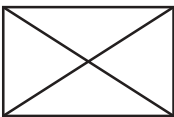
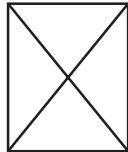


Protocolo teórico-metodológico  
para la verificación del grado de  
protección legislativa de los derechos  
de la infancia en México  
Fundamentos jurídicos  
y argumentos doctrinales



Protocolo teórico-metodológico  
para la verificación del grado de  
protección legislativa de los derechos  
de la infancia en México  
Fundamentos jurídicos  
y argumentos doctrinales

*Laura Salinas Beristáin*  
*Karla Gallo Campos*



**Universidad Autónoma Metropolitana**

Dr. José Lema Labadie, *Rector General*

Mtro. Javier Melgoza Valdivia, *Secretario General*

**Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco**

Dr. Adrián Gerardo de Garay Sánchez, *Rector de la Unidad*

Dra. Sylvie Turpin Marion, *Secretaria de la Unidad*

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Dr. Roberto J. Gutiérrez López, *Director de la División*

Mtro. Antonio Salcedo Flores, *Jefe del Departamento de Derecho*

**Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco**

Dr. Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas, *Rector de la Unidad*

Lic. Hilda Rosario Dávila Ibáñez, *Secretaria de la Unidad*

**Programa Infancia**

M. en R. N. Norma Del Río Lugo, *Coordinadora*

M. en E. H. Yolanda Corona Caraveo, *Coordinadora de la Línea de Investigación "Legislación y política"*

**Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**

Teresa Rodríguez Allendes, *Directora Regional UNIFEM México*

Mónica Muñoz-Vargas, *Jefa de la Sección Latinoamericana y del Caribe de UNIFEM*

Primera edición, 2006

ISBN 970-31-0697-8

Ilustración de la portada: Dr. Luis Fernando Guerrero Baca

Formación y edición: D.C.G. Patricia Hernández Cano

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, México, DF, 04960

Impreso y hecho en México



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	9
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>La teoría jurídica de la infancia; doctrina y principios generales del derecho .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>Los derechos protegidos por las normas mexicanas de alcance nacional .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>La organización jerárquica de las normas mexicanas y la necesidad de legislar en los ámbitos locales .....</b>	<b>79</b>
<b>MATRIZ MÍNIMA DE DATOS A CONSTATAR PARA VERIFICAR EL GRADO DE PROTECCIÓN LEGISLATIVA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS EN UNA DETERMINADA ENTIDAD.....</b>	<b>85</b>



# Introducción

En la República Mexicana se han realizado, a lo largo de la última década, con diferencias de muy diversas magnitudes de una a otra entidad federativa, reformas legislativas mediante las cuales se ha buscado que las leyes protejan los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, atendiendo a lo prescrito en el derecho Internacional. La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) reconocen que la búsqueda de un marco jurídico igualitario para los niños no ha sido tarea fácil, aun cuando ha sido impulsada por una fuerte voluntad política, y que, por tanto, implica un esfuerzo que merece ser, no solamente valorado, sino acompañado y apoyado. De ahí que se haya realizado este trabajo en el cual se resumen, atendiendo a las necesidades mexicanas, los argumentos jurídicos e interdisciplinarios que se han ido desarrollando en el ámbito internacional mediante la adopción de tratados y otros compromisos entre Estados, así como con las recomendaciones emitidas por los comités encargados de supervisar el seguimiento de los instrumentos internacionales protectores de derechos de los niños. Se ha partido de tres convicciones:

La primera consiste en que, aunque el respeto de los derechos de la infancia es tarea de todos (de los funcionarios de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de quienes conforman la población), las reformas que lleve a cabo el Poder Legislativo son una condición imprescindible para facilitar que el Ejecutivo, el Judicial y los particulares cumplan dicha tarea sin tropiezos. Cabe precisar que este trabajo busca ofrecer respuestas exclusivamente respecto de la tutela de los derechos de los niños, entendida ésta como la *positivación*, en las normas estatales, de los derechos que han sido reconocidos a la niñez en la Constitución Política y en los tratados internacionales



ratificados por México; es decir, este análisis se refiere a la acepción amplia del término tutela como “mandato que emerge de la ley determinando una potestad jurídica”,<sup>1</sup> y no debe entenderse en ningún momento como acorde con la doctrina tutelar.

La segunda convicción lleva a considerar que las reformas legales –tanto como cualesquiera otras medidas o acciones respecto de los niños– requieren, para atender a lo dispuesto por las normas superiores, basarse en los mismos planteamientos doctrinarios en los que están fundadas dichas normas.<sup>2</sup> Tales planteamientos se desarrollan en la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia, la cual parte del reconocimiento de que la minoría de edad no es razón para un trato desigual sino, por el contrario, fuente de la obligación de brindar cuidados especiales a quien la cursa, para que esté en posibilidad de ejercer plenamente sus derechos desde que nace; una obligación que, por lo demás, aunque de diversas maneras, concierne a toda persona que se relacione con los niños en cualesquiera lugares y circunstancias.

La tercera convicción se refiere a que, para que en un determinado territorio jurídico haya una eficaz tutela de derechos de un grupo social, en este caso del de los menores de 18 años, debe darse la integralidad; es decir, es conveniente que todas las normas: las que regulan la vida civil, las relaciones de familia, los delitos, la convivencia comunitaria... confluyan en un todo protector que no contenga fisuras por las cuales se *cuelen* la ilegalidad y la injusticia restando eficacia a todo el sistema jurídico.

Estas tres convicciones han sido los hilos conductores de este documento que se ofrece a quienes estén empeñados en lograr que el Estado mexicano cumpla los compromisos internacionales que ha adoptado a propósito de sus niños.

Cabe decir que la propuesta teórico-metodológica se sustenta en una doble revisión:

1. La de las normas superiores mexicanas, de las que se han rescatado los derechos que contienen para sistematizarlos ofreciendo, de

<sup>1</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, México: Porrúa/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, 4 tomos.

<sup>2</sup> Particularmente la Constitución General de la República, las normas internacionales y la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes a las que se analiza posteriormente.

su rico contenido, aquello que más aporta, tanto a la búsqueda de alternativas, como a la respuesta que puede darse a necesidades que requieren urgente atención.

2. La de los aportes doctrinarios más relevantes, de corte interdisciplinario, de los que se ofrece un resumen que también tuvo como hilo conductor la búsqueda de respuestas a los problemas más graves que aquejan a la niñez mexicana.

Al final se incluyen dos cuadros en los cuales pueden apreciarse, como un todo, tanto la lista de normas superiores que se han sistematizado, como los contenidos mínimos de una observación que se proponga buscar las formas de asegurar una tutela plena de derechos que atienda a los principios jurídicos universales que protegen a los niños.



## CAPÍTULO PRIMERO

# La teoría jurídica de la infancia; doctrina y principios generales del derecho

### EL NIÑO COMO SUJETO DE DERECHO

Al revisar cómo las normas mexicanas regulan la vida de los menores de edad, una primera pregunta que es necesario hacerse es si los reconocen como sujetos plenos de derecho. La respuesta inmediata es que, a simple vista, resulta evidente que no. Esto no es gratuito; tiene, entre otras, una razón histórico-social: el concepto niñez, tal como hoy se conoce, es muy nuevo;<sup>1</sup> ha derivado de un largísimo proceso –que duró siglos– y el Derecho positivo mexicano no lo ha adoptado todavía totalmente debido a que los procesos de creación de las leyes siguen a los desarrollos sociales y son más lentos que estos.

En la antigüedad no existía el concepto que identificara como ahora a los seres humanos menores de edad.<sup>2</sup> Para algunos, fue el advenimiento del cristianismo el que llevó a un cambio renovador de

<sup>1</sup> Más a este respecto puede verse en: Philippe Aries, “La infancia”, en: *Revista de educación*, núm. 254, España, 1993; Jaques Gélis, “La individualización del niño”, en P. Aries y G. Duby, compiladores, *Historia de la vida privada*, Barcelona: Taurus, 1994, tomo 4; M. Nadorowski, “Capítulo 2: El imperio del orden”, en: *Infancia y poder; la conformación de la pedagogía moderna*, Buenos Aires: Editorial Aique, 1994. Emilio García Méndez –en *Infancia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1998, p. 22– dice, de manera muy sintética y clara, que la categoría niñez es el resultado de una compleja construcción social resultante de un “proceso de descubrimiento-invencción” que dura varias centurias... hasta muy avanzado el siglo XVII, la niñez como hoy se entiende no existió; los seres humanos, luego de pasar por un periodo de absoluta dependencia física entraban, “sin más, al mundo de los adultos”.

<sup>2</sup> En Roma, por ejemplo, “no existe el niño; existe el alumno, al que hay que transformar en adulto cuanto antes”. Buenaventura Delgado, *Historia de la infancia*, Barcelona: Ariel, 1998, p. 47.

defensa de la igualdad de todos los hombres como hijos del mismo Dios;<sup>3</sup> pero es indudable que fue durante la Edad Media cuando la moral cristiana comenzó a perfilar la existencia de los niños, sobre todo porque dio una valoración especial a la fecundidad; sin embargo, todavía entonces la infancia permaneció en la sombra, y más bien se aludía a lo que debía ser idealmente, no a los niños de *carne y hueso* sino a los niños ideales, dóciles, a quienes “el maestro podía moldear a su antojo y exhibir como modelo[s]...”<sup>4</sup>

A partir del siglo XVI los niños comenzaron a ser bien identificados y la construcción histórica del concepto infancia se consolidó; eso se percibe por ejemplo, en que entonces se inició la costumbre de vestir a los niños con ropas distintas de las de los adultos, o bien se les ubicaba en el centro de los retratos de familia, o bien se consideraba que no había muerte más dolorosa que la de uno de ellos cuando antes, inclusive, había sido válido provocarla.<sup>5</sup> Pero todavía entonces la idea de la niñez fue ajena al concepto de persona, el cual sólo se reconocía plenamente como atributo jurídico de los varones mayores de edad;<sup>6</sup> de ahí que cuando las leyes incorporaron el concepto infancia, apenas a fines del siglo XIX, negaron a los niños la mayoría de los derechos derivados de ese *ser persona*, dándoles un carácter de *menores* o *incapaces*, a la vez que otorgaron a los adultos un poder casi ilimitado sobre ellos.<sup>7</sup>

Esto se debió a que las características que distinguen de los adultos a niños, niñas y adolescentes fueron vistas entonces como razón para considerarlos desiguales; es decir, su diferencia fue percibida como justificación para desconocerles el principio de igualdad. Ese desconocimiento atendió a una argumentación que conviene seguir paso a paso para percibir a qué grado es errónea:

a) La principal diferencia que tienen niños, niñas y adolescentes respecto de los adultos es su incapacidad de sobrevivir sin la ayuda de éstos; b) por tanto, su vida y su crecimiento dependen de la

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>5</sup> En Roma, por ejemplo, el infanticidio era legal, tanto como en Grecia eran válidas la exposición y la inmolación infantiles.

<sup>6</sup> De conformidad con los postulados de las revoluciones francesa y estadounidense en el siglo XVIII.

<sup>7</sup> Para un acercamiento más completo a la doctrina de la protección integral y a las etapas históricas de la legislación sobre menores de edad en América Latina, conviene ver: Emilio García Méndez. *Ibidem*, *op. cit.*

protección que se les dé en la familia, si la tienen, o en las instituciones asistenciales;<sup>8</sup> y c) en razón de esa dependencia no son considerados como jurídicamente capaces y tampoco como sujetos de derechos humanos.

Es fácil percibir cómo este desarrollo hipotético es ya insostenible, y de qué manera se extendió a las personas menores de edad el concepto *incapacidad jurídica*<sup>9</sup> mediante el cual se tendió un puente de continuidad entre la carencia temporal de habilidades para sobrevivir sin ayuda y la negación del carácter de persona dotada de derechos.

Para explicar mejor esta idea conviene poner un ejemplo que es tema crucial de este análisis legislativo: de la incapacidad temporal con que se nace, de utilizar el lenguaje hablado –que gradualmente va desapareciendo– se hizo derivar la imposibilidad –que tiene muy pocas excepciones recientemente instauradas– de que todas las personas menores de 18 años ejerzan los derechos a expresar opinión y a ser oídas en los asuntos que les conciernen o afectan.

El ejemplo es claro: se pretende que hay un nexo causal entre una característica propia del niño muy pequeño y la falta de vigencia de un derecho humano para todos los que no son adultos; este razonamiento cae por su peso si, con apoyo en la doctrina de la protección integral, se observa que: a) niños, niñas y adolescentes tienen siempre capacidad de expresarse –la tiene, inclusive, un bebé que no puede hablar–; b) esa capacidad es un componente de su dignidad, y tal dignidad los hace acreedores de derechos humanos; c) a los adultos –dotados del mayor poder que da el tener habilidades más desarrolladas, entre las que está la del habla, y mayor experiencia para sobrevivir– les corresponde aprender a entenderlos, así como les toca interpretar, de manera correspondiente con el respeto de esos derechos humanos, las formas de expresión que van adoptando en las diferentes etapas de la infancia y la adolescencia.

Para situarse en esta nueva perspectiva de observación ha de partirse del reconocimiento de que el poder debe ser ejercido sin abuso; aserto éste que hace siglos se aceptó para poner límites a los gobernantes y hace tres décadas en México se aprovechó para contener el poder de los empleadores en las relaciones con sus trabajado-

<sup>8</sup> Cuando se encuentran en lo que se ha llamado *situación irregular* porque carecen de tal familia o porque han cometido una infracción penal.

<sup>9</sup> Eso ha sucedido con otros grupos sociales a lo largo de la historia, como los esclavos o las mujeres, mediante discursos que ahora, parecen cada vez más claramente *falacias conceptuales*.

res, pero que ha costado trabajo trasladar al ámbito de los poderes que se ejercen en la vida de familia y en las aulas, los consultorios y otros espacios de la vida de los niños.

Y es urgente situarse en ella, ya que con la negativa a otorgarles personalidad, los adultos hemos agravado la dependencia de los niños y los jóvenes y, por ende, su vulnerabilidad. Se puede decir que a la circunstancia de que no han desarrollado plenamente su capacidad de vivir sin ayuda, la sociedad ha sumado otras dos razones de esa vulnerabilidad: el que no se hayan creado espacios sociales de expresión para ellos ni mecanismos para que puedan atender a sus necesidades por sí mismos conforme avanza su desarrollo biológico; y el que exista un marco jurídico institucional que los trata como incapaces.

#### LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

Fue, pues, en la época moderna cuando se consolidó una concepción social acabada de la infancia. Tal concepción orientó el contenido de las reglas jurídicas hasta fines del siglo XX, cuando comenzó a hacerse evidente una nueva idea de la niñez y a exigirse que el Derecho variara para darle cabida.

Durante la última década del siglo XX, como resultado del proceso de cambio en la forma de ver a los niños que había imperado desde la modernidad, surge una doctrina que va a servir de base a nuevas demandas sociales y, lo que es más importante, va a ser el fundamento de la redacción, firma y ratificación en todo el mundo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).<sup>10</sup>

Se trata de la *doctrina de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes*, la cual constituye una construcción teórica interdisciplinaria "fruto de la aportación de campos científicos diversos como la pedagogía, la medicina, la psicología, la biología, la psiquiatría, la sociología..."<sup>11</sup> que busca las formas como puede darse respuesta a las demandas hechas por diversos actores sociales –entre los que también están los menores de edad– en el sentido de que se modifiquen las estructuras institucionales con base en las nuevas concepciones de la infancia y en las nuevas formas adoptadas por muchos adultos de relacionarse con ella.

<sup>10</sup> Se trata de la convención que ha tenido el proceso más rápido de ratificación y que solamente no ha sido ratificada por Estados Unidos.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10.

La doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia constituye, entonces, una nueva óptica de estudio de todo lo que atañe a niños, niñas y adolescentes: parte del reconocimiento de que sí son personas, debido a que el ser humano está dotado de dignidad desde que nace, para concluir que, por tanto, su diferencia con los adultos no debe ser vista como razón para desconocerles la vigencia del principio de igualdad. Por tanto, postula que los menores de edad no deben seguir siendo considerados incapaces, sino debe aceptarse su condición de sujetos plenos de derechos humanos a los que se requiere proteger de manera especial debido, precisamente, a que dependen de los mayores para sobrevivir y eso los hace vulnerables al abuso de poder.

En suma, de conformidad con la doctrina de la protección integral y con lo establecido en la CDN se puede decir que:

1. Ser niño y ser adolescente no es ser “*menos adulto...*, la infancia y la adolescencia son formas del *ser persona* y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida”.<sup>12</sup>
2. Ser niño y ser adolescente sí es, sin embargo, ser distinto que ser adulto, y primordialmente implica tener la característica de estar creciendo y  *depender* del cuidado de los mayores mientras se acaba de crecer.
3. Esa dependencia da a los adultos poder<sup>13</sup> sobre los niños, las niñas, los y las adolescentes, y es necesario que, atendiendo al principio de igualdad ante la ley que rige el sistema jurídico mexicano, se opongan límites a ese poder para que se ejerza sin abuso. Eso se logra mediante la que se puede llamar *potenciación* de los derechos de la infancia, la cual está sustentada en dos nuevos, pero sólidos, principios jurídicos universales: del *interés superior de la infancia* y de la *autonomía progresiva* del ejercicio de tales derechos.

Esto no es nuevo en la ciencia jurídica; por ejemplo, una *potenciación* similar han tenido, desde hace décadas, los trabajado-

<sup>12</sup> Miguel Cillero y Hugo Madariaga, “La reforma legislativa en la década de los noventa”, *Infancia, derecho y justicia*, Santiago de Chile: Universidad de Chile/UNICEF, 1999, p. 19.

<sup>13</sup> Entendido el poder como “...la facultad de imponer la propia voluntad sobre otras personas... a fin de que [éstas] hagan o se abstengan de algo o acepten directa o indirectamente lo que en principio se hallaban dispuestas a rechazar”. Manuel López Rey, *Criminalidad y abuso de poder*, Madrid: Tecnos, 1983, p. 5.



res mediante la regulación jurídica de las relaciones obrero-patronales. Las leyes siempre regulan universos en donde las personas, sin dejar de ser iguales en dignidad, son diferentes en características y necesidades, y en donde muchas de ellas –en este caso las menores de 18 años– se ven afectadas por una desigualdad real que se basa en una lectura discriminatoria de sus peculiaridades. Cuando esto sucede, para que la igualdad esencial se traduzca en igualdad real es necesario que el legislador considere las diferencias y, respetándolas, establezca leyes que les resten su sentido discriminatorio y así protejan el goce igualitario de derechos. De conformidad con este planteamiento, la dependencia que los niños tienen de los adultos debe dejar de ser vista como condición de inferioridad y como pretexto para el trato desigual. Así debe entenderse el concepto de igualdad ante la ley.

4. Pero, además, la protección debe abarcar a todos los niños y jóvenes “sin excepción alguna, buscando promover y defender todos los derechos de todos los niños y adolescentes... [y poner a éstos] a salvo de todas las formas de situación de riesgo personal y social... Se trata de una concepción que fundamenta que la norma jurídica asegure las condiciones de exigibilidad de todos los derechos para todos los niños”,<sup>14</sup> e impida que, con el pretexto de la protección de sus personas, se vulneren sus derechos.

Cabe recordar que las sociedades son formaciones históricas mutables cuya función primordial es la protección del ser humano, y por ello sus instituciones están abiertas a una constante evaluación ética que debe considerar, no los intereses del grupo en abstracto, sino cómo son o pueden ser afectados los individuos en cada momento; por tanto, la elaboración de toda norma jurídica tiene que atender siempre a la protección de intereses individuales legítimos.<sup>15</sup>

Es acertada la diferenciación que hace Rolando Tamayo y Salmorán cuando afirma que:

<sup>14</sup> Antônio Carlos Gomes da Costa, “Pedagogía y justicia”, *Infancia, ley y democracia...*, op. cit., pp. 60-61 y 66.

<sup>15</sup> A este respecto puede verse: Chandran Kukattas. “Are There any Cultural Rights”, *Political Theory*, vol. 20, núm. 1, febrero 1992, pp. 105-139. Citado por Ernesto Garzón Valdez, “Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 74, julio-agosto 1997, pp. 10-23.

Legalidad indica la cualificación de actos que se conforman con el derecho existente, [y que] no se puede predicar lo mismo de legitimidad. Ciertamente [agrega], este término designa la conformidad de una acción con una norma [máximas o principios], pero primordialmente alude a la búsqueda del título que justifica el orden jurídico en su conjunto.

Es decir, una norma jurídica, para ser legítima, debe forzosamente atender a los principios generales del derecho, pero además debe proteger los intereses de las personas que estén basados en esos principios.

Hasta ahora muchísimas leyes mexicanas no responden, e inclusive son contrarias a, los intereses legítimos de los niños,<sup>16</sup> por ello es necesario modificar su contenido; la doctrina de la protección integral, mediante los postulados antes vistos, sustenta varios principios jurídicos que asisten a la infancia y constituye una sólida base para realizar los cambios de manera que comiencen a regular con justicia las relaciones de niños, niñas y adolescentes con su entorno: con los adultos con quienes conviven en la familia, en la sociedad, en las instituciones del Estado.

## CINCO PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO

Antes de explicar dichos principios es oportuno recordar que por principio jurídico se entiende a un *supraderecho*; es decir, un derecho que tiene un rango superior al de los otros, y que la utilidad –y la misma razón de ser– de su mayor jerarquía están en que es útil para lograr el ejercicio igualitario de todos esos otros, gracias a que sirve para encontrar los límites entre ellos. Las leyes superiores atienden a los principios que asisten a los niños y los desarrollan como se verá más adelante al analizarse los derechos que son protegidos por ellas; se ha considerado conveniente hacer aquí una descripción básica doctrinaria de cada uno de ellos, que permite situarlos como referentes para todo el trabajo, y observar también cómo son recogidos en el derecho internacional positivo.

<sup>16</sup> *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*

## Principio de igualdad

Este es un principio jurídico universal estrechamente vinculado con el concepto de dignidad; da sustento al más específico de igualdad de la infancia y orienta el contenido de todos los demás. Es conveniente observarlo desde dos vertientes: la relativa a la igualdad de los niños y otros seres humanos no niños, y la concerniente a todos los niños de todas las condiciones y en todas las circunstancias.

En primer lugar este principio refiere a la idea de que todas las personas nacemos igualmente dignas y es por eso que tenemos los mismos derechos fundamentales.<sup>17</sup> Es decir, ninguna condición o característica que diferencie a las personas –como las que tienen solamente los niños o los adolescentes– puede ser entendida como razón del trato desigual. La pertenencia de la persona a uno o a otro grupo etareo es también un elemento de su dignidad y, por tanto, la edad no puede constituirse en un factor de discriminación.<sup>18</sup>

Y si los niños son igualmente dignos que los adultos; si son tan personas como ellos, les asisten también los derechos humanos. De ahí que esos derechos, cuando se trata de que los ejerzan las personas que pertenecen al grupo infancia, adquieren una denotación particular precisamente por el hecho de que, con base en las características que diferencian a los menores de edad, se ha estado justificando que el reconocimiento de esos derechos humanos a niños, niñas y adolescentes sea desigual. Es decir, cuando se habla de los derechos humanos de los individuos menores de edad se está haciendo referencia, no a derechos diversos de los que tienen los adultos, sino al significado que los derechos de todos adquieren en el momento en que los niños pretenden ejercerlos, debido a que su condición los lleva a no poder hacer realidad ese ejercicio en condiciones de igualdad.

<sup>17</sup> “Si todos nacemos iguales en dignidad, como ha sido aceptado en uno de los pocos documentos internacionales que se pueden considerar obligatorios para toda la humanidad, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), todos merecemos vivir dignamente. La dignidad es, quizá, lo único que iguala a todos los que habitamos el planeta; la vida digna como común denominador debe ser un ideal a alcanzar. La indignidad con la que son tratados muchos habitantes de la Tierra, con la que viven tantos es, como la depredación del ambiente, algo contra *natura e iure* que ya empieza a voltearse en perjuicio del planeta”.

<sup>18</sup> A propósito de esta idea ver: Bruno Py, *Le sexe et le droit*, París: PUF, 1999, pp. 12, traducción de Laura Salinas.

Pero, además, en segundo término, el principio indica que todos los niños, independientemente de su sexo, de su edad, de su condición social o económica, o de cualquier otra circunstancia, son iguales entre sí, y por ende debe asegurarse que todos vivan de una manera igualmente digna.

El principio de igualdad es, junto con el del *interés superior de la infancia*, uno de los aspectos más importantes de la CDN; en ella se reconoce que todo niño y toda niña deben gozar, sin distinción que atienda a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole; origen étnico, nacional o social; posición económica, discapacidad física, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición del propio menor o de sus progenitores o representantes legales, de los derechos que consagra. Se establece, además, la obligación de los Estados signantes de tomar medidas suficientes para proteger a la infancia de cualquier tipo de discriminación.<sup>19</sup>

Por otra parte, en la CEDAW se creó un lazo de unión entre igualdad y *empoderamiento*, ya que éste es indispensable para que todas las mujeres, desde niñas, superen las relaciones de poder en las que son subordinadas y que les impiden una vida plena a la cual no pueden llegar sin el goce efectivo e igualitario de sus derechos; mientras que en la CDN, con la nueva noción del principio del interés superior de la infancia, también se establece una base de *potenciación* de los derechos de los niños que sustenta su ejercicio igualitario con el de los adultos.

Una revisión comparada de estas dos convenciones permite percibir que en ambas se hace derivar al principio de igualdad de la dignidad de los seres humanos, y en ambas se le asocia de manera estrecha con el objetivo de vivir en paz. Particularmente cabe observar que en las dos, así como en su desarrollo doctrinario y jurisprudencial, se pretende contrarrestar el poder que tienen quienes abusan acabando, para ello, con la vulnerabilidad y la falta de poder<sup>20</sup> de quienes son víctimas del abuso discriminatorio.

En la *Plataforma de Acción* de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: acción, desarrollo y paz (Conferencia de Beijing), se acepta que las niñas son con frecuencia discriminadas o descuidadas en

<sup>19</sup> Artículo 2.

<sup>20</sup> Ya es de aceptación universal que si el poder público se ejerce con abuso viola derechos humanos; no hay razón evidente para considerar que otros poderes –por ejemplo los que se ejercen en el ámbito de la familia, como el derivado de la patria potestad, el proveniente de la mayor fuerza física, el resultante de la capacidad

varias esferas, especialmente en las de educación, salud y nutrición;<sup>21</sup> se establece el objetivo estratégico de eliminar todas las formas de discriminación que haya en su contra,<sup>22</sup> y se precisa que dos necesarias formas de evitar los abusos, la violencia y el trato discriminatorio, son la de dar a la niña elementos de autovaloración y la de crear, entre los miembros de las familias, conciencia de que los niños de uno y de otro género deben ser tratados en forma igualitaria.

Así, hay en el ámbito del derecho internacional, dos formas de *potenciación*: la de las mujeres –incluidas las niñas– para que se igualen en el ejercicio de sus derechos con los hombres, y la de niños, niñas, y adolescentes, para que se igualen en el ejercicio de sus derechos con los adultos, inclusive con las mujeres adultas.<sup>23</sup> Esa *potenciación* debe ser, ya se verá, uno de los elementos a tomarse en consideración al elaborarse leyes que, no sobra repetirlo aquí, serán realmente igualitarias en la medida en que sean respetuosas de la diferencia a la par que subsanen los desequilibrios.

Para el Comité de los Derechos del Niño la no discriminación es de importancia fundamental, porque es la base de la posibilidad de trato diferenciado, por un lado a niños y a adultos, y por otro a los menores de edad que se encuentren en circunstancias de desventaja frente a otros.

---

potestad, el proveniente de la mayor fuerza física, el resultante de la capacidad económica o de la autoridad moral o de la calidad de ser sujeto de afecto– al ser abusivos, no son violatorios de derechos. A este respecto algunas feministas han hecho una aseveración analógica que ha sido mal entendida –quizá porque no ha sido planteada muy claramente– entre la ilegitimidad de la tortura y la de cualquier suerte de violencia ejercida dentro de la familia, dado que en ambos casos se constituye un abuso de autoridad violatorio de derechos humanos. Esta referencia analógica no pretende que tortura y maltrato son lo mismo, sino que –como es fácil ver cuando se observan juntas ambas conductas– es igualmente necesario, tanto en estos dos como en otros casos similares, que las leyes determinen los límites del ejercicio de derechos que otorgan poder, aunque ello deba hacerse de manera muy diversa en cada caso.

<sup>21</sup> Párrafos 259 a 273.

<sup>22</sup> Se pueden ver también los objetivos estratégicos L.4 y L.5. que se refieren a erradicarla en los ámbitos de las esferas de especial preocupación dispuestos en ese documento.

<sup>23</sup> No está de más aclarar aquí que esta igualación no pretende romper con el principio de autoridad que se reconoce como límite necesario para la formación de quienes no han cumplido 18 años, aunque sí busca acotarlo mediante el respeto de los derechos humanos de la infancia.

No sobra recordar aquí que la Constitución General recoge este principio como la base de toda su concepción y de la organización que hace del sistema jurídico mexicano.

### **Principio de protección integral de derechos y tutela plena de garantías**

Este principio es base fundamental de la nueva concepción de niños y jóvenes como sujetos *plenos de derecho*, e indica que la protección de los derechos de los niños debe abarcar todos los ámbitos de su vida y estar prevista en todo el marco jurídico de manera integral. La CDN ordena que los Estados Parte aseguren la protección y el cuidado que requieren los niños tomando en cuenta sus derechos y deberes, pero también las obligaciones que las personas y las instituciones tienen para con ellos.<sup>24</sup>

Desde luego que la CDN se refiere a cada uno los aspectos en los que debe brindarse protección a los niños, los cuales se sistematizan más adelante en el apartado de derechos; sin embargo, el principio rebasa esa idea para fundamentar la obligación que tienen los adultos de que la protección de derechos sea *integral*—porque los derechos humanos son siempre indivisibles, sin importar quién los está reivindicando— y se cumpla de manera estrechamente ligada con la vigencia del principio del interés superior al que enseguida se hace referencia. “El COCDN ha expresado en varias ocasiones que los derechos del niño deben ser considerados como un todo, y ha insistido en la interdependencia de los artículos [de la CDN], en particular de los que han sido reconocidos como principios generales.”<sup>25</sup>

Así entonces, el principio lleva necesariamente a buscar que se aseguren, mediante los actos de Estado, el respeto y la satisfacción máximos de todo el conjunto de derechos que asisten a la infancia, y fundamenta el razonamiento que tiende a superar la llamada doctrina de la *situación irregular*, conforme a la cual las leyes conciben a los niños y a los jóvenes como objetos de protección a partir de que

<sup>24</sup> Artículo 3, párrafos 2 y 3.

<sup>25</sup> Artículos 2, 3, 6 y 12. Véase, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño*, UNICEF, 2001, p. 40.

hacen una definición negativa de ellos<sup>26</sup> y, en consecuencia, los definen como incapaces, por tanto les niegan sus derechos, *ergo* les impiden que los ejerzan. En materia de adolescentes en conflicto con la ley penal, es en este principio que se basa la reivindicación de las garantías constitucionales para el grupo infancia.

### Principio del interés superior de la infancia

Este principio varió radicalmente de significado desde que se reconoció que niños, niñas y adolescentes son igualmente *acreedores* que los adultos de los derechos fundamentales. El interés, que antes podía ser determinado casuísticamente por el adulto al que le tocara tomar una decisión respecto de un niño, ahora *se ha situado en la satisfacción de esos derechos*.<sup>27</sup> El principio debe entenderse en tres vertientes:

1. Por un lado se trata de “un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de [los derechos humanos de los menores de edad] y para promover su protección igualitaria”;<sup>28</sup> de conformidad con él ningún adulto –ni un padre ni un legislador ni un maestro ni un juez...– puede ejercer su autoridad respecto de un niño de manera que viole uno de sus derechos.

Es decir, el principio pone un claro límite a las personas adultas respecto de quienes son niños: el del respeto de los derechos humanos y, dado que “todas las medidas tomadas por insti-

<sup>26</sup> En palabras de Antonio Gomes da Costa, “una definición basada en lo que no saben, no tienen o no son capaces”. Citado por Mary Belfoff, quien desarrolla estas ideas en su artículo “Protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular; un modelo para armar y otro para desarmar”, *Justicia y derechos del niño*, UNICEF/Ministerio Chileno de Justicia, Santiago de Chile, 1999, p. 13.

<sup>27</sup> Hasta antes de que se reconociera en la CDN que niños, niñas y adolescentes tienen derechos humanos, ese principio servía como fundamento de un trato arbitrario que desconocía y contrariaba derechos so pretexto de proteger los intereses superiores de los infantes.

<sup>28</sup> Miguel Cillero Bruñol, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Ponencia presentada en el *I Curso Latinoamericano: Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, 30 de agosto a 3 de septiembre de 1999.

- tuciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos tienen directa o indirectamente relevancia para los niños”, el interés superior de éstos debe estar presente en el diseño entero de una sociedad democrática en la que el niño y el adolescente dejen ser sujetos “de relaciones autocráticas en las distintas instancias de la sociedad (la familia, la escuela, la fábrica, o las asociaciones civiles o religiosas) en las cuales participan... [ahora como] ciudadanos a medias”.<sup>29</sup>
2. Por otro lado el principio es, respecto de los niños, la herramienta que ayuda a cumplir el principio general de igualdad ante la ley ya que postula que, los adultos sí tenemos sobre los infantes ese poder derivado de su dependencia de nosotros, pero que el *interés*, es decir, el *respeto de sus derechos*, es superior; está *potenciado*, como ya se dijo, para poner límites a ese poder y proteger la igualdad real de los niños por medio de normas de carácter social.<sup>30</sup> El principio, atendiendo a este sentido, permite observar dos cuestiones:
    - A. Cuándo otros intereses deben quedar limitados para que niños y niñas ejerzan sus derechos humanos.
    - B. Cómo algunos supuestos derechos de los adultos, cuyo ejercicio exige la renuncia de los derechos humanos de los niños, son en realidad meros intereses ilegítimos. Aquí, el término interés no debe ser entendido en su sentido limitado de “pretensión tutelada por el derecho”, es decir, de interés legal; debe aceptarse, por un lado, que también hay intereses ilegales –pretensiones que no están tuteladas por el derecho–, pero además, por otro lado, que los hay que son ilegítimos –aun cuando a veces están legalizados–, es decir, que resultan contrarios a principios fundamentales de derecho.<sup>31</sup> Así es más fácil diferenciar entre derechos e intereses ilegítimos.

<sup>29</sup> Alessandro Baratta, “Infancia y Democracia”, ponencia presentada en el *I Curso Latinoamericano derechos de la Niñez y la Adolescencia: Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, septiembre de 1999, pp. 1 y 8.

<sup>30</sup> Como las que –ya se dijo antes– desde hace más de tres décadas tutelan en México el derecho a la igualdad de los trabajadores eliminando los efectos desiguales de su diferencia con los patrones.

<sup>31</sup> Una acepción que se acerca a esta idea es la de interés creado, consignada en el *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*: “ventaja no siempre legítima



3. Pero también el principio es el fundamento del que parte, en la CDN, la exigencia de que sean atendidos de manera prioritaria los derechos de la niñez.<sup>32</sup> De conformidad con lo que establece el COCDN<sup>33</sup> la Convención se refiere, como prioritarias, a las medidas que tomen “las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”, y todos los órganos o instituciones de los tres poderes han de aplicar este principio y han de estudiar de qué manera los derechos y los intereses de los menores de edad se están viendo o pudieran verse afectados por las decisiones y las medidas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar; verbigracia, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero sí los afectan.

### **Principio de corresponsabilidad de instituciones y personas**

La CDN<sup>34</sup> define las responsabilidades de quienes tienen a su cuidado a un niño, y obliga al Estado a prestarles asistencia suficiente para que las cumplan, así como a sustituirlos cuando, por cualesquiera razones, no las estén cumpliendo. Esto debe entenderse en dos sentidos:

1. Se crea una obligación que incluye a cualquier adulto que en cualquier circunstancia sea responsable de cuidar a un menor de edad, en la escuela, en la casa, en la colonia, y hasta en la misma calle.
2. Se exigen el diseño y la puesta en marcha de mecanismos para que se mantenga una comunicación estrecha entre Estado y so-

---

legítima de que gozan varios individuos”. Es acertada la diferenciación que hace Rolando Tamayo y Salmorán, en el *Diccionario jurídico mexicano*: “legalidad indica la cualificación de actos que se conforman con el derecho existente, no se puede predicar lo mismo de legitimidad. Ciertamente, este término designa la conformidad de una acción con una norma (máximas o principios), pero primordialmente alude a la búsqueda del *título* que justifica el orden jurídico en su conjunto”.

<sup>32</sup> Artículo 3.1.

<sup>33</sup> Observación general 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la CDN.

<sup>34</sup> Artículos 18, 5, 3.2 y 27.

ciudad, tanto con el fin de que se atiendan y resuelvan oportunamente los problemas de los niños, como para que se dé una participación social en favor de la infancia.

El Comité de Derechos Humanos (CDH) interpreta que la obligación de garantizar a los niños la protección necesaria corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado; por ejemplo, a propósito de los hogares en los que padre y madre trabajan fuera de casa, considera que “los Estados parte deben precisar la forma cómo la sociedad, las instituciones sociales y el estado cumplen su responsabilidad de ayudar a la familia en el sentido de garantizar la protección del niño”.<sup>35</sup>

La Constitución<sup>36</sup> recoge este principio, así como también lo hace la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley de protección), que además lo desarrolla disponiendo obligaciones para los padres, el Estado y cualesquiera personas que tengan contacto temporal o permanente con un niño o conocimiento de que está sufriendo una violación de sus derechos.<sup>37</sup>

### **Principio de autonomía progresiva para el ejercicio de derechos**

Este principio, sin soslayar el reconocimiento de todos los menores de 18 años como sujetos jurídicos plenos, atiende a una realidad: niños, niñas y adolescentes no pueden ejercer sus derechos por sí solos desde el momento en que nacen, por razones tanto de hecho—no están biológicamente listos para vivir sin apoyo de los adultos— como institucionales —la sociedad no está organizada ni regida jurídicamente de manera que se apoye su independencia—, y es durante el crecimiento cuando quienes nacieron totalmente dependientes van desarrollando gradualmente facultades y habilidades para sobrevivir por sí y, por tanto, sin duda, para ejercer sus derechos directamente. Por eso, como dice Miguel Cillero con gran lucidez, “el ejercicio directo de sus derechos es progresivo en virtud de la evolución de sus facultades, y a los adultos corresponde impartir orientación y dirección apropiadas para que lo vayan logrando”.

<sup>35</sup> CDH. Observación General 17. HRI/GEN/I/Rev. 2, párrafo 8.

<sup>36</sup> En el artículo 4.

<sup>37</sup> Artículos 3 y 10 a 13.

Así, es claro que la falta de habilidades temporales no es una razón para negar la calidad de sujetos de derechos humanos a las personas menores de 18 años, sino una característica que éstas tienen y que obliga a los adultos a prestarles un auxilio que variará de forma e intensidad en la medida en que vayan adquiriendo y fortaleciendo las capacidades necesarias para ejercer por sí tales derechos. Desde luego, los deberes de orientación y dirección de los adultos para con los niños están jurídicamente delimitados por los principios antes analizados y tienen un fin del que no pueden desviarse: el ejercicio autónomo progresivo de los derechos de niños, niñas, y adolescentes, el cual es la base de la promoción de su desarrollo integral.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> Miguel Cillero, "El interés superior del niño...", *op. cit.*, p. 21.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# Los derechos protegidos por las normas mexicanas de alcance nacional

El artículo 4 de la Constitución mexicana reconoce el logro de ese desarrollo integral al reconocimiento de derechos de niñas y niños, y obliga a los mayores a preservarlo. Este principio es de gran ayuda para encontrar los límites que han de ponerse al poder de los adultos cuando actúan en cumplimiento de esa obligación.

### CONTENIDOS GENERALES DE LAS PRINCIPALES NORMAS DE ALCANCE NACIONAL

#### **Constitución General de la República**

La Constitución protege los derechos de los niños de manera acorde con las normas internacionales.<sup>1</sup> Además de que en el artículo 1 se recoge el principio de igualdad y se prohíbe la discriminación por razones de edad –lo que implica que los menores de 18 años tienen tutelados todos los derechos constitucionales–, el artículo 4 constitucional<sup>2</sup> establece que:

1. Niños y niñas tienen derecho a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento a fin de lograr su desarrollo integral. Esto implica que se está ordenando que se proteja, no a los niños, sino sus derechos; es decir, la protección de aquellos pasa por el respeto de éstos.

<sup>1</sup> Quizá solamente resulta indispensable que se amplíe en ella el concepto de ciudadanía, para que abarque más allá del ejercicio de los derechos a votar y a ser votado, a fin de que el derecho a participar de los menores de 18 años esté mejor protegido.

<sup>2</sup> La reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 2000.

2. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar ese derecho.
3. El Estado –sus tres poderes y su población– tiene la obligación de proveer lo necesario para propiciar su ejercicio pleno, y de otorgar facilidades a los particulares para que apoyen a los niños a fin de que logren ejercer sus derechos. Esto obliga a establecer políticas públicas de toda índole, leyes e, inclusive, formas de juzgar acordes con tal exigencia.

Esta disposición general es congruente con las demás que, en la misma Carta Magna, protegen derechos cuyo ejercicio debe ser asegurado a los niños en formas específicas, como el derecho a la educación o la protección en materia de trabajo o las garantías procesales; a esas disposiciones se irá haciendo referencia al sistematizarse más adelante los derechos.

### **Compromisos internacionales**

Una serie de instrumentos internacionales convergen en la protección de los derechos de la infancia; se trata de normas que rigen en los ámbitos sea universal, sea regional, y a todos los cuales México ha quedado obligado, si bien su obligatoriedad deviene de diversas valoraciones teóricas. Enseguida se enlistan y se hace referencia a su valor jurídico en el marco normativo mexicano; el resultado de haberlos analizado como un todo, es decir, la sistematización de los derechos que contienen, se ofrece posteriormente.

#### *Dos declaraciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y una de la OEA*

Se trata de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH),<sup>3</sup> la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Derecho del Niño,<sup>4</sup> y la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Aprobada en 1948.

<sup>4</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

<sup>5</sup> Aprobada en 1948.

Estas declaraciones son antecedentes de los posteriores tratados sobre la materia. Si bien forman parte de aquellas resoluciones de los organismos internacionales cuyo valor jurídico se ha visto objetado por algunos países y cierta doctrina, la firma posterior de convenciones que han desarrollado su contenido, y la realidad según la cual no hay un solo país que cuestione dicho contenido, les han dado una fuerza jurídica de declaraciones de principios y derechos cuya existencia es innegable. Por tanto, estas declaraciones constituyen normas imperativas universales de derechos humanos. La comunidad internacional ha aceptado reiteradas veces<sup>6</sup> que una norma imperativa es aquella que protege un bien esencial para la humanidad y, por ende, no puede ser contrariada por otra ni por acciones de los Estados. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU ha interpretado, a propósito del proyecto de codificación en materia de responsabilidad internacional, que las normas protectoras de derechos humanos tienen carácter imperativo.

#### *Diez convenciones internacionales*

1. Tres que protegen todos los derechos de todos los seres humanos y son, dos del ámbito universal y uno del ámbito interamericano: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC),<sup>7</sup> y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.<sup>8</sup>
2. Tres que se refieren a la protección específica de derechos de niños, niñas y adolescentes –dos de ellas universales y una del ámbito regional latinoamericano–: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>9</sup> y sus dos protocolos facultativos: *a*) sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,<sup>10</sup> y *b*) sobre participación de los niños en conflictos armados; el Convenio 182 de la Organiza-

<sup>6</sup> Por ejemplo, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 53, o en el Proyecto sobre Responsabilidades de los Estados por Violaciones de Derecho Internacional elaborado por el Comité de Derecho Internacional de la ONU.

<sup>7</sup> Ratificados por México el 16 de diciembre de 1966.

<sup>8</sup> Llamada también Pacto de San José. Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

<sup>9</sup> Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

<sup>10</sup> Ratificados por México el 15 de marzo de 2002.

ción Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores formas de Trabajo Infantil y la Acción inmediata para su Eliminación;<sup>11</sup> la Convención Interamericana sobre Restitución internacional de Menores.<sup>12</sup>

3. Cuatro –dos universales y dos regionales– que protegen derechos de determinados grupos de infancia: la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);<sup>13</sup> la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias;<sup>14</sup> la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará; CBP);<sup>15</sup> y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad.<sup>16</sup>

Estas convenciones tienen una obligatoriedad jurídica que nadie pone en duda. Como lo dispone la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados,<sup>17</sup> desde el momento en que son ratificadas por México constituyen leyes de la mayor jerarquía aplicables en todo el territorio mexicano; el artículo 133 de la Constitución mexicana les reconoce esa jerarquía por debajo de ella y obliga a los juzgadores a aplicarlas aun en contra de las normas locales;<sup>18</sup> de ahí que no puedan ser contrariadas por ninguna norma secundaria ni mediante actos de gobierno en ninguna parte de la República mexicana.

TRES ACUERDOS ADOPTADOS EN EL ÁMBITO DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de menores (Reglas de Beijing);<sup>19</sup> las Directrices de las

<sup>11</sup> Adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 87 sesión del 17 de junio de 1999. Entró en vigor el 19 de noviembre de 2000.

<sup>12</sup> México la ratificó el 5 de octubre de 1994.

<sup>13</sup> Ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

<sup>14</sup> México la ratificó el 8 de marzo de 1999.

<sup>15</sup> Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

<sup>16</sup> Ratificada por México el 25 de enero de 2001.

<sup>17</sup> Artículo 27.

<sup>18</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado recientemente en este sentido. Tesis de pleno LXXVI/99.

<sup>19</sup> Adoptadas el 29 de noviembre de 1985.

Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad),<sup>20</sup> y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.<sup>21</sup>

COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN LAS CUMBRES EN FAVOR DE LA INFANCIA<sup>22</sup> Y EN LA SESIÓN ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LA INFANCIA<sup>23</sup> sobre los temas de salud, lucha contra el VIH-Sida, educación de calidad para todos y protección frente a la violencia y la explotación.

COMPROMISOS DERIVADOS DE TRES REUNIONES QUE TUVIERON, ENTRE SUS EJES, EL DE LA NIÑEZ: la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos<sup>24</sup>, la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo<sup>25</sup> y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: acción, desarrollo y paz (Conferencia de Beijing).<sup>26</sup>

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (COCDN) en diversas materias como explotación económica, discriminación de las niñas, justicia juvenil, medios de comunicación, discapacidad, Sida y violencia.

Los acuerdos asumidos en el ámbito de la ONU son con frecuencia objetados por los países como no vinculantes, con el argumento de que no se ha perfeccionado, a su respecto, su voluntad de obligarse;<sup>27</sup> sin embargo, de conformidad con una corriente doctrinaria que atiende, de manera impecable, a la lógica jurídica, estos compromisos, así como las recomendaciones de los comités de seguimiento de los tratados, son innegablemente vinculantes porque derivan de otros que sí fueron adoptados atendiendo al mandato constitucional: los tratados ratificados por México. Así, los acuerdos del ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que por lo demás casi siempre se adoptan por consenso, se tomaron siguiendo los mecanismos de votación que previamente México se compro-

<sup>20</sup> Adoptadas el 14 de diciembre de 1990.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Nueva York, 1992.

<sup>23</sup> Celebrada del 6 al 10 de mayo de 2002 en Nueva York.

<sup>24</sup> Celebrada en Viena en 1993.

<sup>25</sup> Efectuada en El Cairo en 1994.

<sup>26</sup> Llevada a cabo en Beijing (Pekín) en 1995.

<sup>27</sup> Conviene recordar que en el caso del Estado mexicano esa voluntad, respecto de los tratados, se perfecciona cuando se cumplen los pasos dispuestos por la Constitución que incluyen la aprobación del Senado de la República.



metió a respetar cuando ratificó la Carta de la ONU, y las recomendaciones del Comité se emiten también en respeto de una convención ratificada por México. Por lo demás, estos documentos son valiosas herramientas para interpretar, tanto las leyes, como los mismos tratados y la forma de cumplirlos; las Conferencias son el espacio en donde se discuten y recrean los contenidos de las convenciones internacionales y, por tanto, en ellas se produce un proceso de interpretación que puede considerarse de tipo jurisprudencial, el cual es también muy útil para leer, entender y cumplir las normas internacionales de conformidad con los principios generales del derecho y con la justicia.

## **Leyes generales**

### *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*

Esta es una ley que no obliga en todo a las entidades federativas ya que está limitada por las competencias constitucionales (y, por ende, por las atribuciones del Congreso Federal);<sup>28</sup> pero como recogió propuestas hechas durante 20 años por organismos no gubernamentales, investigadores y funcionarios, está sustentada en una fuerte legitimidad, además de que atiende a lo establecido en la CDN.

Es una ley novedosa, que atiende a la óptica que ofrece la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia; *acerca* la Convención al sistema jurídico mexicano; e interpreta, desarrolla y da contenido a los derechos reconocidos en ella a partir de los principios a los que antes se ha hecho referencia.

Es importante observar el tratamiento conjunto que se hace en esta ley de los principios del interés superior de la infancia, de autonomía progresiva y de protección integral de derechos –que ahí se denomina principio de tutela plena e igualitaria de las garantías constitucionales y los derechos humanos–:

1. Postula al principio del interés superior de la infancia como una limitante del ejercicio abusivo de cualquiera de los derechos de los adultos; presenta la autoridad de éstos como figuras de las que, antes que nada, derivan obligaciones; y establece que las atribu-

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial* el 29 de mayo de 2000.

- ciones que conlleva esa autoridad atienden a la necesidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones, y no pueden ser vistas como independientes de ellas.
2. Desarrolla el principio de la tutela plena protegiendo, no a niños, niñas y adolescentes, sino sus derechos, con lo que contraría la concepción según la cual *la protección de los niños justifica los medios*. Dicho de otra manera, la protección de las personas menores de edad se da en la Ley por medio de la tutela efectiva de sus derechos. Inclusive se prevé que “ningún abuso ni violación de derechos podrá considerarse válido, ni justificarse por la exigencia del cumplimiento de deberes”.<sup>29</sup>
  3. Determina, como objetivo del respeto de los derechos humanos, el que se asegure a niños, niñas y adolescentes la oportunidad de desarrollarse en todo sentido y con plenitud, con lo que eleva a ese desarrollo a la categoría de bien jurídico.<sup>30</sup>

Esta ley, por lo demás, protege los derechos de todos aquellos que no hayan cumplido 18 años, tanto en el ámbito público como en el privado; y hace una diferenciación entre niños –hasta los 12 años– y adolescentes. Tal separación tiene consecuencias después en el resto del cuerpo de la norma, tanto en cuanto se refiere a las formas diferenciadas en que niños, niñas y adolescentes han de ser atendidos para asegurarles el ejercicio de sus derechos dependiendo de su grado de desarrollo, como en lo que toca al grado de autonomía que, en función de su madurez, van adquiriendo para ejercerlos directamente.

Con base en estas premisas, la Ley de protección desarrolla una amplia gama de derechos a los que da contenido; también se irá haciendo referencia a su articulado en cada apartado correspondiente.

LEYES GENERALES DE EDUCACIÓN, DE SALUD Y CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, Y LEY FEDERAL DEL TRABAJO, que protegen derechos concretos a los cuales se hará referencia enseguida.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Artículo 9.

<sup>30</sup> Bien que, por cierto, debe ser muypreciado, porque representa el porvenir colectivo.

<sup>31</sup> Las últimas reformas a estas leyes fueron hechas, en el orden en que están nombradas.

## DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS DE ALCANCE NACIONAL

Aquí se sistematizan los derechos específicos contenidos en las normas superiores del país que se acaban de revisar: la Constitución General de la República, los acuerdos internacionales y las leyes de aplicación general emitidas por el Congreso de la Unión.

### Derecho de prioridad

Este derecho constituye el núcleo del que parte el desarrollo del principio del interés superior de la infancia; implica que las leyes aseguren que personas e instituciones se planteen como prioritario el ejercicio de los derechos de los niños. Como se verá, su desarrollo internacional está en concordancia con lo que a su respecto dispone la Constitución mexicana cuando ordena que el Estado provea lo necesario para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, y otorgue facilidades a los particulares para que coadyuven en el cumplimiento de tales derechos.<sup>32</sup>

Por otra parte, al dar al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la Constitución le exige que la atienda de manera que se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Este precepto debe ser atendido tomando en cuenta al anterior.<sup>33</sup>

En cuanto al derecho internacional cabe hacer ver que la CDN exige a las instituciones de bienestar social públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, que respondan al principio del interés superior de la infancia, y que uno de los mecanismos para lograrlo es dar prioridad a la atención de los asuntos en los que se vean afectados los menores de edad.<sup>34</sup>

El CODN ha confirmado que existe una estrecha relación entre el derecho de prioridad y el principio del interés superior de la infancia, y recomendó que cuando se diseñen los planes y presupuestos de gobierno, así como cuando se asignen los recursos, se atienda a que es prioritario resolver los problemas de la infancia. Así, dice:

<sup>32</sup> Artículo 4. Además, los diversos artículos que se refieren, por ejemplo, a los derechos a la educación y la salud, atienden de alguna manera a este derecho, como se verá más adelante.

<sup>33</sup> Artículo 25.

<sup>34</sup> Artículo 3.

En cuanto a las prioridades presupuestarias en la asignación de recursos disponibles, el Estado Parte debe guiarse por el principio del interés superior del niño; [y] la aplicación de los principios y [las] disposiciones de la Convención exige que se dé prioridad a las cuestiones relativas a los niños, en particular habida cuenta del principio del interés superior del niño y del hecho de que los gobiernos hayan convenido en foros internacionales en el *principio de los niños ante todo*, incluido en el documento final aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.<sup>35</sup>

Además, el CODN ha recomendado que “cada vez que se formulen opciones y propuestas de políticas, se evalúe su repercusión sobre los niños para que... los encargados de adoptar decisiones estén mejor informados de sus efectos sobre los derechos del niño”.<sup>36</sup>

En la Ley de Protección se ordena que se asegure que todos ellos ejerzan todos sus derechos prioritariamente, y se establece que la prioridad implica el que se les brinde inmediato socorro, se les atienda antes que a los adultos, se asignen mayores recursos a la satisfacción de sus derechos y se diseñen las políticas y los programas necesarios para lograrla.<sup>37</sup>

La tutela de este derecho obliga a la adecuación de toda la normatividad –federal o de cada entidad federativa– a fin de que atienda al principio del interés superior de la Infancia, y de que deje claro que la atención de las necesidades y el cumplimiento de los derechos de la infancia son prioritarios. Es sumamente útil que un precepto que ordene esto se incluya, tanto en la constitución de cada entidad, como en las leyes estatales protectoras de derechos.

## **Derecho a la no discriminación**

La Constitución mexicana prohíbe toda discriminación, inclusive la motivada por el género, la edad o cualquier otra condición “que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar

<sup>35</sup> Bolivia OFII, ADD.1, párrafo 14.

<sup>36</sup> Reino Unido, Territorio dependiente: Hong Kong OFII, ADD.63, párrafos 13 y 20.

<sup>37</sup> Artículo 14.

los derechos y [las] libertades de las personas".<sup>38</sup> La CDN<sup>39</sup> indica que todo niño y toda niña deben gozar los derechos consagrados en ella sin distinción que atienda a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole; origen étnico, nacional o social; posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento, o cualquiera otra condición que se le atribuya o que corresponda a sus progenitores, tutores, familias o representantes. Además, ordena que se tomen medidas para proteger a la infancia de toda suerte de discriminación. Estas disposiciones se deben cumplir en dos vertientes:

1. Ningún niño debe ser tratado de manera que alguna de sus características o circunstancias lo lleve a ejercer menos que otros niños sus derechos humanos; la discriminación de género es una de las formas de trato dispar a grupos de infancia y tiene dimensiones graves por el número de niñas que afecta y por las formas como lo hace.
2. Los niños deben poder disfrutar sus derechos tanto como los adultos.

El CODN considera que "la aplicación del principio no discriminatorio de la igualdad de acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico", y que la lucha contra la discriminación requiere que se reforme "la legislación, se introduzcan cambios en la administración, se modifique la asignación de recursos y se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes".<sup>40</sup> Esta observación atiende al concepto de igualdad ante la ley, de conformidad con el cual las normas legales deben tratar de manera diferenciada a los que tienen distintas capacidades reales de disfrutar la exigibilidad de sus derechos, precisamente para darles herramientas a fin de que superen esa diferencia de capacidades. Esto, desde luego, debe hacerse sin que se produzca otra forma de discriminación para ningún menor de edad.

En reconocimiento de este derecho a la igualdad, durante el Período Extraordinario de Sesiones sobre la Infancia de la Asamblea General de la ONU, México se comprometió a "no permitir que nin-

<sup>38</sup> Artículo 1.

<sup>39</sup> Artículo 2.

<sup>40</sup> Observación general núm. 5 (2003). Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez.

gún niño quede postergado... [y a] eliminar todas las formas de discriminación [a su respecto; así como a] proteger a los niños de la violencia y la explotación, el maltrato y la discriminación...".<sup>41</sup> Por otra parte, el compromiso de no discriminar fue adoptado por México respecto de las niñas en la Plataforma de Acción y en los Objetivos Estratégicos acordados en la Conferencia de Beijing, a propósito de las esferas en que las mujeres menores de edad sufren más constantemente trato discriminatorio.<sup>42</sup>

En la Ley de protección se reconoce al principio de igualdad<sup>43</sup> en todas sus vertientes como un precepto fundamental del que parte el diseño de todas sus disposiciones; se prohíbe la discriminación en razón de las circunstancias de nacimiento o de cualquier condición de un niño o de sus familiares; y se obliga al Estado a adoptar las medidas de protección especial que requieran aquellos que se vean afectados por la desigualdad, sin que ello implique la discriminación de otros niños y solamente por el tiempo necesario para que se termine la violación de derechos. Con esto último se está exigiendo que tales medidas, más que paliar, resuelvan las causas de desigualdad.

La exigibilidad del derecho a no ser discriminado exige en un primer momento la revisión de la Constitución y la ley protectora de derechos de niñas, niños y adolescentes de cada estado de la República Mexicana, pero también debe ser tomada en cuenta en la revisión del resto de la normatividad, en la cual debe estar presente el principio de igualdad ante la ley, tanto expresado en una prevención general, como subyacente en el diseño de todas las disposiciones.

## **Derechos a vivir con bienestar y alcanzar un sano desarrollo**

La Constitución mexicana relaciona el derecho que tienen niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, con su desarrollo integral,<sup>44</sup> mientras

<sup>41</sup> De ahí surgió la declaración: *Un mundo apropiado para la infancia*, aprobada el 10 de marzo de 2000. Documento de Naciones Unidas A/S-27/19/Rev. 1. Párrafos 7.3 y 7.6.

<sup>42</sup> Párrafos 259 a 273 de la Plataforma y objetivos L.4 y L5.

<sup>43</sup> Artículo 3.

<sup>44</sup> Artículo 4.

que la CDN reconoce el derecho de todo menor de edad a la vida, no en el sentido de la mera supervivencia, sino con un bienestar que apoye ese desarrollo hasta la edad adulta.<sup>45</sup>

A partir de estos preceptos superiores, se debe garantizar a “cada niño, cada niña, cada joven, un nivel de vida adecuado para que logre su crecimiento pleno en todos los sentidos”.<sup>46</sup> Todas aquellas personas que tengan a su cargo a un menor de edad son *deudoras* de este derecho, que les obliga a proporcionarle, en la medida de sus posibilidades y recursos, las condiciones de existencia necesarias para lograr su crecimiento pleno. Las autoridades son *codeudoras*, dada la obligación que tienen, tanto por mandato constitucional como derivado de la CDN, de otorgar facilidades a los particulares para cumplir su obligación.

El COCDN ha recomendado a los Estados que interpreten “el término desarrollo en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarque [los aspectos] físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social...” y que al aplicar la CDN busquen “el desarrollo óptimo de todos los niños”.<sup>47</sup> Para el Comité, el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la Convención debe dirigirse al objetivo de “conseguir la supervivencia y el desarrollo del niño en la máxima medida posible... [como] parte integral del interés superior del niño”.<sup>48</sup>

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia<sup>49</sup> se acordaron metas específicas relativas a la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños, a las que se consideró como merecedoras de la más alta prioridad ya que de ellas dependen la mis-

<sup>84</sup> Artículos 6º y 27.1.

<sup>46</sup> En esta y las demás definiciones de derechos se han aprovechado los aportes de: UNICEF, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York: UNICEF, 2001, 711 páginas; de Dilcy Samantha García Espinosa de los Monteros, *Análisis comparativo de las normas estatales sobre justicia penal en México y las normas internacionales que regulan la materia*, México: UNICEF, INMUJERES, 2002. Colección Jurídica Género e Infancia. 33 páginas; y de Alicia Elena Pérez Duarte y Laura Salinas, *Análisis comparativo de legislación local e internacional relativo a la mujer y a la niñez*. México: CNDH, 1997, 33 tomos.

<sup>47</sup> Orientación General 5 (2003). Medidas generales de Aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño.

<sup>48</sup> *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño*, UNICEF, 2001, p. 97.

<sup>49</sup> 1990.

ma supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y de la misma civilización humana;<sup>50</sup> y en el Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Infancia se hizo referencia a que todos los niños deben disfrutar por igual el derecho al desarrollo, y a que la discriminación de los niños pertenecientes a ciertos grupos impide que esto se logre porque implica situaciones de exclusión social y económica que impiden el desarrollo pleno de la niñez que pertenece a esos grupos.<sup>51</sup>

La Ley de protección determina, como objetivo del respeto de los derechos humanos, el que se asegure a niños, niñas y adolescentes la oportunidad de desarrollarse en todo sentido y con plenitud, con lo que se eleva a ese desarrollo a la categoría de bien jurídico; además establece que el desarrollo pleno “implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente”<sup>52</sup> y, en concordancia con la preocupación de la Asamblea General obliga al Estado a adoptar las medidas efectivas –no paliativas– para asegurar que los menores de edad que se vean afectados por la desigualdad superen su situación de desventaja.<sup>53</sup>

La tutela normativa de este derecho pasa, principalmente, por la imposición de deberes para instituciones y personas en las leyes de salud, educación y asistencia social; los códigos civiles y penales deben asegurar que quienes tengan a su cuidado a un niño garanticen que vaya logrando su desarrollo pleno, y deben sancionar a quien no lo haga.

### **Derechos a vivir en familia y recibir cuidados alternativos en caso de desamparo familiar**

Es jurídicamente idóneo interpretar que cuando la Constitución de México obliga a los “ascendientes, tutores y custodios” a preservar los derechos de los niños que tienen a su cargo, se está refiriendo a quienes conforman su familia, y cuando ordena que el Estado apoye el cumplimiento de tal obligación, atiende a la necesidad de que los

<sup>50</sup> Párrafo 36.

<sup>51</sup> Párrafo 23 del Plan de Acción elaborado en ese Periodo.

<sup>52</sup> Artículo 3.

<sup>53</sup> *Idem.*



niños ejerzan sus derechos apoyados por su núcleo familiar. Visto así, la CDN<sup>54</sup> está acorde con la Carta Magna cuando hace referencia a una de las dos formas como se han de abordar estos derechos: la que implica que los niños permanezcan con su familia a menos que ello sea contrario a su interés superior (el cual, es importante reiterarlo aquí, no puede desvincularse de la tutela plena de sus derechos), y que conlleva varias obligaciones del Estado:

1. Cuidar que nunca se separe a un niño de su familia por razones de pobreza, a la que fácilmente suele confundirse con desatención o maltrato.
2. Crear las condiciones necesarias para que las familias de bajos recursos puedan mantener con ellas a sus niños en condiciones de respeto de sus derechos.
3. Buscar lo más posible el reencuentro cuando, por cualesquiera razones, un niño se vea separado de su familia.
4. Encontrar una familia alternativa, cuando sea imposible mantener a un niño con su familia de origen.

La *Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación en Hogares de Guarda*, en los Planos Nacional e Internacional<sup>55</sup> dice que “cuando los [progenitores] del niño no puedan ocuparse de él, o sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que su cuidado quede a cargo de otros familiares de los [mismos progenitores], de otra familia sustituta –adoptiva o de guarda–, en caso necesario, de una institución apropiada”.

Como explica el *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*<sup>56</sup> hay diferentes grupos de niños que pueden estar separados innecesariamente de su familia de origen y respecto de los cuales hay que tener un especial cuidado: los abandonados, los no acompañados, los que se han fugado o los que viven o trabajan en la calle; los hospitalizados; los hijos de personas que están en prisión; los adolescentes en conflicto con la ley penal; los migrantes; quienes viven en conflictos armados; los nacidos fuera de matrimonio; y los que están bajo la custodia del Estado. Esto es importante porque cada situación obliga a un abordaje diferenciado.

<sup>54</sup> Artículos 9, 10 y 20 a 22.

<sup>55</sup> Declaración del COCDN de 1986.

<sup>56</sup> Páginas 126 y 127.

La Ley de protección protege el derecho a vivir en familia<sup>57</sup> de manera acorde con las normas superiores mexicanas cuando prohíbe que la mera pobreza sea tomada como motivo suficiente para separar a un niño de sus padres o de los familiares con los que conviva, ni para la pérdida de la patria potestad; y cuando exige al Estado que:

1. Vele porque toda separación se haga mediante la intervención de un juez y de conformidad con procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, incluidos los niños.
2. Establezca programas de apoyo a las familias para que la falta de recursos no sea causa de separación.
3. Procure el reencuentro entre los niños y sus familias y, si esto no es posible, les busque hogares sustitutos o, como último recurso, apoyo en instituciones de guarda.

En lo que respecta a la adopción, la ley exige que se escuche el parecer de quienes van a ser sujetos a ella, se asesore a los involucrados sobre sus consecuencias y no se dé lugar a beneficios económicos indebidos.

Otro modo de abordaje de estos derechos es el que lleva a que los niños puedan mantener relaciones personales y contacto directo con el padre tanto como con la madre. A este respecto, el Estado debe asumir su papel de árbitro y resolver los conflictos entre los progenitores que estén evitando el trato con uno de ellos cuando los niños desean dicho trato; una de las soluciones más eficientes es la de que existan mecanismos judiciales que permitan al niño solicitar la intervención estatal.<sup>58</sup> Dicha intervención debe asegurar que se respete este derecho procurando, en la medida de lo posible, la menor afectación al grupo familiar en el que vive el niño.

La Ley de protección establece como prioritario el que un hijo de progenitores separados ejerza su derecho a convivir o mantener relaciones personales y trato directo con ambos a menos que un juez haya ordenado, para protegerlo, que ello no suceda.

<sup>57</sup> Artículos 23 a 27.

<sup>58</sup> Se puede ver más sobre esto en: *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, UNICEF, 2001, p. 125.

La protección de este derecho involucra principalmente las normas relativas a la asistencia social, las civiles, las de familia, las penales y las de violencia familiar.

## **Derecho a la salud**

La Constitución General de la República protege este derecho en varios momentos; para los fines de este estudio, cabe retomar lo siguiente:<sup>59</sup>

1. Lo reconoce a los miembros de las comunidades indígenas y exige al Estado que garantice a sus integrantes el acceso efectivo a los servicios sanitarios y que apoye su nutrición. Respecto de las mujeres de los grupos étnicos, considera a la protección de la salud como medio para propiciar su incorporación al progreso de México.
2. Confirma que el derecho a que se proteja la salud asiste a todas las personas y que su satisfacción forma parte de las necesidades que han de ser solventadas a niños y niñas para que puedan lograr su desarrollo integral.
3. Atribuye al Congreso de la Unión la definición de las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y el establecimiento de los términos en que ha de darse la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en cuanto a “alcoholismo y venta de sustancias que envenenan al individuo...”
4. Determina la garantía de la seguridad social para los trabajadores mediante la cobertura de, entre otros, accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, y maternidad; prohíbe que las embarazadas realicen trabajos que signifiquen un peligro para su salud y el proceso de gestación, y les otorga el derecho a disfrutar de descanso pagado alrededor de la fecha del parto y de pausas por día para alimentar a sus hijos durante la etapa de lactancia; obliga a que se les otorguen: asistencia médica y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servicio de guardería; extiende a los familiares de los trabajadores el derecho a recibir asistencia médica y medicinas.

<sup>59</sup> Artículos 2º, 4º, 73 y 123.

Por otra parte, el derecho a la salud también está ampliamente desarrollado en la DUDH,<sup>60</sup> el PDESC,<sup>61</sup> la CEDAW y la CDN.<sup>62</sup> Esta última lo reconoce en dos formas: como garantía de disfrutar el más alto grado posible de salud, de conformidad con la definición del concepto salud que ha emitido la OMS, y como posibilidad de recibir tratamiento por enfermedades y rehabilitación.

Se puede decir que en México, para asegurar la exigibilidad del derecho a la salud, falta sobre todo avanzar en materia de políticas públicas y de selección de prioridades.<sup>63</sup> Sin embargo, hay algunos aspectos normativos que conviene analizar, en cuanto a presupuestos para políticas de capacitación e investigación, y respecto de la discriminación de género y de la relación que existe entre salud y violencia.

El COCDN ha recordado cómo, históricamente “la preferencia por el hijo varón..., arraigada en el sistema patriarcal, con frecuencia se [ha manifestado] en trato negligente, menos alimento y descuido de la salud” y cómo tal “situación de inferioridad [ha propiciado] la violencia y el abuso sexual en el seno de la familia, así como problemas relacionados con el embarazo” temprano.<sup>64</sup> En el mismo sentido, en la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing se expresa que la discriminación que sufre la niña en lo que toca a la alimentación y los servicios sanitarios pone en peligro su salud presente y futura, y se establece el compromiso de que se eliminen las barreras que impiden “que [todas] las niñas, sin excepción, desarrollen su pleno potencial y sus capacidades mediante la igualdad de acceso... a la nutrición [y] a los servicios de salud física y mental...”<sup>65</sup> De ahí que sea necesario que las instituciones de salud establezcan políticas preventivas y de atención de la violencia que sufren las niñas, sobre todo de aquella que sucede en la familia. La CDN, en concordancia con esta exigencia, establece la obligación de los Estados de adoptar “todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prác-

<sup>60</sup> Artículo 25.

<sup>61</sup> Artículo 12.

<sup>62</sup> Artículos 24 a 26.

<sup>63</sup> Esas prioridades deben determinarse, de conformidad con lo que se establece en el Plan de acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en cuyo párrafo 13 se relaciona estrechamente a la salud y la nutrición, la cual implica, a su vez, seguridad alimentaria para la familia, ambiente sano y control de infecciones y atención materno infantil idónea.

<sup>64</sup> Informe sobre el octavo periodo de sesiones, enero de 1995, CRC/C/38, párrafo 286.

<sup>65</sup> A/CONF.177/20/Rev.1. Objetivo estratégico L.5.

ticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños y a investigar si persisten en su territorio [algunas de dichas] prácticas... que impliquen violencia o que sean nocivas para la salud de la infancia.<sup>66</sup>

La Asamblea Mundial de la Salud recomendó a los gobiernos que revisen, a la luz de los principios de la CDN, en qué medida constituyen un problema social y de salud pública las prácticas tradicionales nocivas para la salud de las mujeres y los niños tales como: el trato discriminatorio deliberado (como la alimentación o el cuidado preferencial de los hijos varones), las formas de disciplina violentas y el matrimonio prematuro.<sup>67</sup> Cabe insistir aquí en el grave problema que representa la maternidad precoz la cual, de conformidad con lo dispuesto en la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, “sigue constituyendo un impedimento para la mejora... de la mujer en todas partes del mundo...”<sup>68</sup>

A este respecto el COCDN hace ver cómo “...el mayor número de embarazos de adolescentes [es]... sintomático de problemas sociales subyacentes”,<sup>69</sup> y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), a propósito de las prácticas tradicionales que constituyen violencia contra las niñas y que afectan su salud, recomendó “fijar en 18 años la edad mínima para contraer matrimonio”.<sup>70</sup>

En la Ley de protección se reconoce el derecho a la salud en el amplio sentido con que se le ha tratado en el ámbito internacional (no solamente como el derecho a ser curado, sino como el de beneficiarse de una vida saludable), y se acepta que un fenómeno que lo vulnera es el de la violencia familiar, ya que se obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno a establecer medidas tendientes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de infantes y adolescentes víctimas de esta violencia.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Artículos 19 y 23.

<sup>67</sup> Resolución sobre *Salud de la Madre y el Niño y Planificación de la Familia: Prácticas Tradicionales nocivas para la Salud de las Mujeres y los Niños*, 47ª Asamblea, WHA47.10, 1994.

<sup>68</sup> A/CONF.177/20/Rev.1, párrafos 268 y 269.

<sup>69</sup> Costa Rica OFII, Add. 11, párrafo 10.

<sup>70</sup> E/CN.4/Sub.2/1994/10/Add.1, 22 de julio de 1994.

<sup>71</sup> Artículo 28. Un instrumento que ayudará mucho a que se cumpla esta disposición es la NOM 190-SSA1-1999. Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de marzo de 2000.

Este derecho puede tutelarse cabalmente mediante modificaciones, primordialmente, a las normas sobre salud, seguridad y asistencia sociales, violencia familiar y las relativas a las obligaciones familiares.

## **Derechos a la educación y la preparación para el trabajo y la vida**

A partir de la forma como la Constitución<sup>72</sup> protege estos derechos, los aspectos indispensables a garantizar para que se pueda hablar de su vigencia real son:

1. Que el Estado dé una completa cobertura educativa gratuita y se logre la retención de todos los alumnos en la escuela, cuando menos desde preescolar hasta secundaria, gracias a que se brinde ayuda a quienes, por razones de marginación, no pueden por sí solos aprovechar el sistema educativo.
2. Que se aseguren la calidad y la pertinencia, para lo cual debe atenderse al fin primordial de la educación: el desarrollo armónico de las facultades del ser humano. A este respecto, para que los educandos puedan luego enfrentar la vida laboral y lleguen a ser capaces de convivir, en la sociedad y la familia, sin violencia y libremente, se requiere que, mediante el diseño de contenidos idóneos, se propicien tres cuestiones: la acumulación de conocimiento, la adquisición de habilidades para el trabajo, y lo que ahora se conoce como la educación para la vida.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Artículo 3.

<sup>73</sup> La Constitución también se refiere a este derecho en otros artículos. En el 2 obliga al Estado a: "Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en las comunidades indígenas, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y el conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación". Además, incluye a la educación como uno de los factores de la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, y exige que se establezcan políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para... apoyar

3. Que se garantice la equidad, la cual cruza las cuestiones regional, de los grupos sociales y de géneros, y abarca las ya mencionadas cobertura de toda la demanda, retención de todos los educandos hasta la conclusión del ciclo básico, y preparación para que enfrenten los obstáculos de la vida adulta.

La DUDH reconoce el derecho a la educación, indica que debe ser gratuita y obligatoria en el nivel elemental, y generalizada en el técnico, y establece como su objeto fundamental el pleno desarrollo de las personas.<sup>74</sup> Este precepto afina una cuestión que es trascendente en materia de pertinencia: la de que todo educando sea preparado para el trabajo independientemente de si elegirá o no incorporarse a una escuela de educación superior.

El PDESC añade, al concepto de desarrollo de las personas y su dignidad, la idea de capacitación para participar efectivamente en la sociedad; reitera la obligatoriedad y la gratuidad de la primaria, la generalización de la secundaria para todos y la preferencia de que sea gratuita; obliga a establecer becas y reconoce la rectoría del Estado en la materia.

La CDN exige que, con el fin de que los niños puedan ejercer progresivamente y en igualdad de oportunidades el derecho a la educación, los Estados: establezcan la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; fomenten el desarrollo de la enseñanza secundaria general y profesional; hagan que todos los niños tengan acceso a ella mediante la gratuidad y la asistencia financiera; ofrezcan a todos información y orientación educacionales; adopten medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar; aseguren que la educación esté encaminada a desarrollar plenamente la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los niños, así como a prepararlos para vivir responsablemente en una sociedad libre.

---

con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes. En el 4 reconoce “el derecho de niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de... educación... para su desarrollo integral”. En el 18 exige a los Gobiernos federal y estatales que una de las bases de la organización del sistema de cumplimiento de penas sean la capacitación para el trabajo y la educación como medios de readaptación social. En el 31 obliga a los mexicanos a hacer que sus hijos o pupilos cursen la educación preescolar, primaria y secundaria. En el 123 ordena que los salarios mínimos generales sean suficientes para... proveer a la educación obligatoria de los hijos.

<sup>74</sup> Adoptada en 1948. Artículo 26.

Además, la CDN preserva la libertad de enseñanza y, si bien previene que ha de ajustarse a las normas mínimas que prescriba el Estado<sup>75</sup> cabe observar que esas normas, en México, no podrán contradecir los derechos humanos protegidos por la misma Convención.

La CEDAW pone el acento en el tema de la equidad; obliga a los Estados a asegurar la igualdad de derechos del hombre y de la mujer en materias educativa, de orientación, de capacitación profesional, de acceso a los estudios y obtención de diplomas, de obtención de becas y otras subvenciones; exige que se reduzca la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para que puedan continuar aquellas que los hayan dejado prematuramente.

Durante la Conferencia de Beijing,<sup>76</sup> los Estados acordaron tomar medidas para asegurar la igualdad educativa, eliminar el analfabetismo femenino y establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios; en la reunión de seguimiento de estos acuerdos<sup>77</sup> se comprometieron a eliminar las disparidades de género en educación y formación profesional (especialmente en favor de las niñas que viven en zonas rurales y marginadas); así como a ejecutar planes y programas que garanticen una enseñanza de calidad y menores tasas de deserción escolar. Así se insiste en la necesidad de la idoneidad, la cobertura y la equidad.

A propósito de la pertinencia, el COCDN<sup>78</sup> ha considerado que una educación protectora de la dignidad y los derechos fundamentales de niños y niñas contribuye al desarrollo de sus aptitudes, su aprendizaje, sus capacidades, su autoestima y su confianza en sí mismos; y la función educativa debe verse como un proceso que conjunta experiencias vitales con un aprendizaje que permite el desarrollo de dotes y aptitudes para vivir plena y satisfactoriamente.

El Comité de Derechos Humanos<sup>79</sup> ha interpretado que el ejercicio del derecho a la educación es tan de vital importancia para la vigencia de todos los derechos humanos, que es “el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos,” y el principal medio para que los marginados salgan de la pobreza y

<sup>75</sup> Artículos 28 y 29.

<sup>76</sup> Celebrada en Beijing.

<sup>77</sup> Celebrada en Nueva York en 2000, y conocida como Pekín+5.

<sup>78</sup> Observación General Número 1. Adoptada durante el 26 periodo de sesiones. Véase Documentos de Naciones Unidas CRC/C/103 y HRI/GEN/1/Rev.5.

<sup>79</sup> Encargado de vigilar el cumplimiento del PDCP y del PDESC.



participen plenamente en sus comunidades,<sup>80</sup> por lo que los Estados deben elaborar un plan para permitir que todos los niños y todas las niñas cursen la escuela básica completa; esto refuerza la obligatoriedad de optimizar la cobertura y la retención.

El Comité también ha dicho que si los Estados acordaron que toda la enseñanza –pública o privada, escolar o extraescolar– debe estar orientada a “desarrollar el sentido de la dignidad y a capacitar para la participación efectiva en una sociedad libre...”; debe, entonces “[orientársela] hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana”. Tal interpretación orienta sobre el sentido y el contenido de la pertinencia.

En la Sesión Especial de Naciones Unidas en Favor de la Infancia<sup>81</sup> los Estados decidieron: ampliar y mejorar la educación integral en la primera infancia, especialmente respecto de los más vulnerables y desfavorecidos; reducir en 50% los niños en edad escolar no matriculados y aumentar la tasa neta de la matrícula en la primaria –o de la participación en programas de primaria no tradicionales de buena calidad– al menos a 90% para 2010; eliminar las disparidades entre los sexos en primaria y secundaria para 2005 y conseguir la igualdad de género educativa en 2015; mejorar la calidad de la enseñanza básica, a fin de que los educandos logren resultados comprobados y cuantificables, y adquieran conocimientos que los preparen para la vida.

La Ley General de Educación confirma y desarrolla lo establecido en la Carta Magna en cuanto a que es función del Estado asegurar a todos la educación básica gratuita,<sup>82</sup> define a la educación como un proceso que contribuye al desarrollo, y se refiere a la adquisición de conocimientos, pero también de habilidades para la convivencia y la participación solidaria en la sociedad;<sup>83</sup> y tutela el derecho a una educación de calidad y pertinente, porque exige que contribuya a desarrollar las facultades de adquirir conocimientos, observar, analizar y reflexionar; infunda la convicción democrática y de respeto de los derechos humanos; fomente la investigación, la creación artística y la práctica deportiva; esté acorde con las necesidades del país sobe-

<sup>80</sup> Observaciones Generales números 11 (aprobada el 11 de mayo de 1999 durante el 20 periodo de sesiones del Comité) y 13 (aprobada el 8 de diciembre de 1999 durante el 21 periodo de sesiones).

<sup>81</sup> Celebrada en Nueva York del 6 al 10 de mayo de 2002.

<sup>82</sup> Artículos 3 y 6.

<sup>83</sup> Artículo 2.

rano; y desarrolle la conciencia respecto de los conceptos de prevención de la salud, planeación familiar, rechazo de los vicios y protección del ambiente.<sup>84</sup> También protege la calidad cuando obliga a que en todo el país se cree un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, y se asegure un magisterio idóneo.<sup>85</sup>

Además, la Ley distribuye la función educativa entre los tres órdenes de gobierno lo cual aporta a la pertinencia y a la libertad, porque permite que se atienda, al cumplirla, a las necesidades y formas de ver regionales y locales.<sup>86</sup>

Finalmente se determinan en la Ley las reglas de la equidad educativa, y se establece cómo se procurará la igualdad de oportunidades de acceso a, y permanencia en, los servicios de educación, de manera que se apoye a los grupos y las regiones más rezagados mediante una serie de medidas entre las que, infortunadamente, faltan las tendientes a eliminar las formas de desigualdad de género que subsisten.<sup>87</sup>

La Ley de protección dispone que “las normas aplicables a niños, niñas y adolescentes se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social”,<sup>88</sup> les reconoce el derecho a recibir una educación que respete su dignidad y los prepare para la vida, que les inculque una cultura de los derechos humanos y la no violencia, que responda a los requerimientos de su edad, madurez, circunstancias y capacidades intelectuales, y que atienda a mecanismos de participación democrática. Prohíbe la discriminación de género en materia de oportunidades educativas y ordena que se establezcan mecanismos suficientes para contrarrestar las razones que la propicien.<sup>89</sup>

Como puede verse, esta Ley afina lo que debe entenderse por calidad, pertinencia y equidad educativas en lo que se refiere a menores de 18 años, a la par que protege el derecho a la educación en dos vertientes: como el derecho a ser sujeto de transmisión de conocimientos, pero también a ser formado en el respeto de la dignidad y la

<sup>84</sup> Artículos 7 y 8.

<sup>85</sup> Artículo 20.

<sup>86</sup> Capítulo II, sección 1.

<sup>87</sup> Capítulo III.

<sup>88</sup> Artículo 4.

<sup>89</sup> Artículo 32.

igualdad de las personas, la paz y la tolerancia y, por ende, en la solución pacífica de conflictos; también se prevén en ella mecanismos de participación democrática de los educandos y las educandas en las actividades escolares, como medio de construcción de la ciudadanía, y se prohíbe la imposición de medidas de disciplina que no estén previamente establecidas o que sean contrarias a la dignidad de las personas, a la salud física y mental, a la vida y a la integridad.<sup>90</sup>

La tutela efectiva de este derecho pasa principalmente por la revisión de las normas que rigen la función educativa en cada entidad, aunque el tema de la capacitación para la vida y para el trabajo lleva a que también se incluya su tutela en las normas de salud y en las normas secundarias que rigen el funcionamiento de las autoridades laborales de la entidad.

### **Derechos al descanso, al juego, a la recreación y a las actividades culturales y artísticas**

Estos derechos conforman uno de los contenidos básicos del derecho al desarrollo y una de las vías de cumplimiento del principio de autonomía progresiva; junto con los derechos a la educación y a la salud, constituyen el límite ético-jurídico oponible al trabajo infantil y al abuso laboral de los adolescentes. Si bien la Constitución no se refiere a ellos expresamente, los protege en parte cuando prohíbe el trabajo a quienes tienen menos de 14 años y cuando regula el trabajo adolescente exigiendo que a los menores de 16 no se les contrate en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial y todo otro realizado después de las diez de la noche, ni en horas extras, y que tengan una jornada máxima de seis horas.<sup>91</sup>

La CDN sí reconoce expresamente estos derechos y obliga al Estado a procurar su ejercicio en condiciones de igualdad.<sup>92</sup> La ONU ha determinado que entre cada uno de ellos hay diferencias muy importantes:

1. “El descanso incluye las necesidades básicas de relajación física y mental, y de sueño.

<sup>90</sup> Artículo 32.

<sup>91</sup> Artículo 123.

<sup>92</sup> Artículo 31.

2. El esparcimiento es un término... que implica disponer de tiempo y libertad para hacer lo que [se] quiera.
3. Las actividades recreativas, culturales y artísticas abarcan una amplia gama [y se realizan] por decisión propia, por placer, [aunque en la realidad son programadas, generalmente en las escuelas o por la familia]...; la ONU considera que los niños tienen derecho tanto a ser consumidores como a ser productores de cultura.<sup>93</sup>
4. El juego, el más interesante desde el punto de vista de la infancia... [porque, según se ha determinado, constituye para los niños la mejor forma de *aprehender* el mundo y, por tanto, aprender de él], incluye actividades que no son controladas por los adultos y que no deben forzosamente cumplir con reglas”.<sup>94</sup>

Para la OIT los menores de 14 años, o aquellos que estudien de tiempo completo, deben disfrutar 14 horas diarias de descanso; quienes tienen entre 14 y 16 deben descansar 12 horas y quienes están entre esta edad y los 18 cuando menos 7.<sup>95</sup> La mayor parte de ese descanso debe darse entre 8 pm y 8 am, aunque también deben tener los niños y los jóvenes tiempo de descanso, juego y esparcimiento durante la vigilia, de tal manera que los derechos a ser protegido de la explotación económica, a la educación y a la privacidad están en estrecha relación con los derechos de que aquí se trata.<sup>96</sup>

La Asociación Internacional por el Derecho del Niño a Jugar (IPA) ha emitido una declaración mediante la cual manifiesta su preocupación por los efectos nocivos que tiene en los niños el no ejercicio de estos derechos y alienta a los gobiernos a “adoptar medidas para informar a los profesionales y a los padres acerca de los beneficios del juego, y para impedir la explotación comercial del juego infantil, así como la producción de juguetes de guerra”.<sup>97</sup>

Cabe hacer ver que el COCDN, cuando se refiere a estos derechos, los relaciona con, entre otros, el respeto de la opinión de los

<sup>93</sup> Un ejemplo a seguir es que en Canadá, el Museo Nacional de los Niños tiene un Comité Infantil de asesoramiento. Véase II Informe de ese país, párrafo 299.

<sup>94</sup> *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, UNICEF, 2001, pp. 433 y 438.

<sup>95</sup> Convenios sobre el trabajo nocturno de los menores de 1946 y 1948, números 79 y 90.

<sup>96</sup> Artículos 29, 32 y 16 de la CDN.

<sup>97</sup> La IPA está reconocida por UNESCO y UNICEF como entidad consultiva.

niños. Esta relación tiene un sentido fundamental para el desarrollo, ya que particularmente el juego, en el que el niño se relaciona libremente con su entorno y su mundo interno, es un medio para desarrollar la capacidad de ser libre que es concomitante a la de expresar parecer.<sup>98</sup>

Respecto del descanso, la misma ONU dice que “es casi tan importante para el desarrollo... como la nutrición, la vivienda, la atención sanitaria y la educación... [y que] cuando el niño está demasiado cansado a menudo es incapaz de aprender y es más propenso a enfermar”.<sup>99</sup>

El COCDN ha considerado que “en la planificación urbana se debería tener en cuenta la necesidad de lugares de recreo y parques infantiles”,<sup>100</sup> y ha elogiado la decisión de Alemania de “adoptar medidas para mejorar el acceso de los niños más pobres a las actividades extraescolares, incluidas las... de esparcimiento”.<sup>101</sup> Esto debe también hacerse respecto de otros niños en desventaja como los discapacitados, quienes se encuentran en instituciones de guarda, quienes están privados de libertad,<sup>102</sup> así como respecto de las niñas.

La Ley Federal del Trabajo desarrolla lo dispuesto en la Constitución cuando niega, tanto efecto legal como capacidad de impedir el goce y el ejercicio de derechos,<sup>103</sup> a cualquier estipulación verbal o escrita conforme a la cual se contrate a menores de 14 años, y se exijan horas extraordinarias, trabajo nocturno industrial o después de las 10 de la noche a los menores de 16. Además, completa el texto constitucional de manera protectora porque:

1. Prohíbe el trabajo de los menores de “dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo”, y mediante “autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindi-

<sup>98</sup> Véase, Orientaciones Generales para los Informes Iniciales CRC/C/58, párrafos 112 y 116.

<sup>99</sup> *Manual... op. cit.*, p. 435.

<sup>100</sup> Líbano OFII, Add. 54, párrafo 36.

<sup>101</sup> Alemania OFII, Add. 43, párrafo 31.

<sup>102</sup> A ese respecto hay disposiciones en las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad, artículos 18 y 47.

<sup>103</sup> Artículo 5. También prohíbe que se pague menos, por razones de edad, el trabajo idéntico.

- cato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política”.
2. Establece que los mismos trabajadores mayores de 14 años, pero menores de 16, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán solicitar, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, autorización para trabajar, si demuestran que es posible compatibilizar los estudios y el trabajo.<sup>104</sup>
  3. Determina que “la jornada de trabajo de los menores de 16 años no podrá exceder de seis horas diarias y deberá dividirse en periodos máximos de tres horas y que, entre los distintos periodos de la jornada, los menores de edad trabajadores disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.<sup>105</sup>
  4. Prohíbe el trabajo de los menores de 16 años en horas extraordinarias, domingos y días de descanso obligatorio, y condena a quien viole esta prohibición al pago de esas horas extraordinarias, y de los días domingos y de descanso obligatorio legal, con 200 por ciento más.<sup>106</sup>
  5. Asegura a los jóvenes el disfrute de cuando menos 18 días al año de vacaciones pagadas.<sup>107</sup>
  6. Obliga a los patrones a: exigir certificados médicos de aptitud para el trabajo; llevar un registro de inspección especial en el que se indique la fecha de nacimiento del adolescente, la clase de trabajo que desempeña, su horario, su salario y sus demás condiciones laborales; distribuirles el trabajo de modo que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares; proporcionarles capacitación y adiestramiento; e informar a las autoridades del trabajo lo que soliciten.<sup>108</sup>

Cabe hacer ver que la Ley Federal del Trabajo reitera que las leyes y los tratados son aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que benefician al trabajador.<sup>109</sup>

En la Ley de protección, los derechos al descanso y al juego son respetados como factores primordiales del desarrollo y del crecimiento y, por ende, como una de las razones de la prohibición del trabajo

<sup>104</sup> Artículo 988.

<sup>105</sup> Artículo 177.

<sup>106</sup> Artículo 178.

<sup>107</sup> Artículo 179.

<sup>108</sup> Artículo 180.

<sup>109</sup> Artículo 6.

para los niños y del régimen protector, ya establecido en la ley laboral, de los adolescentes de 14 años o más; también se ordena a los gobiernos federal, estatales y municipales, algo que en este caso se revela más necesario que el establecimiento de más reglas jurídicas: que se creen los mecanismos que sean suficientes para erradicar el trabajo de personas menores de 14 años.<sup>110</sup>

El respeto de estos derechos implica que el Estado, cuando menos, limite las horas de escuela y trabajo, ordene que se asegure que ambas actividades se vean acompañadas de momentos para ejercerlos, y disponga los espacios para que puedan ser ejercidos.

Estos derechos involucran sobre todo la revisión de las leyes municipal, cívica y de educación.

## **Derecho a vivir sin violencia**

Este no es, finalmente, sino el derecho a tener paz en todos los espacios de la vida, pero definido a partir del principio del interés superior, ya que su ejercicio no se logra sin que medie una protección especial que *potencie* al niño en su posición de desventaja derivada de su dependencia de los adultos. De ahí que la sociedad entera debe comprometerse a brindar a los menores de edad protección y cuidados especiales.

Las formas más graves que adquiere la violencia cuando afecta a niños y niñas son indicadoras de cómo se debe abordar aquí este fenómeno complejo y de múltiples facetas:

- a) Violencia en la familia (de conformidad como está definida en la CBF).
- b) Explotación sexual comercial y violencia sexual (en la que participan toda clase de actores, desde los mismos padres hasta quienes se ocultan tras negocios aparentemente lícitos).
- c) Violencia institucional (en escuelas, hospicios, lugares de guarda y centros de tratamiento para los llamados menores infractores).
- d) Violencia laboral (particularmente la que sufren los niños migrantes y los que son explotados en empresas familiares).

<sup>110</sup> Artículos 33 a 35.

La Constitución, además de reconocer, como ya se ha visto, los derechos de la infancia,<sup>111</sup> ordena que las autoridades establezcan “políticas sociales para proteger a los migrantes... indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas”,<sup>112</sup> muchos de los cuales son adolescentes e, inclusive, niños, a pesar de que la Carta Magna, como ya se vio, prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, y establece, para aquellos que tienen entre más de esa edad y menos de 16, una jornada máxima de seis horas; y obliga al patrón a observar reglas sobre higiene y seguridad, a adoptar medidas para prevenir accidentes, y a organizar el trabajo de manera que garantice la salud y la vida de las trabajadoras embarazadas y sus futuros hijos; prohíbe que éstas realicen trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, y les otorga tres meses de descanso pagado alrededor de la fecha del parto, y durante el periodo de lactancia dos descansos diarios para alimentar a sus hijos, así como asistencia médica, ayuda para lactancia y guarderías.<sup>113</sup>

Por otra parte, la Carta Magna establece que cuando el ofendido de un delito de violación o secuestro sea menor de edad, no estará obligado a carearse con el inculpado, y así *empodera* a aquel que ha sido víctima para igualarlo ante la ley, es decir, para darle la misma oportunidad que al delincuente de defender sus derechos.<sup>114</sup> Finalmente, reconoce y desarrolla, para todos los mexicanos por igual, las garantías fundamentales universalmente reconocidas,<sup>115</sup> prohíbe la esclavitud<sup>116</sup> y reconoce la libertad de trabajo que implica, entre otras cosas, que nadie puede ser obligado a prestarlo sin justa retribución y *pleno* consentimiento.

La CDN protege a los niños de todas las formas de abuso en todos los espacios de su vida (se refiere a “abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual) mientras se encuentren bajo custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier persona que lo tenga a su cargo”.

<sup>111</sup> Artículo 4.

<sup>112</sup> Artículo 2.

<sup>113</sup> Artículo 123.

<sup>114</sup> Artículo 20.

<sup>115</sup> Artículo 1.

<sup>116</sup> Artículo 2.



Esta Convención exige a los Estados que adopten toda clase de medidas para:<sup>117</sup>

1. Evitar que se les explote en labores peligrosas o nocivas para su salud, o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Protegerlos de todas las formas de explotación y de los abusos sexuales y, con este fin, tomar todas las medidas, nacionales y en cooperación internacional, que sean necesarias para impedir la incitación o la coacción con el fin de que se dediquen a cualquier actividad sexual ilegal, la explotación en la prostitución, en otras prácticas sexuales ilegales o en espectáculos o materiales pornográficos, así como el secuestro, la venta o la trata, con cualquier fin o en cualquier forma.
3. Impedir que sean incitados o coaccionados para que se dediquen a actividades sexuales.
4. Ampararlos frente a otros tipos de violencia a las que son vulnerables, las cuales suelen estar de tal manera relacionadas que, por ejemplo, es difícil encontrar un caso de explotación sexual en el que no se hayan dado también la violencia intrafamiliar o alguna otra forma de maltrato.
5. Luchar contra la violencia en la familia, la escuela y otros ámbitos que son vitales para ellos, como contra los secuestros, la venta y la trata, los traslados al extranjero, las retenciones ilícitas fuera de su país, y la explotación laboral en los planos familiar, comunitario y nacional.
6. Preservarlos de peligros físicos o mentales, malos tratamientos, descuido y trato negligente y abusos de toda índole, aun cuando se encuentren bajo la custodia de su padre, su madre o su representante legal. Las medidas previstas incluyen la protección, la asistencia y la prevención.
7. Diseñar medidas de protección tendientes a evitar que niños y niñas desempeñen trabajos que sean peligrosos para su desarrollo o que obstaculicen su educación. Estas medidas consisten en el establecimiento de, cuando menos: una edad mínima para trabajar, horarios y condiciones apropiadas de trabajo, y sanciones efectivas contra los empleadores que las incumplan.

<sup>117</sup> Artículos 6, 11, 19 y 32 a 37.

8. Proporcionarles protección legislativa, administrativa y educativa contra el uso ilícito de drogas y estupefacientes, y contra la práctica de utilizarlos en el tráfico de esas sustancias.

Pero lo verdaderamente trascendente y sustancial de la CDN en esta materia es que *potencia* el derecho a vivir sin violencia al enunciarlo como uno que tienen niños, niñas y adolescentes, no solamente a no ser maltratados, sino también a ser protegidos del maltrato. Como bien dice Alicia Elena Pérez Duarte, esta protección “es el punto medular de toda la teoría de los Derechos Humanos de la infancia y la *ratio iuris* de la CDN”.<sup>118</sup>

La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores<sup>119</sup> crea mecanismos de cooperación que incluyen medidas de tipo penal para combatir el tráfico de personas menores de edad *con fines ilegales*.

El Convenio de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación,<sup>120</sup> complementario del Convenio 138 sobre la Edad Mínima para la Admisión al Empleo, de 1973, y de la Recomendación sobre ese mismo tema; tiene como objetivo que las partes adopten medidas inmediatas y eficaces para prohibir y eliminar las llamadas *peores formas de trabajo infantil* con carácter de urgencia; establece que es niño o infante toda

<sup>118</sup> Alicia Elena Pérez Duarte y Laura Salinas, *op. cit.*

<sup>119</sup> Adoptada el 18 de marzo de 1994, durante la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado. Aprobada en México por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1996. No ha sido promulgada; siendo éste un requisito indispensable para su entrada en vigor y aplicabilidad en el país, es indispensable que se hagan los trámites necesarios para completar el proceso legislativo. Cabe decir que todo tráfico de niños, niñas y adolescentes –todo tráfico de personas– es ilícito, y así debe ser considerado, por lo que la alusión a la ilegalidad es indebida y abre una puerta a la interpretación en el sentido de que puede haber fines *lícitos* de estas conductas. De cualquier manera, esta Convención obliga a que la prostitución y la explotación sexual de menores sean sancionadas penalmente.

<sup>120</sup> Número 182. Otros convenios de la OIT se refieren a ciertas actividades que realizan las víctimas de tráfico o trata y que, la mayoría de las veces, son formas de esclavitud o, en los términos de la OIT, trabajos forzados. México los ratificó el 12 de mayo de 1934 y el 1 de junio de 1959. Se entiende que aún no haya ratificado del convenio 182 pues acaba de ser aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo, el 17 de junio de 1999. En cambio, por lo que hace al convenio 138, deben salvarse las objeciones que el gobierno de México ha interpuesto y hacerse un esfuerzo, en beneficio de niños y niñas, por ratificarlo.

persona menor de 18 años, e incluye entre esas *peores formas* a la utilización, el reclutamiento y la oferta de niños para la prostitución y la pornografía.

El Protocolo Facultativo respecto de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,<sup>121</sup> define a la venta de niños como la oferta, la entrega y la aceptación de un niño con fines, entre otros, de explotación sexual y utilización en trabajos forzados.<sup>122</sup>

La CBP, que en este caso es aplicable a la violencia contra las niñas pero, también, en lo que toca a la violencia intrafamiliar y a la violencia sexual, debe interpretarse como protectora de los niños, reconoce que los actos de violencia de género son manifestaciones de las formas de relación desigual que se dan entre hombres y mujeres, y que violan y limitan la capacidad de ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de quienes los sufren. Ahí se:

1. Define a esta violencia como toda acción que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico.
2. Reconoce que sucede, tanto en la calle como en la familia, en los centros de trabajo, en las escuelas, en las instituciones de salud o en cualquier otro lugar, pero que sobre todo se manifiesta en ciertos espacios en que las mujeres esperan, o deben esperar, ser protegidas.
3. Establece que la violencia intrafamiliar es un hecho que sucede en uno de esos espacios creados para garantizar la protección de las personas: la familia; proviene de un miembro de esa familia, de una persona en la que la víctima requiere confiar, a la que

<sup>121</sup> Aunque México todavía no es parte de este instrumento, es pertinente tomarlo en cuenta porque, además de que el debate legislativo previo a su ratificación está, aparentemente, a punto de concluir, se trata del primer documento jurídico internacional que se refiere, expresa y directamente, a la venta y al tráfico de infantes y, antes de que se aprobara, las acciones en contra de estos hechos formaban parte del combate contra la trata de personas y las adopciones internacionales ilegales. Solamente la Subcomisión de Prevención y Protección de los Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, había enfocado las dos cuestiones en forma conjunta, y su grupo de trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud diseñó, en 1989, un Programa de Acción para la Prevención de la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, lo cual sirvió de antecedente en los trabajos de redacción de este Protocolo.

<sup>122</sup> Artículo 2.

- generalmente ama y de la que depende; se acepta que los lazos emocionales, legales y económicos que vinculan a la víctima con su agresor, frecuentemente la conducen a tener baja autoestima, ser vulnerable, aislarse y sentir desesperanza, y a que le sea difícil decidirse a proceder legalmente contra él, y que, por tanto, quienes imprimen violencia a sus relaciones en el ámbito de la familia, ejercen su poder de una manera abusiva.
4. Establece que la violencia intrafamiliar consiste en: humillaciones, insultos, menosprecio, abandono, amenazas, omisiones, silencios y otras conductas similares a las que se somete cotidianamente a una mujer y a otros miembros vulnerables de la familia, y que tienen repercusiones de tipo psicológico, y seguramente en toda la salud de la persona que las sufre (violencia psicológica); golpes leves que no dejan huella aparente, pero que, repetidos con frecuencia, también minan la salud de la víctima; y agresiones físicas más severas, que producen lesiones visibles (violencia física); y las diversas formas de abuso sexual.<sup>123</sup>
  5. Se acepta que esta violencia se infiere de manera sistemática. Puede conformarse por un solo acto, o bien puede consistir en una serie de agresiones que, sumadas, producen un daño, aunque cada una de ellas, aislada, no forzosamente lo produzca, y tiene efectos particularmente destructivos en el desarrollo de los niños.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> La tipificación de cada una de las formas de abuso sexual varía de un código penal a otro, pero de lo dispuesto en la Convención puede reconocerse a: la violación, los abusos deshonestos o atentados al pudor, el estupro, el rapto, la prostitución forzada y el hostigamiento sexual. Debe hacerse notar que la violencia sexual ataca, además de otros, los derechos a la libertad sexual y a la integridad corporal, y puede suceder en la calle, en un centro de trabajo, en una institución educativa o en la misma familia, como parte de la violencia intrafamiliar. Esos dos derechos vulnerados son de fundamental importancia para la sociedad, por lo que se debe poner especial cuidado en que la norma los proteja. También debe percibirse como un importante porcentaje de la violencia sexual es incestuosa, entendiéndose por esto, en un sentido amplio, que se da dentro de la familia.

<sup>124</sup> El síndrome de maltrato infantil ha sido muy estudiado; es generado por conductas que van desde la privación hasta los golpes, pasando por los ataques sexuales y por la simulación de síntomas de enfermedades. Esta violencia, aun en los casos en que es cometida por las madres, es violencia de género, ya que se debe a formas masculinas aprendidas de resolver los conflictos por medio del abuso de la fuerza y el poder y, generalmente las madres violentas son, a su vez, víctimas de toda suerte de violencia de género. El interés de este señalamiento está en que, con base en él, se pueden buscar soluciones acertadas.

En México los estados parte se han comprometido a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, definiendo para ello diversas acciones tendientes a lograrlo.<sup>125</sup> Para los fines que aquí se persiguen, baste decir que entre tales acciones están las legislativas, jurisdiccionales, administrativas y educativas.

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, consideró a la violencia doméstica como “un grave problema que puede revestir formas de agresión, coerción o maltrato de carácter físico, verbal, psicológico y sexual”,<sup>126</sup> la Organización Mundial de la Salud la ve como un fenómeno que “afecta severamente la salud de la víctima y que refleja la patología de la persona agresora”, y el Proyecto de Declaración sobre la Violencia contra la Mujer, surgido de la Reunión de Expertos de Naciones Unidas de 1991, la define como “todo acto, omisión, conducta dominante o amenaza, que tenga o pueda tener por resultado el daño físico, sexual o psicológico de la mujer”.<sup>127</sup>

El COCEDAW acordó que los actos de violencia cometidos en contra de las mujeres constituyen violaciones a sus derechos fundamentales independientemente de que quien los cometa sea un agente del poder público o un particular y que, por tanto, los Estados parte de la CEDAW son responsables de todo acto de violencia de género debido a la negligencia en que incurrir en cuanto a evitarlo.<sup>128</sup> En la Conferencia de Beijing se diseñaron cinco objetivos estratégicos: adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia que se ejerce contra la mujer; estudiar las causas y las consecuencias de esa violencia, así como la eficacia de las providencias de prevención que se tomen a su respecto, y eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y de dicha trata; eliminar la explotación económica del trabajo infantil y proteger a las niñas que trabajan, y erradicar la violencia contra la niñez.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Artículo 7.

<sup>126</sup> En su XXXI periodo de sesiones, en 1986.

<sup>127</sup> Tomado de Alicia Elena Pérez Duarte, *Derecho de Familia*, México: FCE, 1995, pp. 297 y 298.

<sup>128</sup> En su decimoprimer reunión de 1992; Ver NATIONS UNIES. *Discrimination à l'égard des femmes: la Convention et le Comité*. Colección Droits de l'homme, ficha de información 22, Ginebra, 1995, pp. 32 y 33.

<sup>129</sup> Objetivos estratégicos L.6 y L.7, respectivamente.

La Ley Federal del Trabajo prohíbe expresa y detalladamente el trabajo de los menores:<sup>130</sup>

1. De 14 años en absoluto.
2. De 15 años en buques.<sup>131</sup>
3. De 16 años, en: expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato; trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres, ambulantes, subterráneos o submarinos; labores peligrosas o insalubres, o superiores a sus fuerzas, y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal; establecimientos no industriales después de las diez de la noche; trabajos capaces de actuar negativamente sobre su vida, desarrollo, y salud física y mental; maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal.<sup>132</sup>
4. De 18 años, en: trabajos nocturnos industriales o fuera de la República, salvo cuando sean trabajadores especializados, o en los buques en calidad de pañoleros o fogoneros.<sup>133</sup>

Esta Ley sanciona con multa al patrón que viole esas prohibiciones, ordena que el reglamento interior de trabajo de cada empresa disponga cuáles son las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que deben tener las trabajadoras embarazadas, y obliga a los inspectores del trabajo a vigilar especialmente el cumplimiento de estas normas. También exige que un médico certifique su aptitud para el trabajo y que se sometan a los exámenes médicos periódicos ordenados por la misma Inspección.<sup>134</sup>

El derecho a ser protegido de todo tipo de peligros que puedan afectar la salud física o mental, el normal desarrollo o el ejercicio del derecho a la educación, está definido en la Ley de protección de tal manera que puede tomarse como punto de partida de normas que:

1. En el ámbito local, hagan efectivas las obligaciones de los padres o tutores, o de cualquiera que tenga a su cargo el cuidado de una persona menor de 18 años de: protegerlo contra, y enseñarlo a defenderse de, toda forma de abuso.

<sup>130</sup> Artículo 135.

<sup>131</sup> Artículo 191.

<sup>132</sup> Artículo 267.

<sup>133</sup> Artículos 22, 23 y 191.

<sup>134</sup> Artículos 173 a 176, 423, 501 y 541.

2. En el ámbito federal establezcan los tipos penales necesarios para sancionar la explotación, el secuestro y la trata como parte de los delitos cometidos por la delincuencia organizada.

La Ley indica que debe darse la necesaria coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales para la prevención y la persecución eficaz de esos delitos que cometen las mafias, y uno de sus títulos se dedica a los medios de comunicación y obliga a las autoridades a verificar que éstos: difundan información y materiales de interés para los menores de 18 años de conformidad con lo establecido en el artículo 3 constitucional y en la CDN; promuevan el conocimiento y el ejercicio de los derechos humanos; eviten transmisiones nocivas para el desarrollo y el bienestar de niños, niñas y adolescentes.<sup>135</sup>

Finalmente, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, protege en algo a los niños cuando dispone que es aplicable a aquellos casos en que tres o más personas se organicen, en forma permanente o reiterada, con el fin o el resultado de cometer delitos ya previstos en los códigos penales, entre los que están el secuestro y el tráfico de menores.<sup>136</sup>

En las sociedades se ha comenzado a aceptar la integridad de los niños como personas, y desde muchos espacios se demanda que se deje de abusar de ellos; pero la doctrina jurídica se mantiene a la zaga de ese proceso evolutivo. Si, a partir del reconocimiento de la infancia, se ha admitido que es justo que se ataque su libre desarrollo, es necesario inhibir y sancionar jurídicamente la intromisión abusiva y prepotente de los abusos del poder adulto; la criminología contiene ya razonamientos que auxilian en la formulación de normas protectoras, a partir de dos conceptos a los que ya se alude al inicio de este estudio, como partes de la doctrina de la protección integral: el abuso de poder y la asimetría de edad.

El diseño de un abanico de normas protectoras debe considerar que se dificulta enormemente perseguir los hechos delictivos que afectan a los niños y a los jóvenes porque hay un grado muy alto de ocultamiento y de silencio, de las familias, de la sociedad y de las mismas víctimas que atiende, no solamente a añejos prejuicios morales, sino también a cambios estructurales empujados por la

<sup>135</sup> Artículo 43.

<sup>166</sup> Artículo 2.

globalización. Además, desde el punto de vista jurídico, es necesario tomar en cuenta en lo que se refiere, tanto a la protección de las víctimas durante los procesos judiciales, como a la determinación del daño a reparar, que dichas víctimas sufren secuelas; adolecen de desequilibrios físicos y psíquicos que les dejan, tanto el abuso sexual como la victimización-culpabilización incrementada por los propios órganos de procuración y administración de justicia, así como por las familias y la sociedad.<sup>137</sup>

El ejercicio de este derecho impone la revisión de las normas de asistencia social, las relativas a la intervención del Ejecutivo en materia de violencia intrafamiliar, los códigos penales y civiles adjetivos y sustantivos, y las leyes de educación y de salud.

## **Derecho a la identidad**

Este es un derecho conformado por otros: los derechos a adquirir un nombre y apellidos desde el nacimiento y a conservarlos, a tener una nacionalidad y a conocer los propios orígenes, a la propia cultura, y a las relaciones familiares.<sup>138</sup>

Los niños tienen, durante su desarrollo, una necesidad que resulta fundamental para la conformación de su personalidad: la de ir construyendo su historia. Este requerimiento está estrechamente ligado al ejercicio de la maternidad y la paternidad, a la convivencia familiar y al reconocimiento de su nacionalidad y su ciudadanía. Pero, además, el ejercicio de otros derechos –a la educación, a la salud...– está vinculado al de la identidad, y a una fundamental razón de ser del grupo familiar: la crianza de los hijos, la cual debe darse en respeto de sus derechos, uno de los cuales es el de tener relación con ambos progenitores.

En otros momentos de este trabajo se han tocado la mayoría de tales derechos y necesidades. Cabe aquí referirse a la cuestión de la paternidad, ya que la falta de ejercicio de ésta constituye un problema muy común en México y en las mismas leyes los padres no quedan

<sup>137</sup> Para un acabado conocimiento de esta problemática debe consultarse Elena Azaola.

<sup>138</sup> Véanse artículos 7 y 8 de la CDN.



comprometidos, tanto como las madres, al reconocimiento, los cuidados y la manutención de sus hijos, con lo que se abona al crecimiento de uno que ya es grave problema social en México, consistente en que en un muy alto porcentaje de las familias mexicanas –que actualmente tienen jefatura femenina– los padres están ausentes de la vida de los niños que hay en ellas.

El ejercicio del derecho a la vida, entendida ésta, no como la mera supervivencia, sino como el desarrollo<sup>139</sup> implica, forzosamente, que cada niño y cada niña tengan una calidad de vida adecuada para lograr su crecimiento pleno en todos los sentidos: físico, mental, espiritual, moral y social,<sup>140</sup> y corresponde:

1. A los progenitores proporcionarles, en la medida de sus posibilidades y recursos económicos, las condiciones de existencia que les sean necesarias para alcanzar ese crecimiento.
2. A los Estados auxiliarlos a fin de que los derechos a la vida y a una calidad de vida adecuada sean una realidad, mediante programas asistenciales, de nutrición, vestuario y vivienda. Es parte de las obligaciones correlativas de este derecho, la que tienen los Estados de tomar las medidas necesarias para asegurar el pago de las pensiones alimenticias, tanto cuando las personas obligadas vivan en territorio nacional, como cuando radiquen en el extranjero.<sup>141</sup>

Por lo demás, la falta de protección de este derecho a la identidad de todos los niños en lo que se refiere a la paternidad contraría gravemente el principio de igualdad y violenta el derecho a la no discriminación respecto del cual la CDN impone la obligación de tomar todas las medidas necesarias y eficaces para proteger a la infancia de cualquier tipo de segregación o castigo en virtud de la condición, las actividades y las opiniones o las creencias de sus progenitores, tutores o familiares.<sup>142</sup> Cuando se niega el derecho a ser reconocidos a los niños nacidos fuera de matrimonio, se violenta también estos preceptos.

La ONU ha emitido su opinión en el sentido de que el niño que ha sido privado de alguno de los elementos de su identidad, tiene derecho a que el “Estado le preste la asistencia y protección apropiada

<sup>139</sup> Así se establece en el artículo 6 de la CDN.

<sup>140</sup> En los términos del artículo 27.1 de la misma CDN.

<sup>141</sup> Artículo 27, párrafos 2, 3 y 4 de la CDN.

<sup>142</sup> Artículo 2.

das con miras a [reestablecerla] rápidamente...” y considera que entre las medidas que constituyen esa asistencia apropiada está la de “dar acceso a pruebas genéticas para establecer el parentesco”.<sup>143</sup>

El derecho a la identidad y el principio de paternidad responsable, son tratados en la Ley de protección como fundamentos de un deber que tienen padre y madre por igual de registrar o reconocer a sus hijos, independientemente de las circunstancias de su nacimiento, ya que:

1. Se establece que uno de los elementos del derecho a la identidad es el también derecho de tener los apellidos de los padres desde que se nace, y se propone que en las entidades federativas, “a fin de que niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, [se] disponga lo necesario para que la madre y el padre los registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento”.<sup>144</sup>
2. Se da corresponsabilidad a los dos progenitores en el cumplimiento de los deberes de: proporcionar una vida digna a los hijos, satisfacer sus necesidades de alimentación (que abarcan las de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación) y apoyar el pleno y armónico desarrollo de su personalidad. Se expresa que tal corresponsabilidad no debe verse impedida por el hecho de que los progenitores no vivan en el mismo hogar.<sup>145</sup>

Con estas disposiciones se crea la base necesaria para que se revierta la actual normatividad que dificulta enormemente a los hijos exigir el reconocimiento de paternidad y el cumplimiento del deber alimentario, privilegiando muchas veces la protección de supuestos derechos de los adultos que causan un grave daño social, además de daños personales con frecuencia irreparables, en detrimento de los derechos de los niños, en un país en donde hay un enorme porcentaje de familias de las que solamente la madre se hace responsable.

Hoy en día, esta necesidad es desatendida por leyes que protegen el interés que tienen los adultos de ocultar los datos sobre filiación, maternidad o paternidad, y de conformidad con el cual se va

<sup>143</sup> *Manual de aplicación...*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>144</sup> Artículo 22.

<sup>145</sup> Artículos 9, 12 a 15, 21, 37 y 40.

imponiendo a los niños una construcción mentirosa de su identidad. La reivindicación de este derecho se enfrenta en parte a un discurso que ya no se sostiene desde el punto de vista lógico-jurídico, mediante el cual se pretende seguir defendiendo los intereses ilegítimos de adultos que no quieren asumir su paternidad o que insisten en que lo fundamental es *proteger el honor de las familias*;<sup>146</sup> también, aunque en menor medida, se opone a ella el que algunas mujeres optan por ejercer su derecho a procrear libremente sin cuidar, al hacerlo, la preservación del derecho de los niños a la identidad.<sup>147</sup>

En el ámbito local estatal, el código civil, la ley del registro civil, así como la Constitución, son las normas que, en primer lugar, deben contener reglas de filiación tendentes a asegurar en parte el cumplimiento de este derecho.

## Derecho a participar

Este derecho involucra las libertades de pensamiento, conciencia, religión, asociación, expresión y reunión, así como los derechos a opinar, a ser escuchado y a estar informado, tanto para participar, como para protegerse de peligros y apoyar su sano desarrollo. Varios aspectos son indispensables para hacer efectivas estas garantías:

1. Dar oportunidad a los menores de edad de ser escuchados en todo procedimiento judicial que les afecte. Esto implica, no solamente que es necesario ordenar que sean escuchados, sino disponer que se atienda, en las reglas procesales, a las necesidades específicas de los niños como testigos, víctimas o personas con interés jurídico en un proceso, derivadas de su dependencia y vulnerabilidad, sus diferencias emocionales, mentales y

<sup>146</sup> Que en realidad es el de los varones, el cual, si acaso es tan importante como para soslayar, en su beneficio, un bien jurídico como el de la identidad de las personas, ya fue ultrajado por ellos mismos con el engaño.

<sup>147</sup> No se incluye aquí a los casos en que se recurre a la inseminación artificial entre personas que no están involucradas en una relación de pareja, en los cuales sí tiene que darse un tratamiento diferente a la paternidad y debe buscarse el respeto del derecho a la identidad de manera que no incluya el reconocimiento del padre pero que tampoco implique el ocultamiento del origen.

- cognitivas con los adultos, la percepción que pueden tener de la moralidad adulta, sus peculiaridades en cuanto a memoria, atención y percepción del tiempo.<sup>148</sup>
2. Ofrecerles, diferenciados por género, elementos de autovaloración como herramientas para que puedan evitar abusos, lo cual está contemplado, respecto de las niñas, entre los objetivos estratégicos adoptados en la Conferencia de Beijing.
  3. Ampliar el concepto de ciudadanía a fin de que incluya la posibilidad de expresar la voluntad política de manera que ésta no quede restringida al voto, para así permitir a los niños opinar sobre la vida política, social y económica del país, y obligar al Estado a darles una respuesta fundada.

El ejemplo que, a propósito de la exclusión de los niños, se expone en el capítulo primero de este trabajo no fue escogido al azar; se refiere al lenguaje porque el lenguaje está estructurado por los adultos y funciona en el mundo adulto, de manera que es ajeno a los niños cuando nacen y mientras no logran adoptarlo como herramienta que los *empodera*; pero, además, por medio de él se les identifica, tanto jurídica como coloquialmente, con el vocablo *menor*, que significa ser menos que algo o que otro. Esto explica Alicia Elena Pérez Duarte quien se pregunta, entonces, ¿qué valores se pueden inculcar partiéndose del menosprecio?, ¿qué comportamiento se puede exigir de un ser humano que se ha identificado como menos, lo menor, lo más bajo?, y dice: “un límite indispensable al poder de los adultos es precisamente el cambio en el lenguaje jurídico mediante el reconocimiento de la personalidad de quienes no han alcanzado la mayoría de edad, pero que son sujetos de derechos y responsabilidades en tanto que seres humanos,” abandonando, para ello, el “vocablo *menor* con el que se les identifica”.<sup>149</sup>

El COCDN ha insistido en que el niño debe ser considerado siempre como sujeto activo de derechos. La ONU ha expresado parecer en el sentido de que la CDN no da “al niño el derecho de autodeterminación, pero sí el de participar en la toma de decisiones [y] al hacer hincapié en la *evolución de las facultades*<sup>150</sup> subraya la necesidad

<sup>148</sup> Véase, Margarita Griesbach, “La importancia de la denuncia por delitos contra la infancia”, ponencia presentada en el Foro *Va por la Infancia*, Monterrey, Nuevo León, 29 de abril de 2005.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>150</sup> Artículos 5 y 14.

de respetar esta evolución en cada toma de decisión.”<sup>151</sup> Para el Comité es fundamental: que se estudien “nuevas formas de alentar a los niños a expresar sus opiniones y de asegurar que esas opiniones se tomen debidamente en consideración en los procesos de decisión que conciernen a su vida, en particular en la escuela y la comunidad local...”; que se ponga empeño “en promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y en la vida social, así como en el disfrute efectivo de sus libertades fundamentales, incluidas las de opinión, de expresión y de asociación, [las cuales] sólo deberían ser objeto de las restricciones previstas por la ley y que fueran necesarias en una sociedad democrática...”; y que “se reconozca el derecho del niño a ser escuchado y a que se tengan en cuenta sus opiniones en los procedimientos judiciales o administrativos que le conciernen...”.<sup>152</sup>

El COCDN también ha expresado que las legislaciones de los países deben proteger este derecho de participación, para lo cual “deben incluir disposiciones que [lo] defiendan en el terreno informal de la vida familiar, en el ámbito de las diferentes formas de cuidado alternativo del niño privado de su entorno familiar, en la vida escolar y comunitaria y, de manera específica, en todos los procedimientos judiciales y administrativos que afecten...” a niños.<sup>153</sup> En el *Manual de preparación de informes sobre los derechos humanos de 1998* se indica que las legislaciones nacionales deben garantizar a los niños oportunidades reales para decir lo que piensan, ser escuchados e influir en la toma de decisiones.<sup>154</sup>

UNICEF hace ver que la CDN “no fija una edad mínima para el derecho del niño a expresar sus opiniones libremente. Es evidente que el niño puede formarse un juicio desde muy pequeño...”;<sup>155</sup> esto implica el deber de los adultos de desarrollar mecanismos y habilidades que les permitan escuchar y entender su parecer. Como se dice en la Declaración de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia,<sup>156</sup> “se debería preparar al niño para vivir responsablemente en una sociedad libre”. En este sentido, como parte del derecho a participar, el derecho a la información se hace ejercible en la Ley de protección

<sup>151</sup> *Manual de aplicación...*, *op. cit.*, p. 151.

<sup>152</sup> Francia OFII, Add.20, párrafos 7 y 23; República de Corea OFII, Add.51, párrafo 26.

<sup>153</sup> Tomado de *Manual de aplicación...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>154</sup> Página 462.

<sup>155</sup> *Manual de aplicación...*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>156</sup> De 1990. *Ibidem*, p. 153.

mediante la obligación del Estado de establecer políticas que lleven a que los niños y los jóvenes estén informados de todo aquello que les pueda ayudar en su desarrollo y a que se protejan a sí mismos de peligros que puedan afectar dicho desarrollo, su salud o su vida. La visión prepotente que los adultos tenemos de los niños, la cual lleva a pensar que no tienen capacidad para conocer y entender los peligros que les acechan, ha llevado a que los dejemos crecer sin prepararlos para evadir ni enfrentar esos peligros. El aumento de los embarazos adolescentes, o el de los casos de VIH-Sida entre jóvenes, son una prueba palpable y dolorosa de que esto es cierto.<sup>157</sup>

Otro elemento del derecho a participar está constituido en la Ley mencionada por el derecho de niños y jóvenes a expresar parecer respecto de los asuntos que los afecten,<sup>158</sup> y a que dicho parecer sea tomado en cuenta en el contenido de las resoluciones de toda índole que puedan tener cualquier consecuencia respecto de ellos. Este derecho se refiere, en dicha Ley, a todos los ámbitos en los que viven: la familia, la escuela, la sociedad o cualquier otro, sin más limitaciones que las que establece la Constitución y dicta el respeto de los derechos de terceros.

La protección de este derecho pasa por la Constitución y por el resto de las normas estatales, particularmente las civiles y penales, a fin de que los niños y los jóvenes lo tengan asegurado en toda oportunidad y todo espacio de su vida.

## **Derechos a la legalidad y a ser protegido de injerencias arbitrarias**

La Constitución General de la República confirma el principio de igualdad ante la ley de todas las personas y prohíbe la discriminación que atienda a la edad;<sup>159</sup> esta disposición abarca, sin lugar a dudas, al respeto de las garantías procesales. Si esto se acepta es fácil percibir cómo, entonces, el derecho a la legalidad ha estado reconocido constitucionalmente por igual, sin distinciones en razón de la edad, para todas las personas que estén en el territorio mexicano, en un marco

<sup>157</sup> Artículo 40.

<sup>158</sup> Artículos 38, 39 y 41.

<sup>159</sup> Artículo 1.

protector de los individuos frente a posibles abusos del Estado. Este derecho está protegido por la misma Constitución de la siguiente manera:

1. Prohíbe privar de libertad y de derechos sin que medie un juicio seguido ante tribunales, así como imponer penas que no estén previamente determinadas para cada delito ni atender, en ese sentido, a la analogía.<sup>160</sup>
2. Deja como exclusiva de la autoridad judicial la capacidad de ordenar la detención de una persona; exige que previamente exista, de manera fundada, el cuerpo de un delito sancionado con prisión que se le impute; obliga a poner al detenido inmediatamente a disposición de un juez.<sup>161</sup>
3. Reconoce el derecho de todas las personas a que los tribunales les administren justicia y a que tales tribunales sean independientes.<sup>162</sup>
4. Ordena que no se someta a prisión preventiva a nadie que no esté indiciado por delito que merezca pena corporal, y que los menores de edad serán “tratados” –es decir, sometidos a pena corporal– en establecimientos especiales.<sup>163</sup>
5. Establece a detalle los requisitos de una detención legal: sus términos, formalidades y razones posibles, y dice algo de suma importancia para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley penal y la intervención que a su respecto debe hacer el poder legislativo: todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal... son abusos que serán corregidos por las leyes.<sup>164</sup>
6. Dispone las garantías procesales penales. Son las más relevantes para los fines de este estudio, las de: obtener la libertad bajo fianza si el delito que se le imputa no amerita más de 5 años de prisión; no ser incomunicado ni sometido a malos tratos ni torturas; no declarar en su contra y no ser presionado para que lo haga; saber en 48 horas quién lo acusa y de qué, de manera que

<sup>160</sup> Artículo 14.

<sup>161</sup> Artículo 16.

<sup>162</sup> Artículo 17.

<sup>163</sup> En el artículo 18, que se refiere a los lugares de imposición de prisión y que dice a la letra, en su penúltimo párrafo: *La federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.*

<sup>164</sup> Artículo 19.

pueda defenderse; interponer su defensa y ofrecer pruebas de su inocencia, para lo cual se le facilitarán todos los datos y las normas que requiera y el apoyo de un defensor, y se le oirá; ser juzgado en audiencia pública y dentro de un lapso claramente especificado.<sup>165</sup>

7. Restringe a la autoridad judicial la capacidad de imponer penas por la comisión de delitos.<sup>166</sup>
8. Prohíbe las penas infamantes, limita las instancias judiciales a tres e impide que se juzgue dos veces a la misma persona por el mismo delito.<sup>167</sup>

En la CDN se establece que ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales y que todos tienen derecho a la protección de la ley frente a tales injerencias.<sup>168</sup> Dispone que los estados velarán porque:

1. Ningún niño sea sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
2. No se imponga prisión sin posibilidad de excarcelación a menores de 18 años.
3. No se prive a ningún menor de edad ilegal o arbitrariamente de su libertad, y su detención o encarcelamiento sea el último recurso y dure lo menos posible.
4. Si se priva a un niño de su libertad se le trate humana y dignamente, se atienda a las necesidades que tenga por su edad, sea separado de los adultos y mantenga contacto con su familia.
5. Se ofrezca a todo adolescente que esté en conflicto con la ley penal asistencia jurídica y de otras índoles que sean idóneas; se le permita ejercer su derecho a defenderse e impugnar y se le juzgue con celeridad.<sup>169</sup>

Además, los Estados reconocen que cuando un niño sea señalado como infractor de una ley penal, acusado o declarado culpable, debe respetársele su dignidad, ayudársele a que aprenda a respetar derechos

<sup>165</sup> Artículo 20.

<sup>166</sup> Artículo 21.

<sup>167</sup> Artículos 22 y 23.

<sup>168</sup> Artículo 16.

<sup>169</sup> Artículo 37.



humanos de los demás, y tomarse en cuenta su edad –entre 12 y 18 años dice la doctrina interdisciplinaria– al imponérsele la sanción; y se comprometen a:

1. No sancionar a los niños por conductas que no estén tipificadas.
2. Garantizarles, cuando menos la presunción de inocencia, el derecho a estar informado de los cargos que se le imputan, asistencia jurídica y de otras índoles que requiera, el derecho a ser juzgados por un tribunal judicial –no administrativo– competente, independiente e imparcial, en juicios equitativos, el derecho a no autoincriminarse, la presentación de testigos de descargo en condiciones de igualdad, y que la sanción que corresponda si resultan culpables sea impuesta por una autoridad judicial.
3. Establecer leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para juzgar a los menores de edad a quienes se acuse de haber infringido la ley penal.
4. Disponer una edad mínima antes de la cual se presumirá que no tienen capacidad para infringir las leyes penales.
5. Aplicarles sanciones proporcionales y evitar la privativa de libertad.<sup>170</sup>

La Ley de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes desarrolla el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal<sup>171</sup> de tal manera que implica el reconocimiento de que las limitaciones que pone la Constitución Mexicana a los gobernantes respecto de la vida y la persona de los gobernados, también deben ser respetadas por los funcionarios públicos que ejerzan acciones de cualquier índole respecto de niños y jóvenes.

La Ley dispone lo necesario para que en todo México se asegure a todos, sin importar su edad, el ejercicio de las garantías procesales y otras que limitan la intervención del Estado en el ámbito privado de las personas. Particularmente los menores infractores, como son lla-

<sup>170</sup> Artículo 40. Cabe decir que el derecho a la protección contra injerencias arbitrarias protege la intimidad, la integridad y a la legalidad, que deben ser respetadas, atendiendo a una amplia interpretación, de la arbitrariedad de cualquier adulto –en la familia, en la escuela, en los espacios judiciales...–, consistente en malos tratos físicos o morales, invasiones a la intimidad y faltas contra las garantías constitucionales.

<sup>171</sup> Título cuarto.

mados por las leyes tutelares actuales, o adolescentes en conflicto con la ley penal, como se denominan en la Ley, requieren urgentemente que se les respeten esas garantías, ya que hasta ahora se ha actuado como si ellos no formaran parte de aquellos a quienes la Constitución se las reconoce. De ahí que se precise en la Ley cuáles son estas garantías interpretadas de conformidad con las características de niños y adolescentes, y se establezcan las líneas generales conforme a las que han de diseñarse en cada entidad federativa los sistemas normativos garantistas. Se puede decir que a este respecto la Ley es reglamentaria de los artículos constitucionales relativos a las garantías procesales y de los que limitan la actuación de las instancias de impartición y procuración de justicia, y de policía.

La Ley, así, atiende a uno de los aportes más avanzados de la teoría latinoamericana relativa a los derechos de niños, niñas y adolescentes. A este respecto cabe hacer ver que no deben confundirse imputabilidad y responsabilidad, ya que justamente ha sido la idea de la irresponsabilidad penal de los niños la que dio lugar a que se afirmara durante mucho tiempo que los adolescentes no podían cometer delitos. Lo negativo de esta convicción es que sí los cometen y, cuando lo hacen, los juzga un juez que no es penal, se les sigue un proceso que es administrativo sin las garantías procesales, y se les imponen penas –medidas– que no son penales, sino tutelares. Es decir, se violan todos los derechos constitucionales que asisten –sin distinción de ninguna suerte dictada por la Constitución– a quien infrinja las leyes penales mexicanas.<sup>172</sup>

Imputabilidad sería, según el *Diccionario jurídico mexicano*, la “capacidad, condicionada por la madurez y salud mentales, de comprender el carácter antijurídico de la propia acción u omisión y de determinarse de acuerdo con esa comprensión”, y desde luego que no se puede atribuir imputabilidad a una persona menor de edad.

En cambio, responsabilidad es, de acuerdo con el mismo diccionario, “el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito”. Eso ya está aceptado ahora por el sistema jurídico mexicano, puesto que se sanciona a los menores de edad que cometen infracciones a la ley penal. Lo único que se pretende en la Ley es dejarlo escrito y, a partir de ello, sentar las bases para que la sanción se dé en respeto de las garantías constitucionales.

<sup>172</sup> Más a este respecto se puede ver en: *Bases para una legislación de la infancia en México*, UNICEF.

Esto va con la idea de que los derechos y las garantías de los niños y la prevalencia de sus intereses implican también responsabilidades de su parte, sólo que, debido a su característica de personalidades en formación, el reproche de sus comportamientos punibles es menor que el que se hace a los adultos en razón de las mismas infracciones.

También es muy valioso que la Ley deja bajo su tutela a quienes no hayan cumplido los 18 años y hace una diferenciación entre niños –hasta los 12 años– y adolescentes. Esta separación tiene consecuencias después en el resto del cuerpo de la norma: en cuanto se refiere a las formas diferenciadas en que niños, niñas y adolescentes han de ser atendidos para asegurarles el ejercicio de sus derechos dependiendo de su grado de desarrollo, y en lo que toca al grado de autonomía que, en función de su madurez, van adquiriendo para ejercerlos directamente.

Particularmente importantes son esas consecuencias en materia de responsabilidad penal, ya que la Ley establece que todo menor de 18 años es inimputable, pero no desconoce que los adolescentes pueden ser responsables de infracciones a las leyes penales, y determina las reglas rectoras de la aplicación de la justicia en su caso.

Con base en estas premisas, la Ley desarrolla una amplia gama de derechos a los que da contenido, que están estrechamente relacionados entre sí y forman ese cuerpo compacto e indivisible, inseparable, constituido por los derechos humanos. De entre ellos se hará referencia a los que han de ser tutelados, de manera directa, por un sistema penal juvenil.

El derecho a la protección contra injerencias arbitrarias reconocido en la CDN, se ve desarrollado en la Ley como el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal,<sup>173</sup> e implica el reconocimiento de que las limitaciones que pone la Constitución Mexicana a los gobernantes respecto de la vida y la persona de los gobernados, también deben ser respetadas por los funcionarios públicos que ejerzan acciones de cualquier índole respecto de niños y jóvenes.

A partir de tal aceptación, la Ley dispone lo necesario para que en todo México se asegure a todos, sin importar su edad, el ejercicio de las garantías procesales y otras que limitan la intervención del Estado en el ámbito privado de las personas. Particularmente los me-

<sup>173</sup> Título cuarto.

nores infractores, como son llamados por las leyes tutelares actuales, o adolescentes en conflicto con la ley penal, como se denominan en la ley, requieren urgentemente que se les respeten esas garantías, ya que hasta ahora se ha actuado como si ellos no formaran parte de aquellos a quienes la Constitución se las reconoce.

De ahí que se precise en la ley<sup>174</sup> cuáles son estas garantías interpretadas de conformidad con las características de niños y adolescentes, y se establezcan las líneas generales conforme a las que han de diseñarse en cada entidad federativa los sistemas normativos garantistas.

La Ley ordena, en primer lugar, que las normas protejan a los menores de edad de cualquier injerencia arbitraria o contraria a sus garantías constitucionales o a los derechos reconocidos en [la misma Ley] y en los tratados, suscritos por México. En seguida establece cuáles serán las bases dispuestas en las normas para asegurar que niños, niñas y adolescentes:

1. No sean sometidos a torturas, malos tratos, penas degradantes, inhumanas o crueles.
2. No sean ilegal ni arbitrariamente privados de libertad, sino conforme a la legalidad y con respeto de las garantías de audiencia, de defensa y del debido proceso legal reconocidas en la Constitución.
3. Sean sancionados con privación de libertad solamente cuando se haya comprobado que cometieron un delito grave, por el periodo más breve posible –que, sin embargo, no ignore los casos de delincuencia organizada en que no haya adultos– y atendiendo al principio del interés superior de la infancia antes explicado. Se atienda al principio de proporcionalidad entre delito y sanción y se les aplique, de preferencia: cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, cuidados en hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional, y otras penas alternativas. En otros países latinoamericanos, como en Costa Rica en donde hay poquísimos adolescentes en prisión, existe un catálogo que incluye, como sanción reeducativa, la reparación del daño.
4. No sean sancionados con privación de libertad por el solo hecho de estar en la calle o vivir abandono o pobreza.

<sup>174</sup> Artículos 44 a 47.

5. Reciban dicha privación en lugares distintos de los destinados a adultos.
6. Sean atendidos, en los procedimientos y las instituciones que conozcan de las infracciones a las leyes penales cometidas por ellos, por ministerios públicos y jueces especializados.
7. Tengan garantizada la asistencia jurídica y cualquiera otra idónea para su defensa y la protección de sus derechos, así como la presencia de las personas responsables de su crianza.
8. Mientras sufren privación de libertad tengan asegurados el respeto de sus derechos humanos y de su dignidad, y el contacto con su familia cuando ello no afecte el interés superior de la infancia.
9. Los procedimientos mediante los cuales se les juzgue respeten las garantías procesales constitucionales antes mencionadas, particularmente las de: presunción de inocencia, celeridad, defensa, contradicción, oralidad, y no ser obligado a carearse.

Se puede decir que la Ley es reglamentaria de los mencionados artículos constitucionales relativos a las garantías procesales y de los que limitan la actuación de las instancias de impartición y procuración de justicia y de policía.

Este es un derecho que se verá protegido mediante un sistema de justicia penal juvenil con leyes específicas a su respecto.

## CAPÍTULO TERCERO

# La organización jerárquica de las normas mexicanas y la necesidad de legislar en los ámbitos locales

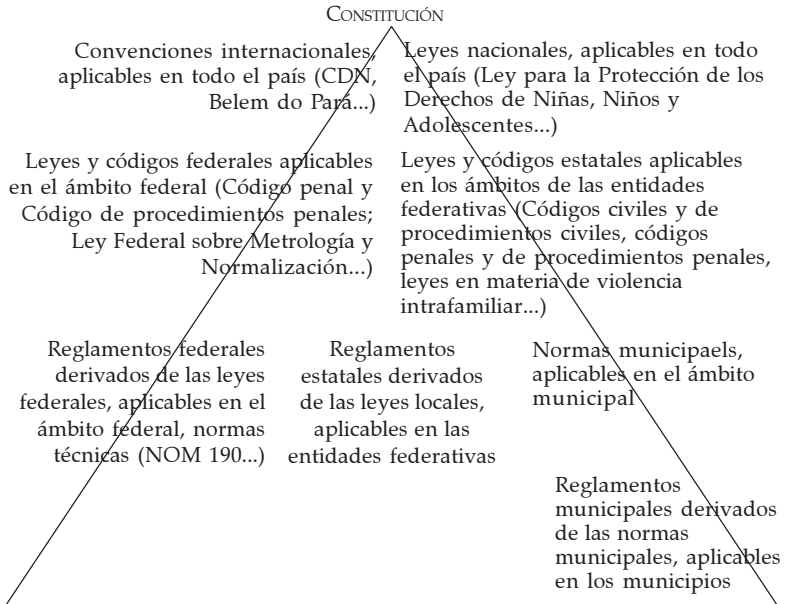
De conformidad con los postulados doctrinales sobre la infancia y con los cinco principios antes explicados, niños, niñas y adolescentes son personas a las que las normas superiores mexicanas reconocen el derecho a que su desarrollo sea protegido integralmente y frente a las cuales los adultos tienen obligaciones concretas; son lo que Cillero llama, atinadamente, “personas... portadoras de demandas sociales y sujetos de derecho”.<sup>1</sup>

La Constitución Mexicana, los compromisos internacionales del Estado y la Ley de protección tutelan, como ya se ha visto, los derechos de los niños de una manera muy completa, y deben ser cumplidos por los jueces en todo el país aun en contra de las leyes locales; sin embargo, es claro que dicho cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a las convenciones internacionales, ofrece problemas técnicos que es necesario resolver, y para hacerlo resulta indispensable la tarea legislativa. Esto se debe a que el marco jurídico mexicano tiene una gran complejidad: está integrado por:

1. Un conjunto de leyes superiores entre las que están los tratados.
2. Las normas que regulan la gestión federal.
3. Treinta y dos órdenes jurídicos estatales que norman la vida en las entidades federativas.
4. Las regulaciones municipales.

Entre estos espacios normativos existen relaciones de subordinación como enseguida puede verse.

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 18.



Así las cosas, derivado tanto de este orden constitucional mexicano como de las disposiciones internacionales,<sup>2</sup> el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional corresponde a todo el Estado mexicano en los tres órdenes de gobierno: a los poderes Ejecutivo, Legislativos y Judiciales federal y de las entidades federativas, y a las autoridades municipales, así como a los ciudadanos.

De ahí que los funcionarios públicos de todos esos órdenes de gobierno con frecuencia se ven sujetos, por un lado a las normas superiores y, por otro, a una legislación secundaria compuesta por códigos y leyes federales y locales contrarios a las convenciones y que no protegen los derechos humanos. Existe una dualidad normativa que dificulta mucho la aplicación de las normas internacionales, particularmente a los funcionarios de los ámbitos de procuración e impartición de justicia cuando atienden controversias en las que cada parte en conflicto se considera protegida por la ley, pero de manera contradictoria: los niños y las niñas por las normas internacionales, y quienes violan sus derechos humanos por normas mexicanas contra-

<sup>2</sup> Artículos 133 Constitucional y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

rios a ella. Aunque no cabe duda que tienen primacía las primeras, hay dos razones por las cuales, sin el trabajo previo de los poderes legislativos, se impide o dificulta muchas veces que los funcionarios tengan la argumentación suficiente para justificar su aplicación.

- a) En primer lugar está la forma del federalismo mexicano. La Constitución Mexicana ha dejado a los congresos locales, como materias de su sola incumbencia, la civil, la penal y otras que protegen los derechos humanos de las personas en su vida cotidiana y común. De esta manera, cuando el Ejecutivo federal cumple su atribución exclusiva de celebrar tratados que tocan dichas materias, apenas está sentando bases generales de una futura tarea de los legislativos locales. Si se entendiera la atribución presidencial de celebrar tratados sin respetar el paso consecutivo que deben dar estos legislativos, se estaría apoyando la invasión de competencias.
- b) En segundo lugar cabe reconocer que, por su naturaleza y la forma compleja que tiene su adopción, particularmente cuando son multilaterales, los tratados son menos precisos y concretos que los códigos, y los funcionarios públicos, particularmente en los casos de controversias, tienen dificultades técnicas para oponerlos a normas locales muy específicas y detalladas que les son contrarias.

Por eso es primordial adecuar las leyes a las convenciones, lo cual implica, dada la organización jurídica de México, la revisión y la modificación de varias leyes nacionales,<sup>3</sup> de un universo muy extenso de leyes y códigos estatales, y de los reglamentos, así como las

<sup>3</sup> Cuando menos la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de población, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Salud y la Ley General de Educación y, quizá la Ley Agraria, así como la ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que puede ser mejorada. El tema de los derechos de los niños es transversal a toda la estructura del país, y en algún momento no lejano será necesario observar, desde la óptica de la infancia, por ejemplo, los presupuestos públicos o los programas asistenciales o, como ya se dijo antes, la misma Constitución en materia de ciudadanía, desde la óptica de la protección integral. A lo largo de este trabajo se han tocado solamente las normas protectoras que contienen las leyes superiores; cabe comentar que esas leyes también adolecen de algunas deficiencias que ameritan ser subsanadas.



disposiciones municipales que derivan de esas normas.<sup>4</sup> Resulta indispensable que los poderes legislativos revisen la normatividad secundaria a la luz de la Constitución General y de los compromisos internacionales de México, y realicen las adecuaciones necesarias para facilitar, al resto de los poderes y funcionarios, el cumplimiento de los acuerdos internacionales.

Dicho de otro modo, toca a los poderes legislativos dar el paso más importante y certero para lograr una plena exigibilidad de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en México, mediante la creación de un cuerpo normativo que tutele esos derechos.

En los últimos diez años, los mecanismos internacionales encargados de dar seguimiento a los compromisos adquiridos en materia de derechos de los niños, han insistido ante el Estado mexicano en que realice las modificaciones que son todavía necesarias en la legislación, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, y en la forma como los funcionarios públicos entienden y tratan a las personas menores de 18 años en México. Estas modificaciones deben tener como ejes conductores al contenido de los compromisos internacionales y al principio del *interés superior de la infancia*, y tienen que partir de la construcción teórica aportada por la doctrina de la *protección integral de los derechos de los niños*, que surge y se desarrolla a partir de que fue redactada la CDN.

En un Estado democrático como el mexicano es impostergable que el sistema jurídico tutele los derechos humanos de todas las personas de la manera más cercana posible al ideal igualitario acordado por todas las naciones del mundo en la DUDH; por ello la reforma de las leyes de México para que atiendan a la perspectiva de la protección integral de los derechos de la infancia es un imperativo. En este documento se realiza un esfuerzo teórico-jurídico por apoyar el proceso legislativo que produzca esas reformas; pero cabe reconocer que no se está más que traduciendo y organizando las demandas de la sociedad civil, expresadas por los organismos no gubernamentales y otras instancias desde hace ya varios lustros.

Una fuente de derecho, en sentido lato, está constituida por “los hechos, la doctrina y las ideologías que en modalidades diversas

<sup>4</sup> Aquí se analizan las leyes y los códigos más relevantes en materia de infancia, y se sugiere qué normas reglamentarias tendrían que revisarse para completar la secuencia de reformas protectoras de los derechos de los niños.

influyen sobre las instancias creadoras del derecho,<sup>5</sup> como la teoría de la protección integral de los derechos de la infancia, la cual se desarrolla a partir de determinados hechos que implican los cambios culturales a los que ya se ha hecho referencia. En su sentido técnico más preciso, son fuentes del derecho “los hechos o actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas”,<sup>6</sup> es decir, los procesos legislativos dispuestos en las constituciones y las leyes que regulan la actuación de quienes intervienen en ellos. Estos dos sentidos del concepto se complementan y permiten ver que, para la ciencia jurídica moderna, el proceso de formación de las leyes incluye, tanto los hechos sociales que orillan a considerar necesario que se cree o se modifique una determinada ley, como los actos legislativos que responden a tales hechos mediante esa creación o modificación.

La reivindicación de los derechos de la infancia ha recibido respuestas parciales, mayormente del ámbito internacional, a reivindicaciones sociales muy completas; ha sido más fácil que los gobiernos de los Estados los reconozcan en las convenciones antes de darles vigencia por medio de las leyes internas; y aunque esto no es suficiente, sí constituye un primer avance muy valioso porque recupera las demandas de grupos de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es decir, porque abarca esa versión lata de fuente, y porque los tratados tienen un alta jerarquía en los órdenes jurídicos internos, o sea, porque también forman parte de las fuentes formales.

México, al ratificar la CDN, reconoció la igualdad como principio rector, aceptó su contenido y su significado en lo que se refiere a niños, niñas y adolescentes tal como ahí está determinado, y se comprometió a darle vigencia en su territorio mediante, entre otros mecanismos, la toma de medidas legislativas necesarias para dar efectividad a todos los derechos de la infancia.<sup>7</sup> La de legislar ha sido, además, una recomendación formulada en las conferencias mundiales sobre la infancia.

Cabe, finalmente, decir que esta propuesta se refiere al análisis de las normas secundarias más relevantes de los ámbitos locales, sin que ello signifique que se está soslayando la necesidad de que, en un

<sup>5</sup> Diccionario jurídico..., *op. cit.*, p. 1478. Voz a cargo de Rolando Tamayo y Salmorán.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Tamayo cita, a este respecto, a C.K. Allen y N. Bobbio.

<sup>7</sup> Artículo 4.

segundo momento, se analicen y adecuen otras como aquellas que regulan, por ejemplo, a la juventud, al deporte o a la cultura, y como los reglamentos de trabajo y los de los centros escolares. Además, se tiene claro que no basta modificar las normas positivas para lograr la protección de la igualdad. *Modernizar* el contenido de las leyes internas, volverlas acordes con las instrumentos internacionales, apenas lleva a tutelar de manera igualitaria los derechos humanos, pero eso no implica que éstos puedan ser ejercidos automáticamente; se requiere, todavía, que la tarea del legislador sea secundada por quienes procuran justicia en las fiscalías y las procuradurías, y por quienes la impartan en los tribunales, así como por los abogados litigantes.

En el ámbito de la procuración y la impartición de justicia, la desigualdad por razones de edad ha sido tradicionalmente permitida –cuando no favorecida– y sus víctimas no han sido debidamente protegidas. Aunque esto se debe, en gran parte, a las deficiencias normativas, también hay que aceptar –y corregir– el hecho de que las prácticas jurídicas y las interpretaciones judiciales están basadas en visiones estereotipadas y anquilosadas de las personas y las instituciones. Muchos procuradores e impartidores de justicia, así como muchos juristas que producen argumentos interpretativos de los que aquellos echan mano, participan de una cultura en la que la desigualdad, como ya se vio en un principio, tiene aceptación social.

Pero la CDN preserva la integridad de los niños y la tutela de sus garantías procesales en el caso de que participen en procedimientos judiciales,<sup>8</sup> de tal manera que hoy, en el ámbito internacional, es una obligación jurídica el garantizarles el ejercicio del derecho a la legalidad en términos igualitarios.

<sup>8</sup> Artículos 16 y 40.

# MATRIZ MÍNIMA DE DATOS A CONSTATAR PARA VERIFICAR EL GRADO DE PROTECCIÓN LEGISLATIVA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS EN UNA DETERMINADA ENTIDAD

## ASPECTOS COMUNES A TODAS LAS NORMAS

---

Se utiliza un lenguaje de género (no discriminación entre niños y niñas) y acorde con la protección integral (no se utiliza el término menores, sino los conceptos niños, niñas y adolescentes).

---

Se incluye a la infancia como grupo social, y no como grupo vulnerable.

---

Se adopta una técnica legislativa apropiada (se da un uso adecuado de artículos transitorios; no se ordena la derogación, sino la adecuación o sustitución de normas contrarias a las nuevas normas superiores, y se prevén los lapsos de transición durante los cuales seguirán rigiendo las normas actuales; no se incluyen disposiciones que obliguen fuera de los ámbitos de aplicación, espacial, personal e institucional de la norma en cuestión, ni más allá de lo dispuesto en las normas superiores).

---

No se incluyen clasificaciones ambiguas de conductas que den pie para actuaciones institucionales discrecionales.

---

Se incluye una prevención en el sentido de obligar a cualesquiera servidores públicos (jueces, agentes ministeriales, encargados de prestar asistencia social, operadores de centros educativos o deportivos...) a escuchar la opinión de los niños en asuntos que les atañan.

---

Se determinan los derechos de la niñez como bienes jurídicos que están protegidos por encima de consideraciones y valores morales como la *unidad familiar a toda costa*, la honra, la castidad...

---

---

Se prevén, en todas las normas en donde se revela necesario, las formas como opera la corresponsabilidad del Estado con las familias, sobre todo las que viven en extrema pobreza, para garantizar el bienestar de los niños y el respeto de sus derechos, particularmente los de vivir en familia y alcanzar un sano desarrollo.

---

Se determina expresamente que es exclusiva competencia de los jueces, en todos los casos, decidir, previo juicio en el que también se escuche al niño, su separación de la familia.

---

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

---

Se reconocen los derechos de la infancia.

---

Se incluye el principio de igualdad, y se prohíben la discriminación por edad, por sexo y por lugar de procedencia, así como todas las formas de explotación y maltrato.

---

Se incluye a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, mediante una ampliación del concepto de ciudadanía.

---

Se delimitan rangos de edades de la infancia (12 años incumplidos) y la adolescencia (18 años incumplidos).

---

Se consigna un amplio concepto de ciudadanía que permite el ejercicio del derecho de participar a los menores de edad.

---

#### LEY DE SALUD

---

Se obliga al sector salud a atender a las víctimas de la violencia familiar y el maltrato infantil, y a crear programas de atención y rehabilitación de víctimas de esas formas de violencia, de trata y de prostitución forzada.

---

Se obliga a crear programas de prevención de embarazos adolescentes.

---

#### LEY SOBRE EL SISTEMA DE ASISTENCIA SOCIAL

---

Se incluye, entre las personas sujetas a la asistencia social, a menores de edad en estado de abandono o maltrato.

---

---

Se ordena que los fenómenos de violencia familiar y abandono de obligaciones familiares sean temas de los programas de investigación sobre problemas prioritarios de asistencia social.

---

Se hace a las víctimas de violencia familiar y maltrato infantil beneficiarias de servicios básicos de salud y asistencia social.

---

Existen las obligaciones de promover la paternidad y la maternidad responsables, y de brindar atención a la salud sexual y reproductiva de menores de edad.

---

Se obliga a crear albergues y centros de asistencia social para víctimas de violencia familiar y maltrato infantil.

---

#### LEY DE EDUCACIÓN

---

Se obliga a las autoridades a utilizar todos los medios educativos, incluidos los contenidos, y tanto en la educación formal como en la no formal, para fortalecer una cultura de no discriminación, fomentar la paternidad y la maternidad responsables, prevenir los embarazos tempranos y fortalecer una cultura de la no violencia en la familia y de respeto a los menores de edad.

---

Se obliga a las autoridades a garantizar la igualdad de oportunidades educativas y a promover la permanencia igualitaria en todos los niveles educativos.

---

#### LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

Se protegen, no grupos de niños por problemática, sino los derechos: de prioridad, a la no discriminación, a vivir con bienestar y alcanzar un sano desarrollo, a vivir sin violencia (a protección especial frente a peligros y agresiones), a la identidad (nacionalidad, nombre y apellidos, conocer los propios orígenes, la propia cultura), a vivir en familia y recibir cuidados alternativos en caso de desamparo familiar, a la salud, a la educación (a la preparación para el trabajo y la vida, al descanso, al juego, a la recreación y a las actividades culturales y artísticas, a las libertades de pensamiento, conciencia y religión, a participar (libertades de asociación, expresión, reunión, dar opinión en todos los asuntos que le conciernen y que sea escuchada), a la legalidad y a ser protegido de ingerencias arbitrarias, a la información.

---

---

Se definen los principios básicos a los que deben atender, tanto la interpretación y la aplicación de la ley, como el resto de la normatividad estatal y municipal: interés superior, autonomía progresiva, protección integral de derechos y tutela plena de garantías, igualdad y corresponsabilidad de instituciones y personas.

---

Se prevén mecanismos que hagan efectivo el cumplimiento de la ley y que faciliten el ejercicio de los derechos de la infancia, y se delimitan claramente las atribuciones y los deberes de todas las instituciones.

---

Se obliga a las autoridades a promover una cultura de respeto a niñas, niños y adolescentes en los ámbitos público y privado.

---

Se delimitan los ámbitos de aplicación de la ley: espacial, temporal y personal; y se crean las obligaciones de: adecuar a ella y a las demás normas superiores el resto del marco jurídico estatal, crear (o rediseñar) las instituciones idóneas para su cumplimiento, y diseñar y poner en marcha procedimientos y mecanismos concretos para hacer efectivos los derechos protegidos.

---

Se obliga a las autoridades a restituir los derechos, mediante medidas específicas, a niños que han sido privados de ellos.

---

Se obliga a las autoridades a escuchar a los niños y adolescentes, y a limitar la actuación de los adultos en su representación, a los mínimos necesarios y teniendo en cuenta su parecer. Existen las disposiciones y los mecanismos necesarios para que los niños tengan a su disposición elementos suficientes para gozar, de manera informada, las libertades individuales y su derecho a participar; para que se les tome en cuenta cuando se expresen en el ejercicio de esas libertades, y se utilicen los medios científicos y técnicos más avanzados que se conozcan a fin de recabar su opinión y mantenerlos protegidos de manipulaciones o interpretaciones subjetivas.

---

Se obliga a los medios a informar a los niños de lo que les sea útil para vivir y participar, y a darles oportunidad de expresar sus ideas.

---

Se ordena a las autoridades asegurar que los niños tengan posibilidades suficientes de juego y esparcimiento, y diseñar y poner en marcha los mecanismos idóneos para permitirles el ejercicio de estos derechos; se reiteran las prohibiciones laborales nacionales y se establecen mecanismos para evitar y sancionar la explotación laboral infantil.

---

---

---

Se reiteran los rangos de edades para niños (12 incumplidos) y adolescentes (18 incumplidos).

---

Se establecen medidas que aseguran a los niños la prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, en los programas de gobierno, en el diseño de presupuestos, en la definición de las políticas, en los servicios públicos y en el respeto de sus derechos en los procesos judiciales.

---

Se establecen las disposiciones conducentes a asegurar el respeto de los derechos de los niños, particularmente la legalidad, el derecho a la privacidad y las libertades fundamentales, en todos los espacios de la vida de los niños: en las instituciones de guarda, y en las educativas, en los procedimientos judiciales o administrativos (tanto en los que ellos son víctimas o terceros interesados, como cuando están sujetos a procedimientos por infracciones a las leyes penales), en las instituciones de aplicación de penas y en todos los espacios de su vida públicos y privados.

---

Se crean mecanismos de vigilancia y seguimiento de la aplicación de la ley, con participación ciudadana.

---

Se establece la obligación de disponer medidas apropiadas para garantizar la no discriminación por razones de pobreza, de necesidad de especial protección, de sexo, raza, edad, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento, o cualquier otra condición o circunstancia de los niños, de sus padres y/o de sus familias.

---

Se exige y asegura que los niños sean protegidos, por la familia y el Estado, de todas las formas de violencia en todos los espacios de su vida, y que sus agresores sean debidamente sancionados de conformidad con normas locales conducentes que dispongan penas idóneas y severas; se obliga a las autoridades a crear los mecanismos tendientes a prevenir, detectar –sobre todo de manera temprana– y atender, oportuna y eficazmente, a niños que sufren violencia, así como a conformar y poner en operación, como medio de coordinación institucional, un programa estatal para la atención integral del maltrato infantil.

---



---

Se garantiza el derecho a la atención y la prevención de la salud, y se establece su relación con el derecho al desarrollo, así como las obligaciones del Estado y la familia a su respecto.

---

Se asegura el ejercicio del derecho a la identidad en todas sus partes: a tener nombre y apellidos desde que se nace; a ser incluido en el registro civil; a conocer los propios orígenes; a gozar de nacionalidad; a pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión y lengua.

---

Se incluyen disposiciones y mecanismos tendientes a que los niños preferentemente vivan en familia, sea de origen o de cualquier otra índole que la sustituya, y a que no se les separe de la familia por razones de pobreza; a que, cuando haya razones graves justificadas para realizar la separación, medie la legalidad y no se dé la violación de otros derechos. Se determinan la responsabilidad del Estado a este respecto y en materia de apoyo a las familias de todas las características para que se fortalezcan sin violencia, así como su obligación de coordinarse con las autoridades de otros estados para evitar el traslado ilegal de niños y garantizar el cumplimiento de alimentos independientemente del lugar de residencia del progenitor. Se establecen las normas mínimas a las que deben atender las reglas de adopción en el código civil.

---

Se asegura el derecho a la educación sin discriminación, con reglas de legalidad en las instituciones de enseñanza y con contenidos idóneos para que los niños tengan, al terminar la escuela, capacidades laborales, independientemente de si continúan en el sistema educativo después de la educación obligatoria, así como sepan convivir sin violencia y con clara conciencia del respeto de los derechos humanos propios y de los demás.

---

**REGLAMENTO DE LA LEY ESTATAL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES**

---

Se disponen mecanismos claros y precisos para hacer cumplir la ley.

---

**DECRETO O REGLAMENTO DE LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL,  
O DE CRACIÓN DEL DIF ESTATAL**

---

Se incluye una prevención en el sentido de que son protegidos los derechos y no las personas, y de que debe atenderse a las convenciones en todos los mecanismos de atención y asistencia.

---

Se elimina la clasificación, la segregación o la adjetivización de niños y niñas (de la calle, con adicciones, abandonados...), la cual provoca discriminación.

---

Se da carácter transitorio a las medidas de asistencia social.

---

Se establecen mecanismos de coordinación, comunicación y vigilancia del sistema estatal con otras instituciones gubernamentales (particularmente el Ministerio Público y los juzgados) y no gubernamentales (sobre todo las de asistencia privada).

---

**NORMAS CIVILES**

**CUESTIONES COMPARTIDAS POR TODAS LAS NORMAS CIVILES**

---

Se da tratamiento de derecho público a las relaciones de familia disparejas.

---

Se separan las disposiciones relativas a niñas y niños de las concernientes a los incapaces.

---

Existe una prevención general en el sentido de que el interés superior de la infancia está por encima de toda consideración, como la referente a la honra familiar, incluida la de la preservación de la familia, y se da al juez atribución para actuar de oficio en los asuntos referentes a los menores de edad, y para decretar medidas que tiendan a proteger a los miembros de la familia, siempre regido por el interés superior del niño.

---

**CÓDIGO CIVIL**

---

Se establece en 18 años la edad mínima para que hombres y mujeres puedan casarse, y se otorga al juez, de manera exclusiva, la atribución de otorgar dispensa para hacerlo por debajo de esa edad. No se obliga al cónyuge menor de edad a contar con un tutor especial para poder solicitar el divorcio (administrativo, por mutuo consentimiento o contencioso).

---

---

Se incluye como causal de divorcio a la violencia familiar –también a la ejercida en contra de los hijos–, y se eliminan las sevicias y los malos tratos como causales. Desaparece el derecho de corrección.

---

Se da al Estado responsabilidad como deudor solidario de los alimentos, y se establece su obligación de perseguir al deudor original.

---

Se define una obligación alimentaria que incluye la protección de todos los derechos subsumidos en el derecho a desarrollarse plenamente hasta los 18 años, sin supeditarlos a ninguna condición. Se prevé que el monto de la pensión alimenticia que decida el juez debe cubrir siempre las condiciones mínimas de vida digna y satisfacción de los derechos fundamentales del niño.

---

Se define al abandono de manera que excluya a las carencias económicas como una de sus formas.

---

Existen la adopción simple, plena e internacional, y no se incluye la causal de ingratitud del adoptado para revocarla.

---

Se regula la procreación asistida.

---

Entre las reglas de filiación están las medidas que aseguran el reconocimiento de paternidad y maternidad en condiciones de igualdad a todos los niños, independientemente de las circunstancias familiares de su nacimiento, incluidas la reversión de la carga de la prueba, la aceptación del valor probatorio de la prueba biológica y la posibilidad de que los menores de edad reconozcan a sus hijos sin intermediación de la voluntad de un adulto.

---

Se prohíbe hacer anotaciones discriminatorias en las actas de nacimiento, y se eliminan conceptos como *legitimación* y *declaración judicial de ilegitimidad*.

---

#### CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

---

Se reconoce a niños y niñas capacidades de: actuar o participar de manera directa, solos o acompañados por representante pero con plena capacidad de hacerlo, en toda clase de juicios y asuntos que les afectan; y de manifestar voluntad u opinión en asuntos tales como la separación de sus padres, las declaraciones de minoridad, la aceptación, negativa, revocación o rendición de cuentas de tutores, las adop-

ciones y sus revocaciones, en los juicios sucesorios, respecto de las encomiendas a notario de levantamiento de inventarios, avalúos, liquidación y participación en herencias.

---

Se establece, en el capítulo de actos prejudiciales, un procedimiento especial idóneo para la participación de niños que les asegure el respeto de sus garantías y derechos. Existen reglas generales sobre las pruebas aportadas por menores de edad que incluyen las necesarias para asegurarles protección subsiguiente, así como un procedimiento para la toma de declaración de niñas y niños diseñado pensando en protegerlos de los posibles intereses contrarios de los adultos, así como en garantizar que su opinión se conozca y sea escuchada y tomada en cuenta. Se incluyen disposiciones sobre instalaciones adecuadas a la edad y sobre uso de herramientas aportadas por profesionales especializados en la interlocución con los niños en función de su edad.

---

Existe un procedimiento expedito que toma en cuenta la necesidad de resolver con rapidez todos los conflictos de la familia, inclusive el divorcio necesario.

---

Se disponen las medidas adecuadas de protección tendientes a separar del hogar a los causantes de la violencia dentro del mismo, y no existe la figura de depósito de menores.

---

Las reglas procesales sobre pensión alimenticia son protectoras de los derechos de la niñez.

---

#### LEY O REGLAMENTO DEL REGISTRO CIVIL

---

Se protege el derecho a la identidad.

---

Se eliminan las menciones discriminatorias derivadas de las circunstancias del nacimiento de los niños, como: *expósito* o *natural*.

---

Se elimina la discriminación del hijo cuando el padre es distinto del marido de la madre.

---

Se elimina la exigencia a padre o madre extranjero de acreditar su estancia legal en el país para tramitar el reconocimiento o el registro de sus hijos.

---

---

Se acepta que los niños soliciten aclaraciones en actas sin que medien sus padres o tutores.

---

El trámite de registro extemporáneo de nacimientos es ágil y sencillo.

---

## NORMAS PENALES

### CUESTIONES COMPARTIDAS POR TODAS LAS NORMAS PENALES

---

Se determina que, tratándose de niños y adolescentes, la instancia administrativa encargada de ejecutar la ley (Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia o Unidad de Atención), y las Secretarías de Educación y de Salud, deben dar aviso a la autoridad jurisdiccional o al Ministerio Público para que intervenga de oficio cuando se afecten los derechos de la infancia o cuando los hechos sean constitutivos de delito.

---

En las disposiciones penales que afectan a la niñez no hay las repeticiones, confusiones y lagunas que permiten las interpretaciones injustas, y se logra una protección igualitaria de los derechos humanos de todos los niños de manera potenciada, es decir, privilegiando tales derechos por sobre cualquier interés particular.

---

Existe una clara definición de los bienes jurídicos tutelados, orientada por la doctrina de la protección integral, así como de una identificación de las normas superiores a las que habrá de atenderse.

---

Se da tratamiento diferenciado a la minoridad y a la incapacidad.

---

## CÓDIGO PENAL

---

La clasificación de los tipos penales, particularmente los que vulneran la integridad y el derecho al libre desarrollo de la sexualidad, corresponde a una visión de derechos; es decir, se ha dejado atrás a los delitos contra la moral pública, la honestidad u otros similares, para utilizar los conceptos de delitos contra la libertad sexual, contra la integridad física o emocional, o contra el libre desarrollo de las personas.

---

Se asegura que los tipos atienden a los principios jurídicos que protegen a la infancia, particularmente al de autonomía progresiva en el ejercicio de los derechos.

---

---

Son agravantes de todos los tipos (contra la integridad personal o sexual, contra la libertad, contra el sano desarrollo...): el que entre el autor y la víctima haya una relación en donde aquél tiene, por las razones que sean (parentesco, deber de brindar cuidados...) además de la diferencia de edades, más poder, y puede abusar de él sin posibilidades de defensa para ésta; toda forma coactiva, de la índole que se quiera (violencia física y psicológica, intimidación o amenaza, abuso de relación de poder dispar o de confianza, abuso de extrema pobreza o de abandono familiar), así como el engaño y la seducción.

---

El monto de las sanciones responde a la gravedad de los daños y es justo en el contexto punitivo.

---

La minoridad del ofendido siempre equivale a la coacción, con lo que la pena responde a la violencia que implica la disparidad de edades.

---

Se ha realizado un diseño de conjunto de los tipos que afectan a los menores de edad y, en consecuencia, han desaparecido las repeticiones, confusiones y lagunas que permiten interpretaciones injustas y propician la impunidad. Los tipos simples referidos a la explotación sexual infantil, los que afectan la integridad y la sexualidad de los niños, y los que constituyen tráfico, corrupción o explotación de todo tipo contienen: como sujetos pasivos a todos los menores de 18 años. Como sujetos activos todos aquellos que toman parte en el delito, particularmente cuando conforman una cadena delictiva (actores directos –enganchadores y clientes–, intermediarios abiertos o encubiertos –hoteleros, taxistas, otros niños, familiares, agentes de viajes, organizadoras de eventos, negocios de masajes, prostíbulos, discotecas, restaurantes...–) y con una prevención respecto de cualquier otro participante de cualquier suerte. Como conductas todas las actividades de variada índole que se ha demostrado son formas de abuso, incluida la pornografía infantil, mediante fórmulas concretas que las abarcan todas, y concisas de manera que: la conducta delictiva es claramente adecuada al tipo; no se abre un abanico de hechos tan diverso que se escapan por sus resquicios muchas otras; se evitan descripciones difícilmente evaluables por su alto contenido subjetivo y su amplitud; se excluyen la subjetividad y la alusión a la moralidad; no se mezclan conductas menos graves con conductas altamente dañinas; no se sanciona la pobreza; no se repiten conductas similares

en varios tipos. El monto de las sanciones es congruente con la gravedad de los daños que producen las agresiones, y justo en su contexto punitivo.

---

Los delitos cometidos en contra de menores de edad se persiguen de oficio.

---

No se utilizan conceptos confusos como el de *persona impúber*.

---

Los tipos penales protegen por igual a niñas y niños.

---

Se establecen penas mayores para los delitos contra la libertad y la integridad que para los patrimoniales.

---

No se exime el estupro o el rapto por matrimonio entre el agresor y la víctima.

---

No existen la atenuante que consiste en el supuesto derecho de corrección.

---

No existen atenuantes ni eximentes por motivos de honor o emoción violenta.

---

No se exigen como elementos de los tipos penales la castidad y la honestidad de la víctima.

---

Se tipifica la sustracción de niños.

---

Se tipifica la utilización de niños para cometer delitos y por la delincuencia organizada.

---

Existe el tipo de hostigamiento sexual agravado si la persona ofendida es menor de edad.

---

El tipo de violación incluye el uso de medios, elementos o instrumentos distintos del miembro viril.

---

Se tipifica el incumplimiento de las obligaciones familiares de asistencia familiar.

---

Se sanciona el fraude o dolo con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias.

---

No existe el perdón de la acción penal en materia de alimentos.

---

---

Se prevé el tipo de violencia familiar, el cual incluye también como sujetos pasivos a la persona con el que el autor se encuentra unido fuera de matrimonio, a los parientes por consanguinidad o afinidad de esa persona o a cualquiera que esté bajo su cuidado.

---

Se prevé, en los delitos de estupro y violación, el pago de alimentos para los hijos que resulten y para la madre como reparación del daño.

---

Existe el tipo de discriminación en razón de edad.

---

Se castiga el dar empleo a menores de edad.

---

Se considera punible el delito de violación de correspondencia cuando el activo lo comete en contra de sus hijos menores de edad o de las personas que se hallen bajo su tutela o guarda.

---

Se prohíbe la entrega de un niño a una institución de beneficencia como forma de eludir las responsabilidades que el Estado y la familia tienen para con él.

---

Se tipifican conductas que ponen en peligro el derecho a la identidad, como la negativa a reconocer la paternidad o la maternidad, o el entorpecimiento deliberado que hagan las autoridades de servicios hospitalarios y médicos, o cualesquiera personas, de la identificación de un niño, o de sus orígenes.

---

#### CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

Se dictan medidas de protección para víctimas de delitos contra la libertad y el desarrollo psicosexual.

---

Se exige que se escuche a los menores de edad aprovechándose para ello los modernos recursos científicos existentes; y se obliga al Estado a proporcionar un traductor a indígenas o extranjeros, así como los peritos y técnicos capacitados para escuchar lo que los niños dicen, en función de su edad.

---

Se toman todas las medidas conducentes para asegurar la reparación del daño dentro del procedimiento penal.

---

Se prohíbe el careo entre víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexuales, o de violencia familiar cuando son menores de edad.

---



---

Se acepta el valor judicial de las pruebas aportadas por el personal de las instituciones de salud.

---

Se establecen con precisión los lineamientos de la recabación y preservación de pruebas para los delitos contra la libertad y la integridad sexuales y para la violencia familiar.

---

Los indiciados por la comisión de rapto y estupro no tienen derecho a la libertad provisional con la finalidad de proteger a las víctimas.

---

Se acepta que el daño moral queda comprobado en delitos contra la integridad y la libertad sexuales y en la violencia familiar, y se obliga al juez a recabar información sobre la materia y ordenar de oficio la reparación del daño en la misma sentencia penal.

---

Se acepta el valor judicial de los medios mecánicos, electrónicos y técnicos que vaya aportando la ciencia.

---

Se asegura la posibilidad de recabar pruebas en el cuerpo del indiciado, en respeto de sus garantías individuales, particularmente en delitos sexuales y en violencia familiar.

---

Se pondera el valor indiciario del dicho del ofendido de un delito cometido en la intimidad.

---

Se ordena al Ministerio Público que su actuación como garante de los derechos de niñas, niños y adolescentes asegure la igualdad de las partes y el equilibrio procesal.

---

La excepción de publicidad de las audiencias se basa en la necesidad de preservar la integridad, la dignidad y la intimidad de quienes participan en ellas y no en consideraciones morales.

---

Se ordena expresamente el trato digno a las víctimas.

---

Se asegura a las víctimas menores de edad, la atención médica y psicológica, y la asesoría jurídica que necesitan, así como el derecho a coadyuvar con el MP y a obtener información idónea sobre los progresos de su caso.

---

Se exige al MP que su actuación como garante de los derechos de niñas, niños y adolescentes asegure la igualdad de las partes y el equilibrio procesal.

---

---

Se prevén y regulan cuidadosamente, atendiendo a los derechos de la infancia, las participaciones de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos penales como víctimas, denunciantes, partícipes o coadyuvantes en el procedimiento, o como afectados por una pena impuesta a su progenitor. Se establecen reglas que atiendan a la percepción del tiempo y el espacio que tienen los niños, su desarrollo emocional y psicológico, sus capacidades de memoria, sus peculiaridades emocionales y sus posibilidades de percibir conceptos morales y jurídicos, en materia de plazos y duración de los procesos, integración y valoración de pruebas y toma de testimoniales. Particularmente se toman en cuenta: la memoria del niño en la determinación de plazos procesales; su noción del tiempo y su capacidad de ubicarse en él y en el lugar de los hechos para la valoración de las pruebas y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y la intimidación que el proceso pueda causarle.

---

Se obliga al Estado a disponer de especialistas en infancia para el tratamiento médico y psicológico procedente.

---

Se establece la obligación de brindar información y orientación legales adecuadas a las necesidades de comprensión de los niños en función de su edad, a fin de ayudarles a comprender íntegramente lo que va sucediendo durante el procedimiento, los efectos que tiene respecto de su persona y qué posibilidades legales tienen de reclamar o participar.

---

Se prevé la protección absoluta de los menores de edad involucrados en un procedimiento penal, evitando su separación del domicilio familiar pero apartando al agresor de manera efectiva.

---

Se prevé: que existan mecanismos y formas de participación de los niños, con protección de sus derechos y atendiendo a su edad, en el procedimiento como denunciantes, interesados o coadyuvantes en todas las etapas (detención del inculcado, averiguaciones previas, notificaciones, obtención de pruebas, declaraciones de testigos, comparencias, reconstrucciones de hechos, inspección de casos, informes de peritos, confrontaciones, careos, presentación de querrelas y denuncias, práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial). Que se asegure a los niños un acompañamiento continuo, previamente aceptado por ellos, de quien sea capaz de orientarlos, apoyararlos y restituirles sus derechos menoscabados. Que para lograr

la plena participación de los niños el procedimiento con la debida protección de sus derechos y atendiendo a su edad, se modifiquen las instalaciones en los juzgados y se conforme un equipo profesional interdisciplinario especializado en acompañarlos y asesorarlos.

---

Se establece un régimen especial para la notificación a menores de edad de su forma de participación en el procedimiento, la toma de su declaración y la presentación que haga de pruebas, mediante el cual se garantice el respeto de sus derechos y garantías, y se facilite su participación de manera acorde con su edad.

---

Se ordena al juez que al imponer la pena haga un análisis de los efectos negativos que tendrá en los hijos del sentenciado y disponga lo necesario para aminorarlos, asegurando el respeto de los derechos de los niños, particularmente el de tener contacto con sus progenitores, salvo en los casos en que ellos hayan sido las víctimas del delito o el contacto les signifique peligro.

---

Las medidas como la suspensión del proceso de prueba, la libertad provisional, la caución y la privación de libertad, tienen en cuenta la existencia de vástagos menores de edad que precisan del apoyo emocional de sus progenitores y del contacto con ellos para lograr un adecuado desarrollo.

---

#### **LEY PARA LA PROTECCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES**

---

Se reconoce la universalidad de la infancia y que niñas, niños y adolescentes son sujetos de derecho, y se establece una previsión en el sentido de que lo dispuesto en la ley atiende –y así se interpretará– al respeto de los derechos y las garantías reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, sin exclusión de ninguno y sin orden de prioridad entre ellos. La ley está redactada atendiendo a los conceptos de equidad y perspectiva de género, y se ordena el trato equitativo para niños, niñas y adolescentes de todas las clases sociales.

---

Se establece un sistema penal mínimo y se diseña un juicio garantista, con equilibrio entre las partes.

---

---

Se garantiza que los adolescentes ejerzan su derecho a participar en los juicios que les afectan y a manifestarse en el curso del procedimiento; se les da acceso total a los expedientes y se les garantiza el ejercicio de la defensa. Se les reconocen los recursos legales para contradecir las resoluciones de la autoridad judicial.

---

Existe una clara delimitación de cada tipo penal, y se diferencia a delitos de faltas u otras contravenciones; no es materia de la ley el tratamiento de problemas sociales ni económicos; se establece lo necesario para que se juzgue el acto cometido y no a la persona por sus características particulares.

---

Existe un catálogo de sanciones claras correspondientes con los tipos; vinculadas con la responsabilidad. Dichas sanciones son educativas, resarcan del daño causado y tienen duración determinada. Se restringe y prohíbe la utilización de la privación de libertad como mecanismo de protección y se la prevé como última alternativa, regulándose su aplicación con exactitud.

---

Se dispone que las autoridades encargadas de aplicar la ley pertenecen al poder judicial, y tienen facultades y discrecionalidad limitadas.

---

Se atiende a una percepción de la delincuencia no ligada a las ideas de enfermedad o patología; consecuentemente se ordena que en cualquier diligencia o actuación como, por ejemplo, en la elaboración del informe médico, prive una estricta objetividad.

---

Se eliminan los términos eufemísticos, como el de *medidas de tratamiento* para referirse a las sanciones, y los tautológicos como los de *situación irregular* o *peligro mortal* o *material*.

---

Se determinan una edad mínima y una máxima acordes con las normas internacionales para ser sujeto de aplicación de la ley.

---

Se prohíbe la aplicación, en cualquier caso, a los adolescentes en conflicto con la ley penal, del código penal de adultos.

---

Se prevé que en los centros de reclusión haya atención médica especializada para los y las adolescentes.

---

Se obliga a brindar a los internos educación de calidad y pertinente, y adiestramiento para el trabajo.

---

---

Se determina que los miembros del personal sean del mismo sexo que quienes están reclusos.

---

Se reconoce el derecho de niños y niñas de no ser separados de sus progenitores en reclusión, y se permite a las madres adolescentes mantener a sus hijos con ellas o a tener contacto permanente.

---

Existen mecanismos eficaces para resarcir los derechos de la niñez.

---

Se reconoce la responsabilidad de los adultos en la conducta infractora de sus hijos menores de edad.

---

Se establece un periodo para lograr la transferencia efectiva de la competencia en materia penal juvenil del poder ejecutivo al judicial mediante la creación de las instancias judiciales especializadas, así como de todos los mecanismos institucionales necesarios para la aplicación del nuevo procedimiento y de las sanciones alternativas a la privación de libertad.

---

#### **LEY DE APLICACIÓN DE SENTENCIAS**

---

Se ordena la creación de centros de capacitación laboral efectiva para las mujeres, a efecto de que sean independientes económicamente y capaces de mantener a sus hijos.

---

Se reconoce el derecho de los niños a permanecer con sus madres o guardar contacto frecuente con ellas mientras están en prisión; se ordena que existan, en los lugares de reclusión, condiciones mínimas de espacio, salubridad, comodidad e idoneidad para que los niños habiten con sus madres reclusas; se dispone lo necesario para garantizar el cuidado de las mujeres embarazadas y durante el parto; se protegen el derecho a la alimentación y la lactancia de las madres y sus hijos; se aseguran la educación y la preservación de la salud de los niños que permanecen con sus madres reclusas.

---

#### **REGLAMENTO DE POLICÍA DEL MUNICIPIO EN DONDE ESTÁ LA CAPITAL DEL ESTADO**

---

Se establecen las provisiones, las medidas y los mecanismos necesarios para asegurar que los integrantes de los cuerpos policíacos respeten y protejan los derechos de la infancia.

---

**NORMAS ADMINISTRATIVAS SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**  
**LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR**

---

Se determinan objetivos y ámbitos de competencia claros.

---

Se define claramente y de conformidad con lo dispuesto en las normas internacionales, el concepto de violencia que abarca todas sus formas y todas las relaciones en las que se da.

---

Se disponen con precisión las formas de coordinación de las instituciones y se ordena la creación de un programa estatal de atención y prevención de la violencia familiar, con un sistema de evaluación en el que participen todas las instituciones idóneas, y la obligación de crear un banco de datos común.

---

Se crean un órgano interinstitucional de seguimiento y coordinación para la operación de ley, y uno de vigilancia y asesoría conformado por integrantes de la sociedad civil.

---

Se regula la participación de las organizaciones sociales en la atención y la prevención, que principalmente asegure la protección de los derechos de los niños; se promueve la creación de instituciones privadas y fundaciones para la atención de la violencia.

---

Se define un modelo de atención especializada, tanto para víctimas como para agresores.

---

Se obliga a que las instituciones realicen investigación sobre violencia familiar; y lleven a cabo la capacitación y la sensibilización para los servidores públicos a quienes corresponda la atención y prevención de la violencia familiar.

---

Se ordena que las actuaciones que se lleven a cabo de conformidad con lo dispuesto por la ley tengan carácter de prueba plena en juicios del orden familiar, civil o penal.

---

Se establece claramente que los niños tienen derecho de participar dando su opinión en los procedimientos de conciliación y amigable composición entre los miembros adultos de la familia, y por ningún motivo dichos procedimientos podrán seguirse cuando los niños son directamente las víctimas de violencia.

---

---

Se ordena garantizar la existencia de la infraestructura y los recursos materiales y humanos necesarios para poner en marcha los servicios dispuestos en la ley.

---

Se indica que la conciliación y el arbitraje entre adultos solamente pueden operar cuando no se hayan producido conductas tipificadas en el código penal, y cuando exista una paridad entre las partes y una posibilidad real de conciliación y corrección de la conducta violenta.

---

Se incluye la obligación de solicitar al juez la adopción de medidas precautorias especiales y urgentes para preservar los derechos y la seguridad de las víctimas de violencia.

---

**REGLAMENTO DE LA LEY DE ASISTENCIA  
Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR**

---

Se definen claramente los mecanismos necesarios para hacer cumplir la ley.

---

Se desarrollan con precisión las funciones de las autoridades competentes para brindar servicios en todas las instituciones conducentes

---

**LEY CÍVICA DEL MUNICIPIO DE LA CAPITAL DEL ESTADO**

---

Se toman en cuenta los derechos de los niños en el diseño de las reglas de planeación y gestión municipal y en las de convivencia en el municipio, y se asegura que los integrantes de los cuerpos policíacos protejan tales derechos.

---

