño, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, , [en línea] Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>, [consultado el 26 de abril de 2013].

No.	Nombre	Fecha
6	El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño	2005
7	Realización de los derechos del niño en la primera infancia	2005
8	El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes	2006
9	Los derechos de los niños con discapacidad	2006
10	Los derechos del niño en la justicia de menores	2007
11	Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención	2009
12	El derecho del niño a ser escuchado	2009
13	Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia	2011
14	Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.	2013
15	Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud.	2013
16	Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño	2013
17	Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.	2013

\*Tomado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>69</sup>

Otro de los recursos que el Comité DN emplea para dar seguimiento a la CDN y a sus protocolos, es la elaboración de *recomendaciones generales* que son realizadas con base en los informes que los Estados parte envían o que se generan a partir de información de diversas fuentes.

<sup>69</sup> *Observaciones generales*, Comité sobre los Derechos del Niño, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [en línea] Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>. [consultado el 26 de abril de 2013], y [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CRC/00\\_6\\_obs\\_grales\\_CRC.html#GEN14](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CRC/00_6_obs_grales_CRC.html#GEN14), [consultado el 3 de marzo de 2013].

**Tabla 3. Recomendaciones Generales del Comité sobre los Derechos del Niño**

No.	Nombre	Fecha
1	Niños en conflictos armados	1998
2	Administración de justicia juvenil	1999
3	Presentación excepcional de Reportes combinados de los Estados	2002
4	Contenido y extensión de los reportes que presentan los Estados parte	2002
5	Presentación de los reportes periódicos	2003
6	Trabajo del Comité en dos cámaras	2003
7	Niñas y niños sin cuidado parental	2004
8	Consideración de los reportes bajo los dos protocolos opcionales de la Convención sobre los Derechos del Niño	2005
9	Periodicidad y formato de los reportes-para sustituir decisiones previas	2010
10	Decisiones del Comité sobre los Derechos del Niño para solicitar aprobación de la asamblea General	2011

\*Tomado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>70</sup>

Esta serie de recursos son interpretaciones que realiza el Comité DN para dar una explicación más amplia a la CDN para facilitar la implementación de ésta de

<sup>70</sup> *Recomendaciones generales*, Comité sobre los Derechos del Niño, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [en línea] Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/decisions.htm#5>, [consultado el 26 de abril de 2013].

los Estados parte. De igual forma, ayudan a poner énfasis en temas relevantes como lo son la justicia juvenil, VIH y Sida, niñas y niños en conflictos armados. Otros, como las Recomendaciones Generales referentes a los informes son de procedimiento en el que se dan reglas adicionales que especifican la entrega de estos.

### **2.3. Informes que los Estados parte entregan al Comité sobre los Derechos del Niño**

Con el objetivo de que el Comité DN tenga conocimiento de las medidas que los Estados parte aplican para garantizar y proteger los derechos, así como el progreso que se hayan logrado mediante las medidas tomadas, el artículo 44 de la CDN establece el compromiso de enviar informes periódicos al Comité DN.

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:
  - a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;
  - b) En lo sucesivo, cada cinco años.<sup>71</sup>

Estos informes deben contener información amplia que permita tener comprensión de la aplicación de la CDN y, si la información presentada no es suficiente, el Comité DN podrá solicitar más datos que ayuden a una mejor interpretación. Tal como lo establece el artículo 44, inciso a) y b), se deberán entregar informes periódicos, el primero después de 2 años de ratificar la CDN y posteriormente cada 5 años. No es necesario que se presente la información completa que se haya indicado en el primer informe, en los sucesivos.

Si por alguna razón se retrasa la entrega de alguno de los informes, la información deberá ser agregada al del siguiente periodo, es decir, se entrega un informe que reporte ambos periodos.

---

<sup>71</sup>Convención sobre los derechos del niño, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 24 de abril de 2013].



Un grupo de trabajo selecciona, con antelación al periodo de sesiones, cuáles serán las cuestiones más relevantes que deberán ser examinadas frente a los representantes de los Estados parte. Posteriormente, se le envían al gobierno de dicho Estado una lista de cuestiones de las cuales tendrá que enviar una respuesta escrita antes del periodo de sesiones. Asimismo, envía una invitación para asistir al periodo de sesiones donde se tendrán las deliberaciones.

Durante el periodo de sesiones de Comité DN, se llevan a cabo sesiones públicas y abiertas en las que los representantes del Estado parte presentan el informe. Estas discusiones son diálogos que permiten enriquecer el informe así como la respuesta a las cuestiones remitidas al Estado anterior a la sesión. Esta discusión permite analizar los logros realizados y las dificultades a las que se ha enfrentado en el cumplimiento de la CDN.

Para el Comité DN resulta benéfico que los representantes de los Estados parte, con los que se lleva a cabo la discusión, tengan una responsabilidad concreta que les facilite la implementación de medidas relacionadas con derechos de niñas, niños y adolescentes, de esa manera las discusiones en la presentación de informes resulta más fructífera.

Al finalizar la discusión, el Comité DN resume las observaciones realizadas con base en el informe y las deliberaciones. Posteriormente se formula un escrito que contiene sugerencias y recomendaciones, así como la fecha límite de entrega de información adicional, si ésta fuere necesaria. Las observaciones finales se hacen públicas el último día de sesiones del Comité DN, mismas que requieren una amplia difusión de parte del Estado parte con arreglo al párrafo 6 del artículo 44.<sup>72</sup>

Con respecto a los protocolos facultativos, en cada uno de ellos se establecen los lineamientos para el envío de sus respectivos informes de forma individual. Estos informes no tienen que coincidir precisamente con el que se

---

<sup>72</sup> Véase Rachel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la convención sobre los derechos del niño*, Unicef, Suiza, 2004, p 677.

envía en virtud al artículo 44 de la CDN, ya que los referentes a los protocolos se envían después de la entrada en vigor de estos en los Estados parte.

Las organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil también desempeñan un papel crucial en el cumplimiento de la CDN. Son 86 organizaciones tanto nacionales como internacionales las que conforman una red global que se encarga de asegurar que las NNA gocen de sus derechos.<sup>73</sup> Estas organizaciones elaboran informes previos al periodo de sesiones para el Comité DN, los cuales son de ayuda para los exámenes a los informes que presentan los Estados parte.

Es importante señalar que la Convención sobre los Derechos del Niño es un instrumento que, como se ha visto, contiene una serie de derechos y establece mecanismos para la interpretación de estos así como para dar seguimiento al avance que los Estados parte obtengan. Los gobiernos deben utilizar todos los recursos necesarios para realizar acciones que garanticen el pleno goce de los derechos de las NNA.

De acuerdo al principio de progresividad de los derechos humanos, es importante destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño puede ser perfectible. Debido a esto es que se han implementado los tres protocolos opcionales, así como el desarrollo de temas específicos que permitan siempre una protección más amplia para los derechos de niñas, niños y adolescentes.

---

<sup>73</sup> Child Rights Connect, [en línea], Suiza, Dirección URL: <http://www.childrightsnet.org/NGOGroup/about/OurApproach/>, [consultado 3 de mayo de 2013].

### **3. Buenas prácticas del Estado mexicano para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes**

Han transcurrido cuatro sexenios desde que México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que es importante hacer un balance de los logros y tareas pendientes que estas gestiones han generado. En este sentido, este apartado dará un panorama sobre estos periodos de gobierno, con el que se dará cuenta de las *buenas prácticas*, así como las acciones que han quedado inconclusas o no han sido suficientes.

Aunque el Estado mexicano ha implementado diversas labores para garantizar el ejercicio de los derechos a niñas, niños y adolescentes, es importante destacar que hay aspectos que han permanecido como agenda pendiente y que es importante analizar para lograr implementar mecanismos que sean efectivos para garantizar de forma integral la protección a estos derechos.

En este apartado se abordan las *buenas prácticas* que el Estado mexicano ha realizado en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estas pueden ser analizadas desde diversos ámbitos. Uno de ellos es el que representa las acciones que el Comité sobre los Derechos del Niño ha visto con agrado, debido a los beneficios que estas han tenido y que han sido expresadas en los exámenes a los informes que México ha entregado al Comité Sobre los Derechos del Niño. El segundo es sobre el análisis a la Observación General N° 5, elaborada en 2003, relativa a las "*Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*"

Por otro lado, se analizarán las acciones que aún no son evaluadas por el Comité sobre los Derechos del Niño pero que han sido significativas para proteger y garantizar los derechos de este grupo de población. Es importante destacar que con base en la reforma de 2011 al artículo 1º Constitucional, se derivaron diversas acciones que son consideradas como prácticas exitosas.

### **3.1 Buenas prácticas del Estado mexicano; exámenes de informes presentados por México en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño**

Hablar de *buenas prácticas* es hacer referencia a acciones de uno o varios programas que generaron beneficios. Las *buenas prácticas* son las experiencias que se han empleado y que resultaron en procesos adecuados, por lo que es común que sean retomadas para obtener resultados similares.

Las Buenas Prácticas no sólo suponen una excelente fuente de información para la implementación o mejora de servicios o programas, sino también para la elaboración de políticas de intervención, de planes regionales o nacionales o incluso de leyes.<sup>74</sup>

Estas prácticas se pueden ejecutar en escenarios similares por medio de un modelo sistematizado, lo cual posibilita replicar los éxitos.

“[...] métodos de programación evaluados y bien documentados que permiten evidenciar éxitos/repercusiones positivas, y que es importante replicar, ampliar y estudiar más a fondo. Por lo general se basan en experiencias similares en diferentes países y contextos.”<sup>75</sup>

Como se ha mencionado, los Estados parte de la Convención Sobre los Derechos del Niño, envían informes periódicos al Comité sobre los Derechos del Niño, los cuales contienen las acciones puntualizadas, datos, etc. que el Estado ha realizado y recabado para mostrar el progreso que se tiene con respecto a la CDN. Por su parte, el Comité sobre los Derechos del Niño emite exámenes con base en los informes entregados.

Los exámenes señalan los aspectos que el Comité DN observa con preocupación por no permitir el cumplimiento de la CDN, y por consecuencia, el

---

<sup>74</sup>Paloma Hermoso Carrillo de Albornoz, et. al., *CRoNO Manual de Buenas Prácticas en inclusión social y educativa de niños, niñas y jóvenes inmersos en procesos migratorios*, [en línea], España, Cruz Roja española, 5 de mayo de 2011, Dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/54709796/Manual-de-buenas-practicas-en-inclusion-social-y-educativa-de-ninos-ninas-y-jovenes-inmersos-en-procesos-migratorios>, [consultado el 8 de agosto de 2012].

<sup>75</sup> *Evaluación y buenas prácticas*, Unicef, Naciones Unidas, [en línea], 2 de noviembre de 2010, Dirección URL: [http://www.unicef.org/spanish/evaluation/index\\_49082.html](http://www.unicef.org/spanish/evaluation/index_49082.html), [consultado el 10 de agosto de 2012]

pleno ejercicio de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, los exámenes dejan expresas cuáles son las acciones que el Estado ha hecho y que el Comité DN saluda con beneplácito. Son estas últimas a las que nos referiremos en este apartado.<sup>76</sup>

**a) Primer examen del informe presentado por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la convención del 7 de febrero de 1994, (CRC/C/15/Add.13.)**

En el primer examen que el Comité DN envió al Estado mexicano, hizo referencia a su satisfacción por la pronta ratificación de este instrumento. De igual forma, se expresó el aprecio por la detallada información jurídica que se relató en este primer informe.<sup>77</sup>

Por otro lado, el Comité extendió su felicitación al Estado debido al trabajo realizado en torno a los esfuerzos para armonizar la legislación interna con la CDN.

El Comité se felicita de los esfuerzos realizados por el Estado parte para armonizar la legislación interna con la Convención, mediante la promulgación de nuevas leyes, la modificación de la Constitución y la aprobación de programas destinados específicamente a promover y proteger los derechos del niño.

De igual forma, México, junto con cinco países más, promovió la Cumbre mundial a favor de la infancia, que se llevó a cabo en septiembre de 1990. Un buen esfuerzo por promover los derechos de las NNA, aunque al realizarse a la par que la CDN, no incluyó los principios de este instrumento.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Si bien es cierto que el Estado mexicano está obligado a enviar informes con referencia a los Protocolos de la CDN de los que es parte, en este caso el objeto de estudio serán únicamente los que se envían en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>77</sup> *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención*, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México, 7 de febrero de 1994, p. 1.

<sup>78</sup> *Sesión especial a favor de la infancia*, Unicef, Naciones Unidas, [en línea], 10 de mayo del 2002, Dirección URL: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/world-summit.htm>, [consultado el 21 de octubre de 2013].

En el examen, el Comité DN celebró la aprobación de la Ley para el tratamiento de menores infractores y la incorporación en la Constitución del derecho de toda persona a la educación, previa modificación de los artículos 3 y 31.<sup>79</sup>

**b) Segundo examen de los informes presentados por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la Convención del 10 de noviembre de 1999, (CRC/C/15/Add.112)**

En el segundo examen, el Comité DN celebró la adhesión de México a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará 1999) – así como el proceso de reforma legislativa en aras de tipificar como delito la violencia intrafamiliar; al Convenio de La Haya de 1993 sobre la Protección de los Niños y; a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

De igual forma, el informe expresa su beneplácito por la firma del acuerdo entre México y del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), con el objetivo de desplegar actividades conjuntas de prevención y lucha contra el uso indebido de drogas por los las NNA.

**c) Tercer examen del informe presentados por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la Convención del 8 de junio de 2006 (CRC/C/MEX/CO/3)**

En continuidad con los trabajos realizados en la Cumbre de 1990, en mayo de 2002, México confirmó los acuerdos para complementar el programa pendiente a favor de la infancia, en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas a Favor de la Infancia. Derivado de lo convenido en dicha

---

<sup>79</sup> Comité de los Derechos del Niño, (CRC/C/15/Add.112), *op cit.* p. 2.

sesión, el 10 diciembre de 2002 se presentó el Programa de Acción en favor de la Infancia y la Adolescencia (PAFI) “*Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia*”, 2002-2010,<sup>80</sup> medida que fue vista con agrado por el Comité DN.

El Comité DN tomó como un hecho positivo la ratificación de los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y a la participación de niños en los conflictos armados, en marzo de 2002, así como la ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en marzo de 2003.<sup>81</sup>

Otro hecho que nota con satisfacción es la ratificación del Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referente a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, 1999, en 2000.

En su conjunto, las anteriores fueron acciones que el Comité DN señaló con agrado, las cuales es bueno darles continuidad, enfocándolas a lo que establece la CDN como eje rector.

### **3.2 Buenas prácticas del Estado Mexicano con base en la Observación General N° 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño**

En este apartado se abordarán los procesos de *buenas prácticas* que el Estado mexicano ha realizado para la protección y garantía de los derechos de las NNA, con base en la Observación General No. 5 del Comité sobre los Derechos del Niño sobre las “*Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*”

---

<sup>80</sup> La UNICEF presenta en nuestro país su informe mundial sobre la infancia, Gaceta de Comunicación Interna, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, *op. cit.*, [consultado el 30 de octubre de 2013].

<sup>81</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención*, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño, México, (CRC/C/MEX/CO/3), 8 de junio de 2006, p. 2.

Es necesario mencionar que la reforma al artículo 1º Constitucional en el que se incorporó el término de *derechos humanos* y se hicieron expresos sus principios, han sido uno de los primeros pasos que han ampliado la garantía y protección de los derechos humanos para diversos grupos de población incluido el de las NNA.

La Observación General aborda la incorporación de los artículos de los derechos de las NNA en las constituciones nacionales. En relación con este aspecto, derivado de la reforma al artículo 1º, se desprendieron las reformas, entre otros, a los artículos que hacen referencia a los derechos de las NNA: las reformas del 12 de octubre de 2011.

Una de estas reformas es la realizada, como se ha mencionado, al artículo 4º constitucional, el cual habla del *Principio del interés superior de la niñez*, así como la reforma al artículo 73 constitucional en el que se reconocen facultades al Congreso de la Unión, (fracción XXIX-P) para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, velando por el Interés superior de las NNA.<sup>82</sup>

Al estar estos artículos armonizados con la CDN, así como lo que aborda el artículo 1º, se deben invocar las disposiciones contenidas en el instrumento en los tribunales y ser aplicadas por las autoridades al tener *rango constitucional* como lo aborda la Observación General. Un claro ejemplo de esto es el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la utilización de lo establecido en la CDN para la resolución de sentencias.

Lo anterior refleja que, después de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se inició un proceso de *buenas prácticas*, a las que favoreció la reforma de 2011 al artículo 1º y las demás que se dieron a los diversos artículos, incorporando los principios de la CDN a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>82</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, [consultado el 13 de marzo de 2013].



De igual forma, la Observación General refiere que para coadyuvar con el cumplimiento de la CDN favorece la adhesión a diversos instrumentos internacionales sobre la garantía y protección de los derechos humanos. Esto se ve reflejado en los exámenes abordados en el apartado anterior, en el que se toma de forma positiva que el Estado mexicano se adhiera a diversos instrumentos. En este sentido, el Estado mexicano, desde que es parte de la CDN, se ha adherido a los siguientes tratados:

**Tabla 4. Tratados firmados por el Estado mexicano en el marco de la CDN**

<b>Derechos Civiles y Políticos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segundo Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinados a abolir la Pena de Muerte (ONU, Nueva York, E.U.A., 15 de Diciembre de 1989)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (OEA, Asunción, Paraguay, 6 de agosto de 1990)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana sobre desaparición forzada de Personas (OEA, Belem, Brasil, 4 de junio de 1999)</li> </ul>
<b>Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Ambientales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre la Diversidad Biológica (ONU, Rio de Janeiro, Brasil, 5 de junio de 1992)</li> </ul>
<b>Derechos de la Mujer</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer "Belem do Pará" (OEA, Belem do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, Nueva York, E.U.A., 6 de octubre de 1999)</li> </ul>
<b>Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, Nueva York, E.U.A., 20 de noviembre de 1989)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre la Protección de Menores y la cooperación en materia de Adopción Internacional (La Haya, Países Bajos, 29 de mayo de 1993)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana sobre Trafico Internacional de Menores (OEA, Mexico, D.F., 18 de marzo de 1994)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio (No. 182) sobre la Prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación (OIT, Ginebra, Suiza, 17 de junio de 1999)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la</li> </ul>

participación de Niños en los Conflictos armados (ONU, Nueva York, E.U.A., 25 de mayo de 2000)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de los Niños en la Pornografía(ONU, Nueva York, E.U.A., 25 de mayo de 2000)</li> </ul>
<b>Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT, Ginebra, Suiza, 27 de junio de 1989)</li> <li>• Convenio constitutivo del fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (ONU, Madrid, España, 24 de julio de 1992)</li> </ul>
<b>Derechos de Personas Migrantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU, Nueva York, 18 de diciembre de 1990)</li> <li>• Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, Nueva York, 15 de noviembre de 2000)</li> </ul>
<b>Discriminación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad (OEA, Guatemala, 7 de junio de 1999)</li> </ul>
<b>Crimen organizado transnacional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, (OEA, Washington, D.C., 14 de noviembre de 1997)</li> <li>• Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, Nueva York, el 15 de noviembre de 2000)</li> <li>• Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, Nueva York, 31 de mayo de 2001.</li> </ul>
<b>Trata</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 (ONU, Nueva York, 15 de noviembre de 2000)</li> </ul>

**Elaboración propia con información de: “Cámara de Diputados”<sup>83</sup>**

<sup>83</sup> *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Períodos Legislativos en que fueron aprobados*, Cámara de Diputados LX legislatura, [en línea], p 283 – 327, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf>, [consultado el 26 de marzo de 2014].

Estas son acciones significativas en las que el Estado mexicano ha hecho una labor importante respecto a la garantía y protección de los derechos de las NNA, y a algunos aspectos que señala la Observación General sobre la aplicación de la CDN.

Si bien es cierto que se han realizado acciones que permiten el ejercicio de los derechos a las personas menores de 18 años, también es importante expresar que el camino que queda por recorrer sigue siendo largo, ya que el Comité DN ha expresado diversas tareas que los Estados Parte requieren llevar a cabo para dar cabal cumplimiento a lo estipulado en la CDN.

### **3.3 Limitaciones y retrocesos en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes**

Los exámenes del Comité DN referentes a los informes presentados por México, expresan reiteradamente la preocupación de la situación de desigualdad que existe y que no permiten el pleno ejercicio de los derechos de las NNA. Como se mencionó, durante el gobierno del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, México, en colaboración con 5 países más, participó en la promoción de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Sin embargo, las metas que surgieron de dicha Cumbre no corresponden plenamente a los principios que la CDN establece. Asimismo, la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y el Plan de Acción emanados de la Cumbre, al realizarse a la par de la CDN, no coincidieron del todo con lo que la CDN establece.

Las metas surgidas de la Cumbre de 1990 estuvieron sesgadas con respecto a la visión integral que la CDN establece. Con base en los resultados de dicha Cumbre, surgió el Programa Nacional de Acción (PNA), el cual se centró en las áreas de salud, educación, saneamiento básico y asistencia a menores en circunstancias especialmente difíciles. Sin embargo, estas acciones

estaban incluidas ya en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que no significaban un cambio sustantivo en política pública ni en gasto social.<sup>84</sup>

Con el fin de darle seguimiento al PNA, en 1991 se creó la Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia (CNAFI), la cual estaba presidida por la Secretaría de Salud e integrada por representantes de la Secretaría de Educación Pública, la Comisión Nacional del Agua y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), principalmente. El PNA no tuvo una función estratégica en materia de infancia. Se abocó a la tarea de recabar información para la elaboración de informes periódicos. Sus tareas no contaron con información de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ni con la participación de las NNA.

Más adelante, con el Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia del periodo 1995-2000, ya en el sexenio del presidente, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se continuó con lo establecido en la Cumbre, sin embargo, no se construyeron políticas públicas acordes a lo estipulado por la CDN. Los informes presentados al finalizar el periodo no reflejaron el deterioro en la calidad de vida de las NNA, ni de las amenazas a las que se comenzó a enfrentar este grupo de población.<sup>85</sup>

En el 29 de mayo de 2000, se publicó en el DOF la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con base en el artículo 4º constitucional. Ésta tiene como objetivo la garantía de los principios y derechos de las NNA que la Constitución y el marco jurídico mexicano reconoce. Asimismo, posterior a la publicación de esta ley, 30 estados de la república y el Distrito Federal emitieron leyes locales a este respecto, mismas que se encuentran contenidas en el cuadro siguiente:

---

<sup>84</sup> *Sesión especial a favor de la infancia*, Unicef, Naciones Unidas, *op. cit.* p. 2.

<sup>85</sup> *Planes y Programas para la Infancia en México*, Red por los Derechos de la Infancia, [en línea], Dirección URL: [http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp\\_planes\\_1.htm](http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp_planes_1.htm), [consultado el 29 de octubre de 2013].

**Tabla 5. Leyes locales sobre derechos de las niñas, niños y adolescentes**

Estado	Ley sobre niñas, niños y adolescentes	Ley o código sobre justicia penal para adolescentes
<b>Aguascalientes</b>	Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Aguascalientes	Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes
<b>Baja California</b>	Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California
<b>Baja California Sur</b>	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Baja California Sur	Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur
<b>Campeche</b>	Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Campeche
<b>Chiapas</b>	Ley para la Protección de las Niñas Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas	Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas
<b>Chihuahua</b>	N/A	Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua
<b>Coahuila de Zaragoza</b>	Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Colima</b>	Ley de los Derechos y Deberes de las Niñas, los Niños y los Adolescentes del Estado de Colima	Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Colima
<b>Distrito Federal</b>	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal	> Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal  > Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
<b>Durango</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Durango	Código de Justicia para Menores infractores en el Estado de Durango
<b>Estado de México</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de México	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México
<b>Guanajuato</b>	Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato

<b>Estado</b>	<b>Ley sobre niñas, niños y adolescentes</b>	<b>Ley o código sobre justicia penal para adolescentes</b>
<b>Guerrero</b>	Ley para la Protección y Desarrollo de los Menores en el Estado de Guerrero	Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero
<b>Hidalgo</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Hidalgo	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Hidalgo
<b>Jalisco</b>	Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco	Ley de Justicia Integral para Adolescentes en el Estado de Jalisco
<b>Michoacán</b>	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Michoacán de Ocampo	Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo
<b>Morelos</b>	Ley para el Desarrollo y Protección del Menor en el Estado de Morelos	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos
<b>Nayarit</b>	Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y los Adolescentes del Estado de Nayarit	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Nayarit
<b>Nuevo León</b>	Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León	Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León
<b>Oaxaca</b>	Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para el Estado de Oaxaca	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca
<b>Puebla</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla	Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
<b>Querétaro</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro	Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro
<b>Quintana Roo</b>	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo
<b>San Luis Potosí</b>	Ley sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí	Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí
<b>Sinaloa</b>	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa
<b>Sonora</b>	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado

Estado	Ley sobre niñas, niños y adolescentes	Ley o código sobre justicia penal para adolescentes
		de Sonora
<b>Tabasco</b>	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco	Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Tabasco
<b>Tamaulipas</b>	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Estado de Tamaulipas	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado
<b>Tlaxcala</b>	Ley para la Protección de los Derechos de la Niñas y Niños del Estado de Tlaxcala	Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
<b>Yucatán</b>	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Yucatán
<b>Zacatecas</b>	Ley Estatal de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes	Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Zacatecas

**Elaboración propia con información de: Compendio del marco jurídico nacional e internacional que tutela los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y La infancia cuenta en México.<sup>86 87</sup>**

Aunque la expedición de leyes en este sentido es una acción afirmativa, sobre la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, diversas OSC expresaron su preocupación en contra de algunos aspectos de su contenido, mediante el *Pronunciamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en abril de 2000*.

El pronunciamiento de las OSC expresa las limitaciones y retrocesos, con respecto a la CDN, y los términos de contenido y concepción que contiene la Ley. De igual forma, el documento menciona la falta de mecanismos que garanticen el gasto público necesario para la garantía y protección de los

<sup>86</sup> *Compendio del marco jurídico nacional e internacional que tutela los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], marzo de 2009, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/6.%20compendio.pdf>, [consultado el 1 de marzo de 2014].

<sup>87</sup> Valeria Geremia, Josué Sauri García, coord., *La infancia Cuenta en México 2012*, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2012, México D.F. p. 93.

derechos de las NNA. Asimismo, las OSC reclaman el no ser incluidas en la elaboración de la ley, a pesar del trabajo que muchas de estas se habían planteado.<sup>88</sup>

En mayo de 2001, en la administración del entonces presidente, Lic. Vicente Fox Quesada, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en cual se establecen tres ejes a favor de la infancia: 1) La construcción de la Agenda en Favor de la Niñez; 2) La promoción de un Movimiento Nacional en Favor de la Niñez y; 3) La creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA).<sup>89</sup>

El 25 de junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo que crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.<sup>90</sup> El COIA sustituía a la CNAFI y sería presidido por el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, asegurando una vinculación con el más alto nivel ejecutivo. Se establecieron como objetivos del COIA los siguientes:

- a) diseñar políticas, acciones o estrategias públicas coordinadas, pendientes asegurar el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes; b) proponer e impulsar acciones que contribuyen al bienestar, desarrollo y mejora de la calidad de vida de este sector de la población, en lo relacionado con la nutrición, la salud, la habitación, el vestido, la educación, el cumplimiento de sus deberes, la recreación, el deporte, la cultura la integración familiar, la seguridad, la integridad física y mental, entre otros aspectos de su desarrollo humano y social; c) fomentar y difundir ampliamente entre toda la población una cultura de protección y respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes; d) evaluar

---

<sup>88</sup> *Pronunciamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en abril de 2000*, Red por los Derechos de la Infancia, [en línea], 2003, Dirección URL: <http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislacion/legislacion10.htm>, [Consultado el 8 de noviembre de 2013].

<sup>89</sup> *La UNICEF presenta en nuestro país su informe mundial sobre la infancia*, Gaceta de Comunicación Interna, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, [en línea], 2002, Dirección URL: [http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta\\_011202/pag12.htm](http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_011202/pag12.htm), [consultado el 30 de octubre de 2013].

<sup>90</sup> *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], 25 de julio de 2001, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001), [consultado el 3 de noviembre del 2013].



las políticas y programas orientados hacia este sector de la población, así como hacer recomendaciones para mejorarlos.<sup>91</sup>

El 5 de diciembre de 2002 según publicó en el DOF el decreto por el que se reforma el diverso por el que se creó el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia,<sup>92</sup> estableciendo, entre otras cosas, que sería presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

En diciembre de 2002 el gobierno federal presentó el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia 2002-2010 (PAFI) llamado “Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia”, mismo que compiló los diversos programas que realizaban las distintas dependencias federales en materia de infancia.<sup>93</sup>

En el marco del PAFI, se planteó crear un Sistema de Seguimiento sobre la Situación de la Infancia y la Adolescencia (SISESIA) que fue puesto en funcionamiento también en diciembre de 2002, el cual produjo información en materia de infancia, sin embargo, contaba con limitaciones, principalmente la de no tomar en cuenta el carácter holístico de la CDN.<sup>94</sup>

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia durante el 2003 trabajó en la creación de indicadores sobre el bienestar de la Infancia.<sup>95</sup> El SNDIF, anterior a la creación del COIA, actuaba como ejecutor de programas y acciones dirigidos a la infancia y a la adolescencia en situación vulnerable, en consecuencia de la responsabilidad que la Ley de Asistencia Social le confiere en su perfil de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública. Por ello, papel del SNDIF cobró impulso con la desaparición de facto del COIA, – el cual se ha mantenido prácticamente inoperante-, lo cual le otorgó a esta

---

<sup>91</sup> Mónica González Contró, Mauricio Padrón Iilas NNAmorato, *op. cit.* p 200.

<sup>92</sup> *Acuerdo mediante el cual se reforma el diverso por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], 5 de diciembre de 2002, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=715361&fecha=05/12/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715361&fecha=05/12/2002), [consultado el 3 de noviembre de 2013].

<sup>93</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *¿Cuenta la infancia en México?*, México, 2005, p 13.

<sup>94</sup> *Ibid.* p.14.

<sup>95</sup> *Ibidem.*

institución un mayor perfil político como “entidad rectora” de los temas de infancia.<sup>96</sup>

Aunque el SNDIF ha fungido como una instancia que atiende a las NNA, el Comité DN establece que se requiere de una institución nacional que se dirija por lo establecido en la CDN y que contenga el enfoque de derechos humanos, cuestión que sigue siendo tarea pendiente.

El 11 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos<sup>97</sup> la cual cuenta, entre otras subcomisiones, con la de Derechos de la Niñez. Sin embargo, no prevé acciones relevantes en la materia.

Al finalizar el sexenio presidencial de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, diversas OSC presentaron un balance sobre el estado que guardan los derechos de las NNA en el que se destacaron diversas problemáticas que aún persisten para este grupo de población.

El balance destacó, entre otros aspectos, que las NNA siguen siendo discriminadas y discriminados ya que se les considera personas que requieren tutela. De igual forma, en dicho sexenio, se declaró la *estrategia contra el crimen organizado*, lo cual se tradujo en una desventaja especialmente a las niñas, debido a la violencia sexual, desapariciones y trata de personas. Esto refleja la discriminación por motivo de género.

Un punto relevante en materia legislativa es que la Cámara de Diputados no contaba con una Comisión Ordinaria referente a niñas, niños y adolescentes sino hasta finales de 2012 en que se creó la Comisión de los Derechos de la Niñez.<sup>98</sup> A esto se le suma que en el Senado existe una Comisión de los Derechos de la Niñez, misma que es *especial* y no *permanente* lo cual pone de

---

<sup>96</sup> Susana Sottoli, *El contexto hace la diferencia: análisis comparado de la institucionalidad de infancia y adolescencia en países seleccionados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México pp. 656 y 657.

<sup>97</sup> *Programa Nacional de Derechos Humanos, libro blanco*, Secretaría de Gobernación, [en línea], Dirección URL: <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/InformesDH/PlanNacionalDH.pdf>, [consultado el 4 de abril de 2014].

<sup>98</sup> *Derechos de la Niñez*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea] Dirección URL: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/integrantes\\_de\\_comisionlxii.php?comt=21](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=21), [consultado el 4 de abril de 2014.]

manifiesto que no se conciben como prioritarios los derechos de este sector de la población.<sup>99</sup>

Es importante mencionar que existen diversos aspectos que aún son parte de la agenda pendiente para la garantía y protección de los derechos de las NNA. Aunque existe una serie de acciones que se han realizado, éstas resultan insuficientes ya que a 24 años de la elaboración de la CDN, niñas, niños y adolescentes siguen siendo percibidos como objetos de tutela.

Dos de los aspectos pendientes de mayor relevancia que hay que destacar, son la elaboración de una Ley General para la Garantía de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, y la adopción de un Sistema Nacional de Promoción, Protección y Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ambos deben estar guiados por los cuatro principios que plantea la CDN.

---

<sup>99</sup> *Comisión Especial de los Derechos de la Niñez*, Senado de la República, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/04/comision-especial-de-los-derechos-de-la-ninez/>, [consultado el 4 de abril de 2014].

#### **4. Agenda pendiente en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes para México**

Como se mencionó en el capítulo anterior, a pesar de los avances en materia de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, existen retos que el Estado mexicano requiere cumplir. Estos retos han sido señalados en los diversos exámenes del Comité sobre los Derechos del Niño a los informes del Estado mexicano.

A continuación se abordarán los puntos que han sido una preocupación para el Comité sobre los Derechos del Niño y que han sido expresados en los tres exámenes. Asimismo, se abordarán los elementos que se encuentran pendientes, como lo son la creación de una ley general, así como de una institución garante de los derechos de niñas niños y adolescentes.

El Comité sobre los Derechos del Niño cuenta con diversos documentos que detallan la manera óptima en qué se debe legislar en materia de infancia. A más de 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño aún existen dificultades para su aplicación por lo que es importante analizar cuáles han sido los elementos que dificultan el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En México actualmente, las instituciones y las leyes no incorporan el enfoque garantista de la Convención sobre los Derechos del Niño a cabalidad, sin embargo, se pueden reelaborar y adecuar las instancias existentes para cumplir con lo que establecen los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo anterior, a continuación también se abordarán los aspectos que en esencia requieren, las instituciones y las leyes, para que velen por la garantía, defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, ya que, como se mencionó en el capítulo anterior, las instituciones no han incorporado en su totalidad lo que la Convención sobre los Derechos del Niño enmarca.

#### **4.1 Exámenes de informes presentados por México en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño**

Como se ha expuesto anteriormente, el Comité DN expone en los exámenes de los informes que el Estado mexicano entrega, los aspectos que saluda con agrado así como aquellos por los que muestra preocupación. Respecto a los exámenes expuestos en apartados anteriores, el Comité DN también ha expresado cuáles son los puntos de preocupación que obstaculizan el cumplimiento de la CDN, mismos que se expondrán a continuación.

##### **a) Primer examen del informe presentados por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la convención del 7 de febrero de 1994, (CRC/C/15/Add.13.)**

Uno de los aspectos que el Comité DN expone en el primer examen es el de la desigualdad que existe en la distribución de la riqueza, cuestión que afecta de gran manera a la infancia, lo cual se ve reflejado mayormente en niñas, niños y adolescentes pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Estas diferencias se ven marcadas en el ámbito rural a diferencia del urbano.

Por otro lado, también señala que las leyes no toman en cuenta la capacidad que las NNA tienen para ejercer sus derechos. De igual forma, deja de manifiesto que existe una gran cantidad de denuncias por malos tratos por parte de policías y militares. Las denuncias carecieron de medidas eficaces, lo cual puede haber derivado en impunidad y en un ciclo de violaciones a los derechos de las NNA.

Aunado a lo anterior, el Comité DN expresa su preocupación sobre la falta de aplicación de la CDN en la legislación interna relativa a la administración de justicia para adolescentes, así como el tratamiento de delincuentes juveniles.

Un aspecto que le alarma al Comité DN es el hecho de que existan las NNA migrantes que sufran explotación laboral, así como las y los que trabajen y/o vivan en situación de calle. Asimismo, las situaciones anteriores, y otras que

sufren diversas minorías, se ven reflejadas en el abandono de la educación incluso antes de finalizar la educación primaria.

**b) Segundo examen de los informes presentados por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la Convención del 10 de noviembre de 1999, (CRC/C/15/Add.112)**

En el segundo examen, el Comité DN nuevamente hace énfasis en las disparidades económicas, sociales, regionales y la pobreza, mismas que se agudizan debido a las crisis económicas. Aspecto que sigue siendo reflejado en la deserción escolar, mayor en las zonas rurales y que afectan más a las NNA pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. De igual forma, expresa su inquietud debido a la falta de datos desagregados en los sectores que abarca la CDN.

Un aspecto sustantivo que el Comité DN retoma, es el de las edades mínimas para contraer matrimonio, ya que son diferentes en niñas (14) y niños (16), [aunado a que están por debajo de lo que la CDN recomienda (18)]. Esto se interpreta como un acto discriminatorio ya que a las niñas, por razón de género, se les limita el ejercicio de sus derechos.

Otra inquietud que se expresa en el examen es la que se origina de la falta de garantía de los principios de la CDN, a pesar de los esfuerzos por incorporarlos a la legislación. No menos alarmante es el aspecto de militarización que el se observa, así como las confrontaciones con grupos civiles, cuestiones que atentan contra el derecho a la vida de las NNA.

Otro aspecto que atenta contra el principio antes mencionado es la alta tasa de mortalidad materna entre adolescentes.

La falta de inscripción en el registro civil es otro de los aspectos señalados, así como la necesidad de mejorar las de actividades que promuevan el derecho a la participación de las NNA. Asimismo, retoma el hecho de las detenciones en las que se recurre al maltrato por parte de miembros de la policía o fuerzas armadas.

Con respecto a las NNA privados de un entorno familiar, el Comité DN muestra preocupación por la insuficiencia de medidas. Uno de los problemas dignos de mayor atención es que sigan ocurriendo casos de abuso físico y sexual del que las NNA son víctimas dentro y fuera de la familia. A esto se suman las prácticas de trata y venta en países limítrofes.

**c) Tercer examen del informe presentados por el Estado Parte con arreglo al artículo 44 de la Convención del 8 de junio de 2006 (CRC/C/MEX/CO/3)**

Uno de los primeros aspectos que se señala en el tercer informe, es la falta de cumplimiento o el cumplimiento parcial de las recomendaciones que se hacen en el primero y segundo examen. Por otro lado, el Comité DN lamenta el papel tan poco sobresaliente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

En lo referente a la legislación, señala la falta de armonización entre los ordenamientos nacionales y la CDN, así como la dificultad de la aplicación de las leyes en los diversos estados del país, por ejemplo, la falta de integración en los estados, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes.

Nuevamente se expresa la preocupación por la falta de datos que permitan conocer la situación de las NNA, en general y de aquellas y aquellos en que no asisten a la escuela, que trabajan, víctimas de trata, privadas y privados de la libertad, etc. Se menciona la poca difusión que se le da a la CDN, así como que no se encuentre disponible en lenguas indígenas.

Las desigualdades existentes en el territorio nacional, siguen siendo motivo de inquietud en este examen, mismas que se reflejan en la discriminación, la disparidad en las edades mínimas para contraer matrimonio. En ese sentido, se expresa la falta de conciencia que el Estado presenta al Principio del Interés Superior de las NNA.

No menos importante es la garantía al derecho a participar, cuestión que le preocupa al Comité DN, ya que se limita debido a las actitudes tradicionales que el Estado realiza. La violencia que se ejerce aún sigue siendo motivo de

preocupación debido a que no se prohíbe de forma explícita el castigo corporal en escuelas, instituciones penales, centros alternativos ni en el seno de la familia.

Digno de resaltar es la falta de un mecanismo para lo relativo a las adopciones y el que no sea tomado el Principio del Interés Superior de las NNA, cuestión que se expresa como alarmante.

Sobre el derecho a la salud, se expresa preocupación debido al bajo porcentaje del PIB destinado para garantizar este derecho, lo cual se ve reflejado en el deterioro en la tasa de mortalidad, embarazo e infecciones de transmisión sexual en adolescentes, escasa promoción de la salud sexual, reproductiva y mental, situación que se agrava debido a la falta de seguridad social que existe.

Aunado a lo anterior, el Comité DN muestra intranquilidad debido a la falta de referencias sobre las NNA con VIH y Sida, la tasa de prevalencia y el ausente de una estrategia para atender a las personas menores de 18 años con VIH y Sida, sin cuidados parentales.

La educación es otro aspecto en el que se expresa preocupación, debido a que se ve limitada, por ejemplo, para quienes se encuentran privadas/privados de su libertad. De igual forma, se limita la enseñanza bilingüe en zonas de pueblos y comunidades indígenas.

La falta de fomento a las actividades recreativas, deportivas y su incidencia en el deterioro de la salud, se destaca en el examen como situación preocupante.

El Comité DN lamenta la que no haya medidas de protección para las NNA migrantes y refugiados no acompañados, así como el gran número de quienes son repatriados.

Siguen siendo motivo de preocupación el que no existan de medidas que prevengan el abuso de las NNA que trabajan, así como una escasa legislación eficiente que prevenga y haga frente a la explotación sexual, trata y secuestro. Otro aspecto que se expresa es que no hay medidas sobre lo referente a las



alternativas de detenciones, lo cual se refleja en la precariedad en las condiciones de vida de las personas menores de 18 años detenidas.

#### **4.2 Ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes**

Con respecto a lo que se ha abordado con anterioridad sobre las cuestiones que han sido realizadas y las que aún no muestran un avance, se podría argumentar que uno de los elementos que abonarían a garantizar y proteger los derechos de las NNA, es el referente a una Ley general que vele por este objetivo. A pesar del trabajo que se ha realizado a favor de la infancia y la adolescencia, en México aún no se cuenta con una ley en materia de derechos de las NNA que observe la garantía de derechos tal y como son reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como sus principios. A continuación se abordarán algunos de los aspectos básicos que la ley general en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes requiere considerar como esenciales.

La reforma al artículo 1º constitucional enmarca a los tratados internacionales de los cuales el Estado sea parte. Por ello, se requiere considerar todos los instrumentos internacionales con el fin de crear un marco jurídico referente a las NNA en el que no sólo se requiere considerar lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que ésta explica que su contenido son sólo reglas mínimas, por lo que el Estado mexicano debe desarrollar los derechos así como los mecanismos para su garantía.

Los derechos reconocidos en la CDN tienen que ser interpretados como principios que ayudan a las autoridades –legisladoras/res, jueces y poder ejecutivo- a desempeñar sus labores vigilando el Interés Superior de las NNA. Este principio no es sólo un principio constitucional sino que tiene que ser el eje rector de las políticas públicas según lo establece la propia Constitución.

Es responsabilidad del Estado, garantizar integralmente los derechos mediante políticas públicas. En ese sentido, y con referencia a lo que establece

el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-P, el Congreso de la Unión es quien tiene el mandato de legislar en esta materia, así como de proveer al desarrollo de los derechos y establecer las bases para garantizar los derechos en los diversos niveles distribuyendo competencias específicas en ámbito Federal, en el Distrito Federal y los municipios.<sup>100</sup>

Con respecto a los legisladores locales, la ley general debe dejar poco margen discrecional al legislador con el fin de garantizar los derechos con la misma intensidad en todo el territorio nacional.

Es importante considerar la participación de las NNA como lo establece la CDN en su artículo 12. Este es uno de los derechos que se encuentra con más obstáculos por factores culturales. En la CDN se refiere a que niñas y niños tienen derecho a intervenir en todos los asuntos que le afectan. El Comité DN ha destacado que no hay limitación de edad para el ejercicio de este derecho por lo que ésta no puede determinar la trascendencia de opinión.<sup>101</sup>

El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan.<sup>102</sup>

La participación no sólo debe interpretarse como un derecho sino como principio transversal de toda la convención, así como de la legislación, razón por la cual es importante establecer las obligaciones correspondientes para garantizar el ejercicio tanto individual como colectivo de la participación de las NNA. Junto con el derecho a la participación, es necesario garantizar libertades tales como el acceso a la información, y a la libertad de expresión, entre otras.

Toda niña y niño tiene, según el artículo 7 de la convención, derecho a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento. Este derecho conduce a

---

<sup>100</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, [consultado el 13 de marzo de 2013].

<sup>101</sup> *Relatoría sobre el foro Hacia una ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, Mónica González Contró, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "Auditorio Dr. Héctor Fix-Zamudio", 8 de noviembre de 2012.

<sup>102</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Observación General Nº 12 El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, Ginebra, 20 de julio de 2009.

la garantía de otros derechos como la personalidad jurídica, el nombre, la nacionalidad, el contacto con los progenitores, el derecho a la educación, la salud, entre otros. Por ello, el Estado mexicano, como parte de la CDN debe velar por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación.<sup>103</sup>

Estos son sólo algunos de los aspectos que deben ser incorporados a la legislación en materia de garantía de las NNA. La Red por los Derechos de la Infancia en México ha publicado un instrumento de utilidad para medir la calidad de las leyes en materia de infancia, considerando diversos *dominios* para evaluarlas desde diferentes dimensiones.

**Tabla 6. Índice de Medición de Calidad de las Leyes**

Dominio	Subdominio	Escala óptima
El bien jurídicamente tutelado y condición jurídica de la infancia	Objeto	Establece la protección de los derechos de la infancia
	Niñas niños y adolescentes como sujetas/os de derecho	Define a las NNA como sujetos plenos de derecho
Definición de niña y niño	Concepto	Utiliza el termino de las NNA (con enfoque de género)
	Criterio de edad	Establece el límite superior en los 18 años
Presencia de principios rectores de la Convención sobre de los Derechos del Niño	General	Retoma todos los principios, los cuales cruzan el contenido completo de la ley y establece obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones.
	No discriminación	Se contemplan derechos para todos los niños y niñas, así como medidas concretas para impedir y combatir la discriminación
	Interés superior de Niñas, Niños y Adolescentes	Define los alcances de este principio en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y de elaboración de políticas publicas
	Vida, supervivencia y desarrollo	Establece medidas para evitar situaciones que atenten contra el derecho a la vida de las NNA, sobre todo para poblaciones en especial discriminación y se establecen principios rectores de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de las NNA.
	Participación infantil	Considera la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a expresarse, a ser escuchado y tomado en cuenta, a asociarse y organizarse. Establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas. Define a las instancias obligadas a garantizar estos

<sup>103</sup> *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*, [consultado el 18 de noviembre de 2013].

<b>Dominio</b>	<b>Subdominio</b>	<b>Escala óptima</b>
<b>Cobertura de derechos</b>		Considera todos los derechos contemplados en la CDN y los define a partir de la misma. Establece criterios básicos para la aplicación del derechos. Define a los órganos responsable de su aplicación y las medidas de cumplimiento y establece medidas de justiciabilidad.
	Coordinación de la implementación de los derechos	Se establecen mecanismos permanentes de coordinación de las políticas públicas a nivel intersectorial, nacional- local, económico-social y se establece un órgano rector (de competencia nacional o local) de coordinación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia con autoridad, presupuesto, convocatoria y presidido por las instancias de más alto rango
	Participación ciudadana	La participación es deliberativa y amplia: en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas
	Planes y programas	Establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños y niñas, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)
	Instancias de defensa de los derechos de la infancia	Establece refiere o reforma a instituciones de derechos humanos como órganos accesibles con capacidad para defender en forma especializada violaciones a derechos de la infancia, con autonomía, presupuesto público propio y capacidad de investigar y difundir
	Inversión en la infancia	Establece mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión del gasto público para la infancia, adopta medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” (en conformidad con el Artículo 4 de la Convención) y promueve la inversión pública en programas para la infancia, establece mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto.
	Sistema de información sobre la infancia	Establece un sistema de información y estadística sobre la infancia, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, local etc. y asigna responsabilidades, recursos humanos y financieros adecuados para el desempeño de sus funciones.
<b>Medidas de protección especial</b>		Establece mecanismos para el diseño y ejecución de políticas públicas para la protección y restitución de los derechos de las poblaciones especificadas
<b>Difusión y capacitación sobre la ley y la CDN</b>	Difusión	Establece la obligación de difundir la ley y la CDN entre la población (incluido niños y niñas) y desarrollar una estrategia de difusión e incorpora los derechos de las NNA en los programas de enseñanza de las escuelas
	Capacitación	Establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la CDN, identifica las entidades responsables de la capacitación, la cual es sistemática y continua y su eficacia es sometida a evaluación periódica

**Elaboración propia con información de: “Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia”.<sup>104</sup>**

<sup>104</sup> Valeria Geremía, *Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia*, Derechos Infancia México A.C. Red por los Derechos de la Infancia en México, México D.F. 2009. pp. 95-100.

### **4.3 Instituto nacional para la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes**

Como se ha detallado anteriormente, así como una ley general para la garantía de derechos de las NNA, se requiere un diseño institucional que sea el mecanismo para el cumplimiento de las responsabilidades en los diversos niveles para velar por los derechos de la infancia. Por cuanto la institución debe tener como finalidad darle efectividad a los derechos, el SNDIF no puede cumplir con estas funciones tal como las realiza en la actualidad. Esto debido a que la asistencia no puede ser sustitutiva en materia de infancia.

Como objetivo, la institución requiere garantizar los derechos humanos de las NNA, y asegurar la aplicación de la CDN, así como de las leyes que vayan acordes a ésta. Debe tener la rectoría de las políticas públicas de Estado, la coordinación para garantizar la actuación de todos los sectores, tanto de autoridades como de los ciudadanos. De igual forma, este órgano debe ser el encargado de la capacitación y vigilancia de las funciones de las instituciones y de quienes brindan atención a las NNA, la capacitación para servidoras/res públicos, entre otros aspectos.

Debe tener capacidad tanto para crear iniciativas, como para emitir directrices. Asimismo, tiene que contar con facultades coercitivas para hacer efectivas sus determinaciones y facultades internacionales en materia de cooperación y mecanismos de control y evaluación.

Esta institución debe ser creada por ley y actuar conforme ésta lo establezca. Para realizar sus funciones, tiene que contar con autonomía orgánica y funcional, institucionalidad, autoridad, capacidad de convocatoria y coordinación, descentralización y coordinación entre órganos de gobierno y transparencia.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Mónica González Contró, *Relatoría sobre el foro Hacia una ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, op. cit.

## Conclusiones

A lo largo de la presente investigación se han expuesto y explicado los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento que forma parte del Derecho Internacional Público y se rige bajo sus preceptos; esto con el objetivo de analizar las *buenas prácticas* que ha realizado México como Estado parte de la Convención.

El Estado mexicano ha informado periódicamente al Comité sobre los Derechos del Niño sobre el avance que ha logrado en el cumplimiento del instrumento signado. El Comité ha realizado el examen de cada uno de los tres informes que se han presentado y en los cuales se han expresado las acciones que son bien vistas y que incorporan el enfoque de los derechos humanos y sus principios, mismas que pueden ser consideradas como *buenas prácticas*.

El Comité, además de incluir aspectos que saluda, también pone de manifiesto elementos de preocupación e insta a México a prestar atención e implementar acciones para dar cabal cumplimiento a la Convención. Los exámenes hacen visible que la Convención sobre los Derechos del Niño sólo se ha cumplido de forma parcial en nuestro país y que muchas acciones no se han llevado a cabo apegadas al enfoque de los derechos humanos; esto a pesar del camino que se ha recorrido para llegar a la incorporación de los derechos humanos a la Constitución, así como la elevación de la jerarquía de los tratados en esta materia a la par de la Carta Magna.

Desde que México ratificó y publicó en el Diario Oficial de la Federación la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y 1991, respectivamente, han transcurrido cinco gestiones presidenciales; sin embargo, aún existe una agenda pendiente y que debe tenerse siempre presente como tema prioritario en las agendas de todos los niveles de gobierno.

El enfoque de los derechos humanos, implícito en la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce como sujetos de derecho a las personas menores de 18 años; sin embargo, la visión que prevalecía antes de la Convención era de tutela, razón por la que ser *menor* –haciendo referencia a las

niñas, niños y adolescentes— significaba estar en camino a ser *mayor* o una persona adulta, por este motivo, el trato hacia este sector de la población era de *cuidado*, restringiéndoles la titularidad de derechos y normalizando la exclusión que vivían y que siguen viviendo.

El paso de una visión tutelar a una de garantía de derechos es un proceso que se enfrenta con diversos obstáculos como los culturales, los institucionales, los legislativos, entre otros. Tanto las instituciones como las leyes, deben ser pensadas vigilando el Principio del Interés Superior de niñas, niños y adolescentes.

Los derechos de niñas, niños y adolescentes en ocasiones son vistos como dádivas que se otorgan por nobleza. No obstante, los derechos humanos son inherentes a las personas, siendo el pilar de estos la dignidad humana, mismos que deben ser garantizados bajo el Principio de la Igualdad y de la No Discriminación.

Así como en las leyes y las instituciones, otro aspecto en el que se siguen restringiendo los derechos a niñas, niños y adolescentes, es en la sociedad. Un ejemplo es la limitación de espacios de participación para niñas, niños y adolescentes con la única justificación de la edad, sin considerar realmente la capacidad y derechos que tienen. Lo anterior hace sumamente importante considerar siempre los principios que la Convención establece y fortalecer algunos otros derechos y principios como el ya mencionado de la participación.

México cuenta con el Sistema Internacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) como la institución que atiende a niñas, niños y adolescentes, pero ésta carece de la visión integral y garantista que el enfoque de derechos humanos establece. En este sentido, existen modelos de instituciones que incorporan este enfoque.

Un ejemplo de lo antes expuesto es el Prototipo Base del Sistema Nacional de la Infancia que el Instituto Interamericano del Niño desarrolló en 2003. El prototipo responde a las necesidades sobre salud, educación, vivienda y demás derechos y lo hace con la vinculación entre los diversos niveles

gubernamentales y sociales para poder brindar una atención integral en la que no exista duplicidad de procesos.

El mencionado prototipo prevé coordinación en diversos niveles de gobierno y en el que la sociedad participa activamente influyendo en los servicios, directrices, programas y decisiones en cuyo marco se lleven a cabo estas acciones de forma sistemática garantizando una eficiente operatividad que se traduzca en condiciones óptimas para el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes<sup>106</sup>.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia no tiene una coordinación a nivel estatal ni local, no atiende ni hace partícipe a la sociedad en sus labores y su carácter es asistencial; sin un enfoque de derechos humanos. Por ello, México requiere el desarrollo de una institución apegada a las características del Prototipo Base del Sistema Nacional de Infancia del Instituto Interamericano del Niño. Este sistema puede ser readecuado partiendo de lo que actualmente es el SNDIF y otras instancias existentes en el país.

El Instituto que se encargue de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, requiere tener como base una legislación acorde a lo que la Convención sobre los Derechos del Niño y sus principios establecen. Esta legislación requiere partir de una ley general y a su vez leyes locales con miras a garantizar los derechos a todos los niveles organizacionales del Estado.

Países como Argentina y Brasil han logrado armonizar en la legislación e instituciones el enfoque garantista, con leyes que incorporan medidas de protección, mecanismos para la garantía de derechos y además establece las responsabilidades y formas de exigencia para los diversos niveles de gobierno y de la sociedad.

En Brasil existe el Consejo Nacional para los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes el cual está previsto en la Ley N° 8.069. *Estatuto de niños,*

---

<sup>106</sup> *Prototipo base sistema nacional de infancia*, Instituto Interamericano del Niño, [en línea], p27, 2003, Dirección URL: [http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema\\_Nacional\\_Infancia.pdf](http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema_Nacional_Infancia.pdf) [consultado el 3 de noviembre de 2013].



*niñas y Adolescentes y de otras disposiciones*. La ley establece la protección integral a este sector de la población y fue elaborado en 1990<sup>107</sup>.

El Consejo Nacional para los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes está conformado por representantes de diversas instancias públicas, así como por representantes de organizaciones no gubernamentales y sus funciones se extienden a nivel estatal y municipal y contemplan la participación ciudadana.

Así como en algunos países de América Latina, en México se pueden armonizar las leyes e instituciones y como ya se mencionó, existe la posibilidad de adecuarse a las estructuras ya existentes. En suma, se puede afirmar que el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño sólo se logrará construyendo modelos de *buenas practicas* específicos para cada situación de niñas, niños y adolescentes. Además, deben establecer los principios de prevención y protección de derechos; esto requiere reflejarse en las instituciones y en las leyes. De igual forma, el enfoque requiere ser transversalizado para sensibilizar y concientizar a la sociedad y su visión con respecto a este sector de la población.

---

<sup>107</sup> Ley no. 8.069 del 13 julio de 1990, *Estatuto de la niña, el niño y del Adolescente y de otras disposiciones*, [en línea], Brasil, 13 de julio de 1990, Dirección URL: [https://www.crin.org/docs/FileManager/brazil\\_statute\\_port.pdf](https://www.crin.org/docs/FileManager/brazil_statute_port.pdf), [consultado el 22 de junio de 2014].

## Fuentes de consulta

### Bibliografía:

- Dowdney, Luke. *Ni guerra ni paz, comparación internacional de niños y jóvenes en violencia armada organizada*, Brasil, Viva Rio, 2005.
- Geremia, Valeria, Josué Sauri García, coords. *La infancia Cuenta en México 2012*, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2012, México D.F.
- Geremía, Valeria. *Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia*, Derechos Infancia México A.C. Red por los Derechos de la Infancia en México, México D.F. 2009.
- González Contró, Mónica, Mauricio Padrón Ilas NNAmorato, et al. *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, IIJ – UNAM, México, 2012.
- González Contró, Mónica. *Relatoría sobre el foro Hacia una ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, IIJ – UNAM, México, 2012.
- Guerrero Verdejo, Sergio. *Derecho Internacional Público, Tratados*, Textos de Ciencias Políticas No. 13, UNAM- ENEP Aragón, Segunda edición, Plaza y Valdés, México, 2003.
- Hodgkin, Rachel y Peter Newell. *Manual de aplicación de la convención sobre los derechos del niño*, Unicef, Suiza, 2004.
- Navarrete M., Tarcisio, Salvador Abascal C. y Alejandro Laborie E. *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, Ed. Diana, 1991.
- Palacios Treviño, Jorge. *Tratados, legislación y práctica en México*, Cuarta Edición, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Universidad Iberoamericana, México, 2007.
- Pérez Contreras, María de Montserrat, Ma. Carmen Macías Vázquez, coords. *Marco teórico conceptual sobre menores versus niñas, niños y adolescentes*, México, IIJ – UNAM, 2011.
- Silva Sernaqué, Alfonso. *Derechos humanos de los niños y adolescentes y la legislación internacional : reflexiones entre el discurso de legalidad y la realidad*, Lima, Perú : Universidad Nacional Mayor de San Marcos ; Mayagüez, P. R. : Fondo Editorial Barco de Papel, Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, 2005.

- Sottoli, Susana. *El contexto hace la diferencia: análisis comparado de la institucionalidad de infancia y adolescencia en países seleccionados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

### **Hemerografía:**

- Consejo Nacional para Prevenir la *Discriminación*, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México Enadis 2010, Resultado sobre niñas, niños y adolescentes*, CONAPRED, UNICEF, 2011, México.
- *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño*, Comité de los Derechos del Niño, México, 7 de febrero de 1994.
- *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño*, Comité de los Derechos del Niño, México, (CRC/C/MEX/CO/3), 8 de junio de 2006.
- Organización de las Naciones Unidas, *Observación General N° 12 El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, Ginebra, 20 de julio de 2009.
- Pinto Mónica, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto, 1997.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *¿Cuenta la infancia en México?*, México, 2005.
- SCJN, *Interés superior del menor. su función normativa como pauta interpretativa para solucionar conflictos por incompatibilidad en el ejercicio conjunto de los derechos de los niños*, tesis: 1a. CXXIII/2012 (10a.), Primera sala, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo 1, junio de 2012.
- SCJN, *Tratados internacionales. cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución*, tesis: XI.1o.A.T.45, primer tribunal colegiado en materias administrativa y de trabajo del decimo primer circuito, en, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, mayo de 2010.
- SCJN, *Tratados Internacionales. Incorporados al Derecho Nacional. Su Análisis de Inconstitucionalidad Comprende II de La Norma Interna*, tesis: I.3o.C.79 K, Tercer tribunal colegiado en materia civil del primer circuito, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, julio de 2007.

- SCJN, *Tratados internacionales. son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. interpretación del artículo 133 constitucional*, Pleno, tesis: P. IX/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007.

### Medios electrónicos:

- *Acuerdo mediante el cual se reforma el diverso por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], 5 de diciembre de 2002, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=715361&fecha=05/12/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=715361&fecha=05/12/2002), [consulta: 3 de noviembre de 2013].
- *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], 25 de julio de 2001, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001), [consulta: 3 de noviembre del 2013].
- Carrillo de Albornoz Paloma, Hermoso, *et. al.*, *CRoNO Manual de Buenas Prácticas en inclusión social y educativa de niños, niñas y jóvenes inmersos en procesos migratorios* [en línea], España, Cruz Roja española, 5 de mayo de 2011, Dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/54709796/Manual-de-buenas-practicas-en-inclusion-social-y-educativa-de-ninos-ninas-y-jovenes-inmersos-en-procesos-migratorios> [consulta: 8 de agosto de 2012].
- Castillo Troncoso Alberto, *Historia de la infancia, Conceptos, imágenes y representaciones de la niñez en México*, [en línea], Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Dirección URL: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/estrategia-derechos-de-la-infancia/2505-boletin-1-infancia-2012-> [Consulta: 11 de septiembre del 2012].
- Child Rights Connect, [en línea], Suiza, Dirección URL: <http://www.childrightsnet.org/NGOGroup/about/OurApproach/> [consulta: 3 de mayo de 2013].
- Comisión Especial de los Derechos de la Niñez, Senado de la República, [en línea], Dirección URL: <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/04/comision-especial-de-los-derechos-de-la-ninez/>, [consultado el 4 de abril de 2014].
- *Compendio del marco jurídico nacional e internacional que tutela los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, H. Cámara de Diputados, [en línea], marzo de 2009, Dirección URL:

<http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/6.%20compendio.pdf>, [consulta: 1 de marzo de 2014].

- *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 26 de febrero del 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [consulta: 30 de febrero de 2013].
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 14 de febrero de 1975, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4751049&fecha=14/02/1975](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4751049&fecha=14/02/1975), [consulta: 17 de enero de 2012].
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986)*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 28 de abril de 1988, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988), [consulta: 20 de enero de 2012].
- *Convención sobre los derechos del niño*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 25 de enero de 1991, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991&print=true), [consulta: 12 de marzo de 2013].
- *Decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 12 de diciembre de 2005, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2101661&fecha=12/12/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101661&fecha=12/12/2005), [consulta: 22 de marzo de 2013].
- *Derechos de la Niñez*, Cámara de Diputados LXII Legislatura, [en línea] Dirección URL: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/integrantes\\_de\\_comisionlxii.php?comt=21](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=21) [consulta: 4 de abril de 2014].
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, [en línea], España, Dirección URL: <http://www.rae.es>, [consultas múltiples].
- *Evaluación y buenas prácticas*, Unicef, Naciones Unidas, [en línea], 2 de noviembre de 2010, Dirección URL: [http://www.unicef.org/spanish/evaluation/index\\_49082.html](http://www.unicef.org/spanish/evaluation/index_49082.html), [consulta: 10 de agosto de 2012].
- Ferrer Mac-Gregor Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad, el nuevo paradigma para el juez mexicano*, [en línea],

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>, [consulta: 3 de marzo de 2013].

- González Contró Mónica, *Relatoría sobre el foro Hacia una ley general para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, “Auditorio Dr. Héctor Fix-Zamudio”, 8 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=495&t=&m=2892&p=1238&mx=1>, [consulta: 10 de noviembre de 2013].
- *La doctrina de la “Situación Irregular” de menores y su aplicación es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos del menor porque no distingue los procedimientos y trato de los menores en conflicto con la ley penal de aquellos que necesitan protección y cuidado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dialjur/cont/9/cnt/cnt5.pdf>, [consulta: 15 de abril de 2013].
- *La UNICEF presenta en nuestro país su informe mundial sobre la infancia*, Gaceta de Comunicación Interna, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, [en línea], 2002, Dirección URL: [http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta\\_011202/pag12.htm](http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_011202/pag12.htm), [consultado el 30 de octubre de 2013].
- *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [en línea], México, 19 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf> [consulta: 22 de marzo de 2013].
- *Ley sobre la celebración de tratados*, Diario Oficial de la Federación. [en línea], México, 2 de enero de 1992, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992), [consulta: 3 de febrero de 2013].
- *Panorama del recorrido del instituto interamericano del niño en sus 75 años de vida*, Instituto Interamericano del Niño, [en línea], Dirección URL: [http://www.iin.oea.org/documento\\_75\\_%20anos.PDF](http://www.iin.oea.org/documento_75_%20anos.PDF), [consulta: 16 de abril del 2013].
- *Planes y Programas para la Infancia en México*, Red por los Derechos de la Infancia, [en línea], Dirección URL: [http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp\\_planes\\_1.htm](http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp_planes_1.htm), [consulta: 29 de octubre de 2013].
- *Programa Nacional de Derechos Humanos*, Secretaría de Gobernación, *libro blanco*, [en línea], Dirección URL:

<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/InformesDH/Plalas NNacionalDH.pdf>, [consulta: 4 de abril de 2014].

- *Pronunciamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en Abril de 2000*, Red por los Derechos de la Infancia, [en línea], 2003, Dirección URL: <http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislacion/legislacion10.htm>, [Consulta: 8 de noviembre de 2013].
- *Prototipo base sistema nacional de infancia*, Instituto Interamericano del Niño, [en línea], 2003, Dirección URL: [http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema\\_Nacional\\_Infancia.pdf](http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema_Nacional_Infancia.pdf) [consulta:3 de noviembre de 2013].
- *Reglamento del Comité de los Derechos del Niño*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea] Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.4.Rev.2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.4.Rev.2_sp.pdf), [consulta: 26 de abril de 2013].
- *Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], Entrada en vigor: 18 de enero de 2002, dirección URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-sale.htm>, [consulta: 23 de abril de 2013].
- *Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], Entrada en vigor: 12 de febrero de 2002, dirección URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-conflict.htm>, [consulta: 24 de abril de 2013].
- Resolución A/RES/66/138 del 19 de noviembre de 2011. Entrada en vigor: 28 de mayo de 2012, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, [en línea], dirección URL, <http://www.derechosdelnino.org/protocolo-comunicaciones/>, [consulta: 23 de abril de 2013]
- *Sesión especial a favor de la infancia*, Unicef, Naciones Unidas, [en línea], 10 de mayo del 2002, Dirección URL: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/world-summit.htm>, [consulta: 21 de octubre de 2013].
- *Tratados Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, [en línea], Dirección URL: [http://www.codhey.org/Tratados\\_Internacionales](http://www.codhey.org/Tratados_Internacionales), [consulta: 21 de octubre de 2013].
- *Tratados internacionales*, Pleno, SCJN, *Boletín\_166 septiembre 2013\_ct*, [en línea], 3 de septiembre de 2013, Dirección URL:

<http://es.scribd.com/doc/165375386/BOLETIN-166-SEPTIEMBRE-2013-CT-TRATADOS-INTERNACIONALES-PLENO> [consulta: 17 de febrero de 2014.]

- *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Períodos Legislativos en que fueron aprobados*, Cámara de Diputados LX legislatura, [en línea], 330 pp., Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf> [consulta: 26 de marzo de 2014]