

# Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia

Segunda edición revisada





# Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia

Segunda edición revisada

Red por los Derechos de la Infancia en México (Derechos Infancia México AC)

**Dirección Ejecutiva:**

Juan Martín Pérez García

**Autoras:**

Valeria Geremia

Amaya Renobales Barbier

**Con la colaboración de:**

Alma Meneses Bernal

Fernando Salas Ventura

Sandra Mejía Martínez

Nayeli Yoval Segura

**Coordinación Editorial:**

Verónica Morales González

**Diseño gráfico y formación:**

La Liga Comunicación

*Imágenes basadas en ilustraciones de Norman Rockwell*

**ISBN: 978-607-7962-17-5**

**Red por los Derechos de la Infancia en México**

Av. México Coyoacán no. 350, Col. General Anaya, C.P. 03340. México, D.F.

© Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea para fines no lucrativos y se cite a la fuente

Impreso y hecho en México



# Índice

Introducción .....	5
<b>1. Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el sistema jurídico mexicano .....</b>	<b>7</b>
1.1 Los derechos humanos: visión general.....	7
1.2 La organización jerárquica de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano en referencia al los derechos humanos .....	9
1.3 Los derechos de la infancia y la adolescencia en el ordenamiento jurídico mexicano .....	10
1.4 La Convención sobre los Derechos del Niño: características generales .....	13
1.5 El Comité de los Derechos del Niño .....	15
1.6 Principales compromisos de los Estados Partes de la Convención.....	16
<b>2. El índice de medición de calidad de leyes .....</b>	<b>19</b>
2.1 Niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho .....	19
2.2 Definición del niño, la niña y el adolescente .....	21
2.3 Los principios generales de la Convención .....	24
2.3.1 No discriminación .....	24
2.3.2 El interés superior del niño .....	28
2.3.3 El derecho del niño a la vida, supervivencia y desarrollo .....	32
2.3.4 Participación infantil .....	33
2.4 Cobertura de derechos .....	36
2.5 El sistema de protección integral .....	37
2.5.1 Coordinación de la implementación de los derechos .....	37
2.5.2 Participación de la sociedad civil en el mecanismo de coordinación.....	40
2.5.3 Participación infantil en el mecanismo de coordinación .....	43
2.5.4 Planes y programas .....	43
2.5.5 Instancias independientes de derechos de la infancia .....	47
(comisiones de derechos humanos)	
2.5.6 Inversión en la infancia .....	50
2.5.7 Sistema de información sobre la infancia .....	54
2.5.8 Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia .....	57
2.6 Sistema de protección especial .....	58
2.7 Promoción y formación sobre la ley y la Convención .....	60



# Índice

A manera de conclusión .....	63
ANEXOS .....	67
Variables consideradas en el índice de medición de calidad de leyes .....	69
Gráficas sobre la puntuación de las leyes de acuerdo al índice de calidad de leyes, por Entidad Federativa .....	73
Lista de verificación .....	77
Infografía: Estándares internacionales para las leyes de protección de los derechos de la infancia .....	81
Ficha metodológica: Dominio Legislativo .....	85
Organizaciones miembro de la Red por los Derechos de la Infancia en México .....	86
Bibliografía .....	90



# Introducción

La Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) ha desarrollado, desde el año 2009, el “Índice de medición de la calidad de leyes”, una herramienta única que permite evaluar en diferentes dimensiones la calidad de las leyes - tanto federal como estatales - en materia de derechos de la infancia. El índice se inscribe dentro del proyecto “La Infancia Cuenta en México”,<sup>1</sup> un sistema de indicadores para documentar la situación de niños y niñas y sus derechos, con información confiable y accesible.

El índice se orienta al análisis de la presencia de los componentes principales que garantizarían la institucionalización de los derechos de la infancia dentro de las políticas públicas de una entidad en particular y de los mecanismos de exigibilidad y aplicabilidad de los mismos. Este índice ha sido construido tomando como base los principios y disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, así como los documentos doctrinarios emitidos por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, como el organismo encargado de verificar el grado de cumplimiento de este tratado internacional en los países que lo ratificaron.<sup>2</sup>

Aunque son diversos los elementos que pueden medirse en un instrumento legislativo, este índice examina principalmente la forma en que están presentes las disposiciones establecidas dentro de lo que se conoce como medidas generales de implementación y que se encuentran desarrolladas en la Observación General No.5 del Comité sobre los Derechos del Niño. El índice no pretende ser exhaustivo ni incluir todas las variables posibles; tampoco pretende aplicarse a todas las leyes que de alguna manera se relacionan con infancia (educación, justicia para adolescentes, guarderías etc.), sino sólo a las de protección de los derechos de la infancia.

La necesidad de una segunda edición revisada nace a partir de las reformas al marco normativo mexicano que se han llevado a cabo en México en años recientes, en particular las reformas a

los artículos 1, 4 y 73 Constitucional. Del art. 73, se desprende la facultad para el Congreso de la Unión de expedir una ley general que establezca la concurrencia de la Federación y los Estados en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, misma que fue publicada el 4 de diciembre de 2014. La nueva ley general crea una nueva institucionalidad para los derechos de la infancia y la adolescencia y establece mecanismos para garantizar su cumplimiento pleno y hacerlos exigibles y justiciables.

Esta segunda edición también presenta varios cambios en los dominios y subdominios del índice: se incluyeron con mayor detalle los diferentes grupos de derechos reconocidos en la Convención, se dio mayor énfasis a la participación infantil, se crearon rubros específicos para el monitoreo de las políticas públicas en materia de infancia y las instancia de protección especial, encargadas de la restitución de derechos.

Confiamos que el índice de medición sea una herramienta útil para las y los profesionales que quieren medir el nivel de calidad de las leyes existentes, ubicar las ventanas de oportunidad para mejorar las leyes existentes y armonizarlas plenamente con los más altos estándares internacionales.



<sup>1</sup> Más información en: [www.infancia cuenta.org](http://www.infancia cuenta.org)

<sup>2</sup> G. Sauri Suárez, “Zacatecas, Dominio Legislativo, Los derechos de la infancia como parámetro de medición legislativa”, 2008, inédito.







# 1. Los Derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el sistema jurídico mexicano

## 1.1 Los Derechos humanos: visión general

El derecho internacional de los derechos humanos es un ramo del derecho dirigido a la protección de la persona en contra de actos del Estado y de particulares que lesionan los valores fundamentales. Consiste en un conjunto de tratados, declaraciones y principios que comprometen a los Estados a respetar los derechos humanos reconocidos universalmente. Todos los tratados internacionales imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los ratificaron y se rigen por las condiciones establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El sistema internacional de protección a los derechos humanos se reforzó a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial dentro del esquema de Naciones Unidas a nivel global, así como a escala regional con organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos. Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, la comunidad internacional adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que no es vinculante desde un punto de vista legal, pero constituyó la base para la adopción de los dos principales instrumentos de derechos humanos (ellos sí vinculantes): el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A la luz de la teoría de que los derechos contenidos en estos pactos se aplican a toda persona independientemente de su edad, raza, nacionalidad etc. no se necesitarían otros tratados de derechos humanos.

Sin embargo, la comunidad internacional consideró que el principio de aplicabilidad para todos no tomaba suficientemente en cuenta los derechos de las personas tradicionalmente marginadas como las mujeres, los niños y las niñas, los trabajadores migrantes o las personas con discapacidades, por lo que planteó la necesidad de formalizar los derechos de estas personas en otros tratados internacionales. Esto llevó a la adopción de una serie de instrumentos que tutelan expresamente categorías específicas de personas.

Los derechos humanos se pueden definir como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las personas que viven en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

**Universales:** Pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica y no existen distinciones entre los destinatarios.

**Inalienables:** No pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad de la condición humana.





**Indivisibles:** el reconocimiento de que algunos derechos se tutelan de manera particular, no implica de ninguna manera que se desconozcan otros derechos, ni establece una jerarquía entre los derechos. Asimismo, la violación de un derecho afecta el ejercicio de otros.

**Interdependientes:** el cumplimiento de un derechos depende, en parte o totalmente, del cumplimiento de otros derechos. Los derechos están siempre relacionados entre sí.

El Estado no sólo tiene la obligación de reconocerlos, sino también de respetarlos, protegerlos y realizarlos. El reconocimiento es la primera etapa, ya que sin reconocimiento, los derechos no pueden ser respetados ni tutelados. El respeto es fundamental para dar efectividad a los derechos y consiste en la abstención del Estado de interferir directamente con el ejercicio legítimo de un derecho. La protección consiste en prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos por parte de particulares y proveer remedios efectivos. La obligación de realización consiste en tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras para cumplir con los derechos. De esta manera, los derechos humanos orientan y limitan la acción del Estado, imponiendo deberes y estableciendo objetivos a cumplir.



Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refieren. La clasificación de carácter histórico se basa en la distinción entre los derechos de primera generación (derechos civiles y políticos), los derechos de segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales) y los derechos de tercera generación (derechos de solidaridad). Sin embargo, esta clasificación parece hoy superada para la idea de que no hay ninguna división digna de fe entre los derechos humanos, y que el disfrute de un derecho particular está firmemente unido al disfrute de los otros.

Los derechos humanos están indisolublemente vinculados con la democracia, de hecho son reconocidos como su esencia, es decir, la sustancia misma de la democracia. Los Estados que los respetan, protegen y realizan son democráticos. Y los que no los reconocen o no los garantizan son totalitarios más allá de la etiqueta "democrático" que pueden tener en su nombre oficial. La democracia es la que permite que hombres y mujeres participen realmente de manera activa e igualitaria, donde la convivencia es acorde a la dignidad de la persona teniendo en cuenta su libertad y sus derechos humanos. La democracia es la sola garantía de que los derechos de cada persona serán respetados y protegidos por interferencia de otros particulares o del Estado.



## 1.2 La organización jerárquica de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano en referencia a los derechos humanos

México ha ratificado los principales instrumentos de derechos humanos, universales y regionales. La ratificación deriva en que estos instrumentos pasan a formar parte del sistema jurídico mexicano, pero siguen siendo normas internacionales. Esto implica que aunque el Estado ratifique un tratado internacional, nunca lo puede modificar, derogar o dejar de aplicar unilateralmente porque, al ser una norma internacional, el tratado sólo puede modificarse, derogarse o dejar de aplicarse de acuerdo con lo que diga el mismo tratado o con las normas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

En México, la Constitución es la norma suprema de la Unión, la que concede derechos, impone deberes, crea limitaciones y otorga facultades. Todo el sistema jurídico mexicano descansa sobre la idea de esta superioridad. El principio de supremacía constitucional se encuentra en el artículo 133 de la Constitución que establece lo siguiente:

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

Como se destaca, este artículo se limita a listar las diferentes categorías de normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano sin establecer una clara jerarquía normativa. Asimismo, el artículo 133 no hace distinción entre las materias que los tratados internacionales contengan, y en particular no hace distinción entre los tratados de derechos humanos y los de otras materias.

Sin embargo, el 9 de junio de 2011, el Congreso de la Unión aprobó una reforma paradigmática a nivel nacional en materia de derechos humanos, cambiando la denominación del Título

Primero por la de “De los Derechos Humanos y sus Garantías” y dejando el artículo primero como sigue:<sup>3</sup>

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

En el primer párrafo de la nueva redacción del artículo, la Constitución reconoce expresamente los derechos humanos recogidos en los tratados de derechos humanos haciéndolos parte de la misma, lo cual, resuelve en gran parte la cuestión de la jerarquía. Pero además, el segundo párrafo introduce el **principio pro-persona: los jueces, y cualquier autoridad, pueden aplicar directamente la Constitución o el Tratado Internacional y dejar de aplicar otras normas, cuando la protección de los derechos humanos en ellas es más restrictiva.**<sup>4</sup>



<sup>3</sup> DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 10/06/2011. Tomo DCXCIII, núm. 8

<sup>4</sup> Expediente VARIOS 912/2010, Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 14 de julio de 2011. Punto 29.



En términos prácticos y a modo de ejemplo, ello quiere decir que, si la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) protege de manera más amplia los derechos de una niña o niño en un caso concreto, en comparación con uno o varios artículos del código civil o la ley local, un juez puede dejar de aplicar los artículos de las normas locales al caso concreto para aplicar directamente la Convención.

Esta reforma resulta un avance importantísimo, al permitir dejar a un lado la discusión sobre la jerarquía para favorecer la interpretación más favorable a los derechos de las personas, ya que con anterioridad a la misma, a fin de poder hacer valer los derechos de la niñez y adolescencia, primero debía argumentarse y demostrar la validez y aplicación en territorio nacional de los tratados internacionales de derechos humanos, y la discusión sobre su jerarquía había pasado por diversas etapas e interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con la reforma, los tratados ya pueden aplicarse directamente.

### 1.3 Los derechos de la infancia y la adolescencia en el ordenamiento jurídico mexicano

En el sistema jurídico mexicano, los derechos de la infancia están reconocidos y protegidos por la Constitución, los tratados internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las leyes estatales derivadas de la misma, así como por las normas estatales y municipales que los afecten.

A través de la paradigmática reforma constitucional de 9 de junio de 2011, la Constitución mexicana incorpora todos los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, los cuales, se entienden reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, como personas que además gozan de los derechos específicos expresados en el artículo 4.

El artículo 4 Constitucional establece:

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

Es importante destacar que el bien jurídicamente tutelado por la Constitución es la protección de los derechos de la infancia y no niñas y niños en cuanto tales. El establecimiento de la protección de los derechos es coherente con la doctrina de la protección integral que reconoce a niñas y niños como sujetos de derechos y se aleja de las viejas doctrinas tutelares que





les consideraban como seres vulnerables que necesitaban protección y ayuda. Asimismo, la utilización de los términos “niño y niña” (conforme al artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño), es seguramente positiva, ya que abandona el término “menor”, típico de la doctrina tutelar, y es sensible al enfoque de género.

La redacción de este artículo es producto de una importante reforma aprobada por el Congreso de la Unión el 10 de octubre de 2011, la cual, introdujo la aplicación del interés superior de la niñez para todas las decisiones y actuaciones del Estado en garantía plena de sus derechos, además de establecer la obligación para los ascendientes, tutores y custodios de exigir el cumplimiento de los mismos al Estado. Asimismo, la reforma modificó el artículo 73 como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-O ....

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

Con esta reforma se introduce uno de los principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño que estaba faltante, el del Interés Superior del Niño, aunque sigue dejando fuera el de No Discriminación y de la Participación. El cuarto principio, referido a la Supervivencia y desarrollo, está incluido, aunque de manera parcial.

Con la nueva redacción del artículo 1 de la Constitución y, sobre todo, la introducción del principio pro-persona en el mismo, los dos principios ausentes en el artículo 4 pueden considerarse reconocidos por el texto constitucional de todos modos. Sin embargo, de ser incluidos los cuatro principios de manera completa en el artículo 4 y no solo uno, el Estado mexicano mostraría un mayor reconocimiento de su prioridad e importancia, fortaleciendo su protección, ya que su inclusión en la Constitución, como norma suprema de la nación que expresa

los valores fundamentales del país, tiene una importancia normativa y simbólica que no se puede desconocer.

En el caso del principio de participación, su inclusión ayudaría a entender la ciudadanía como un concepto más amplio al derecho a votar y ser votado, tomando en consideración a los niñas, niños y adolescentes como personas con derecho a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

Otros derechos que pudieran añadirse en el texto constitucional por su extrema importancia son el derecho de niñas y niños a vivir en su propia familia, el derecho a ser protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, incluidos los castigos corporales, la explotación laboral y sexual comercial.<sup>5</sup>

Sin embargo, como ya se expuso, estos derechos se encuentran ya expresamente reconocidos en diversos tratados internacionales que se incorporaron a la Constitución en el artículo 1. Entre otros, serían los siguientes:

- La Convención sobre los Derechos de Niño (CDN) y sus dos protocolos facultativos:

a) sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y

b) sobre la participación de los niños en conflictos armados.

- El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su Eliminación.

- La Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de menores.

- La Convención de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

- La Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores.

- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa

<sup>5</sup> J. E. Doek, Inserting Children's Rights in the Constitution, International Context for Children's Rights Conference, Dublin November 16, 2006.



la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

- El Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima para el trabajo ratificado por México en 2015.

Un aspecto de crucial trascendencia de las adiciones realizadas en el artículo 73 es la inclusión de la facultad para el Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de infancia y adolescencia que regule la concurrencia de competencias entre la federación, los estados, y los municipios, a la luz del principio del interés superior de la niñez y de los tratados internacionales.

En virtud de esta reforma, el 4 de diciembre de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante, Ley General), que sustituye la anterior Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2000.

La nueva Ley General resuelve el problema de competencia de la ley anterior, la cual, al ser federal, no podía regular muchas de las competencias que en materia de niñez y adolescencia tienen las entidades federativas y por tal motivo, tampoco establecía la estructura ni funciones del sistema de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, tal y como lo hace la nueva Ley General.

La Ley General establece la edad para ser considerado niño, niña o adolescente, ausente en la Constitución, así como los principios rectores y el catálogo de los derechos de que niñas, niños y adolescentes son titulares, aunque, como ya se explicó, este reconocimiento de derechos se complementa a nivel

constitucional con lo reconocido en todo el acervo de tratados internacionales.

Asimismo, **la Ley General crea el Sistema de Protección Integral, a nivel nacional, estatal y municipal, como instancia “encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes”** (artículos 125, 136 y 138) con Secretarías Ejecutivas para la coordinación operativa de estos Sistemas. Regula además los Centros de Asistencia Social y crea las Procuradurías de Protección, como instancias encargadas de la protección especial y restitución de los derechos de la infancia y adolescencia cuando los mismos hayan sido vulnerados. La nueva ley se refiere también a otras cuestiones importantes como la evaluación de las políticas públicas en materia de infancia y adolescencia, así como la adopción de programas de acción a nivel nacional y local.

El alcance de la Ley General es muy superior al de la Ley anterior por su naturaleza jurídica, así como por sus contenidos, ya que tiene carácter obligatorio a nivel federal, estatal y municipal y además regula la estructura, funciones y facultades del sistema nacional de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

A nivel estatal, cada uno de los estados tiene obligación de legislar en materia de infancia y aprobar leyes conformes al nuevo sistema. A principios de mayo de 2016, todos los estados han cumplido con el mandato de aprobar nuevas leyes de infancia y adolescencia, quedando pendiente las reformas complementarias a otros textos legislativos.





## 1.4 La Convención sobre los Derechos del Niño: características generales

El movimiento de protección de los derechos humanos en el siglo XX logró el reconocimiento para que todas las personas, incluidos niñas, niños y adolescentes, gocen de los derechos consagrados para los seres humanos, que es obligación de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria. En particular, el reconocimiento progresivo de la importancia de la protección de los derechos de la infancia marcó su punto culminante con la aprobación (CDN) el 20 de noviembre de 1989.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó adicionalmente tres Protocolos Facultativos a la CDN. El primero entró en vigor el 12 de febrero de 2002, y se refiere a la participación de niñas y niños en los conflictos armados. El segundo es del 18 de enero del mismo año y tiene como objetivo combatir la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía. El tercero entró en vigor años después, el 14 de abril de 2014, y establece un procedimiento de comunicaciones, sumando nuevas facultades al Comité de los Derechos del Niño en relación a posibles violaciones de los derechos de la infancia y la adolescencia por parte de los Estados.

La CDN es el instrumento de derechos humanos más amplio y rápidamente ratificado de toda la historia, con la última ratificación de Somalia en enero de 2015, Estados Unidos queda como único país que no se ha adherido a este tratado. Su ratificación casi universal se debe al hecho que la CDN toma en cuenta una amplia gama de creencias, valores y tradiciones de las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas y no refleja ni defiende el punto de vista de un grupo específico. "La Convención representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como los derechos y deberes de los padres y del Estado frente al desarrollo de los niños; las políticas públicas dirigidas a la infancia; los límites de la intervención del Estado y la protección del niño de toda forma de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales; y, finalmente, la obligación de los padres, los órganos del Estado,

y la sociedad en general de adoptar todas las medidas para dar efectividad a sus derechos".<sup>6</sup> Aún cuando estipula normas comunes, cada Estado puede escoger sus propios medios para poner en práctica los derechos reconocidos en la Convención.

La Convención cuenta con 54 artículos: los primeros 41 estipulan los derechos humanos de todos los niños y niñas menores de 18 años y los últimos 13 establecen las cláusulas finales sobre el papel del Comité de los Derechos del Niño (el órgano encargado del monitoreo de la Convención, ver párrafo 2.5), el proceso de adhesión, ratificación y entrada en vigor de la Convención.

Los derechos de los niños estipulados en los artículos del 1 a 41 se pueden dividir en las siguientes partes:



<sup>6</sup> M. Cillero Bruñol, "El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño", Seminario: "Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia", Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997, p.3.



Además, la Convención se funda en cuatro principios generales que conforman las disposiciones marco de la CDN y son importantes para su estructura general.



Asimismo, la CDN establece cuatro elementos básicos:

- Reconoce a niños y niñas su status de sujetos de derecho.
- Reafirma la aplicación a niños y niñas de determinados derechos ya reconocidos a los seres humanos en general en otros tratados (protección contra la tortura, libertad de expresión, asociación, religión etc.).
- Eleva el límite en la aplicación de ciertos derechos humanos básicos, para tomar en cuenta las necesidades específicas de los niños y su vulnerabilidad.
- Establece normas en aquellos ámbitos que atañen mayor o exclusivamente a niños y niñas (adopción, acceso a la educación etc.).<sup>7</sup>

La Convención “más que un catálogo de derechos de los niños, constituye una lista completa de las obligaciones que los Estados están dispuestos a asumir para con los niños. Dichas obligaciones pueden ser directas - procurar medios educativos

y un buen funcionamiento de la administración de la justicia de menores, por ejemplo - o indirectas, en vistas de permitir a los padres, familiares o tutores desempeñar el papel que les corresponde y asumir su responsabilidad de cuidar y proteger al niño”.<sup>8</sup>

Una de las características principales de la CDN es que incluye los cinco componentes de derechos humanos en un solo tratado, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención concede la misma importancia a todos los derechos de la infancia y abarca todas las dimensiones de su vida y desarrollo. No existe ningún derecho “pequeño” ni tampoco una jerarquía de derechos humanos. Todos los derechos enunciados en la Convención son indivisibles y están relacionados entre ellos, y su objetivo principal es la protección integral de la infancia. El carácter indivisible de los derechos es una de las claves que permiten interpretar la Convención. Las decisiones relacionadas con uno de los derechos deben examinarse a la luz de otros derechos de la Convención, ya que no se puede violar un derecho para garantizar otro. La interdependencia exige la realización conjunta de los derechos para que niños y niñas logren el desarrollo máximo.

El valor fundamental de la Convención consiste en la afirmación de una amplia gama de derechos fundamentales que elimina cualquier duda que pudiere subsistir sobre el lugar de niñas, niños y adolescentes en el marco del derecho internacional de los derechos humanos: no es el objeto del derecho a una protección especial, sino sujeto de todos los derechos reconocidos por la normativa internacional como “derecho de toda persona”.

Veintiséis años después de su aprobación, la Convención “sigue siendo el principal y más importante instrumento internacional sobre esta materia no sólo porque es un marco que orienta de manera diferente la legislación y las políticas públicas de los Estados firmantes de este acuerdo, sino porque además encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la niñez; por ello se dice que la Convención sigue siendo el parte aguas histórico para ver, entender, tratar y relacionarse con la niñez”.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> N. Cantwell, Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, p. 3-4.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p.2.

<sup>9</sup> J.B. Martínez Rodríguez, Educación para la ciudadanía, p. 51.



## 1.5 El Comité de los Derechos del Niño



Todos los tratados de derechos humanos instituyen órganos de vigilancia de la aplicación de los tratados mismos. **El Comité de los Derechos del Niño es el órgano que supervisa la forma en que los Estados cumplen sus obligaciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño.** El Comité se compone de 18 expertos elegidos en base a su capacidad y trayectoria personal por los Estados Partes a la CDN.

Cuando un país ratifica la Convención, asume la obligación de presentar informes periódicos al Comité sobre “las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos”, así como “las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afectan al grado de cumplimiento” con las obligaciones consagradas en la Convención.

Para cumplir con su obligación de presentación de informes, los Estados Partes deben informar por primera vez dos años después de su ratificación, y posteriormente cada cinco años. El Comité de los Derechos del Niño celebra actualmente tres períodos de sesiones en Ginebra, cada uno de cuatro semanas de duración. La última semana se reserva siempre para la preparación del siguiente período de sesiones. En esta semana, el Comité recibe la visita de organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales o instituciones académicas que proporcionan información sobre la situación de los derechos humanos en los países que estarán examinados en la sesión siguiente. Sobre la base de la información recibida del gobierno y las organizaciones, el Comité elabora una “lista de cuestiones” prioritarias y la envía a los gobiernos interesados junto con una invitación a participar en la sesión plenaria del Comité en la que se considerará su informe. Se invita también al gobierno a que responda por escrito a las cuestiones antes del período de sesiones.

Este proceso da a los gobiernos la oportunidad de prepararse

mejor para las deliberaciones. Durante las discusiones pueden plantearse otros puntos no incluidos en la lista de cuestiones, razón por la cual el Comité prefiere tratar con funcionarios de alto nivel, como ministros o viceministros, en lugar de representantes que carecen de autoridad para tomar decisiones.

Las discusiones con los Estados Partes son concretas y detalladas, y suelen incluir tanto los resultados como los procesos. Si bien todos los miembros del Comité por lo general toman parte en las discusiones, en la mayoría de los casos dos miembros asumen la dirección de los debates respecto de cada país en calidad de relatores.

Sobre la base de este diálogo, el Comité expresa sus preocupaciones y recomendaciones, conocidas como “observaciones finales”, que los Estados Partes deben poner a la amplia disposición del público. Estas observaciones son vinculantes para el Estado porque derivan de un tratado que el país en cuestión se comprometió a respetar cuando lo ratificó.<sup>10</sup>

Todo el proceso de revisión de los informes de los Estados Partes tiene por objeto promover un debate público. Las deliberaciones del Comité normalmente son abiertas al público y sólo las deliberaciones preparatorias del Grupo de Trabajo previo al período de sesiones y las sesiones de redacción de las observaciones finales y observaciones generales del Comité se realizan en sesión privada. Es importante que también los procedimientos nacionales de preparación de informes sean abiertos y transparentes; el Comité fomenta la adopción de dicho criterio.<sup>11</sup>

**El 19 y 20 de mayo de 2015, México presentó ante el Comité sus informes periódicos cuarto y quinto consolidados acerca de la situación de la niñez en el país y el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, los cuales tuvieron como respuesta las Observaciones Finales del Comité publicadas el 8 de junio de 2015 (CRC/C/MEX/CO/4-5).**



<sup>10</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala: Comité de los Derechos del Niño, Prospecto GACDH 7, Guatemala, p. 5.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.6.



Además de analizar los informes de los Estados, el Comité también desempeña el papel de interpretar el contenido de las disposiciones de los derechos reconocidos en la Convención y emite observaciones generales basadas en las disposiciones y principios de la Convención. Estas observaciones tienen el propósito de promover una mayor aplicación de la Convención y de ayudar a los Estados Partes a cumplir con sus obligaciones respecto de las políticas públicas destinadas a la infancia y bajo el enfoque de derechos. Asimismo, el Comité celebra discusiones públicas, o días de debate general sobre determinados problemas, y enseguida emite recomendaciones sobre un artículo específico o un tema particular, como el derecho del niño a ser escuchado o la responsabilidad de los Estados sobre los recursos para garantizar los derechos de la infancia.

A diferencia de las observaciones finales, las observaciones generales y otras recomendaciones no son vinculantes para los Estados Partes; sin embargo, representan una fuente doctrinaria sobre la cual los Estados y la sociedad civil pueden reconocer las orientaciones conceptuales y los mecanismos operativos para la implementación de políticas activas fundadas en los principios rectores de la Convención.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el Comité también tiene facultades para recibir comunicaciones de particulares u otros Estados sobre violaciones a la CDN y los otros dos protocolos facultativos por parte de un Estado, así como para solicitar medidas provisionales, promover la resolución de manera amistosa y emitir dictámenes y recomendaciones respecto a la violación comunicada.

## 1.6 Principales compromisos de los Estados Partes de la Convención

Al ratificar la Convención sobre los Derechos de Niño, los Estados Partes además de someterse a la obligación de presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño sobre los avances en la aplicación de la CDN, se someten también a la obligación de tomar medidas legislativas y otras medidas para implementar los derechos contenidos en este tratado.

La experiencia en México y también en otros países enseña que no es fácil reformar la legislación y ajustarla a las disposiciones de la Convención. La armonización de la legislación nacional puede ser definida como la actividad de gobierno y parlamento para asegurar que todas las leyes nacionales y los reglamentos administrativos sean conformes a la CDN.

La armonización no es una actividad facultativa, sino una obligación para los Estados Partes. Como lo subraya el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 5:

“la revisión general de toda la legislación interna y las directrices administrativas conexas para garantizar el pleno

cumplimiento de la Convención constituye una obligación. (...) En la revisión se debe examinar la Convención no sólo artículo por artículo sino también globalmente, y se debe reconocer la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos. La revisión debe ser continua en vez de única, y en ella se debe examinar tanto la legislación propuesta como la legislación en vigor”.<sup>12</sup>

La armonización tendría que empezar con un profundo análisis de las disposiciones legales y las directrices administrativas existentes, sugerir soluciones para reformar la legislación y llenar los vacíos que se encuentran. Mientras se analiza la legislación vigente, es necesario garantizar que la legislación propuesta sea conforme a las normas de la CDN. Este proceso de comprobación es por su misma natura un proceso continuo; debería ser conducido de manera sistemática y debería identificar las estructuras responsables del mismo con claridad. Cada propuesta de ley y reglamento – sea nacional o local – debe ser verificada con las normas de la CDN.

---

<sup>12</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (desde ahora y en adelante: Comité de los Derechos del Niño), Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 16.



Además, cada ley debería contener unos párrafos sobre su implementación. Ese párrafo debería indicar lo que sea necesario en términos de recursos humanos y financieros para garantizar una efectiva implementación. Dependiendo del contenido de la ley, podría contener algunas disposiciones, por ejemplo, sobre:

- 1) La asignación de presupuestos suficientes y sostenidos para su implementación;
- 2) La capacitación de profesionales que estarán involucrados en la implementación de la ley.
- 3) El desarrollo de estrategias de cooperación entre, por ejemplo, los órganos de gobierno y otras organizaciones.
- 4) Normas sobre la evaluación sistemática de los resultados de la ley.

Otra obligación que deriva de la ratificación e incorporación de la Convención en el ordenamiento mexicano, es la necesidad de hacer exigibles los derechos protegidos. Implica la posibilidad de recurrir a los tribunales cada vez que los derechos no se cumplan. Como lo destaca el Comité de los Derechos del Niño en el preámbulo de su Observación general No. 5:

“es fundamental (...) que los principios y las disposiciones de la Convención puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva”.<sup>13</sup>

Y más abajo, en los párrafos 24 y 25, estipula que:

“(...) para que los derechos cobren sentido, se debe disponer de recursos efectivos para reparar a sus violaciones. Es esencial que en la legislación nacional se establezcan derechos lo suficientemente concretos como para que los recursos por su infracción sean efectivos”.<sup>14</sup>

Avanzar en la aplicación de la CDN no se agota sólo en definir los marcos normativos, sino también es necesario resolver los retos que conllevan las prácticas organizativas de los diversos servicios destinados a la infancia. La Convención implica un cambio no sólo cultural y legal sino también en términos de políticas públicas. Como lo subraya la Sra. Mary Robinson,

anteriormente Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “el enfoque basado en derechos significa describir las situaciones no en términos de necesidades humanas si no en términos de la obligación de responder a los derechos de la persona”. Este enfoque empodera a la población para reclamar el respeto de sus derechos como un derecho y no como caridad, e implica la participación directa de niñas y niños en las decisiones relativas a su propio bienestar.

Además, el enfoque de derecho implica la concepción de un modelo institucional que cuente con instancias de coordinación nacional que garanticen la eficiencia de su transversalidad, así como con los mecanismos centrales del Estado para que se dé una implementación efectiva en el espacio local. Al mismo tiempo, el Estado tiene que establecer una estrategia nacional en materia de políticas públicas de infancia, que no se limite a los ciclos de la política y garantice la sustentabilidad de las acciones. El enfoque de derechos debe involucrar también un mecanismo de supervisión y monitoreo independiente (Ombudsman), que cuente con autonomía, presupuestos adecuados, y un sistema eficaz para recibir denuncias.

Para desarrollar propuestas de políticas públicas de real impacto sobre la vida de niños y niñas, es esencial la reunión de información fiable y datos desagregados sobre la infancia, incorporando nuevos índices e indicadores, y elaborando diagnósticos sobre temas específicos o grupos particulares de población. Además de lo anterior, es responsabilidad del Estado asegurar una inversión suficiente para la infancia, darle visibilidad en los presupuestos y garantizar la tangibilidad de los presupuestos acordados.



<sup>13</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párrafos 24 - 25.



Otros medios para realizar en forma genuina los principios y derechos consagrados en la Convención son la capacitación del personal que trabaja con niños y niñas, la cooperación con la sociedad civil, la creación de una mayor conciencia y más conocimientos acerca de la Convención entre la población en general.

Estos principios serán desarrollados en el siguiente capítulo.

### Principales compromisos del Estado al ratificar la Convención

- Armonización legislativa
- Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos
- Mecanismos de coordinación interinstitucional
- Estrategia nacional por los derechos de la infancia
- Instituciones independientes de derechos de la infancia (Ombudsman)
- Sistema de información
- Inversión adecuada y suficiente
- Promoción y formación





## 2. El índice de medición de calidad de leyes

### 2.1 Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho

Es el primer dominio que se analiza dentro del índice de medición de la calidad legislativa: ese dominio evalúa si los niños, niñas y adolescentes son considerados como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos o si, por el contrario, la ley supedita los mismos a los derechos de sus padres o si se refiere al cumplimiento de obligaciones por parte de la infancia y adolescencia.

Las respuestas permiten distinguir si una ley, más allá de que se la intitule como de “derechos” o no, corresponde a alguna de las dos doctrinas prevalecientes en torno a la infancia: la doctrina tutelar o la doctrina garantista basada en la Convención de sobre los Derechos del Niño.

Por siglos, en distintas regiones del mundo, incluida América Latina, se consideró a niños y niñas como “menores”, seres vulnerables, de segundo orden, sin derechos o cuyos derechos se pueden vulnerar o restringir según el libre albedrío de los adultos. Esta doctrina es conocida bajo el nombre de doctrina de la situación irregular, minorista o tutelar.

En el marco de dicha doctrina, sólo se contemplan a niñas, niños y adolescentes con mayores desventajas sociales, intentando solucionar las situaciones críticas en las que se encuentran, mediante una respuesta estrictamente judicial. El niño o “menor” no es titular de derechos, sino objeto de abordaje por parte de las autoridades judiciales y administrativas. El juez interviene cuando considera que hay “peligro material o moral”, concepto subjetivo que permite al juez disponer del niño o niña tomando la medida que crea más oportuna.

Así, el Estado interviene frente a los problemas económico-sociales que atraviesa la infancia y puede privarle de la libertad o restringir sus derechos, sólo por la situación económica en

la que se encuentra, aduciendo “peligro material o moral”. Son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al estado a intervenir, no su conducta delictiva concreta. El Estado ejerce un rol ‘paternalista’, directamente asume el compromiso de proteger al niño, la niña o el adolescente; estableciendo políticas proteccionistas de control, por las cuales de alguna forma dispone de la vida de los “menores”. Esta concepción confunde lo asistencial con lo penal y el juez ejecuta políticas sociales asistencialistas. En este contexto, a niñas y niños se les puede separar de su familia por razones de pobreza o “imposibilidad material” de la familia y los que cometieron un delito no se les escucha, ni tienen derecho a la defensa.

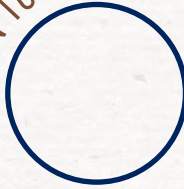
La aprobación de **la Convención introdujo una nueva concepción de niños y niñas, no como “objeto” de protección y control de los padres o del Estado, sino como sujetos de derecho**. La Convención no define a la infancia y la adolescencia por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Al contrario, al niño o la niña se le considera a partir de sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad, y por ende como titular de derechos. Ser niño o niña o adolescente no es ser “menos adulto”, ya que la niñez no es una etapa de prelación para la vida adulta. La infancia es una forma de ser persona y tiene igual valor que cualquier otra etapa de la vida.<sup>15</sup>



<sup>15</sup> M. Cillero Bruñol, “Infancia, autonomía y derechos – una cuestión de principios”. Revista Infancia, Boletín del Instituto Interamericano del Niño, N° 234, 1997, Montevideo, IIN-OEA, p. 4.



VISIÓN TUTELAR



PROPIEDAD PRIVADA  
VALOR FUTURO  
VÍCTIMAS  
VICTIMARIOS

PROTECCIÓN INTEGRAL



INFANCIA CON DERECHOS  
INFANCIA COMO GRUPO SOCIAL  
INFANCIA COMO ACTOR SOCIAL  
PERSONAS COMO PRESENTE

La doctrina de protección integral se construye sobre tres bases fundamentales: “el niño como sujeto de derechos, el derecho a la protección especial, y el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral”.<sup>16</sup> Para hacer realidad esa doctrina toda la infancia necesita sistemas eficientes de protección general y políticas básicas universales. Se pasa de una concepción que protege a la persona del “menor” a una concepción donde el sujeto de la protección no es el niño o niña mismos sino sus derechos. El niño y la niña, más allá de su realidad económica y social, es sujeto de derechos y el respeto de estos debe estar garantizado por el Estado. Se abandona la ecuación entre pobreza y delincuencia, el binomio compasión-represión y se impone el binomio derechos-protección.

“El concepto de protección integral implica un rechazo del concepto tutelar de protección, en el cual la principal medida de protección era la separación del niño de su entorno familiar, por considerar a los padres como amenaza para el bienestar del niño. Es el rechazo de un sistema de protección desprovisto de garantías, porque éstas se consideraban innecesarias y hasta inconvenientes, puesto que se entendía que todo lo que se hacía, era para el bien del niño”.<sup>17</sup>



La protección integral se puede definir como:

“el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.”<sup>18</sup>

<sup>16</sup> D.O' Donnell, La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia, p. 120. Disponible en: <https://goo.gl/vrLI0d>

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Y. E. Buaz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, p. 2.



En este sentido, para la doctrina de la protección integral, el sistema judicial sirve sólo para dirimir problemas estrictamente jurídicos o conflictos con la ley penal. Un niño o una niña en dificultades no es competencia de la justicia sino de los organismos encargados de la protección especial. La verdadera protección de la infancia se da con políticas públicas universales y enfocadas cuyo promotor, ejecutor y garante es el Estado.

“La condición de pobre, marginal o delincuente deja de ser una cuestión relevante. Ya no son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al estado a intervenir; sino su conducta delictiva concreta. La promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de una persona menor de 18 años no es más tarea de la justicia penal”.<sup>19</sup>

La conceptualización de niñas y niños como sujetos de derecho tiene importantes implicaciones para las políticas públicas del Estado, ya que no se les puede seguir considerando como receptores o beneficiarios de la asistencia social, sino como sujetos que tienen derecho a ser protegidos integralmente y hacia los cuales existen obligaciones concretas.

A la luz de lo expuesto, las leyes que supeditan los derechos de las niñas, niños y adolescentes a los de sus padres se enmarcan dentro de la doctrina tutelar y por consiguiente, su calificación sería 0 puntos, puesto que la titularidad de estos derechos corresponde a las propias niñas, niños y adolescentes y en virtud del principio de su interés superior, los mismos no pueden verse supeditados a ningún otro derecho de los adultos, aunque sean sus padres. **Respecto a las obligaciones de los niños, niñas y adolescentes contempladas por algunas legislaciones, las mismas constituyen asimismo una manifestación de la doctrina tutelar, donde a niños y niñas les son “otorgados” ciertos derechos en contrapartida al cumplimiento de ciertas obligaciones, ignorando que la titularidad de los derechos humanos no conlleva ninguna condición ni contrapartida y que la única obligación de todas las personas, sean menores o mayores de edad, es la de respetar los derechos de los demás.**



Es por ello que el índice valora con un punto el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos, libre de condiciones, obligaciones o sumisión a los derechos de los adultos.

## 2.2 Definición del niño, la niña y el adolescente

Ese segundo dominio responde a las preguntas siguientes:

- 1) ¿Cuál es el término que la ley utiliza para referirse a los niños y niñas? Y,
- 2) ¿El término distingue género y edad?

El índice utiliza una escala del cero al uno para calificar las leyes en ese sentido. El primer tema se relaciona directamente con lo explicado en el apartado anterior, es decir a la diferencia entre los términos de menor y de niñez y a su relevancia no sólo terminológica.

El índice califica con el puntaje de cero las leyes que utilizan términos discriminatorios, como el que se deriva de la doctrina

de la situación irregular, como es el de “menor” o “niño”. Con calificación de uno se encuentran aquellas legislaciones que abandonan dicha terminología y además distinguen entre niños, niñas y adolescentes, diferenciando no solamente la edad sino también el género.

El índice no considera que el uso del término sea un aspecto sólo de evitar lo políticamente “incorrecto” sino que se trata de una referencia negativa para hablar de niños y niñas<sup>20</sup> que ha justificado toda clase de injusticias en aras de la supuesta “protección”:

“la categoría “menor” se sustentó en viejas concepciones sobre la infancia, las cuales llevaron a considerar que, por sus características, niños y niñas deben someterse a la visión y

<sup>20</sup> M. Porto Paulo C., “Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada”, en Sistema de Garantia de direitos, 1999, p. 77.



designios de los adultos los cuales son portadores, por el simple hecho de tener mayor edad, de verdades absolutas que les facultan para dirigir la vida de niños y niñas.”<sup>21</sup>

Especial consideración merece la perspectiva de género. Para Colín, “la construcción del género comprende la red de creencias, rasgos de personalidad, actitudes, sentimientos, conductas y actividades que se esperan de las personas de acuerdo al sexo biológico; se asigna de forma dicotómica a mujeres y hombres como producto de un proceso histórico”.<sup>22</sup>

Esta perspectiva es fundamental para enfrentar la discriminación y desigualdad estructural entre géneros. Eso no significa aislar a las niñas o contraponerlas con los niños, sino considerarlas como seres humanos que deben gozar de los mismos derechos que los niños. En todas las sociedades, persisten tradiciones y prejuicios que afectan el goce de las niñas a sus derechos fundamentales. La discriminación muchas veces nace de la distribución de los papeles que tradicionalmente se atribuyeron a las mujeres dentro de la familia y la sociedad. Las mujeres, desde niñas, tomaban la responsabilidad de la casa, y casi no tenían acceso a la educación y a la vida social y pública. Esas situaciones de descuido y marginalidad favorecían la violencia, los abusos sexuales y las prácticas tradicionales.<sup>23</sup> Hablar de la condición de género en la infancia, adolescencia e incluso en la juventud, implica hablar de una doble discriminación: por género y por edad. Reconocer esta doble discriminación es un primer paso que se tiene que dar para que las leyes puedan combatirla; estas deben sentar el marco para la generación de acciones diferenciadas que contribuyan a la igualdad entre niñas y niños. Esto es de suma importancia si consideramos que la Convención de los Derechos del Niño, busca mejorar las condiciones de desarrollo en la infancia para lograr un desarrollo armonioso y pleno de las personas. Por lo que en tanto no se trabaje por deconstruir los roles o estereotipos que las niñas y adolescentes por su condición de mujeres están mandatadas a cumplir, ese desarrollo pleno y armonioso quedará en una simple aspiración.

Si bien los cambios culturales encaminados a una mayor equidad entre los géneros se pueden lograr con la educación,

la información y el cabildeo, la legislación tiene un papel importante que jugar. De hecho, con las leyes se manda un mensaje formal y poderoso de rechazo a las costumbres y las tradiciones que discriminan a las niñas, y pueden tener una fuerza disuasoria y contribuir a un cambio de actitudes y comportamientos. Las leyes que toman en cuenta la perspectiva de género consiguen la máxima calificación (2).

No obstante lo anterior, por la amplitud de variables involucradas en el análisis legislativo, el índice de medición no hace un análisis exhaustivo de la presencia de la perspectiva de género en una legislación específica, sino centra su mirada exclusivamente en la referencia explícita a las niñas. Por eso es que las leyes alcanzan una la mayor calificación en este rubro, pese a que no establezcan ninguna disposición diferenciada o de discriminación positiva, que se dirija a reducir la brecha de desigualdad entre niños y niñas.

Además de la distinción del género, reviste importancia la distinción entre niñez y adolescencia, a pesar de que la CDN defina a los “niños” como las personas menores a los dieciocho años, sin distinción de etapas. Sin embargo, algunos artículos de la CDN hacen referencia a dicha distinción, sobre todo en materia de justicia penal, trabajo y salud sexual y reproductiva.

A pesar de que todas las personas menores de 18 años gozan de los derechos contemplados en la CDN, lo cierto es que algunos derechos conllevan diferencias en su ejercicio dependiendo de la edad. Por poner un ejemplo, todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra la explotación laboral, sin embargo, a partir de cierta edad, los adolescentes pueden trabajar sin ver afectados sus derechos a la educación y a su desarrollo integral siempre que el trabajo reúna ciertas condiciones.

Asimismo en materia de justicia penal los niños y niñas están exentos de responsabilidad penal y sin embargo, a partir de la adolescencia están sujetos a un sistema especial de justicia penal, diferente al de las personas adultas. Tanto los niños y niñas como los adolescentes, están exentos del sistema penal de adultos y amparados por la CDN en caso de que su conducta

<sup>21</sup> M. Griesbach Guizar/G. Sauri Suárez, “Libro seis: marco conceptual” en Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, 2004, p. 11.

<sup>22</sup> A. R. Colín Colín, La desigualdad de género comienza en la infancia, 2014, p. 9.

<sup>23</sup> Comité de los Derechos del Niño, Day of General Discussion, The Girl Child, CRC/C/38, 21 January 1995.



revista las características de un delito, sin embargo, la respuesta del Estado debe ser radicalmente diferente si se trata de niños y niñas, respecto a si se trata de adolescentes, tal y como lo establece la Convención. En materia de derechos sexuales y reproductivos, aunque todos los niños, niñas y adolescentes están protegidos por la CDN en cuanto a su derecho a ser informados sobre salud sexual y reproductiva y a ser protegidos contra el abuso y la explotación sexual, las diferencias biológicas entre ambas etapas, ponen en relieve aspectos que serán contemplados de manera diferente entre ambas, como por ejemplo, el uso de anticonceptivos, el embarazo, o las relaciones sexuales.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 1° que niño o niña será considerado toda persona menor de 18 años de edad, sin especificar la edad en la que la infancia comienza. El silencio de la Convención al respecto proviene sin duda del encuentro de diferentes ideologías, en contra o a favor de la despenalización del aborto, en contra o a favor de los derechos del embrión y de la concepción como momento de comienzo de la vida. Es preciso reafirmar que desde la Convención no se puede argumentar a favor de que la vida empiece con la concepción – ni al contrario de que la vida empiece con el nacimiento - y no se puede sacar provecho de ese silencio a favor o en contra de una de las dos tesis. Por lo tanto la Convención faculta a los Estados a definir el momento a partir del cual se considera que niñas y niños gozan de los derechos establecidos en este tratado, evitando así legislar sobre cuestiones delicadas que hubieran puesto en peligro la adopción casi universal del mismo tratado.

Por otro lado, y en lo que se refiere al límite superior de la infancia y por consiguiente la mayoría de edad, el artículo 1 de la CDN estipula que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

De nuevo, la cláusula que permite a los estados rebajar la mayoría de edad representa una cláusula escapatoria al criterio principal de los 18 años, adoptada para garantizar la adopción del tratado y en ningún momento se puede interpretar como una excepción general que permita vulnerar los derechos garantizados en la Convención.

Además de la mayoría de edad, dentro de la legislación nacional de cada estado se encuentran varias edades que sirven para diferentes objetivos. En lo que se refiere a los derechos fundamentales reconocidos en la Convención:

“toda disposición del derecho interno que restrinja su aplicación tendría que ser justificada tomando en cuenta tanto las realidades sociales del país en cuestión como los principios fundamentales que inspiran la Convención y los principios generales del derecho internacional sobre los derechos humanos. Cuanto más grande sea la discrepancia entre los 18 años y la norma nacional, más difícil será fundamentarla. En principio será particularmente difícil justificar la inaplicabilidad de algunos artículos de la Convención, y no de otros, bajo pretexto de que la legislación nacional establece criterios de mayoría de edad diferentes a tales efectos”.<sup>24</sup>

Fijar la edad más alta como criterio del fin de la infancia, tiene como propósito el establecer el más amplio espectro de protección a los derechos de esta población, por considerar que, en efecto se encuentran en una determinada etapa de desarrollo que requiere que ello ocurra en las mejores condiciones, no sólo por las personas en que se convertirán en un futuro, sino por las personas que son en el momento presente.

Una de las implicaciones de ese criterio es establecer la edad hasta la cual determinados derechos (como la educación o los servicios de salud) deben de ser garantizados. La definición de una edad máxima para ciertos derechos/servicios implica también poner límites a la discrecionalidad de las instituciones en torno a sus obligaciones frente a la población infantil.

Al establecerse las edades diferentes de los 18 años para finalidades particulares (admisión al trabajo, justicia penal, etc.), siempre deben respetarse los principios rectores de la Convención. Por ejemplo, **las leyes que establecen edades diferentes a los 18 años para contraer matrimonio o edades por debajo de los 14 años para el trabajo o el sistema de justicia penal especializada, violan el espíritu y contenidos de la CDN.** Asimismo, al instaurar esos límites de edad, se debe cuidar que el interés superior del niño sea siempre el criterio fundamental y el hilo conductor de toda medida.

<sup>24</sup> D. O'Donnell, La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido, p. 5.





Como lo subrayó el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales para México, párrafo 37:<sup>25</sup>



“Aunque se destaca que de acuerdo con el artículo 45 de la LGDNNA las leyes federales y estatales deben establecer como edad mínima para contraer matrimonio tanto para niñas como para niños a los 18 años, y que el Código Civil Federal ya ha sido modificado guardando estos lineamientos, al Comité le preocupa la efectiva implementación de este mandato a nivel de los estados. También existe la preocupación por la alta prevalencia de matrimonios de niñas y niños y por los casos reportados sobre matrimonio forzado, especialmente de niñas que pertenecen a comunidades indígenas”.

Asimismo, en el párrafo 64:<sup>26</sup>



“El Comité recomienda que el Estado parte:

(a) Revise su legislación para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales, incluido el Convenio 182 de la OIT y asegurar que el trabajo doméstico y el trabajo en la agricultura y las fábricas de ladrillos, entre otros, se incluyan explícitamente como formas peligrosas de trabajo, y se prohíban para niñas y niños menores de 18 años de edad, debiendo tomar medidas para eliminarlos;

Y en el párrafo 71,<sup>27</sup> como aspecto de especial preocupación para el Comité:



“(a) El reclutamiento voluntario y el alistamiento en el servicio militar obligatorio de niños de 16 años de edad, todavía está permitido bajo ciertas circunstancias;”

por lo que recomienda: “Revocar el artículo 25 de la Ley de Servicio Militar, poner fin a la práctica de reclutamiento temprano en el servicio militar para los niños de 16 y 17 años de edad, y aumentar la edad mínima para el reclutamiento voluntario a 18 años, sin excepciones”.

## 2.3 Los principios generales de la Convención

En la Convención sobre los Derechos del Niño, existen algunos artículos fundamentales que fijan los principios ineludibles, primordiales y que rigen la aplicación de toda la Convención. Los principios generales o rectores se encuentran en:

- El artículo 2 (no discriminación).
- El artículo 3 (el interés superior del niño).
- El artículo 6 (el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo).
- El artículo 12 (el derecho a participar).

Estas disposiciones son pivotes alrededor de los cuales se articulan todos los derechos enunciados por los otros artículos de la CDN.

El índice de medición de calidad de leyes establece primero una calificación general que permite detectar diversos niveles de inclusión de esos principios. Esos escalones van del cero al dos

y van desde la omisión total o parcial de los principios, hasta su mención en el texto de la ley, así como su coherencia en todas las disposiciones. Alcanzan la mejor calificación las leyes donde se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto de los principios generales.

### 2.3.1 No discriminación

La primera variable que se analiza en ese sentido, es el principio de no discriminación. El índice utiliza una escala del cero al dos para calificar ese aspecto de la ley.

La Convención sobre los Derechos del Niño estipula en su artículo 2 que:

“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a

<sup>25</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafo 37 (CRC/C/MEX/CO/4-5).

<sup>26</sup> *Ibid.*, párrafo 64.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párrafo 71.



cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

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

El primer párrafo del artículo 2, junto con el segundo párrafo del artículo 3 y el artículo 4, establece las obligaciones fundamentales de los Estados Partes con respecto a los demás derechos enunciados en la Convención - de respetar y asegurar todos los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes en su jurisdicción sin discriminación alguna. El principio de “no discriminación” fue identificado por el Comité de los Derechos del Niño como un principio general de importancia esencial para la implementación de toda la Convención.

El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de la vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, explicó que:

“el término “discriminación”, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.<sup>28</sup>

Hay distintos tipos de discriminación: de jure (o iure), de facto, directa o indirecta. Queda de manifiesto que hay que

erradicar la discriminación tanto en la forma como en el fondo y hacer de la no discriminación el corolario del principio de igualdad. En consecuencia, los Estados Partes deben erradicar la discriminación de jure o formal y asegurarse de que su constitución, legislación o su política no discriminen. Cuando quedan en las leyes discriminaciones de jure, la ley en análisis obtiene calificación de cero, ya que se supeditan los derechos de la infancia a los de otros grupos. Cuando al contrario, se menciona el principio de no discriminación, sin ir más allá ni prever medidas concretas, la ley obtendrá la mínima calificación positiva (puntaje de uno).

Igualmente, los Estados Partes deben tomar medidas para eliminar la discriminación de facto. Esta obligación de igualdad sustantiva significa que las leyes, las políticas y las prácticas deben apuntar a corregir la desigualdad en el disfrute de los derechos de la infancia para hacer frente a la discriminación. La implementación del artículo 2 de la CDN implica que los Estados garanticen no sólo la legislación existente, sino también las decisiones de tribunales u otros órganos administrativos que en la práctica cumplan con el principio de no discriminación. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que la mención o la integración del principio de no discriminación en la legislación nacional no es la solución final sino el punto de partida de un enfoque activo contra la discriminación.

Puede haber también discriminación directa e indirecta cuando la diferencia de trato obedece directamente a distinciones por causales prohibidas. Ese trato es contrario a la Convención si tiene como propósito impedir el ejercicio de determinados derechos reconocidos por la CDN. Hay discriminación indirecta cuando una ley, una política, un programa o un procedimiento no parecen discriminatorios pero surten un efecto de esa índole al llevarlo a la práctica, con lo cual deja vigente la desigualdad que ya existe o incluso la agrava. Por ejemplo, al exigir un certificado de nacimiento para matricular a niñas, niños o adolescentes en la escuela se puede discriminar contra minorías



<sup>28</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18 (No discriminación), 10/11/89, párrafo 7.



étnicas o contra personas que no sean nacionales y/o que no tengan en su poder esos certificados o les hayan sido negados. En consecuencia, el principio de no discriminación no sólo no impide acciones positivas, sino al contrario las legitima y las requiere en el tratamiento de grupos de niñas y niños discriminados. Cuando eso ocurra en el texto de una ley, se obtiene la mayor calificación en este rubro (puntuación de tres). La observación general del Comité de los Derechos Humanos hace hincapié que los Estados a menudo deberán tomar acciones afirmativas para disminuir o eliminar las condiciones que causan o favorecen la persistencia de discriminaciones. En su preámbulo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que “en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración”. Por esta razón, hay artículos en la Convención que establecen protección especial para niñas, niños y adolescentes que se encuentran particularmente en riesgo de discriminación, por ejemplo, niñas y niños con discapacidades (artículo 23) o niñas y niños refugiados (artículo 22), ya que la discriminación está en la base de varias formas de explotación infantil. Otros artículos exhortan acciones para luchar contra la discriminación.

Dada la importancia del principio, el Comité de los Derechos del Niño, ha planteado que dicho principio se considere en el reporte de cada Estado Parte y ha incluido uno o más párrafos sobre el mismo en casi todas sus observaciones generales. Sin embargo y hasta la fecha, el Comité no ha elaborado una observación general sobre el artículo 2. En la observación general No. 3 sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, el Comité ha afirmado que:

“La discriminación hace que se deniegue a los niños el acceso a la información, la educación los servicios de salud y atención social o a la vida social. En su forma más extrema, la discriminación (...) se manifiesta en su abandono por la familia, la comunidad y la sociedad. La discriminación también agrava la epidemia al acentuar la vulnerabilidad de los niños, en particular los que pertenecen a determinados grupos, los que viven en zonas apartadas o rurales, donde el acceso a los servicios es menor”.<sup>29</sup>

El lenguaje del artículo 2 y su interpretación por el Comité de los Derechos del Niño subraya que la obligación de los Estados

Partes de prevenir la discriminación es una obligación activa que requiere un conjunto de medidas que incluyen la revisión, la planificación, la legislación, el monitoreo, la concienciación, la educación y las campañas de información, y la evaluación de las medidas tomadas para reducir las desigualdades.

En el derecho internacional, la obligación de respetar requiere a los Estados “de abstenerse de cada acción que violaría los derechos del niño previstos en la Convención. La obligación de garantizar va más allá de la de respetar, ya que implica una obligación activa por parte del Estado de tomar las medidas necesarias para permitir que los individuos puedan gozar y ejercer sus derechos fundamentales”.<sup>30</sup>

Además, el Comité de los Derechos del Niño, en la observación general No. 5 sobre las medidas generales de aplicación, ha precisado el significado de las palabras “respetarán los



<sup>29</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3, párrafo 7.

<sup>30</sup> P. Alston, The legal framework of the Convention on the Rights of the Child, Bulletin of Human Rights, 91/2, p. 5.



derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna” (artículo 2, párrafo 1) explicando que la obligación de no discriminación:

“exige que los Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales. Por ejemplo, el Comité subraya en particular, la necesidad de que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales. La lucha contra la discriminación puede exigir que se modifique la legislación, que se introduzcan cambios en la administración, que se modifique la asignación de recursos y que se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes. Hay que poner de relieve que la aplicación del principio no discriminatorio de la igualdad de acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico”.<sup>31</sup> “Será necesario concentrarse especialmente en determinar los grupos de niños marginados y desfavorecidos y darles prioridad. El principio de no discriminación enunciado en la Convención exige que todos los derechos garantizados por la Convención se reconozcan para todos los niños dentro de la jurisdicción de los Estados”.<sup>32</sup>

Mientras el párrafo 1 del artículo 2 hace una lista de los motivos de discriminación, enumerando “la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión etc.”, el párrafo 2 agrega la protección contra “toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”. En consecuencia, cuando el primer párrafo se refiere sólo a la discriminación en el goce de los derechos garantizados por la Convención, el segundo párrafo requiere que se tomen acciones contra toda forma de discriminación, y no se agota en los asuntos incluidos en la Convención. El Comité ha interpretado la expresión “toda forma de discriminación” de manera amplia y ha considerado que la lista del primer párrafo no es exhaustiva y que se pueden incluir otras causales en esta categoría.

La implementación del artículo 2 debe estar integrada en la implementación de los demás artículos de la Convención,

asegurando que todos los derechos sean garantizados sin discriminación alguna para todas las niñas, los niños y los adolescentes en el Estado, incluido visitantes, refugiados, hijos e hijas de trabajadores migrantes e indocumentados, entre otros. En muchos casos, el Comité de los Derechos del Niño ha solicitado de los Estados Partes adoptar estrategias globales y efectivas para eliminar la discriminación padecida por los grupos de niños con mayores desventajas sociales. El Comité ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste y es omnipresente (discriminación sistémica). Los Estados Partes deberían adoptar un planteamiento sistemático para eliminar la discriminación en la práctica. Para eliminar la discriminación sistémica será necesario muchas veces dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos.

En unos casos, el Comité ha pedido que se dedique atención particular a la eliminación de estereotipos negativos como: ser migrante, indígena, tener discapacidad y ser infectados por el VIH/SIDA, así como enfrentar las causas principales de la segregación de facto de estos y otros grupos de niñas, niños y adolescentes. En la observación general No. 3 sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, el Comité señala que:

“preocupa especialmente la discriminación basada en el sexo unida a los tabúes o las actitudes negativas o críticas respecto de la actividad sexual de las muchachas, lo que a menudo limita su acceso a medidas preventivas y otros servicios. También es preocupante la discriminación basada en las preferencias sexuales. Al idear las estrategias relacionadas con el VIH/SIDA y cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, los Estados Partes deben examinar detenidamente las normas sociales prescritas en cuanto al sexo con miras a eliminar la discriminación por este motivo, puesto que esas normas repercuten en la vulnerabilidad de las muchachas y los muchachos al VIH/SIDA”.<sup>33</sup>

Esto implica establecer medidas para hacer frente a actitudes y costumbres discriminatorias, sean tradicionales o de otro tipo. Entre estas medidas se encuentran: realización de estudios, elaboración de estrategias globales, realización de campañas

<sup>31</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*, párrafo 30.

<sup>33</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3, párrafo 8.



de información y sensibilización, programas de educación y formación, alentar a líderes del ámbito político, religioso y comunitario a apoyar las actividades encaminadas a erradicar las prácticas discriminatorias.



Respecto a las discriminaciones existentes en México, el Comité de los Derechos del Niño ha emitido la siguiente recomendación:

“Aunque se resalta el papel del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación 2014-2018, el Comité está preocupado por la prevalencia en la discriminación frente a la niñez indígena, afro-mexicana y migrante; la infancia con discapacidad, la infancia gay, lesbiana, transgénero o intersexual, la niñez en situación de calle, así como la infancia en situación de pobreza y en zonas rurales”.<sup>34</sup>



Y añade: “El Comité expresa una profunda preocupación por las actitudes patriarcales y los estereotipos de género persistentes y que son discriminatorios frente a las niñas y las mujeres, y que traen como resultado una alta prevalencia de violencia contra mujeres y niñas en el Estado parte”.<sup>35</sup>



## 2.3.2 El interés superior del niño

La segunda variable dentro de los principios rectores es el interés superior del niño. El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el principio del interés superior del niño en los siguientes términos:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Dentro de la CDN, el concepto del interés superior del niño está presente en otros artículos, estableciendo que sea tomado en cuenta en situaciones particulares como, por ejemplo:

1. En caso de separación del niño de sus padres (artículo 9, párrafos 1 y 3)
2. Sobre la reunión con los padres (artículo 10)
3. En caso de responsabilidades de los padres, (artículo 18, párrafo 1).
4. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (artículo 20, párrafo 1).
5. Adopción (artículo 21, párrafo 1)
6. Niños privados de libertad (artículo 37, párrafo C)
7. Administración de la justicia de adolescentes en conflicto con la ley (artículo 40, párrafo 2, b, iii).

También se hace referencia al interés superior del niño en el Protocolo facultativo de la Convención relativo a la venta de

<sup>34</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17, (CRC/C/MEX/CO/4-5).

<sup>35</sup> *Ibid.*, párrafo 37.





niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (preámbulo y artículo 8) y el Protocolo facultativo de la Convención relativo a un procedimiento de comunicaciones (preámbulo y artículos 2 y 3).

La CDN no inventó el principio de interés superior ya que en muchos países se utilizaba como principio-guía en particular en los procedimientos legales y en las decisiones judiciales con respeto - entre otros - a la guardia y custodia de niños, niñas y adolescentes en caso de divorcio, derechos de visita e ingreso de ellos y ellas en instituciones. Además, el principio ya se encontraba en dos artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, 10 años antes que la Convención sobre los derechos del niño. El artículo 5 establece que los Estados Partes tendrán que:

“garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”.

Igualmente, el artículo 16 párrafo 1 estipula que en todos los asuntos relativos al matrimonio y la familia “los intereses de los hijos serán la consideración primordial”.

El principio del interés superior del niño no aparece en ninguno de los dos Pactos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, en dos de sus observaciones generales sobre la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hizo referencia al interés superior del niño considerándolo “de importancia primordial” en caso de divorcio de los padres.<sup>36</sup>

Sin embargo, la CDN no proporciona una definición de este principio ni una pauta clara para su aplicación, lo que en la práctica ha dado lugar a numerosos abusos por parte de los adultos, en lo privado en el seno familiar, así como en lo público, por parte de autoridades que, con la justificación de un supuesto “interés superior del niño” han adoptado decisiones que, en la práctica, vulneran el derecho de niñas, niños y adolescentes en casos concretos.

A fin de brindar una interpretación profunda, así como una guía para su aplicación, **el Comité de los Derechos del Niño emitió la Observación General Número 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial** (artículo 3 párrafo 1) (CRC/C/GC/14). En esta Observación General se expresa que “El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño” y se reitera lo que ya se mencionó en la Observación General número 13 y es que “lo que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención”. Y añade “... en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al “interés superior del niño” y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño”.

Asimismo, la Observación General de referencia establece que el interés superior del niño es un concepto triple, por ser un derecho sustantivo, un principio jurídico fundamental y una norma de procedimiento.

En el párrafo 14 se estipula cuáles son las obligaciones para los Estados que han ratificado la CDN respecto al interés superior del niño, como sigue:



<sup>36</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones generales No. 17 y 19, HRI/GEN/1/Rev.5, p. 133, p. 138.



“ 14. El artículo 3, párrafo 1, establece un marco con tres tipos diferentes de obligaciones para los Estados partes, a saber:

a) La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a niños, niñas y adolescentes;

b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con la infancia y la adolescencia dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.

c) La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernen o afecten a un niño”.

En la reforma constitucional aprobada el 12 de octubre de 2011 el Estado Mexicano incluyó el principio del interés superior del niño en el artículo 4, quedando como sigue:

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

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

El párrafo 32 de la Observación General número 14 alude a la aplicación del principio estableciendo una importante premisa: “El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa podrá



aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales.”

En el párrafo 34 se explica que la flexibilidad y adaptabilidad del principio a cada caso concreto, puede dar lugar a la manipulación. Como indica Miguel Cillero: “Una correcta aplicación del principio, especialmente en sede judicial, requiere un análisis conjunto de los derechos afectados y de los que se puedan afectar por la resolución de la autoridad. Siempre ha de tomarse aquella medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, esto no sólo considerando el número de derechos afectados sino también su importancia relativa”.<sup>37</sup>

Un dato que permite advertir si la medida tomada tiene en cuenta el interés superior es cuando se respeta la integralidad de los derechos humanos de la infancia.

“Cuando la elección supone cortar con estas relaciones (la adopción, por ejemplo) o suspenderlas (ingresos, privaciones de libertad); la decisión que se tome debe respetar siempre este principio. Esto quiere decir que, en estas situaciones, el interés individual del niño prima el interés de la familia (a tener relaciones con su hijo) o del Estado (a asegurar la estabilidad de las familias)”.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> M. Cillero Bruñol, “El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño”, Seminario: “Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia”, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997, p. 12

<sup>38</sup> J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003, p. 12.



A la hora de evaluar el interés superior de un niño, niña o adolescente, la Observación General número 14 establece que han de tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- a) La opinión del niño, niña o adolescente: en la Observación General se menciona explícitamente que la corta edad de un niño o niña no le priva de este derecho.
- b) La identidad del niño, niña o adolescente, entendiéndose por identidad el sexo, la orientación sexual, origen nacional, religión y creencias, identidad cultural y personalidad.
- c) La preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, teniendo en cuenta que la vida en familia es un derecho por lo que la separación debe ser el último recurso y debe estar debidamente fundamentado y justificado.
- d) El cuidado, la protección y la seguridad del niño, niña o adolescente.
- e) La situación de vulnerabilidad, pudiendo ser una discapacidad, la pertenencia a un grupo minoritario, una situación de refugio, que sea víctima de malos tratos, que viva en la calle, entre otros. En concordancia con la aplicación casuística de este principio aludida anteriormente, la Observación General establece que el interés superior del niño en una situación de vulnerabilidad no será el mismo que el de todos los niños en la misma situación de vulnerabilidad. Debe ser siempre fundamentado y ajustado a cada caso concreto, sin haber lugar a la generalización de su aplicación ante una misma circunstancia o situación de vulnerabilidad.
- f) El derecho del niño, niña o adolescente a la salud.
- g) El derecho del niño, niña o adolescente a la educación.

El segundo párrafo del artículo 3 resume una obligación activa de los Estados Partes: garantizar la necesaria protección y atención al bienestar de niñas, niños y adolescentes en todas las circunstancias, siempre respetando los derechos y obligaciones de los padres.

Junto con el artículo 2, párrafo 1, el artículo 4 y el artículo 3, el párrafo 2 expone las obligaciones generales del Estado el cual debe asegurar la protección y el cuidado de todos los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción, así como considerar los derechos y deberes de los padres y otros representantes legales. Hay otros aspectos de "protección y cuidado" que los padres no pueden proporcionar y en este caso el Estado debe garantizar el bienestar de niños y niñas.

"El párrafo 2 tiene una grande importancia en cuanto se presenta como una norma paraguas dirigida a asegurar, a través de diferentes medidas, el bienestar del niño. El interés superior es un punto de referencia para interpretar las obligaciones generales del Estado a la luz de las obligaciones más específicas previstas en la Convención. La obligación del

Estado, aunque de último recurso, es explícita en este párrafo y el verbo "asegurarse" incluye obligaciones positivas y negativas. Los términos "protección y cuidado" no deben ser entendidos de manera limitada o negativa (proteger los niños de perjuicio) sino con respeto al amplio ideal de garantizar el bienestar del niño".<sup>39</sup>

El tercer párrafo del artículo 3 requiere que las normas adecuadas sean establecidas por las autoridades competentes para todas las instituciones y servicios, así como que el Estado asegure que las normas sean cumplidas a través de un monitoreo adecuado. Otros artículos de la Convención se refieren a servicios particulares, cuya accesibilidad el Estado debería garantizar, por ejemplo, con respeto a niñas y niños privados de su medio familiar (artículo 20), niñas y niños con discapacidades (artículo 23), o niñas y niños en conflicto con la ley (artículo 40). El artículo 3, párrafo 3 no sólo cubre las instituciones, servicios y establecimientos estatales, sino también las estructuras privadas. Por ejemplo, en muchos países los cuidados alternativos proporcionados por organismos privados y en muchos otros las políticas de privatización están

<sup>39</sup> P. Alston, "The Legal framework of the Convention on the Rights of the Child", *Bulletin of Human Rights*, 91/2, p. 9.



atribuyendo a instituciones privadas un papel más amplio en el cuidado de niños, niñas y adolescentes.

El artículo 3, párrafo 3 no establece una lista exhaustiva de las áreas en las que se deben establecer estándares y normas, sino menciona en particular “seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”. La implementación del artículo 3 requiere también una revisión general del marco normativo que se aplica a estas instituciones, sean estatales o privadas.

El índice utiliza una escala del cero al dos para calificar las leyes a este respecto. Así, las leyes que ni siquiera incluyen un principio tan importante en su texto obtienen calificación cero. Si se menciona el principio nada más de manera enunciativa, se obtendrá una calificación de 1. En caso de que defina los mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública, se obtendrá la calificación máxima de 2.

Con la Observación General número 14, el concepto, objetivos y alcances del principio del Interés Superior del Niño, así como su forma de aplicación, han quedado por fin definidos y aunque su implementación implica cierto margen de flexibilidad, su manipulación para la adopción de decisiones no protectoras de los derechos de la niñez ha quedado limitada.

Respecto a la misma, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a México:



“...que redoble sus esfuerzos para velar porque ese derecho sea debidamente integrado y consistentemente aplicado en todos los procedimientos y decisiones de carácter legislativo, administrativo y judicial, así como en todas las políticas, programas y proyectos, que tengan pertinencia para los niños y los afecten. Se alienta al Estado parte a que elabore criterios para ayudar a todas las autoridades competentes a determinar el interés superior del niño en todas las esferas y a darle la debida importancia como consideración primordial”.<sup>40</sup>

### 2.3.3 El derecho del niño a la vida, supervivencia y desarrollo

El tercer principio general de la Convención está representado por el derecho de niño a la vida, supervivencia y desarrollo. El artículo 6 de la Convención así lo define:

“Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”:

El índice de medición de calidad de leyes utiliza una escala del cero al tres para calificar las leyes a ese respeto. Por consiguiente, no se atribuye ninguna calificación a las leyes que omiten ese principio y al contrario se da apreciación positiva a las leyes que lo incluyen, en diferentes niveles y grados. Lo mínimo para lograr una calificación positiva es mencionar el principio y reflejarlo en la legislación.

El derecho inherente a la vida, así como a la supervivencia y desarrollo son principios generales de la CDN a los que otras disposiciones de la Convención hacen referencia. El derecho intrínseco a la vida que está garantizado, como lo hemos visto, en el artículo 1 sobre la definición del niño, no explica cuando inicia la vida. Asimismo, el artículo 6º de la CDN tampoco resuelve este debate, pero sí obliga al Estado mexicano a garantizar todos los derechos hasta el máximo de recursos de que disponga para todas las personas por debajo de los 18 años de edad.

El derecho a la vida se encuentra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos regionales de derechos humanos. El derecho a la vida es definido con la palabra “intrínseco”, lo que quiere decir que es un derecho que los seres humanos tienen por natura y no le es conferido por la sociedad. La sociedad debe protegerlo y respetarlo en toda circunstancia porque, como lo dice el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se trata “del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17, (CRC/C/MEX/CO/4-5).

<sup>41</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General Nº 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) p. 209, párrafo 1.



Por lo tanto, es preciso afirmar que incluir esos derechos en la legislación, no es suficiente para garantizar su realización. El Comité de los derechos humanos ha observado que el derecho a la vida generalmente ha sido interpretado en forma excesivamente restrictiva:

“La expresión el derecho a la vida es inherente a la persona humana no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”.<sup>42</sup>

Además de esas medidas, se pueden mencionar: combatir las enfermedades, proporcionar alimentos nutritivos y agua potable, prohibir la pena de muerte por delitos cometidos por niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad, las ejecuciones sumarias o arbitrarias extrajudiciales o la desaparición forzada, proteger a la infancia durante los conflictos armados, brindar soluciones para el embarazo precoz, proteger a niños, niñas y adolescentes contra homicidios, violencia, tortura, malos tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes etc. Las leyes que establezcan medidas concretas para evitar toda situación que pueda atentar contra el derecho a la vida obtienen en el índice una calificación alta.

El párrafo 2 del artículo 6 de la Convención es novedoso ya que introduce los conceptos de supervivencia y desarrollo. Para el Comité de los Derechos del Niño, el desarrollo es un concepto holístico que abarca la totalidad de la Convención.

El corolario que sigue de esos principios es que el estado tiene la obligación de proporcionar a niños, niñas y adolescentes condiciones óptimas para su vida y crear un entorno propicio para garantizar en la máxima medida posible su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.

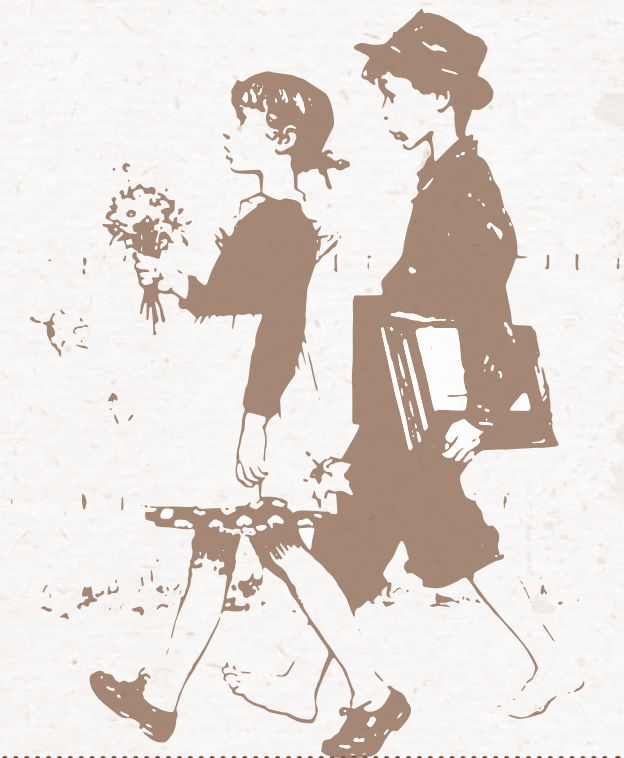
Niños, niñas y adolescentes tienen derecho a todos los servicios de salud o educación básicos y necesarios para su supervivencia, así como también derecho a que los programas, las condiciones y oportunidades para su supervivencia sean de la mejor calidad

posible para que puedan lograr un nivel vida adecuado que les permite de satisfacer todas sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, etc. Esos derechos deben concretarse en políticas públicas que den prioridad al desarrollo integral de la infancia proporcionándoles mejores condiciones de vida. Por consiguiente, las leyes que establecen principios rectores de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de la infancia y la adolescencia obtienen la calificación más alta en el índice, debido a que no sólo mencionan esos principios sino toman medidas concretas para realizarlos.

### 2.3.4 Participación infantil

El cuarto y último principio general de la Convención se estipula en el artículo 12, y se refiere al derecho del niño, niña y adolescente de ser escuchado.

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



<sup>42</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) p. 209, párrafo 5.



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

En la práctica de los últimos años, el derecho del niño a ser escuchado y tomado en cuenta se conceptualizó por la palabra “participación”, si bien el término no aparece en el texto del artículo 12 se recupera para el presente análisis.

El índice utiliza una escala del cero al tres para calificar las leyes en ese dominio. Aquellas que no mencionan mecanismos o concepto de participación de niñas y niños obtienen una evaluación de cero.

La Convención impone una obligación muy clara a los Estados partes de la misma: reconocer ese derecho y asegurar su correcta implementación. La expresión “todos los asuntos que afectan al niño” se debe interpretar de manera amplia, lo que significa que el derecho de ser escuchado no se limita a los asuntos que interesan al niño, la niña o el adolescente. Ese derecho debe ser garantizado e implementado también en los temas que interesan sólo parcial o indirectamente a la infancia.

A la lectura del artículo 12, parece que el derecho a expresar su opinión y a que se la tome en cuenta está “limitada” a los niños, niñas y adolescentes que tienen la madurez para

expresar sus opiniones. Sin embargo, el Comité de los derechos del Niño ha aclarado que no hay ninguna limitación de edad y ha animado a no establecer límites rígidos en la legislación. Los Estados tienen la obligación de medir caso por caso la madurez de niños y niñas, y no se puede asumir que sean incapaces de formarse una opinión. Al contrario, los Estados deben presumir que niños y niñas tienen esa capacidad y reconocer su derecho de expresar sus opiniones; no deben ser niños o niñas quienes deban probar su capacidad con ese fin.<sup>43</sup>

El párrafo 2 del artículo 2 estipula que se dará al niño, la niña o el adolescente la posibilidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte. Ese derecho debe ser reconocido sin limitación, inclusive en caso de separación de los padres, guardia y custodia, cuidado alternativo y adopción, justicia juvenil, violencia, abuso sexual y otros crímenes de los que niñas y niños pudieran ser víctimas, servicios de salud, educación, procedimientos de asilo político y migración, conflictos armados y situaciones de emergencia. El juez está obligado a escuchar a niños y niñas, así como a tener en cuenta su opinión, en cualquier asunto que le afecta, y también a que sus decisiones sean regidas por el principio del interés superior del niño. En particular, niños y niñas en conflicto con la ley tienen el derecho a que se les escuche, al debido proceso, a la defensa y a todas las otras garantías que se reconocen en la Convención. Niños y niñas víctimas del delito no deben ser objeto de tratamiento judicial.



<sup>43</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12 (El derecho del niño a ser escuchado), CRC/C/GC/12, párrafo 20.



El Comité de los Derechos del Niño ha incorporado el principio del derecho a la participación en un contexto más amplio de derechos, los que se pueden encontrar en el segmento comprendido entre los artículos 12 y 17 de la CDN; por ejemplo, el artículo 13 reconoce el derecho del niño de tener y expresar sus opiniones y la obligación del Estado de respetar ese derecho y no interferir con su ejercicio. El artículo 12 requiere una acción concreta por parte del Estado, que es la de introducir en la legislación normas y mecanismos necesarios para facilitar la implicación de la infancia en las materias que le afectan y tomar en cuenta sus puntos de vista.

El derecho a expresar sus opiniones, combinado con la obligación de que las mismas se tengan debidamente en cuenta, genera la obligación que el Estado proporcione a la infancia toda la información relevante. En ese sentido, el artículo 17 viene en ayuda en la medida que garantiza el derecho de niñas y niños a acceder a la información adecuada con respeto de su edad y capacidades. Eso significa que niñas, niños y adolescentes deben poder recibir toda la información relevante de forma transparente, amigable, apropiada, respetuosa y sensible. Las leyes que consideran la participación infantil en forma amplia, incluyendo el derecho a la libertad de pensamiento, a la información, la asociación y la religión, obtienen una calificación de uno. Las leyes que además establecen mecanismos para garantizar los derechos de participación, obtienen puntaje de dos.

El derecho a la participación, en su sentido más amplio, debe ser reconocido y respetado en todo tipo de situación, pública y privada, y por todo tipo de institución con la que niños, niñas y adolescentes niñas se relaciona. Dentro de la familia, en las instituciones de cuidado alternativo, de salud, en las escuelas, los lugares de trabajo, las situaciones de emergencia y de violencia, así como en la comunidad.<sup>44</sup>

Algunos ejemplos de esto lo podemos ver a continuación:

- En el caso de las instituciones de cuidado alternativo, niños y niñas deberían poder participar y expresar sus opiniones en los consejos directivos, y ser consultados y tomados en cuenta en el desarrollo de las políticas y reglamentos de las instituciones mismas.

- En el caso de los servicios de salud, se deberían introducir medidas que permitan a niños y niñas expresar sus opiniones e inquietudes sobre todos los aspectos de los servicios de salud recibidos, la calidad, las infraestructuras, las actitudes del personal que les atendió, las deficiencias encontradas, etc.
- En las escuelas, niñas y niños deberían participar en los procesos de toma de decisiones donde puedan hacer parte de sus observaciones sobre la implementación de las diferentes políticas escolares.
- También a nivel local y nacional, se deberían incluir a niños, niñas y adolescentes en el diseño, la implementación y la evaluación de toda política de educación pública. La comunidad es un lugar esencial donde la infancia puede y debe expresar sus opiniones. Ya existe un número de parlamentos infantiles, consejos municipales de niños y niñas o consultas específicas que les incluyen. Sin embargo, muchas veces esas estructuras no garantizan un mecanismo permanente para la continuidad e incorporación de las opiniones de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas. Se deben identificar medidas y procedimientos para que los niños, las niñas y los adolescentes puedan involucrarse, desde las primeras etapas, en todo proceso participativo y a todos los niveles (estatal, regional, nacional) en el diseño y la implementación de las políticas públicas.



<sup>44</sup> J. E. Doek, Article 12 and the Child's Right to Participation, NICCY, 30th August 2006, p. 2.



En ese sentido, es preciso que niñas y niños ejerzan desde temprana edad el derecho a participar, logrando así comprender el impacto de sus decisiones y como se han incorporado en los proyectos, programas y políticas. De la misma manera, se incorporó la retroalimentación a niños, niñas y adolescentes sobre el progreso del proceso, una vez terminada su participación. En ese sentido, un componente importante es la rendición de cuentas: “en cada investigación o proceso consultivo, los niños deben ser informados de cómo sus opiniones serán tomadas en cuenta y del impacto que éstas van a tener sobre el resultado final. Es importante considerar que de la misma forma que participan del diseño, las niñas, niños y adolescentes deben tener la oportunidad de participar en las actividades de monitoreo y evaluación con herramientas amigables para este ejercicio..”.<sup>45</sup>

Si las leyes revisadas establecen obligaciones de las instituciones para tomar en cuenta a niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas, así como en la rendición de cuentas, logran la máxima calificación (tres) en la escala de medición.

De acuerdo al artículo 12, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a México lo que sigue:



(a) En línea con los artículos 72 y 125.III de la LGDNNA, asegure el establecimiento de espacios de participación permanente de niñas y niños a nivel federal, estatal y municipal y que se haga un seguimiento detallado del impacto de estos espacios en el desarrollo e implementación de leyes y políticas relevantes.



(b) Implemente de manera efectiva la legislación que reconoce el derecho de niñas y niños a ser escuchados en procedimientos judiciales y administrativos relevantes, incluyendo el monitoreo de la implementación del Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes.<sup>46</sup>

Al final, el derecho a la participación afirma que niñas, niños y adolescentes sujetos de derechos son seres íntegros que tienen algo que decir y obliga a las personas adultas a escucharles. Ese

derecho postula la participación de la infancia en la sociedad, y establece lo que se puede llamar “un nuevo contrato social”. “Un contrato por el cual se reconoce plenamente que la niñez está endilgada de derechos, que no solamente tiene derecho a ser protegida sino también a participar en todo asunto que le afecta; un derecho que puede considerarse simbólico del reconocimiento de que la niñez está dotada de derechos. A la larga, esto conlleva cambios en las estructuras políticas, sociales, institucionales y culturales”.<sup>47</sup>

## 2.4 Cobertura de derechos

La CDN es considerada como el fundamento central, el piso básico sobre el cual las leyes y las políticas de los Estados en materia de infancia deben establecerse. La Federación y los Estados del país están obligados a cumplirla atendiendo a los derechos establecidos en la misma y a sus normas y disposiciones de manera integral. Sin embargo, las disposiciones de la Convención no son limitantes, y es deseable que las leyes basadas en la CDN las utilicen como fundamento para extender lo más ampliamente posible la protección de los derechos establecidos en ésta.

Asimismo, con la reforma del Artículo 1 de la Constitución y la inclusión de todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, todos los derechos se encuentran vigentes en el territorio mexicano, sin embargo, su inclusión explícita en las leyes locales refuerza su valor y facilita la interpretación a nivel local.

A efectos de verificar el alcance de la cobertura de derechos dentro del índice, los derechos se agrupan en 4 categorías, evaluándose del 0 al 2 conforme a su inclusión en el texto legislativo en cuestión:

1. Derechos y libertades civiles
2. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado
3. Salud, bienestar y discapacidad
4. Educación, esparcimiento y actividades culturales.

<sup>45</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12 (El derecho del niño a ser escuchado) CRC/C/GC/12, párrafo 134.

<sup>46</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17, (CRC/C/MEX/CO/4-5).

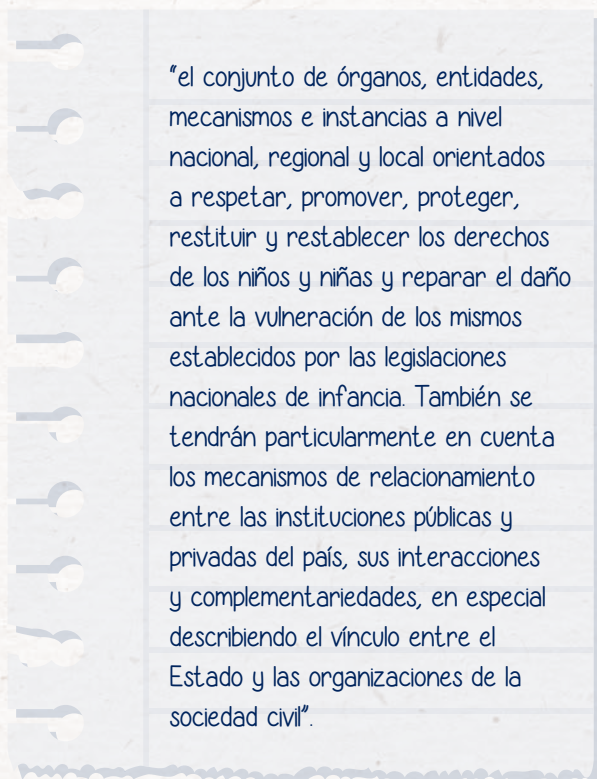
<sup>47</sup> Comité de los Derechos del Niño, Día de debate general sobre el derecho del niño a ser escuchado, 2006, preámbulo.



## 2.5 El sistema de protección integral

Para que el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia sea una realidad, es necesaria la creación del marco normativo e institucional que instituya y articule los mecanismos necesarios para su vigencia y garantice su realización: en otras palabras, es necesaria la creación de un sistema de protección integral.

Alejandro Morlachetti, en su “Estudio sobre los fundamentos jurídicos de los sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe y estado de aplicación”<sup>48</sup> define el sistema de protección integral de la siguiente manera:



Tanto la reforma al artículo 73 constitucional como la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en 2014 en base a la misma, intentan crear precisamente un sistema de protección de los derechos de la niñez y adolescencia para México con las características

descritas, a través de la regulación de la concurrencia de competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios conforme al interés superior del niño.

El índice establece diversos rubros para la evaluación del sistema de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, con diversos parámetros de puntuación, los cuales, son descritos en los siguientes subcapítulos.

### 2.5.1 Coordinación de la implementación de los derechos

Otro conjunto de obligaciones que derivan de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño es la coordinación de la implementación de los derechos de la infancia en las políticas públicas. **Las políticas públicas se pueden definir como “decisiones, programas, planes o acciones de los sistemas de autoridad legítimamente constituidos para materializar sus ideas sobre el orden de la sociedad. Estas decisiones son adoptadas dentro de campos legítimos de jurisdicción, conforme a procedimientos legales establecidos previamente”**.<sup>49</sup> En materia de infancia, las políticas públicas no sólo implican adoptar planes y programas, sino también revisar las estructuras para cumplir con las disposiciones de la CDN. Eso tiene que ver fundamentalmente con la coordinación eficaz de dichas políticas entre los distintos ámbitos de gobierno que permitan la ejecución, supervisión y evaluación constante de la aplicación de la Convención.

“La finalidad de la coordinación es velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la Convención para todos los niños sometidos a la jurisdicción del Estado; hacer que las obligaciones dimanantes de la ratificación de la Convención o de la adhesión a ésta sean reconocidas no sólo por los principales departamentos cuyas actividades tienen considerables repercusiones sobre los niños (en las esferas de la educación, de la salud, del bienestar, etc.), sino también por todos los poderes públicos, incluidos, por ejemplo, los departamentos que se ocupan de las finanzas, de la planificación, del empleo y de la defensa, en todos los niveles.”<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Alejandro Morlachetti, “Estudio sobre los fundamentos jurídicos de los sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe y estado de aplicación”, 2013.

<sup>49</sup> IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 11.

<sup>50</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 37.





Los Estados partes a la Convención asumen la obligación de garantizar que todos los niños, las niñas y los adolescentes que viven en su jurisdicción gozan de los derechos establecidos en la CDN. Desarrollar mecanismos de coordinación eficientes es fundamental para hacer realidad todos los derechos humanos de la infancia; de hecho, se requiere que una amplia gama de dependencias, agencias, incluido el poder legislativo, judicial, y la sociedad civil lleven a cabo acciones concertadas.

Se pueden identificar muchas formas diferentes de coordinación, y entre ellas están los comités inter-ministeriales, los ministerios para la infancia, las instituciones de derechos de la infancia y otros mecanismos. El Comité de los Derechos del Niño no considera que exista una forma de coordinación preferida respecto a las otras y deja a cada Estado la libertad de escoger las formas más apropiadas para los distintos sistemas de gobiernos existentes en los Estados partes a la Convención. Sin embargo, el Comité aconseja no concentrar en un único departamento las funciones de todos los servicios que se ocupan de niñez y adolescencia porque hacerlo "podría entrañar el peligro de marginar más a los niños en el gobierno".<sup>51</sup>



Sugiere en cambio que: "una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o un comité del gabinete sobre las cuestiones relacionadas con la infancia), puede contribuir tanto a la consecución del objetivo general de hacer que los niños sean más visibles en el gobierno como a la coordinación para lograr que los derechos del niño se respeten en todo el gobierno y a todos los niveles del gobierno".<sup>52</sup>

Por consecuencia, **es deseable establecer un órgano de coordinación que sea responsable de la promoción y cooperación entre las diferentes actividades interdisciplinarias e intersectoriales. La coordinación debe tener dimensiones horizontales y verticales, es decir, coordinar las acciones de las diferentes dependencias entre ellas, así como las acciones de las dependencias con las agencias locales de nivel más bajo.** Se destaca la importancia de contar con una voluntad política explícita y sostenida y con el respaldo de las autoridades de alto nivel en la creación y sustentabilidad de los mecanismos de coordinación intersectorial.



Para dar visibilidad e importancia a estas iniciativas se requiere del respaldo político no sólo de parte de las autoridades máximas del gobierno (por ejemplo, Presidencia), sino, además, de parte de cada sector (por ejemplo, secretarías de Estado). La capacidad de convocar a los distintos sectores e instituciones para involucrarlos en la iniciativa es crucial. Asimismo, es esencial que dicho respaldo político sea consistente y permanente, ya que, como suele suceder, los cambios de administración y/o autoridades pueden implicar cambios en la voluntad política, en tanto que las prioridades de las nuevas autoridades también son susceptibles de cambiar, poniendo en riesgo la viabilidad del mecanismo de coordinación. Para garantizar que las decisiones tomadas por el órgano de coordinación sean efectivamente implementadas, es preciso que el órgano sea establecido por ley, y sus decisiones sean jurídicamente vinculantes para las dependencias. La voluntad política sostenida y el liderazgo técnico son condiciones sine qua non para impulsar y mantener mecanismos de coordinación. Para lograr la sustentabilidad de dichos mecanismos, cada sector e institución participante debe apropiárselo como parte de sus responsabilidades y

<sup>51</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 39.

<sup>52</sup> Ibid.



darles pleno cumplimiento. Por consiguiente, todos los sectores involucrados deben tomar parte en un meticuloso y realista proceso de planificación, tendiente a definir estrategias y responsabilidades, en función de una visión suprasectorial, holística y consensuada (es decir, no la suma de las partes, sino su integralidad), que supere el mandato y el quehacer cotidiano de cada institución.

En cualquier mecanismo de coordinación, es esencial que los niveles técnicos de cada sector estén plenamente involucrados y comprometidos para garantizar de esta forma la operatividad y sustentabilidad de las iniciativas, más allá de los cambios de las autoridades responsables de la toma de decisiones. En este sentido, es importante que cada sector asegure el cumplimiento de sus compromisos frente al mecanismo de coordinación intersectorial, realizando las acciones acordadas y asignando el tiempo del personal y presupuestos correspondientes. Asimismo, es imprescindible contemplar un monitoreo participativo y permanente de las decisiones adoptadas, así como de los resultados.<sup>53</sup>

Puede ser útil combinar las funciones de planificación, coordinación y monitoreo de la implementación en un solo órgano, especialmente cuando ese órgano es de natura interministerial. De esa forma el mandato de la institución quedaría bastante amplio e incluiría investigaciones, promoción de iniciativas legislativas, realización de campañas de divulgación de los derechos de la infancia, preparación, planes de acción y estrategias, organización de procesos de formación sobre estos derechos, así como la elaboración de reportes de seguimiento.

Garantizar una protección efectiva para los derechos de la infancia depende del grado de coordinación entre las actividades de los diferentes actores involucrados. Dependencias específicas pueden ser identificadas como responsables principales de la implementación de unos derechos concretos (por ejemplo: la Secretaría de Salud es responsable del derecho a la salud). Sin embargo, asignar responsabilidades exclusivas para la realización de derechos específicos a dependencias específicas no garantiza la protección integral de los derechos en cuestión y conduce a un enfoque parcial y fragmentado.

Un enfoque integral al derecho a la salud, por ejemplo, requiere la participación activa de por lo menos las dependencias responsables de la educación, el desarrollo social y las finanzas para enfrentar las causas y las consecuencias de los problemas de salud. Es normal para una dependencia en específico tomar la delantera en la realización de derechos específicos. No obstante, **un enfoque efectivo necesita la coordinación con otros actores que, por sus responsabilidades y competencias, están en posición de hacer una contribución al esfuerzo colectivo. Una eficiente coordinación intersectorial contribuye a llenar los vacíos, evitar duplicación de funciones y esfuerzos, compartir información y emprender acciones conjuntas.**<sup>54</sup>

La experiencia en varios países muestra que la mera existencia de mecanismos de coordinación no significa por sí misma que la Convención está siendo implementada eficazmente. Es preciso prestar atención a la efectividad de esos mecanismos y a los factores que se relacionan con la efectividad - o no - de los diferentes enfoques de coordinación. Es importante también identificar los factores que muchas veces impiden u obstaculizan la eficacia de la coordinación. Entre ellos se pueden nombrar la ausencia de recursos financieros adecuados, la falta de voluntad política para llevar a cabo la cooperación entre los diferentes sectores, la fragmentación de las actividades, la insuficiente participación de los diferentes actores interesados.<sup>55</sup> La ambigüedad en la integración y mandato de este tipo de instancias de coordinación es un factor que fomenta un pobre funcionamiento, como también lo es el hecho de que esté conformado por funcionarios de menor nivel de decisión.

**Además del órgano de coordinación y diseño de políticas públicas, es necesario contar con un órgano de seguimiento de dichas políticas, el cual, debe estar separado a nivel administrativo del órgano de coordinación y diseño, y contar con la independencia y recursos suficientes para poder dar seguimiento y coordinar la ejecución de las decisiones tomadas a alto nivel en materia de políticas públicas para la infancia y adolescencia.** Debe además tener capacidad técnica y

<sup>53</sup> UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, 2004, p. 98-99.

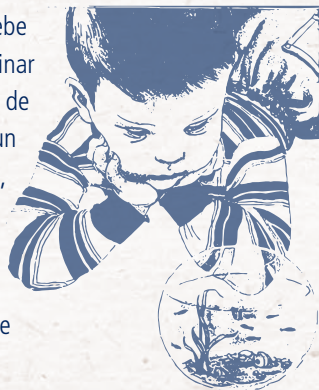
<sup>54</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006, p.28.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p.31.





operativa, puesto que debe conocer a profundidad y dominar la materia de los derechos de la niñez y adolescencia con un enfoque basado en la CDN, para lo cual, se requiere, además, que su titular sea un experto independiente que cuente con este tipo de formación y experiencia.



Se trata por tanto de dos instancias separadas, una de decisión al más alto nivel y otra de ejecución, independiente de la anterior pero que nutra con información, y coadyuve técnicamente para la toma de decisiones. En México, la LGDNNA manifiesta esta intención de separar ambas instancias mediante la creación del “Sistema de Protección Integral” por una parte, y de la Secretaría Ejecutiva, por otra.

En este sentido, **crea el “Sistema de Protección Integral” a nivel federal, de cada entidad federativa y municipal “... como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes”** (art. 125 LGDNNA). En este sistema, presidido por el Presidente de la República a nivel federal, están representados todas las secretarías de gobierno directamente involucradas con asuntos que afectan a la niñez y la adolescencia, las cabezas de gobierno de cada entidad, los titulares de las comisiones de derechos humanos correspondientes, representantes de la sociedad civil, titulares de otros organismos públicos y como invitados permanentes, los titulares del poder judicial y legislativo correspondientes, pudiéndose invitar a otras instancias, según se estime oportuno. Se incluye también la participación de niñas, niños y adolescentes, con voz pero sin voto.

Como instancia separada de coordinación de la ejecución de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, se crea la Secretaría Ejecutiva, estableciéndose en el artículo 130 de la LGDNNA que **“La coordinación operativa del Sistema Nacional de Protección Integral recaerá en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría**

**de Gobernación, que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva”**. Prevé también la ley la creación de Secretarías Ejecutivas en las entidades federativas.

El índice evalúa de 0 a 4 la existencia del mecanismo de coordinación y diseño de las políticas públicas, su representatividad, su nivel jerárquico así como la existencia de un órgano de seguimiento con capacidad técnica y operativa y que el mismo esté presidido por un experto independiente con experiencia y enfoque de derechos de la infancia.

## 2.5.2 Participación de la sociedad civil en el mecanismo de coordinación

La ciudadanía es una manera de entender las relaciones sociales en igualdad, libertad y no sometimiento o dependencia, no en una jerarquía que discrimina y excluye, ya que se va siendo ciudadano o ciudadana no sólo dentro de coordenadas históricas complejas, sino en tejidos culturales variantes. En un contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, la emergencia de la sociedad civil y el reclamo de formas nuevas de participación ciudadana, es un dato importante en la evolución reciente de las sociedades de América Latina.

La sociedad civil, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, puede entenderse como la relación asociativa que las personas, al margen de sus familias, amistades y lugares de trabajo, entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, e ideales, normalmente sin fines de lucro. Los ciudadanos hacen usos de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades, para actuar colectivamente a favor de alguna causa, situándose por fuera del sistema político, sin seguir la lógica del mercado y actuando con total autonomía.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> A. J. Olvera Rivera, Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 19.



Las organizaciones no gubernamentales (ONG) forman parte de la sociedad civil pero no se agota en las mismas, pues abarca un conjunto de organizaciones mucho más amplio. Sin embargo - y sólo para los fines del presente documento - se utilizarán los dos términos (ONG y sociedad civil organizada) como sinónimos.

Las organizaciones buscan desarrollar y participar en las políticas públicas con una responsabilidad frente a la ciudadanía y el propio Estado en su conjunto. La autonomía que las caracteriza se refiere a la abierta diferenciación que estos actores sociales hacen frente al Estado y al mercado. Se reclaman independientes del sistema político en el sentido de que no se asimilan a una lógica de lucha por el poder ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos. Aceptan la pluralidad y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación.<sup>57</sup> La sociedad civil organizada no busca como meta primordial el ejercicio del poder público sino vigilar ese ejercicio por parte de las autoridades. Su política es de influencia, es decir la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al cabildeo.

Los estados modernos están marcados por una nueva realidad: la transformación de las instituciones políticas y la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Eso implica la necesidad de un nuevo diseño institucional y la adopción de formas incluyentes y abiertas de participación ciudadana, con el propósito de redefinir a profundidad esa relación en torno a un nuevo rumbo. De igual forma, es necesario el impulso de una cultura ciudadana de participación y de relación con los órganos del poder donde se mire a las organizaciones de la sociedad civil, como una fuerza capaz de reivindicar derechos ciudadanos, pero sobre todo como actores capaces de participar de manera activa y competente en los problemas de orden público. El objetivo es replantear una agenda e institucionalidad de la participación, con incidencia efectiva en las políticas públicas y también de fomentar una cultura de rendición de cuentas, que redundará en una mayor transparencia y democratización del uso de los recursos públicos aplicados en programas de gobierno.

Específicamente en materia de infancia y en particular en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el papel que las organizaciones especializadas en el tema pueden jugar es múltiple. El Comité de los Derechos del Niño subraya la importancia de la colaboración y el apoyo que el Estado debe brindar a las organizaciones sociales.

“El Estado debe colaborar estrechamente con las ONG en el sentido más amplio, al tiempo que respeta su autonomía. Esas ONG comprenden, por ejemplo, las ONG de derechos humanos, las organizaciones dirigidas por niños y jóvenes, los grupos de jóvenes, los grupos de padres y de familias, los grupos religiosos, las instituciones académicas y las asociaciones profesionales. Las ONG desempeñaron una función esencial en la redacción de la Convención, y su participación en el proceso de aplicación es vital. El Comité acoge con satisfacción la creación de coaliciones y alianzas de ONG dedicadas a la promoción, protección y vigilancia de los derechos del niño e insta a los gobiernos a que les den un apoyo imparcial y a que establezcan relaciones oficiales y oficiosas positivas con ellos”.<sup>58</sup>

Además, en el proceso de presentación de los informes de los Estados al Comité, las ONG están invitadas a presentar informes, documentación y toda otra información a fin de brindar un panorama lo más amplio posible sobre la implementación de la Convención en los diferentes países. Las ONG pueden sensibilizar a los diferentes actores a nivel doméstico, incluso parlamentario, abogados, jueces, y periodistas sobre las conclusiones del Comité, así como preguntar al gobierno cómo va a incorporar las recomendaciones en sus actividades.

“La participación de las ONG en el proceso de preparación de informes en virtud de la Convención, en el marco de la definición de “órganos competentes” dada en el apartado a) del artículo 45, ha dado en muchos casos un impulso real al proceso de aplicación y de preparación de informes. El Comité subraya en sus orientaciones para la preparación de informes que el proceso de preparar un informe “debe ser tal que estimule y facilite la participación popular y el control de las políticas gubernamentales por parte del público”.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> A. J. Olvera Rivera, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 24.

<sup>58</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño)*, CRC/GC/2003/5, párrafos 58-59.

<sup>59</sup> *Ibid.*, párrafo 59.



Además, el Comité hace una diferencia entre la obligación de la realización de los derechos de la infancia - que corresponde al Estado - y la responsabilidad de contribuir a esa realización - que se extiende también a otros actores.

“La obligación de respetar y garantizar los derechos del niño se extiende en la práctica más allá del Estado y de los servicios e instituciones controlados por el Estado para incluir a los niños, a sus padres, a las familias más extensas y a otros adultos, así como servicios y organizaciones no estatales”.

El Comité está de acuerdo, por ejemplo, con la Observación general N° 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, en cuyo párrafo 42 se establece que: “Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad, particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada- tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades”.<sup>60</sup>

Es preciso constatar que muchas veces la participación ciudadana es sólo formal, de fachada, y sin incidencia real en las políticas públicas. Muchas leyes ni siquiera mencionan la participación de la sociedad civil para su implementación, atribuyen sólo un papel “consultivo” a las ONG en la toma de decisiones y por supuesto no garantizan a las organizaciones una “participación protagónica”.



Con ese término se entiende un criterio o parámetro central que oriente el ejercicio de participación, de manera que se exprese, desarrolle y profundice la experiencia colectiva y personal de ir siendo protagonistas en el ejercicio de ciudadanía a todos los niveles de la vida de la sociedad y de las personas.

Para que la participación ciudadana sea protagónica, son esenciales los siguientes requisitos:

- El fortalecimiento de las organizaciones sociales y el respeto de su autonomía.
- La información y transparencia de la gestión pública.
- La creación de mecanismos con consecuencias vinculantes y resultados concretos.
- La utilización de mecanismos de consulta e involucramiento ciudadano en las instancias de decisión y en la gestión pública.<sup>61</sup> Las organizaciones de la sociedad civil deben operar en un marco legal que garantice su libertad de asociación, su autonomía y su utilidad al interés público. Son necesarias innovaciones legales e institucionales para garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas.<sup>62</sup>

La institución de mecanismos de consulta y deliberación que involucren la sociedad civil es de particular importancia, ya que implica la ampliación de las medidas concretas de participación en la programación, evaluación y control de políticas públicas. Esos mecanismos deben incluir instituciones con capacidad de representar simbólicamente a los ciudadanos frente al Estado, y que puedan participar activamente en la toma de decisiones vinculantes, rindiendo cuentas a la sociedad. Además se deben establecer nuevas modalidades de iniciativa y

<sup>60</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 56.

<sup>61</sup> Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos de organizaciones de la sociedad civil con candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México 2006, p. 78.

<sup>62</sup> A. J. Olvera Rivera, Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 57



control ciudadano sobre el ejercicio del poder representativo, favoreciendo sistemas de rendición de cuentas para cargos electos, para que se respeten los criterios de la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de su desempeño. Lo anterior permitiría ejercer la triple función de desdientelizar las políticas públicas, promover la participación ciudadana y garantizar la vigencia y aplicación de los derechos ciudadanos.

Por su parte la Ley de Planeación en México, en su artículo 1° establece la obligación del ejecutivo de planificar en base a un Sistema Nacional de Planeación Democrática que implica promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. Contrario a lo que suele aducirse para limitar la creación de mecanismos de participación ciudadana en los marcos jurídicos, la ley en comento faculta al ejecutivo federal, en su artículo 4° a conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. En su artículo 14° le instruye a planificar tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales, por los pueblos y comunidades indígenas interesados.

La LGDNNNA prevé la participación de la sociedad civil en el Sistema de Protección Integral, regulando la convocatoria pública y procedimiento de selección de 8 representantes en su Reglamento publicado en el DOF el 2 de diciembre de 2015. Se establece en este Reglamento que la convocatoria y procedimiento de selección de candidatos estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, y la elección de los mismos al del Sistema de Protección.

El artículo 18 del reglamento en comento también establece la creación de un Consejo Consultivo para el Sistema de Protección Integral, conformado por veinte integrantes provenientes de los sectores público, privado, académico y social, 10 propuestos por el mismo Consejo Consultivo y 10 por la Secretaría Ejecutiva. Este Consejo Consultivo también podrá convocar a sus sesiones, con voz pero sin voto, a las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Sistema de Protección Integral.

El índice de medición de calidad de leyes evalúa si la legislación brinda un peso específico a la participación ciudadana dentro

del rubro del sistema de protección integral de derechos, con un rango de 0 a 2. El índice mide si dicha participación es con voz y voto, así como la calidad del proceso de selección de las organizaciones participantes y la paridad entre sector público y organizaciones de la sociedad civil.

### 2.5.3 Participación infantil en el mecanismo de coordinación

Tal y como se expuso en el apartado 2.4.4 de este documento, la CDN establece el derecho de participación de niños, niñas y adolescentes “en todos aquellos asuntos que le afecten”, entendiéndose en su sentido más amplio, de acuerdo a la interpretación que hace el Comité de los Derechos del Niño, siendo éste no solamente un derecho sino además un principio fundamental e inspirador de todo el contenido de la CDN. En este sentido, la voz de los niños, niñas y adolescentes no puede ausentarse de la toma de decisiones en aquello que les afecta directamente, como es la discusión y definición de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. Para que no solamente sean escuchados sino además tenidos en cuenta, además de voz, deben de tener derecho a voto dentro de la coordinación y decisión de las políticas públicas.

El índice de medición otorga la puntuación mayor a aquellas legislaciones que no solamente recogen la participación infantil en los mecanismos de coordinación sino que les reconocen voz y voto en los mismos.

El artículo 127 de la LGDNNNA recoge la participación con voz pero sin voto en el Sistema de Protección Integral sin especificar, tampoco en el Reglamento, el procedimiento de selección por parte del Sistema de Protección Integral. El Reglamento menciona asimismo la participación infantil para la elaboración del Programa Nacional, sin facilitar mecanismos tampoco.

### 2.5.4 Planes y programas

El plan de acción para la infancia es el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de la infancia. El objetivo fundamental de un plan de acción es promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes en





el Estado en cuestión. Eso se hace colocando los derechos humanos de la infancia en la agenda de las políticas públicas, para que los gobiernos y las comunidades puedan actuar para:

- 1) Alcanzar las metas establecidas en dicho plan.
- 2) Crear programas para asegurar la realización de esas metas.
- 3) Comprometer con la causa de la infancia a los actores relevantes.
- 4) Destinar recursos suficientes para tal fin.

Por primera vez, se alentó la elaboración de “planes de acciones” en la primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990. La Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en 1993, instó a los Estados a que integraran la Convención sobre los Derechos del Niño en sus planes nacionales de acción en materia de derechos humanos. En 2002, en el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, se exhortó a los Estados a que “formulen o refuercen, con carácter urgente, de ser posible para fines de 2003, planes de acción nacionales y, si procede, regionales, con un calendario concreto de objetivos y metas mensurables que se basen en el presente Plan de Acción [...]”.<sup>63</sup>

Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño recordó que la adopción de un plan nacional y/o local es una obligación que los Estados que han ratificado la Convención deben respetar y que “el hecho de contraer compromisos especiales en reuniones mundiales no reduce en modo alguno las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados Partes en virtud de la Convención”.<sup>64</sup> Entre ellas, la elaboración de una amplia estrategia nacional, o plan nacional de acción, a favor de la infancia y la adolescencia, basada en la Convención.

### **Ese plan de acción se debe de fundar sobre una serie de principios generales:**

El proceso de preparación del plan y su resultado final tienen la misma importancia.

Es necesaria una amplia consulta con la sociedad civil y niñas, niños y adolescentes.

El Estado se debe comprometer a realizar todos los derechos humanos de la infancia.

El plan debe tener un enfoque integral, reflectar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos de la infancia.

El plan debe estar estructurado hacia acciones concretas.

El monitoreo y la evaluación del plan son elementos esenciales.

El plan es al mismo tiempo un resultado y un proceso. El resultado es el plan mismo y las actividades que derivan de ello. El plan debe ser desarrollado de manera que sea un documento exhaustivo y sustancial que genera acciones concretas en las diferentes dependencias estatales. Al mismo tiempo, la manera en la que el plan es desarrollado tiene influencia en sus posibilidades de éxito. El apoyo de las autoridades de más alto nivel y la amplitud del procedimiento de consulta son elementos claves.

<sup>63</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia, Un mundo apropiado para los niños, documento final del período extraordinario de sesiones, 2002, párrafo 59.

<sup>64</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafos 35.



“Para conferir autoridad a la estrategia, es necesario que ésta se apruebe al más alto nivel de gobierno. Asimismo, es preciso que se vincule a la planificación nacional del desarrollo y se incluya en los presupuestos nacionales; de otro modo, la estrategia puede quedar marginada fuera de los principales procesos de adopción de decisiones.”<sup>65</sup>

El plan debe atribuir un papel importante a la sociedad civil, abarcar un amplio número de participantes de todos los sectores de la sociedad, no sólo ONG, sino también de grupos como la academia, las comunidades, y por supuesto a niñas, niños y adolescentes. Un procedimiento de consulta amplio e incluyente durante el desarrollo del plan contribuye a generar conocimiento y aceptación del plan mismo y es crucial para su credibilidad y eficacia. Además, la coordinación dentro de las dependencias estatales, el involucramiento de los actores relevantes en la planificación y ejecución, refuerza la idea de que los derechos de niñas y niños son un asunto de las instancias de desarrollo social, y por lo tanto concierne al gobierno en su integralidad.

**El plan debería adoptar un enfoque integral, que dé igual atención a todas las categorías de derechos, y contemple los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. El carácter integral del plan debe ser reflejado por su aplicación a niños, niñas y adolescentes en su totalidad, dando particular atención a quienes enfrentan mayores formas de discriminación.** Ese

enfoque integral deriva de los principios de universalidad e indivisibilidad de los derechos de la infancia y la adolescencia y el principio de no-discriminación. La indivisibilidad tiene implicaciones prácticas que van más allá de un concepto teórico. Por ejemplo, un niño, una niña o un adolescente que

vive en la calle que vive en la calle sufre la violación de su derecho a una vivienda adecuada. Pero al mismo tiempo, el hecho de vivir en la calle tiene consecuencias sobre su salud, su acceso a la educación y puede conducir a discriminación y exclusión social.

El plan debe establecer acciones concretas, por lo que más allá que declarar principios y listar derechos debería:

- Describir claramente la situación actual.
- Identificar los problemas a resolver.
- Especificar las acciones a emprender e identificar los responsables.
- Determinar un plazo para la implementación.
- Establecer mecanismos para el monitoreo y la evaluación.

Como lo subraya el Comité de los Derechos del Niño:

“la estrategia no debe ser simplemente una lista de buenas intenciones, sino que debe comprender una descripción de un proceso sostenible destinado a dar efectividad a los derechos de los niños en todo el Estado y debe ir más allá de las declaraciones de política y de principio para fijar unos objetivos reales y asequibles en relación con toda la gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para todos los niños. La amplia estrategia nacional puede traducirse en planes nacionales de acción sectoriales, por ejemplo para la educación y la salud, en los que se establezcan objetivos específicos, se prevean medidas de aplicación selectivas y se asignen recursos financieros y humanos. La estrategia establecerá inevitablemente prioridades, pero no se deben descuidar ni diluir en modo alguno las obligaciones concretas que los Estados Partes han asumido en virtud de la Convención. Para aplicar la estrategia se debe disponer de los fondos necesarios, tanto humanos como financieros”<sup>66</sup>.

El plan debe establecer resultados esperados, metas a alcanzar, estrategias, responsabilidades y actividades requeridas para producir los cambios deseados que mejoren la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. Estos cambios conforman una visión de futuro que debe explicitarse para que los actores



<sup>65</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 31.

<sup>66</sup> *Ibid.*, párrafo 32.



involucrados en la intervención tengan una perspectiva común de su ideal. Para eso, es necesario establecer claramente los objetivos, condiciones y capacidades necesarias para el proceso mismo de ejecución. El plan se debe elaborar teniendo en cuenta el enfoque de derechos, el que nos lleva a reconocer las necesidades de niñas y niños como derechos exigibles y como parte de sus derechos humanos, lo que obliga a su atención urgente.

El plan es una herramienta útil para consolidar políticas sociales con una visión integral, evitando el enfoque parcial de una problemática que involucre a niñas y niños, y adolescentes, pues se corre el riesgo de mostrar sólo una visión parcial de las condiciones de vida y la calidad de existencia de este grupo humano.

Además de los resultados directos que el plan debe producir, un plan bien desarrollado, difundido e implementado contribuye a que se refuerce la adhesión a las normas de la CDN, a armonizar el marco normativo interno con los estándares internacionales, a asegurar una mejor protección para los derechos de la infancia, y a fomentar la promoción de una cultura basada en tales de derechos.

El plan debe incluir un mecanismo de monitoreo y evaluación para supervisar su cumplimiento. Su ejecución sólo podrá ser viable en la medida que pueda contar con un referente evaluativo, que permita controlar el avance sistemático en el logro de los objetivos y metas. Tratándose de un plan que integra esfuerzos provenientes de diversos sectores y organizaciones, es preciso que el trabajo de monitoreo y evaluación sea una tarea concertada, bajo responsabilidad de las distintas instancias involucradas en su cumplimiento.

Existen varios mecanismos de monitoreo; sin embargo, es esencial el apoyo de las autoridades del nivel más alto para

implementar el monitoreo en las dependencias. La sociedad civil debería estar involucrada en el proceso de monitoreo, así como en la exigencia de transparencia y objetividad. Las actividades de monitoreo se deberían llevar a cabo periódicamente y sus resultados deben ayudar a corregir los errores y asegurar que los objetivos se cumplan. Hacia el final, es necesario que se lleve a cabo una evaluación independiente del plan, que identifique los logros y los pendientes, y que haga recomendaciones para el siguiente plan.<sup>67</sup>

Promover y proteger los derechos de la infancia es un proceso continuo, de largo plazo, que no se puede considerar acabado con el fin del plan. De hecho, el final de un plan debe coincidir con el comienzo del sucesivo; las lecciones aprendidas por el monitoreo y evaluación del primero deben servir como insumos para el siguiente, identificando las áreas que necesitan acciones ulteriores. Los planes sucesivos también deben tomar en cuenta los asuntos emergentes e integrar los nuevos estándares en la materia.

“La elaboración de una estrategia nacional no es una tarea que se lleve a cabo una sola vez.

Una vez preparada, la estrategia deberá ser ampliamente difundida en toda la administración pública y entre la población, incluidos los niños (una traducida a versiones adaptadas a las necesidades del niño, así como a los idiomas apropiados, y una vez presentada en las formas adecuadas). La estrategia deberá incluir disposiciones para la supervisión y el examen continuo, para la actualización periódica y para la presentación de informes periódicos al parlamento y a la población”.<sup>68</sup>

Desde la perspectiva de la creación de un plan nacional o local, el índice de medición valora positivamente cuando una ley incluye la obligación de crear un plan para garantizar los derechos en su jurisdicción, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal), y negativamente cuando no hace



<sup>67</sup> Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plan of Action, Geneva, 2002, p. 12-20.

<sup>68</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 33.



ninguna mención al respeto o cuando hace referencia a planes y programas desarticulados.

En México, las actividades de la Administración Pública Federal, se rige por la Ley de Planeación, que establece las normas y principios de la Planeación Nacional del Desarrollo.

El Artículo 21 de la Ley de Planeación reserva la categoría de Plan, sólo al Plan Nacional de Desarrollo. Mientras el artículo 22 establece que deben elaborarse programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Esta es la matriz básica sobre la que deben realizarse programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos, prioridades del Plan y los programas regionales y especiales.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla la elaboración de un Programa Nacional y Programas Locales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, los cuales deberán contener “las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes”, de acuerdo al artículo 142 de la Ley General así como incluir mecanismos transparentes para su evaluación y seguimiento (artículo 144) y órganos consultivos de apoyo para la implementación y aplicación de los programas (artículo 145).

El Reglamento encarga la elaboración del anteproyecto del Programa a la Secretaría Ejecutiva, el cual, deberá estar basado en un diagnóstico previo de la situación de la infancia y adolescencia, basado en un proceso participativo e incluyente (artículo 25).



En sus últimas recomendaciones para México el Comité de los Derechos del Niño manifiesta su preocupación por que los programas nacional y locales sean aprobados en tiempo y forma y sobre todo, sean implementados de manera efectiva “especialmente en vista de la débil implementación del Programa Nacional de Acción 2002-2010: “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”.<sup>69</sup>

El índice de medición, valora en primer lugar la existencia de acciones y programas y según su articulación y la previsión de establecerse de forma anual a nivel federal, estatal y municipal, le otorga una calificación del 0 al 2.

### 2.5.5 Instancias independientes de derechos de la infancia (comisiones de derechos humanos)

Entre las medidas generales para dar efectividad a los derechos, destacan las instancias de defensa de los derechos de la infancia. A nivel internacional, no existe un término universalmente aceptado, para describir esas instancias. En algunos países se habla de Ombudsman, en otros de comisiones de derechos del niño, o defensor de los derechos de los niños. En otros casos, existen comisiones de derechos humanos y Ombudsman cuyo mandato incluye los derechos de la infancia, junto con otros derechos humanos. El Comité de los Derechos del Niño habla de “instituciones independientes de derechos humanos” en su observación General no. 2, en nuestro caso utilizaremos esos términos como sinónimos debido a que consideramos que lo más importante estriba en su función y competencias.

El desafío de la protección legal implica legislar para hacer exigibles y justiciables los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados y convenciones internacionales sobre la materia, generando un marco legal moderno, basado en la doctrina de la protección integral, que posibilite la creación de instancias administrativas y judiciales que intervengan en caso de que estos derechos sean amenazados o violados. Mientras más se acerque el sistema legal a la matriz jurídica que sugiere la Convención, en mayor medida podrá estar cumpliendo la misión de una verdadera protección legal.<sup>70</sup>

La protección de los derechos humanos es necesaria para cualquier persona, pero existen grupos que enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos. De hecho, la CDN fue aprobada por el reconocimiento de que niñas, niños y adolescentes sufren de discriminación y necesitan protección especial para que sus derechos sean garantizados. Además de eso, la infancia tiene un acceso muy limitado a los

<sup>69</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17 (CRC/C/MEX/CO/4-5).

<sup>70</sup> IIN-OEA, Prototipo base sistema nacional infancia, 2003, p. 17.



mecanismos de queja, al sistema legal y las cortes para que se respeten sus derechos.

Los mecanismos que se utilizan para que las personas adultas ejerciten sus derechos no son adecuados para niñas y niños y adolescentes y en muchos resultan inútiles. Niñas, niños y adolescentes no tienen derecho de voto y generalmente no tienen acceso a grupos de presión política que influyan en la agenda de los gobiernos; además están más expuestos a la explotación y los abusos a causa de su particular momento de desarrollo físico y psicológico, por lo que requieren de una mayor y adecuada presencia y soporte de las personas adultas, sobre todo en la medida que tienen edades más tempranas. Esta situación ha derivado en una tradición jurídica que provoca que niñas, niños y adolescentes dependan de personas adultas para la justiciabilidad de sus derechos.

Como lo señala el Comité de los Derechos del Niño:

“La situación especial y dependiente de los niños les crea dificultades reales cuando los niños quieren interponer recursos por la violación de sus derechos. Por consiguiente, los Estados deben tratar particularmente de lograr que los niños y sus representantes puedan recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta las circunstancias de los niños. Ello debería incluir el suministro de información adaptada a las necesidades del niño, el asesoramiento, la promoción, incluido el apoyo a la autopromoción, y el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con la asistencia letrada y de otra índole necesaria. Cuando se comprueba que se han violado los derechos, debería existir una reparación apropiada, incluyendo una indemnización, y, cuando sea necesario, la adopción de medidas para promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración, según lo dispuesto en el artículo 39” (de la Convención).<sup>71</sup>

Bajo este contexto surge la necesidad de crear mecanismos que protejan eficazmente los derechos de niñas y niños. Las legislaciones que ni siquiera mencionan esos organismos obtienen calificación de cero.

En materia de instancia de defensa de los derechos humanos, los documentos de referencia a nivel internacional son los

Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas con resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, y la Observación General N.2 sobre “el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”.

Para que estas instituciones funcionen, son necesarias características fundamentales. En primer lugar, el mandato de la institución debe estar definido en la legislación. La ley debe crear la instancia, asegurar su legitimidad, transparencia, independencia y visibilidad. La ley también se debe aclarar el papel de la instancia y distinguirla de otros mecanismos, como por ejemplo, las comisiones parlamentarias, las agencias estatales y privadas, las ONGs, etc. Además, la instancia debe ser independiente, a nivel político y financiero. Si bien las relaciones con las autoridades políticas son importantes, la institución debe ser capaz de establecer su propia agenda, conducir sus actividades independientemente del poder político. Los procesos de reclutamiento del personal deben ser transparentes, abiertos y no sujetos a aprobación por parte de las autoridades políticas.

Desde un punto de vista financiero, la institución debe disponer de infraestructura adecuada, fondos suficientes y garantizados por un tiempo razonable, personal y locales propios, así como estar libre de controles financieros que puedan afectar su independencia. Además, la instancia de defensa de los derechos de la infancia debe ser pluralista en su representación y velar por que los distintos sectores de la sociedad civil participen en su labor.

Otro elemento importante es la accesibilidad y visibilidad de la institución. Niños, niñas y adolescentes deben conocer la existencia de la institución, y sentirse en confianza para contactarla. Por lo que la institución debe desarrollar procedimientos amigables para niñas y niños, crear y difundir materiales que les sean comprensibles, donde se explique ampliamente la función de la institución y su trabajo dirigido a la protección de sus derechos. Además, la institución debe ser fácilmente accesible para niños y niñas a través de medios como: teléfono, Internet o contar con oficinas regionales a las que puedan acudir.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 24.

<sup>72</sup> UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001, p. 9.



La institución debe colaborar y cooperar con actores gubernamentales y con las organizaciones de la sociedad civil, y todo actor especializado en los derechos de la infancia, a nivel nacional e internacional. Por último, la instancia debe rendir cuentas al gobierno o al parlamento y reportar anualmente sobre sus progresos. De igual forma, debe rendir cuentas y reportar los resultados de sus actividades a niñas, niños y adolescentes, publicando informes e involucrándoles en el monitoreo y evaluación de su trabajo.

Dentro del rubro referente al Sistema de Protección Integral, el índice incluye las Instancias Independientes de Derechos de la Infancia (Comisiones de Derechos Humanos), con un puntaje entre 0 y 3 en función de su independencia y especialización, además de su accesibilidad para con los niños, niñas y adolescentes.

La Ley General dedica un único artículo, el 140, a estas instancias, contemplado lo siguiente: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.

La reforma Constitucional en materia de derechos de 2010 amplió algunas de las facultades de investigación y obligación de rendición de cuentas del gobierno para con las Comisiones de Derechos Humanos, lo cual, beneficia también a niños, niñas y adolescentes.

En lo que se refiere a las actividades que las instituciones de derechos humanos deberían llevar a cabo, el Comité de los Derechos del Niño lista al menos las siguientes actividades:

- **Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos de la infancia.**
- **Efectuar indagaciones sobre asuntos relativos a los derechos de la infancia.**
- **Preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes. Mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica en relación con la protección de los derechos de la infancia.**

- **Promover la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas con la Convención, los Protocolos facultativos, y demás instrumentos internacionales.**
- **Velar por que los encargados de formular la política económica nacional tengan en cuenta los derechos de la infancia al establecer y evaluar los planes económicos y de desarrollo nacionales.**
- **Examinar, vigilar e informar sobre la implementación de la Convención por parte del Estado.**
- **Fomentar la comprensión y la toma de conciencia en el público de la importancia de los derechos de niñas, niños y adolescentes.**
- **Emprender procedimientos judiciales para reivindicar los derechos de la infancia en el Estado o brindar a los niños, niñas y adolescentes asistencia jurídica. Entablar, cuando proceda, procesos de mediación o conciliación antes de que se recurra a una acción judicial.**
- **Facilitar a los tribunales sus conocimientos sobre los derechos de la infancia y la adolescencia, en calidad de amicus curiae.**<sup>73</sup>



<sup>73</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N.2 (El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño), CRC/GC/2002/2, párrafo 19.



Cuando existen instituciones independientes de derechos humanos, que crean áreas especializadas en la defensa de los derechos de la infancia, las leyes que establecen esos órganos obtienen puntuación de 2 en el índice de medición de calidad de leyes. Sólo cuando estas instituciones cuentan con procedimientos accesibles para niñas, niños y adolescentes y con capacidad para defender, investigar y difundir los derechos, las legislaciones obtienen la máxima evaluación (nota 3).

Respecto a la forma que la instancia de defensa de los derechos de la infancia debería tener, el Comité no hace ninguna recomendación y no aclara si es más adecuado crear una comisión especial para los derechos de la infancia dentro de instituciones de derechos humanos ya existentes o crear una instancia especializada en los derechos de la infancia. Los dos modelos tienen sus ventajas.

El Ombudsman especializado en infancia puede enfocarse exclusivamente en los derechos de niñas, niños y adolescentes, para asegurar que no se les desatienda a favor de los derechos de otros grupos, ya que existe un riesgo de que niños y niñas resulten perjudicados o ignorados y no logren alcanzar la visibilidad que se merecen. Muchas veces, los conflictos nacen entre los derechos de la infancia y la adolescencia y los de las personas adultas. El Ombudsman especializado tiene la ventaja de tener una responsabilidad clara de promover los derechos de la infancia en caso de conflictos con otros derechos.

Por otro lado, una institución de derechos humanos que cuente con un comisionado especial para los derechos de la infancia, promueve el reconocimiento de que niños, niñas y adolescentes tienen la misma consideración que las personas adultas

como sujetos de derecho pleno y merecen la misma protección. Una institución integrada que representa todos los derechos humanos tiene más visibilidad y poder y será difícilmente marginada. Además, en tiempos de crisis económica, quizás una institución integrada es una opción más viable desde un punto de vista financiero.<sup>74</sup>

La práctica de los Estados que adoptaron los diferentes modelos no produce pruebas concluyentes para anteponer un modelo a otro. Lo que queda claro es que si los requisitos fundamentales para el buen funcionamiento de la institución están presentes, la forma pasa a un segundo término.

### 2.5.6 Inversión en la infancia

El artículo 4 de la Convención establece que:

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

En la Observación General No.5, el Comité subrayó la obligación de los Estados partes de desarrollar medidas generales de aplicación e incluyó entre ellas la necesidad de invertir más en la infancia y de darle visibilidad en los presupuestos. El fin último de toda política pública, en un Estado social de derecho, constituye el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos.

La inversión social es el medio de la política pública, a través del cual se materializan los derechos humanos de la infancia. El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados para tal fin, ya que el presupuesto no sólo es un ejercicio contable, sino que es el principal instrumento de gestión de un gobierno, donde se evidencia cómo el país asigna sus recursos y cuáles son las acciones que el Estado establece para garantizar los derechos a los que está obligado.

<sup>74</sup> UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001, p. 10.



Existen diferentes argumentos para justificar la necesidad de invertir en la infancia, y de priorizarla respecto de otros grupos de población. El argumento legal recalca que la Convención sobre los Derechos del Niño es un instrumento vinculante que garantiza a niños, niñas y adolescentes la satisfacción de sus necesidades básicas como el derecho económico y social y establece que los Estados deben hacerlos efectivos “hasta el máximo de los recursos que dispongan”. Desde esta óptica, la inversión social constituye un instrumento de implementación de derechos, y por tanto de equidad y bienestar.<sup>75</sup>

Además del argumento legal, existe también un argumento de otra índole: la política social tiene un impacto económico. Estrechos y complementarios vínculos existentes entre la política social y la política económica y, con ello, los beneficios derivados de la inversión social sobre el crecimiento económico y la productividad. La falta de educación, las precarias condiciones de salud y la baja calidad de vida en general dificultan el progreso tecnológico, así como el conocimiento en sus procesos productivos. El crecimiento económico y su adecuada distribución es la fuente que amplía los recursos y permite generar montos suficientes para aumentar sostenidamente la inversión social y productiva. Además, el Comité de los Derechos del Niño enfatizó que el propósito final de las políticas públicas son el bienestar de la población y la realización de sus derechos. El crecimiento económico y la estabilidad deben ser considerados como medios para el desarrollo humano y no como un fin en sí mismo. El tercer argumento es de natura política: una inversión social insuficiente, con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza constituyen una combinación perjudicial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en los países. Tal condición social de privación debilita tanto las instituciones, como los derechos y la cultura de participación y convivencia solidaria que son esenciales para la vida democrática.<sup>76</sup>

Consciente de la creciente importancia del tema de la inversión en la infancia, el Comité de los Derechos del Niño dedicó al asunto el día de debate general del año 2007 y está en estos momentos redactando una observación general al respeto. La idea es de identificar y elaborar las obligaciones de los Estados con referencia a los derechos económicos y sociales, establecidos

en el artículo 4 de la CDN. Para tal fin, la expresión “recursos disponibles” del artículo 4 no se debe entender de manera limitada a los recursos financieros, sino referirse a todos los recursos humanos, organizativos, naturales, tecnológicos, e incluir los recursos que deriven de la cooperación internacional.<sup>77</sup>

El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Asegurar la vigencia de los derechos deberá superar el sólo análisis presupuestal y adoptar una visión integral y un enfoque de derechos. Además, un sistema financiero y presupuestario sano y una administración pública transparente, eficaz y eficiente son requisitos para una adecuada asignación del presupuesto. Al contrario, la falta de transparencia, de sistemas de monitoreo del procedimiento presupuestario y una insuficiente coordinación entre las autoridades interesadas, son obstáculos que dificultan la identificación de los recursos destinados a niñas, niños y adolescentes.

Otro elemento de suma importancia es la transparencia en el ejercicio presupuestal y el acceso a la información. Es imposible discutir y analizar la inversión pública en infancia si no existen mecanismos de acceso y publicidad de la información gubernamental que permitan un control ciudadano y un contraste internacional. Es necesario que los Estados implementen un sistema público de información oficial que permita su monitoreo a través de indicadores de resultados, procesos e insumos, con el fin de visualizar a la infancia en el presupuesto público para democratizar la información.

Se debe asegurar la transparencia interna y externa de los procedimientos de asignación presupuestal. Internamente, significa que se debe proporcionar la debida información sobre todas las dependencias estatales cuyo trabajo impacta a la infancia. Transparencia externa implica que el presupuesto debe ser de fácil acceso para todos los interesados, incluida la sociedad civil y los grupos de niñas y niños. El Comité recomendó que los Estados desarrollen sistemas de datos financieros y estadísticas sobre las asignaciones presupuestarias e incluyen en sus informes para el Comité, informaciones detalladas sobre la proporción del presupuesto destinado a la infancia.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: ¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias, 2005, p. 10.

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> Comité de los Derechos del Niño, Día de Debate General, “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”, 2007, párrafo 24.

<sup>78</sup> *Ibíd.*



El principio del cumplimiento progresivo de los derechos económicos y sociales, implica que los gobiernos deben ser proactivos en asegurar que el goce de los derechos se fortalezca progresivamente. Esto significa tomar medidas deliberadas, concretas y apropiadas, lo cual no es en absoluto contradictorio con la necesidad de definir prioridades presupuestarias en el marco de los recursos disponibles y hasta su máximo. Asimismo, es difícil definir el significado de la expresión del artículo 4 "hasta el máximo de los recursos que se dispongan". Sin embargo, el Comité ha evidenciado la importancia de desarrollar indicadores medibles y herramientas de monitoreo en el uso de recursos que permitan evaluar los progresos en la implementación de la Convención, desde un punto de vista presupuestal.

En este sentido, es la necesidad de disponer de un marco normativo que asegure la tangibilidad de los recursos para niños, niñas y adolescentes (asignar un porcentaje fijo del presupuesto reservado a esta población, que no se pueda disminuir en los ejercicios sucesivos) y el principio de no-

regresión (la obligación de no tomar medidas regresivas que pongan en peligro los avances adquiridos en materia de derechos económicos, sociales y culturales).

Es importante reconocer que, siendo los derechos de la infancia indivisibles y universales, no existe un valor específico y fijo que permita evaluar si un gobierno invierte "mucho" o "poco" en garantizar sus derechos. Su implementación necesita de muchos actores trabajando juntos y muchas acciones en diferentes sectores. Para eso es necesario saber cuál es el objetivo a alcanzar con esa inversión y cuán lejos se está del mismo. Esto tiene varias implicaciones.

El primer paso es poder calcular cuánto gastan los gobiernos en los distintos programas. Para ello es importante tener claro en qué se debe gastar. Los gobiernos invierten, en mayor o menor medida, en salud, educación, pensiones para jubilados, etc. Estos fondos tienen, directa e indirectamente, efectos diferenciados sobre la infancia. Todos los gastos públicos que contribuyen directamente a la reducción de la pobreza en la infancia (es decir, en la eliminación de las discriminaciones en las áreas de salud, educación, agua, saneamiento, vivienda, etc.) deben ser considerados como inversión en la infancia.

En segundo lugar, existen otros gastos, en general de menor cantidad, que también deben ser considerados como inversión en la infancia, aún si no reducen los efectos de la pobreza. Estos incluyen gastos de crucial importancia para sectores específicos vinculados con situaciones que limitan el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes (por ejemplo, programas de atención de adolescentes en conflicto con la ley, apoyo psicosocial y familiar para niñas y niños privados del medio familiar, recuperación emocional para las y los víctimas de violencia, entre otros). Estos gastos son conocidos como "medidas de protección especial" ya que se trata de intervenciones específicas para grupos fuertemente discriminados o cuyos derechos están siendo violados. Si bien estos gastos no son de carácter universal sino focalizado, la existencia de estos programas permite el restablecimiento de los derechos violados. En este sentido, los componentes dedicados a la niñez y la adolescencia de los programas de protección social referidos deben ser incluidos como parte de la inversión.<sup>79</sup>



<sup>79</sup> IIN-OEA, Eje Temático N° 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 16-19.



Si al realizar el análisis de todos los gastos sociales que tienen un impacto sobre la infancia, estos resultan insuficientes, se debería analizar si el problema está en la asignación de recursos o en la recaudación de impuestos que está siendo ineficiente. De hecho, la mayoría de las veces, la insuficiencia de recursos es la que genera ineficiencia. Es decir, por muy bien diseñada que esté una política, sin una cantidad mínima de recursos no puede ser llevada a cabo. La inversión social en la infancia se encuentra estrechamente ligada al concepto de recaudación eficiente y redistribución de la riqueza. Así, muchas veces, el problema radica en que el Estado no recolecta los suficientes ingresos para poder desarrollar las actividades necesarias o que no redistribuye la riqueza de manera adecuada. De hecho, por la vía de la recaudación tributaria se demanda a quienes más tienen para contribuir y por la vía de la redistribución se anticipa el gasto social en servicios sociales que garanticen los derechos de toda la población.<sup>80</sup>

**Priorizar a la infancia en el presupuesto implica ponerla en primer lugar con respeto a otros grupos sociales, así como identificar a niños, niñas y adolescentes como parte de grupos altamente discriminados y darles prioridad, de acuerdo con el principio de no-discriminación. Ese principio requiere que las asignaciones presupuestarias se hagan en el respeto de los principios rectores de la Convención, utilizando el enfoque de derechos y operando para que los grupos marginados logren el mismo nivel de bienestar que los grupos más privilegiados. Utilizar la selectividad y la focalización como instrumentos para garantizar la universalidad, dirigiendo la inversión social hacia grupos sociales, que viven en situación de pobreza extrema y especialmente discriminados, utiliza el principio de la realización progresiva de los derechos.**

De ninguna manera la realización progresiva reduce a los Estados la obligación inmediata de tomar todas las medidas para adelantar los más rápido y efectivamente posible en la realización de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes. El enfoque de derechos reconoce que difícilmente se pueden garantizar todos los derechos humanos inmediata

y simultáneamente. El cumplimiento progresivo puede ayudar a establecer una secuencia en la satisfacción progresiva e identificar los grupos prioritarios en la asignación permite conciliar la tensión entre universalidad y responsabilidad fiscal.

El Comité de los Derechos del Niño, en sus últimas observaciones para México expuso las siguientes áreas de preocupación en materia de asignación y ejecución de presupuestos para la infancia y la adolescencia:

“El Comité toma nota de que los recursos asignados a la infancia han aumentado durante el período de revisión del Estado parte y que también ha aumentado la claridad frente al presupuesto asignado a niñas y niños. Sin embargo, el Comité está preocupado por:

- (a) El hecho que en la LGDNNA no haya sido incluido un análisis de gastos presupuestarios;
- (b) El presupuesto insuficiente asignado a la infancia, en especial a la protección y a la garantía de la participación de niñas y niños, además de la transparencia insuficiente en lo relacionado a la asignación de fondos que son transferidos desde el nivel federal a los niveles estatal y municipal;
- (c) Los presupuestos federal y municipales no definen de manera adecuada los gastos destinados a la infancia;
- (d) El hecho de que a pesar de existir un alto nivel de percepción de la corrupción en el Estado parte, no existe evidencia relacionada con casos de malversación de los fondos asignados a la garantía de derechos de la infancia”.<sup>81</sup>

El índice de medición de calidad de leyes juzga negativamente las leyes que ni siquiera mencionan la inversión en la infancia y atribuye puntajes muy bajos a las que emplean fórmulas poco comprometedoras como “en la medida posible”. Al contrario, se brindan calificaciones altas a las legislaciones que establezcan por ley mecanismos de asignaciones que protegen la inversión en la infancia o que adopten medidas claras para utilizar los recursos disponibles hasta el máximo disponible, y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto.



<sup>80</sup> IIN-OEA, Eje Temático N° 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 18

<sup>81</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17 (CRC/C/MEX/CO/4-5)



## 2.5.7 Sistema de información sobre la infancia

Monitorear la implementación de la Convención implica esfuerzos para evaluar sistemáticamente hasta qué punto los derechos de la infancia son efectivamente protegidos.

El monitoreo implica una actividad continua de valoración de los progresos hacia la plena realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El monitoreo es esencial por dos razones principales: a) para identificar los derechos que no son adecuadamente protegidos y respetados y los grupos de niñas y niños en dificultad, discriminados y que se están quedando afuera de las políticas públicas; b) para evaluar la relevancia y la eficacia de las medidas existentes que se dirigen a niñas y niños.<sup>82</sup>

Para monitorear eficazmente la condición de la infancia, es necesario desarrollar sistemas de información o recolección de datos. El objetivo es asegurar que los Estados tengan suficiente información para la realización de todos los

derechos para la infancia. Conocimiento e información son las bases de todo procedimiento de planificación. No se puede planificar ninguna intervención sin disponer un conocimiento profundo de la situación sobre la que se va a intervenir. Ese conocimiento se puede obtener sólo a través de la colección de datos e información.

Como hemos visto, los organismos rectores de los derechos de la infancia tienen una responsabilidad esencial en el diseño e implementación de políticas públicas sobre nuevos enfoques de seguimiento y evaluación de impacto. Pero su función no se puede desempeñar correctamente sin un sistema de información sobre en que pueda apoyarse. Así mismo, ese sistema es indispensable para el seguimiento de las observaciones y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, así como para el cumplimiento a los tratados adscritos en la materia.

Los sistemas de información se componen de indicadores; en este caso, se trata de indicadores sociales, que se utilizan para el diseño de las políticas sociales y para medir y monitorear los efectos de esas políticas sobre el bienestar de la sociedad.

En líneas generales, un indicador se puede definir como un factor, una característica o un atributo medible de un sistema o grupos de individuos.

Existen varios tipos de indicadores. Los dos principales son los indicadores iniciales o de referencia (línea de base) y los de monitoreo (indicadores de seguimiento). Los indicadores iniciales miden la situación actual y marcan un punto de referencia para futuras comparaciones. Los indicadores de monitoreo muestran los cambios en el curso del tiempo y se utilizan para medir el impacto y la eficacia de las intervenciones.

El monitoreo se enfoca en la medición de un indicador en el tiempo, con el propósito de medir los cambios e interpretar lo que esos cambios significan con respecto al sistema o a los individuos que el indicador mide.

El Comité de los Derechos del Niño establece un marco para delinear esos indicadores, y sugiere unos ejemplos de indicadores en sus Orientaciones generales para los informes periódicos.<sup>83</sup> El desarrollo de todo sistema de información para el monitoreo de los derechos de la infancia supone, como punto de partida, la construcción de una propuesta teórica basada en los lineamientos y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y como marco conceptual el enfoque de derechos.

<sup>82</sup> UNICEF Innocenti Research Centre: The General Measures of the Convention on the Rights of the Child - The Process in Europe and Central Asia, 2006, p. 33.

<sup>83</sup> Ibid., p.34.



Los indicadores deben ser específicos, es decir vinculados con los fenómenos sobre los que se pretende actuar. Por lo anterior, se debe contar con objetivos y metas claros, para poder evaluar qué tan cerca o lejos nos encontramos de los mismos y proceder a la toma de decisiones pertinentes. Deben mostrarse especificando la meta u objetivo a que se vinculan y/o a la política a la que se pretende dar seguimiento. Deben estar disponibles por varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo, así como para diferentes regiones.

La comparabilidad es un insumo que permite entender nociones socioeconómicas como pobreza, tarea que sólo es comprensible en términos relativos. Además, los indicadores deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas públicas. Técnicamente un indicador debe ser sólido, es decir, válido, confiable, comparable y lógico así como factible, en términos de que su medición tenga un costo razonable.<sup>84</sup>

**Los indicadores deberán generar datos desglosados por sexo, edad, origen social o étnico, etc. y representar todos los grupos de derechos establecidos en la Convención. Esos datos permiten identificar la condición de la infancia en las diferentes áreas geográficas o pertenecientes a diferentes grupos sociales y consienten a las autoridades, por ejemplo, de modificar la asignación de recursos presupuestarios para satisfacer las necesidades de cada área geográfica y/o grupo de población.**

La recolección y el análisis de los datos son dos actividades igualmente importantes. En muchos países, existen datos administrativos sobre la salud, educación y justicia juvenil que se pueden utilizar para monitorear la aplicación de la Convención. Esos datos casi no tienen costos adicionales pero presentan la limitación de reportar sobre niños, niñas y adolescentes que tienen contactos con los diferentes sistemas sociales, y dejar afuera a quienes que no asisten a la escuela, hospitales, niñas y niños víctimas de delitos no reportados, etc.

Otros métodos para obtener datos incluyen encuestas de hogares (censos de población), encuestas por muestreo y otros estudios cuantitativos (por ejemplo, Encuesta Demográfica y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés), o Encuestas a Base de Indicadores Múltiples (MICS, por sus siglas en inglés), etc.).<sup>85</sup> Esos métodos son mucho más onerosos porque requieren una gran cantidad de muestras para ser atendibles y por esa razón se limitan a medir los mínimos datos socio-económicos.

No es suficiente coleccionar los datos sino también analizarlos desde una perspectiva de derechos de la infancia. De hecho, muchas veces, el enfoque de análisis no es sobre niñas, niños y adolescentes sino sobre el tema en particular que se está midiendo (educación, salud, trabajo etc.). Se necesita un enfoque integral de derechos de infancia, que analice su situación desde una perspectiva holística y no solo sectorial. El Comité de los Derechos del Niño subraya que es fundamental: “no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención”.<sup>86</sup>

Un sistema de monitoreo demanda de voluntad política, administrativa y técnica para definir con claridad los indicadores, estándares, medios de verificación y estrategias de seguimiento, entre ellos, indicadores diseñados desde un enfoque de derechos y el establecimiento cuidadoso de instrumentos de análisis de información. En este sentido, es importante tener claridad sobre las características de la evidencia y especificidades que se quieren evaluar.

Por otro lado, se recomienda identificar con exactitud el tipo de información que se quiere recoger para poder medir los avances en la vigencia de derechos, en la construcción de ciudadanía y los avances en los esfuerzos para lograr la democracia para toda la población. En este operativo conviene contar con definiciones sobre diversos aspectos, por ejemplo, el nivel administrativo del

<sup>85</sup> A.R. Mondragón Pérez, ¿Qué son los indicadores?, en Revista de información e análisis, N.19, 2002, p. 53-54.

<sup>86</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006, p. 35.

<sup>87</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 48.





territorio incluido, la disponibilidad de información, las bases mínimas que aseguran comparabilidad, entre otros.<sup>87</sup>

La observación general No. 5 del Comité de los Derechos del Niño afirma que recoger datos es parte esencial de la aplicación de la Convención y resalta la importancia de la recopilación y análisis para monitorear el alcance de las disparidades y discriminaciones.

En cuanto a la forma que esos sistemas deberían tomar y a la autoridad encargada de llevar a cabo la reunión de datos, normalmente se requieren institutos nacionales o locales de estadísticas. Estas instituciones, siendo las principales proveedoras de datos, deberían jugar un rol central en la sistematización y centralización de la información de los indicadores relativos a la niñez. En términos de atribuciones, deberían:

- Definir los indicadores para medir la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- Levantar y actualizar los inventarios sobre los programas y documentos en materia de niñez.
- Proveer información estadística descriptiva sobre la población atendida por los programas que se llevan adelante.
- Analizar el gasto social dirigido a la niñez y la adolescencia.
- Realizar estudios e investigaciones en materia estadística sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Apoyar con una permanente colaboración los órganos rectores de políticas públicas en materia de infancia.
- Publicar y difundir los resultados de sus actividades.

El artículo 125 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes otorga al Sistema Nacional de Protección Integral la atribución de:

“XV. Conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos. Este sistema de información se coordinará y compartirá con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones

aplicables” y en el artículo 130 le otorga a la Secretaría Ejecutiva la atribución de administrar dicho sistema de información.

El Reglamento de esta ley regula con mayor detalle la gestión y actualización de este sistema, otorgando un rol primordial como fuentes de información a los Sistemas de Protección locales y al DIF. El artículo 35 establece el contenido de carácter cualitativo y cuantitativo de la información a recabar, y el 36 se refiere a la recopilación de datos estadísticos en materia de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el apartado 6 de las observaciones del Comité para México, se recomienda al país que adopte las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones que se le habían hecho en el informe anterior y que aún no han sido suficientemente implementadas, entre las que se encuentra la recopilación de datos sobre la infancia. De manera complementaria, en diversos apartados del informe, se menciona específicamente la necesidad y recomendación de obtener datos desagregados de calidad, concretamente, en materia de asesinatos y desapariciones (apartado 22.f), abusos sexuales por parte de clérigos de la Iglesia Católica Romana (apartado 36.e), adopciones nacionales e internacionales (apartado 42), niños y niñas con discapacidad, viviendo en instituciones, víctimas de violencia o en el sistema escolar (apartado 46.g), número de solicitudes de asilo y refugiados (apartado 58.c), situaciones de violencia contra niños y niñas desplazados o migrantes (apartado 60.g), trabajo y explotación infantil (apartado 64.d), en situación de calle (apartado 66.a), así como sobre causas y delitos contemplados en el Protocolo facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (apartado 70.i).<sup>88</sup>

El índice de medición evalúa negativamente las leyes que ni siquiera hacen referencia a sistemas de información (existentes o por crear), ya que sin esa información es imposible para quienes toman decisiones planificar e implementar políticas



<sup>87</sup> IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú 2009, p. 20

<sup>88</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17 (CRC/C/MEX/CO/4-5).



públicas adecuadas. Asimismo, otorga un punto a las leyes que establecen un sistema de información y estadística sobre la infancia, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, local etc., y la puntuación mayor (2) a aquellas que asignan responsabilidades, recursos humanos y financieros adecuados para el desempeño de las funciones referidas al funcionamiento del sistema de información.

## 2.5.8 Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia

En el capítulo referido a la coordinación de la implementación de los derechos, se mencionó la importancia de contar con dos instancias separadas para el diseño de las políticas públicas, y su seguimiento o coordinación de la implementación. Ambas instancias deben ser independientes, puesto que de otra manera, se pondría en riesgo la separación de funciones y la transparencia en detrimento de la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.

De igual manera y por los mismos motivos, la evaluación de las políticas públicas, debe quedar en manos de una instancia independiente de quién las define y de quién las ejecuta, para que pueda cumplir de manera coherente con su función de observar y evaluar lo ejecutado, de manera imparcial.

La LGDNNa otorga al CONEVAL la facultad de evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El reglamento establece además, la facultad de la Secretaría Ejecutiva para proponer al Sistema Nacional de Protección Integral los lineamientos para la evaluación de las políticas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, y regula algunos aspectos de esta facultad no contemplada por la Ley General.

A este respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en el apartado 9 de sus últimas recomendaciones, ha señalado lo



siguiente:

"...El Comité resalta que el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) ha sido encargado con la labor

de evaluar las políticas públicas relacionadas con los derechos de la infancia a nivel federal. Sin embargo, al Comité le preocupa la falta de información sobre los mecanismos que se establecerán para monitorear y evaluar las políticas públicas relacionadas con los derechos



de la infancia a nivel estatal y municipal".

Es importante mencionar que estas recomendaciones fueron emitidas con anterioridad a la aprobación del Reglamento, el cual, distingue entre la facultad para la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas a la niñez, a cargo del CONEVAL, de la facultad para la evaluación de las políticas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, a cargo del Sistema de Protección.<sup>89</sup>

El índice de medición valora en primer lugar la existencia de un mecanismo para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia, y con mayor puntuación, si este mecanismo recae en una instancia independiente cuyo fin es el de evaluar la política pública.



<sup>89</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17, (CRC/C/MEX/CO/4-5).



## 2.6 Sistema de protección especial

No obstante, como se ha señalado al principio, el índice se concentra sobre todo en las medidas generales de aplicación y protección de los derechos, en este apartado se da cuenta de las medidas de protección especial, establecidas en la CDN en términos generales.

Esas medidas abarcan diversas situaciones y poblaciones infantiles cuyos derechos se encuentran vulnerados. La Convención dedica los artículos 22 y 32 a 40 a estos grupos de niñas, niños y adolescentes (refugiados, en situación de calle, trabajadores, indígenas, con discapacidades, en conflicto con la ley, víctimas de trata, venta, explotación y abuso sexuales, de los estupefacientes, afectados por los conflictos armados, con VIH-SIDA). Además, se debe incluir a niñas, niños y adolescentes contemplados en el artículo 20 (privados de su ambiente familiar), quienes pasan por procesos de adopción (artículo 21), así como a quienes se encuentran en condiciones de internación. Para cada una de estas situaciones, la CDN establece medidas y disposiciones específicas que debieran ser contempladas en los ordenamientos tanto federales como estatales. Además, los dos protocolos adicionales a la Convención sobre los Derechos del Niño refuerzan medidas especiales de protección en cuanto a situaciones de explotación sexual comercial infantil y de conflictos armados, puntos que la Convención aborda respectivamente en sus artículos 34, 38 y 39.

Las medidas de protección especial se insertan en un sistema de protección integral hacia la infancia, y no contradicen la universalidad de los derechos ni las políticas públicas universales. En efecto, en la base de este sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas y universales y políticas públicas específicas o focalizadas. Mientras las políticas públicas universales “son destinadas a generar condiciones sociales, económicas, culturales y de otra índole para la satisfacción de los derechos colectivos y difusos de todos los niñas, las niñas y los adolescentes, las políticas especiales son destinadas básicamente a atender determinadas circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad a grupos determinados de infancia y adolescencia. Las primeras provocan y generan

disfrute universal de derechos, las segundas protegen frente a violaciones de estos, para liberar de afecciones sociales o de otra índole a los niños”.<sup>90</sup>

En un sistema de protección integral son aplicables medidas de protección especial cuando los derechos reconocidos por la Convención estén amenazados o sean violados: por acción u omisión de la sociedad o del Estado; por acción u omisión de los padres o responsables; en razón de la conducta de niñas, niños y adolescentes. La protección de la infancia, grupos altamente discriminados o cuyos derechos están siendo violados, requiere la identificación de su especificidad y necesita hacerse de acuerdo con los principios de no discriminación, del interés superior del niño, y del derecho a la participación. Las medidas de protección especial son pensadas con la perspectiva de igualar las oportunidades a aquellos sectores de infancia a quienes sus derechos les están siendo vulnerados.

“Para estas situaciones más que la atención de políticas globales para todos los niños, la Convención acuerda medidas especiales de protección que se conviertan en formas sociales de impacto real para transformar la situación de abierta desprotección en que se encuentran grupos determinados de niños. Ya no se trata de reconocer, cumplir y garantizar derechos universales en las políticas globales de una sociedad, sino de proteger a determinados grupos de niños, o a un niño en particular, de las situaciones adversas que le vulneran su condición humana. **La protección especial como parte integrante e integradora de la protección Integral está dirigida al reconocimiento del derecho a ser protegido frente a situaciones de hecho que impiden el ejercicio de otros derechos, o violentan derechos, para restituir la condición y situación a parámetros normales de protección, y en consecuencia se trata de una atención positiva y preferencial de los niños que se encuentran en estas situaciones especiales de desprotección.**”<sup>91</sup>

Es precisamente, el derecho a la igualdad, el fundamento principal que motiva el desarrollo de servicios focalizados, en virtud de que atienden principalmente a aquellos que han quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualdad. La población



<sup>90</sup> Y.E. Buaz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, p. 2-3.

<sup>91</sup> Ibid., p.11.



a la que estos programas y prestaciones especiales se dirigen serán a niños, niñas y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollo de sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal.<sup>92</sup>

Claramente, las prestaciones focalizadas no excluyen a las universales. En efecto, la población beneficiaria de las primeras, deberá seguir siendo usuaria de las segundas. Las prestaciones focalizadas siempre deben darse en compensación o "refuerzo" de las prestaciones universales y nunca en sustitución de ellas. Así, mientras mayor sea la cobertura y la calidad de las prestaciones universales, menos se requerirán las prestaciones focalizadas.<sup>93</sup>

Las medidas especiales deben tener como objetivo identificar, reportar, atender las violaciones y restituir los derechos violados. El pleno reconocimiento de un derecho se configura tanto por la definición del derecho mismo y la creación de las condiciones sociales para su ejercicio como por la prevención de una posible violación, su restitución en caso de que sea violentado y la atención específica a los grupos más vulnerados. Ningún derecho está plenamente establecido si no se definen los mecanismos y procedimientos a través de los cuales los sujetos de derecho de manera individual y los grupos sociales en forma colectiva puedan exigir el pleno reconocimiento de los mismos.

**"Restituir el derecho no puede reducirse a atender las consecuencias y los efectos provocados por su violación, sino que exige restablecer las condiciones y los servicios cuya ausencia provocó la violación del derecho. Por eso, restituir significa detener el hecho que está produciendo la violación, atender a sus consecuencias y efectos, reconstruir las condiciones y los servicios o garantizar que la persona cuyo derecho fue violentado vuelva a tener acceso a esas condiciones y servicios, y dejar implantados los mecanismos y las condiciones para prevenir que la violación vuelva a repetirse".<sup>94</sup>**

Además del capitulado sobre derechos de la niñez y adolescencia y el capítulo sobre derechos de la niñez migrante,



en los cuales hay referencias específicas a grupos y situaciones de vulnerabilidad sujetos a protección especial, la LGDNNA dedica el título quinto a la "Protección y Restitución Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes", donde se regula la distribución de competencias entre la federación, entidades federativas y municipios en materia de protección especial, así como las atribuciones del sistema DIF y de las Procuradurías de Protección para "la efectiva protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes" (artículo 121). El artículo 123 regula el procedimiento que deberán seguir las Procuradurías de Protección para la protección y restitución integral de los derechos violentados a niñas, niños y adolescentes.

El índice de medición establece dos rubros sobre el sistema de protección especial de derechos de la infancia y la adolescencia, uno referido a las medidas de protección especial y otro a las instancias de defensa jurídica. Respecto a las medidas de protección especial, el índice descalifica aquellas leyes que mezclan los principios de la doctrina de la situación irregular con la protección integral de derechos y le da un punto a aquellas

<sup>92</sup> IIN-OEA, Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia, 2003, p. 19.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Instituto Nacional del Niño y la Familia, Comisión Permanente de Protección Especial, Programa de protección especial: marco conceptual, Ecuador, 2004, p. 44





que recogen algunas o todas las situaciones de vulnerabilidad o discriminación contempladas por la CDN. Cuando establecen responsables y programas para la protección y restitución de derechos, las leyes son calificadas con dos puntos y con tres, cuando además establecen mecanismos de articulación y colaboración entre las distintas dependencias encargadas de la restitución de derechos, definiendo competencias claras para cada una de las dependencias.

El segundo rubro del capítulo del Sistema de Protección Especial se refiere a las instancias de defensa jurídica. El reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, así como el concepto de restitución de los mismos cuando sean vulnerados, implica la necesidad de habilitar los mecanismos necesarios para su defensa jurídica. Bajo un parámetro de protección tutelar, donde niños y niñas eran objetos a disposición del Estado cuando se consideraban “en riesgo” o en “situación irregular”, no cabía la figura de la defensa jurídica, puesto que no se reconocían derechos a defender, sino necesidades a atender o situaciones que había que regularizar.

Como ya se ha explicado a lo largo de este documento, el hecho de reconocer que niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos, implica también que en caso de su vulneración, los mismos deban ser restituidos, para lo cual, entre los mecanismos necesarios para la restitución, se encontrará la habilitación de instancias que permitan su defensa ante autoridades y el poder judicial. Para que esta instancia sea efectiva, debe estar especializada en derechos de la infancia y adolescencia, puesto que les corresponden unos derechos propios y los procedimientos difieren de los de los adultos. Deberá además ser autónoma para poder separar los intereses del Estado de los del niño, niña y adolescente cuyos derechos han sido vulnerados, y así defender los mismos sin afectación de los intereses de terceros. Sin embargo, será importante que pueda coordinarse con otras dependencias para que, a la hora de buscar soluciones para la restitución de derechos, puedan todas colaborar en dicha restitución cada una desde su área de competencia.

El índice no da ningún punto a aquellas leyes que hacen referencia a alguna instancia pero que no está dedicada exclusivamente a los derechos de la infancia. Si además de estar

dedicada a la infancia de forma exclusiva, tiene capacidad de representación jurídica y seguimiento de casos, se les dará un punto. Recibirán dos puntos en caso de que esa instancia sea autónoma, cuente con presupuesto propio y tenga capacidad de coordinarse con las diferentes dependencias.

## 2.7 Promoción y formación sobre la ley y la Convención

El último rubro del índice se integra por dos dominios: uno es la promoción de la ley y la Convención entre la población (incluidos, niños, niñas y adolescentes) y el otro es la formación para todas las personas que trabajan en el sector de infancia.

En lo que se refiere a la difusión, el artículo 42 de la Convención establece la obligación para los Estados de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la CDN por medios eficaces y apropiados, tanto a las personas adultas como a niñas, niños y adolescentes.

Las personas tienen derecho a conocer sus derechos. Tradicionalmente, en la mayoría de las sociedades, si no en todas, no se ha considerado a niñas y niños como titulares de derechos. Por lo tanto, el artículo 42 reviste una importancia especial.

Si las personas adultas que rodean a niñas, niños y adolescentes, sus padres y otros familiares, docentes y las personas que se ocupan de ellos no comprenden las repercusiones de la Convención, y sobre todo su confirmación de la igualdad de condición de niños y niñas como titulares de derechos, es altamente improbable que los derechos consagrados en la Convención se realicen. La difusión de la CDN responde a los siguientes objetivos:

- Poner a niñas, niños y adolescentes en primer plano.
- Aumentar el respeto que se debe a ellas y ellos.
- Reafirmar el valor de sus derechos fundamentales.
- Fortalecer las instituciones democráticas.
- Cambiar las actitudes negativas hacia la infancia y la adolescencia.
- Combatir y erradicar las prácticas culturales nefastas y los prejuicios existentes contra grupos de niñas y niños en dificultad.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> R. Hodgkin/P. Newell, Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2001, p. 587.



El Comité de los Derechos del Niño invita a que:

“los Estados formulen una amplia estrategia para dar a conocer la Convención en toda la sociedad. Esto debería incluir información sobre los órganos, tanto gubernamentales como independientes, que participan en la aplicación y en la vigilancia y sobre la manera en que se puede tomar contacto con ellos. Al nivel más básico, es necesario que el texto de la Convención tenga amplia difusión en todos los idiomas. Es necesario que haya una estrategia para la divulgación de la Convención entre los analfabetos. El UNICEF y las ONG han creado en muchos países versiones de la Convención al alcance de los niños de diversas edades, proceso que el Comité acoge con satisfacción y alienta; esos organismos también deberían informar a los niños sobre las fuentes de ayuda y de asesoramiento con que cuentan.”<sup>96</sup>

Niñas, niños y adolescentes también tienen derecho a conocer sus derechos, y el Comité atribuye especial importancia a la difusión y campañas de sensibilización al respecto. Estas alcanzan su máxima eficacia cuando se conciben como un proceso de cambio social, de interacción y de diálogo y no cuando se pretende sentar cátedra. Todos los sectores de la sociedad deberían participar en las campañas de sensibilización incluyendo a niños, niñas y adolescentes. Los medios de difusión pueden desempeñar un papel crucial en la divulgación y comprensión de la Convención, y el Comité promueve su participación voluntaria en ese proceso, participación que puede ser estimulada por los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

Durante la revisión y análisis del informe del Estado Mexicano en 2006, el Comité se mostró muy preocupado por el escaso conocimiento que tenía de la Convención el público en general, especialmente los propios niños, niñas y adolescentes, por lo que recomendó a México que:

“adopte medidas eficaces para difundir información sobre la Convención y su aplicación entre los niños y sus padres, la sociedad civil y todos los sectores y niveles del Gobierno, y procure que los medios de difusión participen activamente en esa labor; proporcione la mayor información posible en

lenguas indígenas, teniendo en cuenta el contexto cultural de la Convención y la distribuya entre las comunidades indígenas”.<sup>97</sup>

El índice de medición de calidad de leyes puntúa del 0 al 1 el aspecto de la difusión de los derechos de la niñez y la adolescencia, otorgando un punto a aquellas legislaciones que establecen la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrolla una estrategia de promoción.

En lo que se refiere a la capacitación o formación, ningún artículo de la Convención habla expresamente de capacitación o formación sobre los derechos de la infancia. Sin embargo, las Orientaciones generales para los informes periódicos, elaboradas por el Comité de los Derechos del Niño, mencionan la importancia de la capacitación, entre las medidas generales de aplicación. De hecho, el Comité pide que los Estados den a conocer las medidas concretas que se hayan tomado para impartir formación a los funcionarios públicos, así como para formar a los grupos profesionales que trabajan con y para la infancia, como por ejemplo docentes, agentes del orden público, incluida la policía, funcionarios de inmigración, jueces, fiscales y abogados, fuerzas de defensa, médicos, trabajadores sanitarios y asistentes sociales. También el Comité recomienda la incorporación de los principios y disposiciones de la CDN en los planes de formación profesional (inicial y continua) y los códigos de conducta y reglamentos.

De manera similar, en la observación general N. 5, el Comité recuerda a los Estados la obligación de:

“promover la formación y el fomento de la capacidad de todos los que participan en el proceso de aplicación (funcionarios del Estado, parlamentarios y miembros de la judicatura) y de todos los que trabajan con los niños y para los niños. Entre ellos figuran, por ejemplo, los dirigentes comunitarios y religiosos, los maestros, los trabajadores sociales y otros profesionales, incluidos los que trabajan con niños en instituciones y lugares de detención, la policía y las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz, las personas que trabajan en los medios de difusión y otros muchos. La formación tiene que ser sistemática y continua e incluir la capacitación inicial y

<sup>96</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 67.

<sup>97</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, párrafos 15 y 17, (CRC/C/MEX/CO/4-5).



el reciclaje. La formación tiene por objeto destacar la situación del niño como titular de derechos humanos, hacer que se conozca y se comprenda mejor la Convención y fomentar el respeto activo de todas sus disposiciones. El Comité espera que la Convención se vea reflejada en los programas de formación profesional, en los códigos de conducta y en los programas de estudio en todos los niveles".<sup>98</sup>

"Se debería proceder a una evaluación periódica de la eficacia de la capacitación en la que se examinase no sólo el conocimiento de la Convención y de sus disposiciones sino también la medida en que ésta ha contribuido a crear actitudes y prácticas que promuevan activamente el disfrute de los derechos del niño".<sup>99</sup>

"El Comité recomienda que se hagan todos los esfuerzos necesarios para que la formación en materia de derechos del niño tenga carácter práctico y sistemático y se integre en la formación profesional normal a fin de sacar el máximo partido de sus efectos y sostenibilidad. La formación en materia de derechos humanos debe utilizar métodos de participación e impartir a los profesionales los conocimientos y las actitudes necesarias para interactuar con los niños y jóvenes sin menoscabo de sus derechos, su dignidad ni el respeto por su propia persona".<sup>100</sup>



En las últimas observaciones del Comité para México, nuevamente la capacitación aparece como un aspecto pendiente en el apartado 6 y concretamente se reitera la recomendación de su implementación en los siguientes casos: capacitación a jueces, abogados, personal de las procuradurías y policía en materia de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y sobre el impacto de los estereotipos de género en estos casos (apartado 34.e), formación a las familias de acogida y personal de las instituciones de cuidado en caso de niños y niñas en modalidades alternativas de cuidado (apartado 40,c), a los profesionales en materia de lactancia materna (apartado 48.c) y a los profesionales que atienden a niños y niñas víctimas de los delitos contemplados en el Protocolo facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (apartado 70.g).

El índice de medición establece una puntuación del 0 al 2, dependiendo de si la legislación en cuestión establece o no la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en la aplicación de la ley y la Convención, y si dicha capacitación está obligada a realizarse de manera sistemática y continua, además de ser sometida a evaluación regular.



<sup>98</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 53.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.55

<sup>100</sup> *Ibid.*, párrafo 66.





## A manera de conclusión

Desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y su ratificación por México en 1990, mucho ha acontecido en el país en materia legislativa. La CDN marcó el inicio de la obligación para México de modificar su marco legal a fin de adecuarlo a la convención internacional para poder reconocer los derechos de las niñas, niños y adolescentes en ella contemplados e implementarlos de manera coherente con la misma.

Sin embargo, los cambios normativos llevan su tiempo, no solamente por el proceso legislativo sino también, por los cambios culturales, de práctica institucional y de estructura que implican. Algunas reformas legislativas acontecen por voluntad e insistencia de una sociedad que solicita un cambio en la legislación cuando ésta ya no responde al sentir ni a la realidad vigente. En otros casos, la ley se adelanta al cambio cultural e impone, por exigencias en el marco internacional o por evolución normativa, la incorporación de nuevos principios y prácticas para la mejor implementación de los derechos. Cuando la CDN fue aprobada, la mayoría de los países, incluyendo a México, aún contemplaba a la infancia como un objeto de protección y no como un sujeto de derechos, y por este motivo, cuando fue ratificada, el proceso hasta la primera aprobación de una reforma constitucional y la primera Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes duró prácticamente diez años.

En virtud de los cambios que deben acompañar una reforma legislativa, como la modificación de actitudes respecto a la infancia, la generación de nuevas infraestructuras y prácticas institucionales acordes con los nuevos principios, entre otros aspectos, la aprobación de nuevas leyes y reforma de las existentes, no solamente llevan tiempo sino que además, son sólo uno de los diversos pasos necesarios para que las niñas, niños y adolescentes puedan ver sus derechos verdaderamente reconocidos e implementados. Sin embargo, son un paso sine qua non para que este reconocimiento y aplicación de derechos sea una realidad.

En los últimos años, México ha llevado importantes cambios legislativos como la modificación de su Constitución en materia de derechos humanos y de la niñez y adolescencia en concreto, la aprobación de una Ley General en materia de infancia, la aprobación de leyes locales derivadas de la misma, así como también recibido nuevas recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño al respecto. Igualmente, el Comité ha emitido esclarecedoras orientaciones para la interpretación y aplicación del Interés Superior del Niño que han sido tenidas en cuenta para la elaboración de este documento.

Con el propósito de dar una pauta para la evaluación y elaboración de propuestas legislativas acordes con la CDN y, en definitiva, verdaderamente reconocedoras y garantes de los derechos de la infancia y la adolescencia, el índice de medición de leyes descrito en este documento, define los aspectos fundamentales que una ley debe contener para lograr este fin. Este contenido, podría resumirse con el siguiente listado:



- Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos.
- Utilizar enfoque de género y edad.
- Incluir los principios de la CDN de manera transversal en la ley, y establecer obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto.
- Establecer medidas concretas para la prevención, eliminación y garantía del principio de no discriminación.
- Definir mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública.
- Establecer mecanismos de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas y adolescentes.
- Establecer obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas y definir a las instancias obligadas a garantizar estos derechos.
- Definir a los órganos responsables de la aplicación de los derechos civiles y libertades de la infancia y la adolescencia, así como las medidas de cumplimiento y justiciabilidad.
- Definir los órganos responsables de la aplicación del derecho al entorno familiar y las modalidades alternativas de cuidado a la familia, así como las medidas de cumplimiento y justiciabilidad.
- Definir los órganos responsables de la aplicación del derecho a la salud, bienestar y de los niños y niñas con discapacidad, así como las medidas de cumplimiento y justiciabilidad.
- Definir a los órganos responsables de la aplicación del derecho a la educación, esparcimiento y actividades culturales, así como las medidas de cumplimiento y justiciabilidad.
- Establecer un mecanismo de coordinación de la implementación de los derechos y políticas públicas en materia de niñez y adolescencia de alto rango con capacidad técnica y operativa.



- Incluir la participación ciudadana paritaria en la coordinación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.
- Incluir la participación deliberativa de niñas, niños y adolescentes en la coordinación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.
- Establecer la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños y niñas, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal).
- Crear instancias independientes de derechos de la infancia con áreas de defensa y procedimientos accesibles para los niños, niñas y adolescentes.
- Establecer presupuestos para la niñez y adolescencia con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto.
- Crear un sistema de información en materia de infancia con asignación de responsabilidades, recursos humanos y financieros adecuados para el desempeño de sus funciones.
- Crear los mecanismos para el monitoreo y la evaluación con una instancia independiente y cuyo fin es el de evaluar la política pública.
- Establecer mecanismos de articulación y colaboración entre las distintas dependencias encargadas de la restitución de derechos, y definir competencias claras para cada una de las dependencias.
- Crear una instancia de defensa jurídica autónoma, con presupuesto propio y con capacidad de coordinarse con las diferentes dependencias.
- Establecer la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrollar una estrategia de promoción.
- Establecer la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la CDN de manera sistemática, continua, sometida a evaluación periódica.

El proceso de reforma legislativa en México para la completa implementación de la CDN avanza pero aún no ha concluido, el Comité de los Derechos del Niño seguirá apoyando con la emisión de recomendaciones y la normativa seguirá evolucionando, esperamos que este índice facilite el proceso y contribuya a un contenido de las leyes cada vez más coherente con la CDN en el país.









# ANEXOS







## Variables consideradas en el Índice de Medición de Calidad de Leyes

Dominio	Subdominio	Escala de medición	
Niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho	Objeto	0	Se supeditan los derechos de la infancia a los de sus padres o se incluyen apartados sobre obligaciones o deberes de la infancia
		1	Reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos
definición del niño, la niña y el adolescente	Concepto	0	Utiliza el término "menor" o niño
		1	Utiliza enfoque de género y edad: niño(s), niña(s) y adolescentes
Presencia de principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño	General	0	No retoma los principios o sólo retoma algunos de los principios
		1	Retoma todos los principios sin establecer obligaciones para su cumplimiento
		2	Los principios están transversalizados en la ley, y se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto
	No discriminación	0	Se establece un trato distinto por alguna característica o condición del niño/a/adolescente o de sus padres que implica un menoscabo en sus derechos
		1	Se enuncia el principio, sin medidas para garantizarlo
		2	Se establecen medidas concretas para la prevención, eliminación y garantía de la discriminación
	Interés superior del niño	0	No define los alcances de este principio
		1	Define los alcances de este principio sólo de manera enunciativa
		2	Define mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública
	Vida, supervivencia y desarrollo	0	No se menciona o no define los alcances del principio
		1	Sólo se menciona el principio, sin medidas para hacerlo efectivo
		2	Establece medidas para prevenir situaciones que atenten contra el derecho a la vida, sobre todo para poblaciones en especial discriminación
		3	Además de lo anterior, se establecen mecanismos de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas y adolescentes
	Participación infantil	0	No considera la participación infantil o sólo la enuncia
		1	Enuncia la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a expresarse, a ser escuchado/a y tomado/a en cuenta
		2	Además de enunciar, establece mecanismos para garantizar los derechos de participación
3		Además de lo anterior, establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas y define a las instancias obligadas a garantizar estos derechos	



Dominio	Subdominio	Escala de medición	
Cobertura de derechos	Derechos y libertades civiles	0	No considera todos los derechos contemplados en la Convención
		1	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para la aplicación del derecho (nombre, nacionalidad, identidad, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a asociarse y organizarse, protección de la vida privada, no ser sometido a tortura y malos tratos)
		2	Además de lo anterior, define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad
	Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado	0	No considera todos los derechos contemplados en la Convención
		1	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para su aplicación (responsabilidad de los padres, cuidados alternativos, adopción, unidad y reunificación familiar)
		2	Además de lo anterior, define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad
	Salud, bienestar y discapacidad	0	No considera todos los derechos contemplados en la Convención
		1	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para la aplicación del derecho (discapacidad, servicios de salud, nivel de vida)
		2	Además de lo anterior, define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad
	Educación, esparcimiento y actividades culturales	0	No considera todos los derechos contemplados en la Convención
		1	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para la aplicación del derecho
		2	Además de lo anterior, define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad
Sistema de protección integral	Coordinación de la implementación de los derechos	0	No establece órganos ni mecanismos de coordinación
		1	Crea un mecanismo de coordinación y diseño de las políticas públicas pero ese mecanismo carece de representatividad de alto nivel
		2	Crea un mecanismo de coordinación, diseño, de las políticas públicas con representatividad y presidido por las instancias de más alto rango
		3	Además de lo anterior, se cuenta con un órgano de seguimiento a las decisiones del mecanismo, con capacidad técnica y operativa
		4	Además de lo anterior, el titular del órgano es un experto independiente y cuenta con formación y experiencia en enfoque de derechos de la infancia
	Participación de la sociedad civil en el mecanismos de coordinación	0	No incluye participación ciudadana o ésta es solo consultiva (con voz y sin voto)
		1	Establece la participación a través de un procedimiento de selección amplio, público y autónomo
		2	Además de lo anterior, la participación de la sociedad civil es paritaria respecto a las dependencias dentro del mecanismo



Dominio	Subdominio	Escala de medición	
Sistema de protección integral	Participación infantil en el mecanismo de coordinación	0	No incluye participación infantil sólo la menciona sin establecer mecanismos para su participación
		1	La participación es consultiva (con voz y sin voto)
		2	La participación es deliberativa (con voz y voto)
	Planes y programas	0	No se establecen disposiciones específicas
		1	Define acciones y/o programas desarticulados
		2	Establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)
	Instancias independientes de derechos de la infancia (comisiones de derechos humanos)	0	No se establecen disposiciones específicas
		1	Hace referencia a instituciones independientes de derechos humanos pero estas no cuentan con un área específica para la defensa de los derechos de la infancia
		2	Crea áreas especializadas en la defensa de los derechos de la infancia dentro de las instituciones independientes de derechos humanos
		3	Además de lo anterior, dichas instituciones cuentan con procedimientos accesibles para niñas, niños y adolescentes y con capacidad para defender, investigar y difundir los derechos
	Inversión en la infancia	0	No hace mención al respecto o utiliza las fórmulas poco comprometedoras como "en la medida de lo posible"
		1	Adopta medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" (en conformidad con el Artículo 4 de la Convención) y promueve la inversión pública en programas para la infancia
		2	Además de lo anterior, establece mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión del gasto público para la infancia
		3	Además de lo anterior, establece mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto
	Sistema de información sobre la infancia	0	No hace mención al respecto
		1	Establece un sistema de información y estadística sobre la infancia, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, local etc.
		2	Además de lo anterior, asigna responsabilidades, recursos humanos y financieros adecuados para el desempeño de sus funciones
	Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia	0	No hace mención al respecto
1		Deja el monitoreo y la evaluación dentro del mecanismos de coordinación o dentro de una instancia de ejecución de las políticas públicas	
2		Atribuye el monitoreo y la evaluación a una instancia independiente y cuyo fin es el de evaluar la política pública	



Dominio	Subdominio	Escala de medición
Sistema de protección especial	Medidas de protección especial	0 Mezcla principios de la doctrina tutelar con la doctrina de protección integral en el tratamiento de poblaciones especialmente discriminadas o vulnerables
		1 Retoma algunas o todas las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención pero éstas sólo son enunciativas
		2 Además de lo anterior, asigna responsables y establece programas para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes
		3 Además de lo anterior, establece mecanismos de articulación y colaboración entre las distintas dependencias encargadas de la restitución de derechos, y definiendo competencias claras para cada una de las dependencias
	Instancias de defensa jurídica (procuradurías de protección)	0 Hace referencia a una instancia que no está exclusivamente dedicada la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia
		1 Crea una instancia exclusiva para la defensa de los derechos de la infancia con capacidad de representación jurídica y seguimiento de casos
2 Además de lo anterior, esa instancia es autónoma, cuenta con presupuesto propio y con capacidad de coordinarse con las diferentes dependencias		
Promoción y formación sobre los derechos de la infancia	Promoción	0 No hace mención al respecto o solo menciona la promoción sin mecanismos obligatorios para garantizarla
		1 Establece la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrolla una estrategia de promoción
	Formación	0 No hace mención al respecto
		1 Establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la Convención
		2 Además de lo anterior, la formación es sistemática y continua y su eficacia es sometida a evaluación periódica
<b>7 DOMINIOS</b>	<b>23 SUBDOMINIOS</b>	<b>NOTA MÁXIMA: 50</b>



# Gráficas sobre la puntuación de las leyes de acuerdo al índice de calidad de leyes, por Entidad Federativa

## Calidad de las Leyes sobre Derechos de Infancia y Adolescencia en México

Previo al decreto de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las legislaciones en los Estados tenían (en la mayoría de las ocasiones) un carácter discriminatorio, proteccionista y contrario a los derechos humanos. A partir del 4 de diciembre de 2014 en que se promulgó la Ley General, se han observado avances importantes, aun cuando persisten retos importantes en torno a la concreción de medidas generales de implementación y la adopción de estándares internacionales.

En promedio, las Leyes estatales tienen 6.7 puntos





En promedio, las Leyes estatales tienen 6.7 puntos

Ninguna entidad tiene mayor puntuación que la Ley General

Mayor rezago, en protección especial, inversión y participación

Falta armonizar legislaciones con estándares internacionales

**¿Cuál es la Puntuación de las Legislaciones en cada Criterio?**  
 Por default se muestra la legislación nacional. Recorre el cursor por las barras para saber más.  
 ■ Puntuación alcanzada ■ Puntuación por alcanzar

**MEXICO** **Infancia Cuenta**  
 Red por los Derechos de la Infancia en México

Dominio	Subdominio	Evaluación	Puntuación
Sujeto de derecho	Objeto	Reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos	1.0
Definición del niño	Concepto	Utiliza enfoque de género y edad: niño(s), niña(s) y adolescentes	1.0
Principios rectores	General	Los principios están transversalizados en la ley, y se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto	2.0
	No discriminación	Se establecen medidas concretas para la prevención, eliminación y garantía de la discriminación	2.0
	Interés superior del niño	Define mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública	2.0
	Vida, supervivencia y desarrollo	Establece medidas para prevenir situaciones que atenten contra el derecho a la vida, sobre todo para poblaciones en especial discriminación	2.0
	Participación infantil	Establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas y define a las instancias obligadas a garantizar estos derechos. Adicionalmente, establece mecanismos...	3.0
Cobertura de derechos	Derechos y libertades civiles	Define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciaabilidad, además de contemplar todos los derechos y establecer criterios básicos para la aplicación del derecho (nombre, nacionalidad, identi...	2.0
	Entorno familiar y modalidades alternativas	Define a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciaabilidad, además de contemplar todos los derechos y establecer criterios básicos para su aplicación (responsabilidad de los padres, cuidado...	2.0
	Educación, esparcimiento y cultura	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para la aplicación del derecho	1.0
	Salud, bienestar y discapacidad	Contempla todos los derechos y establece criterios básicos para la aplicación del derecho (discapacidad, servicios de salud, nivel de vida)	1.0
Sistema de protección integral	Coordinación	El titular del órgano es un experto independiente y cuenta con formación y experiencia en enfoque de derechos de la infancia. Adicionalmente, se cuenta con un órgano de seguimiento a las decisiones del mecanismo, con capacidad técnic...	4.0
	Participación de sociedad civil en coordinación	Establece la participación a través de un procedimiento de selección amplio, público y autónomo	1.0
	Participación infantil en coordinación	La participación es consultiva (con voz y sin voto)	1.0
	Planes y programas	Establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños y niñas, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)	2.0
	Comisiones de derechos humanos	Crea áreas especializadas en la defensa de los derechos de la infancia dentro de las instituciones independientes de derechos humanos	2.0
	Inversión en la infancia	Establece mecanismos de asignación presupuestario que protegen la inversión del gasto público para la infancia, además de adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" (en conformidad con el Artículo 4 de la Convenci...	2.0
	Sistema de información	Establece un sistema de información y estadística sobre la infancia, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, local etc.	1.0
	Monitoreo y evaluación	Atribuye el monitoreo y la evaluación a una instancia independiente y cuyo fin es el de evaluar la política pública	2.0
Sistema de protección especial	Medidas de protección especial	Asigna responsables y establece programas para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, retoma algunas o todas las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas e...	2.0
	Procuradurías de protección	Crea una instancia exclusiva para la defensa de los derechos de la infancia con capacidad de representación jurídica y seguimiento de casos	1.0
Promoción y formación sobre derechos	Promoción	Establece la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrolla una estrategia de promoción	1.0
	Formación	Establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la Convención	1.0

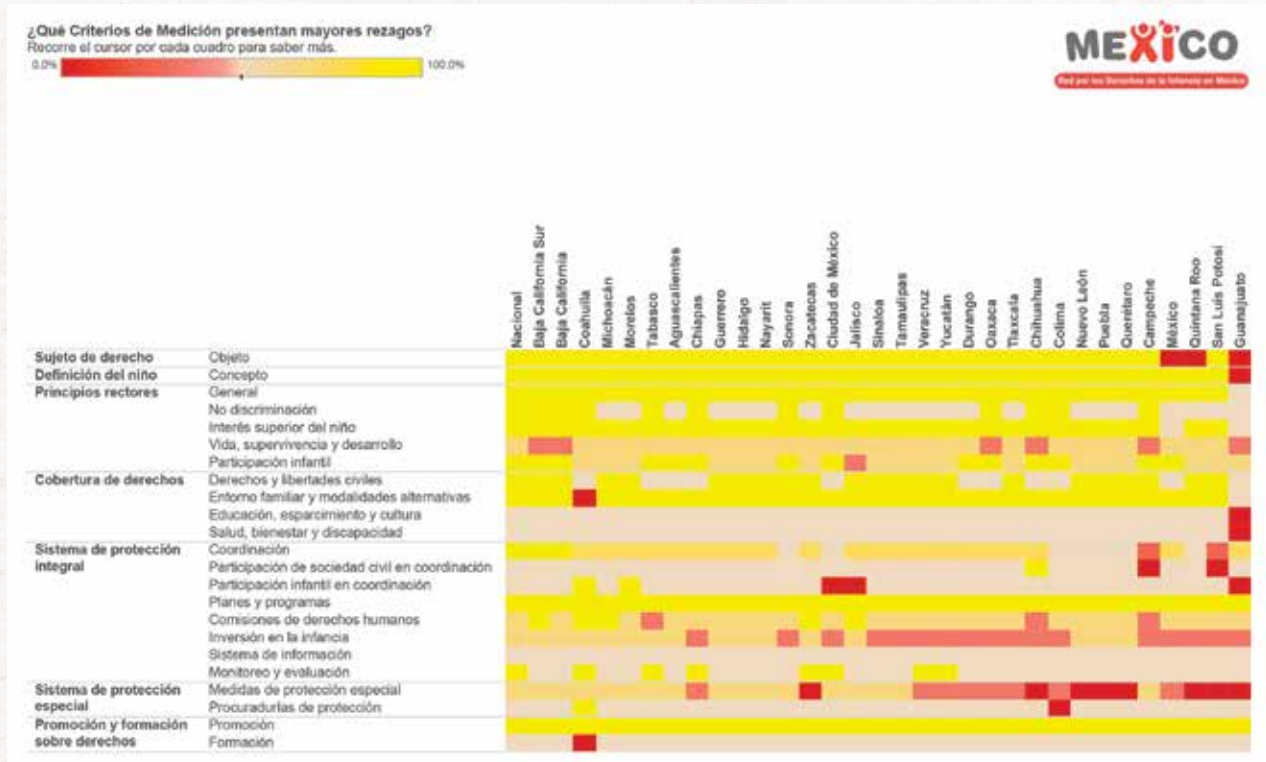


En promedio, las Leyes estatales tienen 6.7 puntos

Ninguna entidad tiene mayor puntuación que la Ley General

Mayor rezago, en protección especial, inversión y participación

Falta armonizar legislaciones con estándares internacionales





En promedio, las Leyes estatales tienen 6.7 puntos

Ninguna entidad tiene mayor puntuación que la Ley General

Mayor rezago, en protección especial, inversión y participación

Falta armonizar legislaciones con estándares internacionales





# LISTA DE VERIFICACIÓN

Enlista los distintos elementos a considerar durante el análisis de las leyes de protección de los derechos de la infancia para medir su calidad y nivel de adecuación respecto a los más altos estándares internacionales.

¿La ley reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos para el ejercicio de sus derechos, sin establecer obligaciones para ellas y ellos?

SI NO

¿La ley utiliza enfoque de género y edad: niño(s), niña(s) y adolescentes?

SI NO

¿La ley retoma los cuatro principios generales de la Convención (no discriminación, interés superior del niño, vida supervivencia y desarrollo, participación infantil)?

SI NO

¿Los principios generales están transversalizados en la ley, y se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto?

SI NO

¿La ley enuncia el principio de no-discriminación, sin medidas concretas para garantizarlo?

SI NO

¿La ley establece medidas concretas para la prevención, eliminación y garantía de la discriminación?

SI NO

¿La ley define los alcances del principio de interés superior del niño?

SI NO

¿La ley define mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública?

SI NO

La ley menciona el principio de vida, supervivencia y desarrollo, sin medidas para hacerlo efectivo?

SI NO

¿La ley establece medidas para prevenir situaciones que atenten contra el derecho a la vida, sobre todo para poblaciones en especial discriminación?

SI NO

¿La ley establece mecanismos de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas y adolescentes?

SI NO

¿La ley incluye la participación infantil?

SI NO

¿La ley considera la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a expresarse, a ser escuchado/a y tomado/a en cuenta?

SI NO

¿La ley establece mecanismos para garantizar los derechos de participación?

SI NO

¿La ley establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas y define a las instancias obligadas a garantizar estos derechos?

SI NO

¿La ley considera todos los derechos y libertades civiles contemplados en la Convención derecho (nombre, nacionalidad, identidad, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a asociarse y organizarse, protección de la vida privada, no ser sometido a tortura y malos tratos)?

SI NO

¿La ley establece criterios básicos para la aplicación de cada uno de los derechos y libertades civiles?

SI NO

¿La Ley define a los órganos responsables de la aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad de los derechos y libertades civiles?

SI NO

¿La ley considera todos los derechos contemplados en la Convención en materia de entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (responsabilidad de los padres, cuidados alternativos, adopción, unidad y reunificación familiar)?

SI NO



¿La ley establece criterios básicos para la aplicación de los derechos en materia de entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado?

SI NO

¿La ley define a los órganos responsables de la aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad en materia de entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado?

SI NO

¿La ley considera todos los derechos contemplados en la Convención en materia de salud, bienestar y discapacidad?

SI NO

¿La ley establece criterios básicos para la aplicación de los derechos en materia de discapacidad, servicios de salud y nivel de vida adecuado?

SI NO

¿La ley define a los órganos responsables de aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad de los derechos en materia de discapacidad, servicios de salud y nivel de vida adecuado?

SI NO

¿La ley considera todos los derechos a la educación, esparcimiento y actividades culturales contemplados en la Convención?

SI NO

¿La ley establece criterios básicos para la aplicación de los derechos a la educación, esparcimiento y actividades culturales?

SI NO

¿La ley define a los órganos responsables de la aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad de los derechos a la educación, esparcimiento y actividades culturales?

SI NO

¿La ley crea un mecanismo de coordinación y diseño de las políticas pública pero ese mecanismo carece de representatividad de alto nivel?

SI NO

¿La ley crea un mecanismo de coordinación, diseño, de las políticas públicas con representatividad y presidido por las instancias de más alto rango?

SI NO

¿La ley crea un órgano de seguimiento (secretaría ejecutiva) a las decisiones del mecanismo, con capacidad técnica y operativa?

SI NO

¿La ley establece que el órgano de seguimiento sea dirigido por un experto independiente y cuenta con formación y experiencia en enfoque de derechos de la infancia?

SI NO

¿La ley establece que la participación ciudadana es sólo consultiva (con voz y sin voto)?

SI NO

¿La ley establece que la participación ciudadana se da a través de un procedimiento de selección amplio, público y autónomo?

SI NO

¿La ley establece que la participación de la sociedad civil es paritaria respecto a las dependencias dentro del mecanismo?

SI NO

¿La ley incluye la participación infantil en el mecanismo de coordinación de manera consultiva (con voz y sin voto)?

SI NO

¿La ley incluye la participación infantil en el mecanismo de coordinación de manera deliberativa (con voz y voto)?

SI

NO

¿La ley establece la creación de un plan o programa en favor de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)?

SI NO

¿La ley hace referencia a instituciones independientes de derechos humanos pero éstas no cuentan con un área específica para la defensa de los derechos de la infancia?

SI NO



¿La ley crea áreas especializadas en la defensa de los derechos de la infancia dentro de las instituciones independientes de derechos humanos?

SI NO

¿La ley establece que las instituciones independientes de derechos humanos cuentan con procedimientos accesibles para niñas, niños y adolescentes y con capacidad para defender, investigar y difundir los derechos?

SI NO

¿La ley menciona la inversión en la infancia o utiliza las fórmulas poco comprometedoras como "en la medida de lo posible"?

SI NO

¿La ley adopta medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" y promueve la inversión pública en programas para la infancia?

SI NO

¿La ley establece mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión del gasto público para la infancia?

SI NO

¿La ley establece mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto?

SI NO

¿La ley establece el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas?

SI NO

¿La ley atribuye el monitoreo y la evaluación al mecanismo de coordinación o a una instancia de ejecución de las políticas públicas?

SI NO

¿La ley atribuye el monitoreo y la evaluación a una instancia independiente y cuyo fin es el de evaluar la política pública?

SI NO

¿La ley retoma algunas o todas las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención pero éstas sólo son enunciativas?

SI NO

¿La Ley asigna responsables y establece programas para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes?

SI NO

¿La ley establece mecanismos de articulación y colaboración entre las distintas dependencias encargadas de la restitución de derechos, y definiendo competencias claras para cada una de las dependencias?

SI NO

¿La ley establece instancias de defensa jurídicas (procuradurías de protección) pero éstas no están exclusivamente dedicadas a la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia?

SI NO

¿La ley crea una instancia exclusiva para la defensa de los derechos de la infancia con capacidad de representación jurídica y seguimiento de casos?

SI NO

¿La ley establece una instancia de defensa jurídica que es autónoma, cuenta con presupuesto propio y con capacidad de coordinarse con las diferentes dependencias?

SI NO

¿La ley menciona la promoción de los derechos de la infancia sin mecanismos obligatorios para garantizarla?

SI NO

¿La ley establece la obligación de difundir los derechos de la infancia entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrolla una estrategia de promoción?

SI NO

¿La ley establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la Convención?

SI NO

¿La ley establece que la formación es sistemática y continua y su eficacia es sometida a evaluación periódica?

SI NO







# INFOGRAFÍAS







## Estándares internacionales para las leyes de protección de los derechos de la infancia

### Principios generales:

están transversalizados en la ley, y se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto

- **No discriminación:** Se establecen medidas concretas para la prevención, eliminación y garantía de la discriminación

- **Interés superior del niño:** Se definen mecanismos y procedimientos para determinar y hacer efectivo el interés superior en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y política pública

- **Vida, supervivencia y desarrollo:** se establecen mecanismos de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas y adolescentes

- **Participación infantil:** se establecen obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en los procedimientos judiciales, las políticas públicas y rendirles cuentas; se definen a las instancias obligadas a garantizar estos derechos

Se considera a niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos



### Cobertura de derechos

- Derechos y libertades civiles
- Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado
- Salud, bienestar y discapacidad
- Educación, esparcimiento y actividades culturales

Se contemplan todos los derechos establecidos en la CDN y se establecen criterios para su aplicación, definiendo a los órganos responsables de su aplicación y las medidas de cumplimiento y justiciabilidad



## Sistema de protección integral:

- Mecanismo de coordinación interinstitucional: tiene representatividad y es presidido por las instancias de más alto rango. Cuenta con un órgano de seguimiento a sus decisiones, con capacidad técnica y operativa. El titular de dicho órgano es un experto independiente y cuenta con formación y experiencia en derechos de la infancia.

- Participación de la sociedad civil en el mecanismos de coordinación: establece la participación a través de un procedimiento de selección amplio, público y autónomo, y la participación de la sociedad civil es paritaria respecto a las dependencias dentro del mecanismo.

- Programa anual: se establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)

- Inversión en la infancia: se establecen mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión del gasto público para la infancia así como mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto

- Programa anual: se establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)

- Participación infantil en el mecanismo de coordinación: La participación es deliberativa (con voz y voto)

## Sistema de protección especial:

- Medidas de protección especial: se retoman todas las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención y se asignan responsables y se establecen programas para la protección y restitución de los derechos. Se establecen mecanismos de articulación y colaboración entre las distintas dependencias encargadas de la restitución de derechos, definiendo competencias claras para cada una de las dependencias

- Procuradurías de protección: se crea una instancia exclusiva para la defensa de los derechos de la infancia con capacidad de representación jurídica y seguimiento de casos. Esa instancia es autónoma, cuenta con presupuesto propio y con capacidad de coordinarse con las diferentes dependencias

- Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia: se atribuye el monitoreo y la evaluación a una instancia independiente cuyo fin es el de evaluar la política pública

**Promoción de los derechos de la infancia: se establece la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños, niñas y adolescentes) y desarrolla una estrategia de promoción**

**Formación en los derechos de la infancia: se establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la Convención. La formación es sistemática y continua y su eficacia es sometida a evaluación.**



## Ficha metodológica: Dominio Legislativo

### Nombre del indicador:

Índice de medición de la calidad de leyes.

### Fórmula:

$$\frac{\sum_{i=1}^{23} \text{Max}(Di)}{5}$$

**x**  
10

**Di**

Subdominio;  $i = 1$  al 23 en donde 1=Objeto, 2=Concepto, 3=General, 4=No discriminación, 5=Interés superior del niño, 6=Vida, supervivencia y desarrollo, 7=Participación infantil, 8=Derechos y libertades civiles, 9=Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado, 10=Salud, bienestar y discapacidad, 11=Educación, esparcimiento y actividades culturales, 12=Coordinación de la implementación de los derechos, 13=Participación de la sociedad civil en el mecanismo de coordinación, 14=Participación infantil en el mecanismo de coordinación 15=Planes y programas, 16=Instancias independientes de derechos de la infancia (comisiones de derechos humanos), 17=Inversión en la Infancia, 18=Sistema de información sobre la infancia, 19=Monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia, 20=Medidas de protección especial, 21=Instancias de defensa jurídica (procuradurías de protección), 22=Promoción, y 23=Formación.

### Definición:

El índice de medición permite evaluar desde diferentes dimensiones la calidad de las leyes en materia de derechos de la infancia.

### Interpretación:

Muestra el nivel de adecuación de las leyes estatales de derechos de la infancia a una serie de indicadores derivados de la Convención de los Derechos del Niño y de otros tratados internacionales, así como de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño hacia México. El índice es presentado en una escala de 0 a 10 en donde el valor más cercano a 10 implica mejor nivel de adecuación.

### Fuente:

REDIM, estimaciones a partir de las leyes estatales y nacionales sobre derechos de la infancia, existentes en nuestro país.



## Organizaciones miembro de la Red por los Derechos de la Infancia en México

### Baja California Sur

#### **Pumitas A.C.**

Blvd. Francisco J. Mújica esq. Almendra  
Col. Indeco, La Paz  
Tel: 612 121 13 33  
pumitasbcs@hotmail.com

### Chiapas

#### **Melel Xojobal, A.C.**

Nicolás Ruiz No. 67-B Barrio de Guadalupe  
C.P. 29230 San Cristóbal de las Casas, Chis.  
Tel. (01967) 678 55 98  
www.melelxojobal.org.mx

#### **Desarrollo Educativo Sueniños A.C.**

Carretera a San Juan Chamula 139,  
Barrio La Quinta San Martín,  
San Cristóbal de las Casas  
Tel: 967-112-5100  
<http://www.sueninos.org/>

#### **Centro de Derechos Humanos**

##### **Fray Matías de Córdoba**

4a Avenida Sur 6, Col. Centro  
(Entre Central y 2a Poniente), Tapachula  
Tel: 962 642 50 98/1183072  
<http://cdhfraymatias.org/>

### Chihuahua

#### **Casas de Cuidado Diario Infantiles de Ciudad Juárez, A.C.**

Ejido N°1864, Col Ex-hipódromo, C.P. 32330,  
Ciudad Juárez Tel. (656) 6150213  
ccdjuarez@gmail.com [www.casasdecuidadodiario.org](http://www.casasdecuidadodiario.org)

#### **Techo Comunitario A.C.**

Calle Ejido 1864 Col. Exhipodromo, Ciudad Juárez  
Tel: 656 612.47.47 Ext. 2  
techocomunitario@gmail.com

#### **Casas de Cuidado Diario Chihuahua**

Trasviña y Retes 2102, Col. San Felipe, Chihuahua  
Tel: 614 413.4300  
<http://www.casasdecuidadodiario.org/>

#### **Libres por Amor A.C.**

Carretera Chihuahua-Aldama K.m 3.5, Chihuahua  
Tel: 614 414 6800  
lupitadelgadoa@yahoo.com.mx

### Coahuila

#### **Espíritu que Danza, A.C.**

Juan lobo del Valle # 1851,  
Col. Rincón la Merced, C.P. 27276  
Tel. (01871) 751 05 21  
fax: (01871) 751 18 98  
eqd1996@hotmail.com [espirituquedanzaac.blogspot.mx](http://espirituquedanzaac.blogspot.mx)

### Ciudad de México

#### **Acciones Educativas para el Desarrollo, A.C.**

Av. División del Norte 3364 Int. 301  
Col. Xotepingo, Del. Coyoacán, C.P. 04610  
accionosed@gmail.com

#### **Acción, Salud y Cultura, A.C.**

María luisa Martínez Manzana 3 lote 18,  
Col. Carmen Serdán,  
Delegación Coyoacán. Tel. 56 32 12 36  
asyc\_93@yahoo.com.mx

#### **Aldeas Infantiles y Juveniles S.O.S de México, I.A.P.**

Homero No. 407, 9o. Piso,  
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570,  
Delegación Miguel hidalgo.  
Tel. 52 03 69 89 y 52 03 69 86 ext. 211  
[www.aldeasinfantiles.org.mx](http://www.aldeasinfantiles.org.mx)

#### **Asociación de Cine para niñas y niños, La Matatena, A.C.**

San Fernando 426, Col Tlalpan, CP. 14000,  
Del. Tlalpan, Cd. de México.  
50334681  
informes@lamatatena.org [www.lamatatena.org](http://www.lamatatena.org)

#### **Asociación Psicoanalítica de Orientación Lacaniana, APOL, A.C.**

Cerrada Chamilpa 13, Col. Sto. Domingo,  
C.P. 04369, Delegación Coyoacán.  
Tel. 54 21 34 51  
apol@apol.org.mx [www.apol.org.mx](http://www.apol.org.mx)



**Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, ADIVAC, A.C.**

Pitágoras No. 842, Col. Narvarte, C.P.03020,  
Delegación Benito Juárez.  
Tel. 56 82 79 69 fax: 55 43 47 00  
www.ativac.org

**El Caracol, A.C.**

Rafael heliodoro Valle No. 337,  
Col. Lorenzo Boturini,  
C.P. 15820, Delegación Venustiano Carranza  
Tel. 57 68 12 04 y 57 64 2121  
info@elcaracol.org www.elcaracol.org/

**Centro de Educación Infantil para el Pueblo, I.A.P.**

James Cook Manzana 24 lote 1,  
Col. lomas de Capula,  
C.P. 01270, Delegación Álvaro Obregón  
Tel. 56 37 96 49  
ceip\_capula@yahoo.com.mx www.ceip.edu.mx

**Centro de Educación Popular Infantil**

Nuevo Amanecer, A.C.  
Calle Presa Reventada s/n, Col. Lomas Quebrada, C.P.10200,  
Delegación Magdalena Contreras  
Tel. 56 68 17 81  
cepinuevoamanecer@hotmail.com

**Centro de Estimulación Temprana "La Gaviota"**

Sur 136 Col. 24 Col. América, Miguel Hidalgo,  
Ciudad de México  
Tel: 55 5277-3301  
http://lagaviota.org.mx

**Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, CIDES, I.A.P.**

Dr. Claudio Bernard 180 interior 24,  
Col. Doctores, C.P. 06720, Delegación Cuauhtémoc.  
Tel. 55 78 52 70  
fax: 55 88 78 83  
cidesiap@gmail.com centrocides.blogspot.mx

**Commenta Diálogo de Saberes, A.C.**

direccion@commenta.org  
http://www.commenta.org

**Comunicación Comunitaria A.C.**

3er. Retorno de épsilon 41, Departamento 309.  
Col. Romero de Terreros. C.P. 04310  
Delegación Coyoacán,  
Tel. 56594837  
comunica.contacto@gmail.com www.  
comunicacioncomunitaria.com.mx

**Disability Rights International**

Rubén M. Campos 2806, Col. Villa de Cortes,  
Delegación Benito Juárez  
Tel. 91803246  
info@disabilityrightsintl.org www.disabilityrightsintl.org

**Educación con el Niño Callejero, EDNICA, I.A.P.**

Calle Totonacas 23, lote 15, Col. Ajusco Coyoacán,  
Delegación Coyoacán  
Tel. 53 38 32 78 fax: 56 18 49 00  
buzon@ednica.org.mx www.ednica.org.mx/

**Educando en los Derechos y la solidaridad, EDUCADYS, A.C**

Moneda 15 bis, Tlalpan CP. 14000, Delegación Tlalpan  
Tel. 56559219  
educadys@gmail.com

**Fundación Mexicana de Reintegración Social, Reintegra, I.A.P.**

Amores No. 32 Col. Del Valle, C.P. 30100,  
Delegación Benito Juárez  
Tel. 55 36 84 47  
contacto@reintegra.org.mx www.reintegra.org.mx/

**Fundación Dar y Amar, DAYA, I.A.P.**

Puebla No. 77 Col. Cuajimalpa, C.P. 05000,  
Delegación Cuajimalpa  
Tel. 58 12 49 34  
informacion@daya.org.mx www.daya.org.mx

**Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.**

Av. México Coyoacán No. 350, Col. General Anaya,  
C.P. 03340,  
Delegación Benito Juárez. Tel. 56 04 24 66  
http://www.infanciamexico.org

**Hogar Nuestra Buena Madre, A.C.**

4ta. Cerrada de Av. Del Imán, Manzana 10 lote 4,  
Col. Pedregal de la Zorra, C.P. 04660,  
Delegación Coyoacán  
Tel. 54 24 00 94 y 55 28 30 52  
hnbuenam@prodigy.net.mx

**Infancia Común, A.C.**

Medellín 33, Col. Roma Norte, C.P 06700,  
Delegación Cuauhtémoc  
Te: 56 11 23 49  
infanciacomun@gmail.com www.infanciacomun.org.mx

**Itzam na. A.C.**

Tel: 55 5605-3814  
contacto@itzamnaac.org  
http://www.itzamnaac.org



**Jardín de Niños y Estancia Infantil "Makarenko"**

Montes Sur 113 – A No. 2275, Col. Juventino Rosas  
C.P. 08700, Delegación Iztacalco Tel. 56 49 85 18 25  
direccionmakarenko@gmail.com

**México Juega, A.C.**

Av. Insurgentes Sur 3751 1er. Piso  
Col. San Pedro Apóstol, Tlalpan  
Tel: 55 5528-6640  
<http://mexicojuega.org.mx/>

**El Poder del Consumidor, A.C.**

Juárez 67-4 Col. Santa Úrsula Coapa,  
Del. Coyoacán, C.P. 04650,  
Delegación Coyoacán Tel. y fax: 53 38 45 87  
elpoderdelconsumidor@gmail.com www.  
elpoderdelconsumidor.org

**Programa Derechos Infancia UAM-Xochimilco  
Centro de Documentación sobre Infancia****"Dr. Joaquín Cravioto"**

Edificio A, Ala Norte, PB.  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Calzada del  
hueso No. 1100 Col. Villa Quietud,  
C.P. 04960, Del. Coyoacán,  
Tel. 54 83 70 80 Ext. 3238  
programainfancia@correo.xoc.uam.mx www.uam.mx/cdi/

**Programa Niños de la Calle, A.C.**

Dr. Erazo No. 122 Col. Doctores, C.P. 06720,  
Delegación Cuauhtémoc  
Tel. 55 88 03 29  
ninoscalle@yahoo.com www.pnc.mx

**Red Democracia y Sexualidad, DEMYSEX**

Av. Coyoacán No.1878 Despacho 707 Col. Del Valle  
C.P. 03100, Delegación Benito Juárez Tel. 55 24 94 96  
vinculacion@demysex.org.mx www.demysex.org.mx/

**Retorno a la Esperanza, A.C.**

Calle Chica 12, Col. Toriello Guerra, Tlalpan  
Tel: 55 5606-7790  
marcelareynos1@gmail.com

**Shottama, A.C.**

fresnos No. 53, Col. San Ángel Inn, C.P. 01060,  
Delegación Coyoacán  
Tels. 55 50 76 69 fax: 55 50 18 25  
lillian@shottama.org www.shottama.org

**World Visión México**

Bahía de Todos los Santos No. 162  
Col. Verónica Anzures,  
C.P. 11300, Delegación Miguel Hidalgo  
Tel. 15 00 22 00 y 15 00 22 82  
www.worldvisionmexico.org.mx www.visionmundial.org.mx/

**Guanajuato****Confederación Nacional Niños de México,  
CONANIMAC, A.C.**

Campeche No. 2001, Col. Chapalita,  
C.P. 37340, León, Guanajuato.  
Tel. (01 477) 748 84 56 / 59 o 55  
conanimac@hotmail.com www.conanimac.org.mx

**Salud Arte y Educación**

Puerto de Almería 115, Col. Arbide, CP 37360,  
León, Guanajuato.  
Tel. 01 477) 770 7941  
terezorri@gmail.com

**Hidalgo****Servicios de Inclusión Integral, SEIIN, A.C.**

Oriente 1 Manzana 3 Lote 15, Fracc. la Reforma, Mineral de la  
Reforma, C.P. 42186  
Pachuca, Hidalgo  
Tel. 01 777 11 3336044  
seiin.consultor@gmail.com v1.seiinac.org.mx

**Jalisco****Centro de Investigación y Formación Social  
del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores  
de Occidente**

Periférico Sur No. 8585, C.P. 45090, Tlaquepaque, Jalisco Tel.  
(01333) 6 69 35 44 y 6 69 34 34  
cifs@iteso.mx www.cifs.iteso.mx

**Children International México**

Antonio Valeriano No. 3220  
Campo Polo Chapalita, Guadalajara  
Tel: 33-3121-5497  
<http://www.childreninternational.mx/>

**Colectivo Pro derechos de la Niñez,  
CODENI, A.C.**

Calle libertad 1342, Zona Centro, C.P. 44100, Guadalajara. Tel.  
(01 33) 38 25 50 02  
info@codeni.org.mx www.codeni.org.mx

**Mi Gran Esperanza, A.C.**

Juan Álvarez # 237, Col. Barranquitas, Guadalajara, Jalisco. Tel.  
(01333) 6 14 50 50  
migranesperanza.ac@hotmail.com www.migranesperanza.org

**Organismo de Nutrición Infantil, ONI, A.C.**

Bvd. Marcelino García Barragán No. 1280,  
Zona Olímpica Col. Quinta Velarde C.P. 44430,  
Guadalajara, Jalisco.  
Tel. (01333) 6 19 96 27,  
di@oni.org.mx www.oni.org.mx



**Tiempo Nuevo de Guadalajara, A.C.**

Rayón 138, Col. Americana, C.P. 49100,  
Guadalajara, Jalisco.  
Tel y fax: (0133) 38 27 12 00, 38 26 05 91 y  
01 800 480 88 88  
gl@tiemponuevo.org www.tiemponuevo.org

**Nuevo León****Arthemisas por la Equidad, A.C.**

Paseo Granada 3901, local 1,  
Fraccionamiento las Torres,  
C.P. 64930, Monterrey  
Tel. (01 81) 83 65 35 33 y 83 65 67 15  
arthemisas2007@yahoo.com.mx

**Creaser, ABP**

Av. Ricardo Covarrubias 3303,  
Col. La Primavera 1er Sector, Monterrey  
Tel: 8112-342929  
http://www.creaser.org.mx

**Puebla****Fundación Junto con los Niños de Puebla,****JUCONI, A.C.**

Privada Volcán de Colima No. 2720, Col. Volcanes, C.P. 72410,  
Puebla, Puebla. Tel.(01222) 237 94 16 fax:(01222) 211 01 60 info@  
juconi.org.mx  
www.juconi.org.mx/

**Querétaro****CreSer para un Desarrollo Integral**

Fernando Montes de Oca #114,  
Col. Niños Héroes, Querétaro  
Tel: (442) 214-1820  
http://www.creserintegral.org

**Quintana Roo****Protégeme, A.C.**

Liebre No. 5 Súper Manzana 20,  
Manzana 7 lote 28, Municipio Benito Juárez,  
C.P. 77500, Cancún, Quintana Roo.  
Tel. y fax: (01998) 884 78 92 y 892 31 32  
www.fundacionprotegeme.org

**Toma el Control, A.C.**

18 Mz 98 lt 2, Región 91, Cancún.  
Tel. (998) 98987  
tomaelcontrol@prodigy.net.mx  
www.tomaelcontrol.org

**Vía Humanita, A.C**

Av. Tankah, lote 30, S.M. 25., Mz. 20,  
Cancún. C.P. 77509,  
Tel. (998) 8921440  
arenobales@ecpatusa.org  
www.viahumanita.blogspot.mx

**Veracruz****Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores  
y de la Calle, A.C. (Matraca)**

Insurgentes No.58, Zona Centro, C.P. 91000  
Xalapa, Veracruz.  
Tel. (01228) 8 17 00 44  
matraca\_a\_c@yahoo.com.mx www.matracaac.org.mx/

**Organización para el Desarrollo Social y  
la Educación para Todos, ODISEA, A.C.**

Camino a Loma Amarilla 1, Col. Centro,  
91240 Xico, Veracruz  
Tel: (228) 2022387  
luisbarqueram@gmail.com



## Bibliografía

### Monografías, artículos y otras contribuciones

P. Alston, The legal framework of the Convention on the Rights of the Child, Bulletin of Human Rights, 91/2.

M. Beloff, Un modelo para armar ¡y otro para desarmar!: protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular, en Los derechos del niño en el sistema interamericano, Buenos Aires, 2004.

Y. E. Buaiz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, poligrafiado sin fecha.

N. Cantwell, Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

M. Cillero Bruñol, "El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño", Seminario: "Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia", Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997.

M. Cillero Bruñol, "Infancia, autonomía y derechos – una cuestión de principios". Revista Infancia, Boletín del Instituto Interamericano del Niño, N° 234, 1997, Montevideo, IIN-OEA.

A. R. Colín Colín, La desigualdad de género comienza en la infancia, 2014.

J. E. Doek, Article 12 and the Child's Right to Participation, NICCY, 30th August 2006.

J. E. Doek, Inserting Children's Rights in the Constitution, International Context for Children's Rights Conference, Dublin, November 16, 2006.

D. O' Donnell, La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia. Página de internet: [http://www.iin.oea.org/anales\\_xix\\_cpn/docs/Ponencia\\_Conferencistas/Daniel\\_O\\_Donnell/Ponencia\\_Daniel\\_O\\_Donnell.doc](http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas/Daniel_O_Donnell/Ponencia_Daniel_O_Donnell.doc)

M. Griesbach Guizar/G. Sauri Suárez, "Libro seis: marco conceptual" en Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, 2004.

R. Hodgkin/P. Newell, Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2001.

IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009.

IIN-OEA, Prototipo base sistema nacional infancia, Montevideo, 2003.

Instituto Nacional del Niño y la Familia, Comisión Permanente de Protección Especial, Programa de protección especial: marco conceptual, Ecuador, 2004.



J.B. Martínez Rodríguez, Educación para la ciudadanía, 2005.

A. R. Mondragón Pérez, "¿Que son los indicadores?", en Revista de información e análisis, N.19, 2002.

A. Morlachetti, "Estudio sobre los fundamentos jurídicos de los sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe y estado de aplicación", 2013.

Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plan of Action, Geneva, 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, Comité de los Derechos del Niño, Prospecto GACDH 7, Guatemala.

A. J. Olvera Rivera, "Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto", en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001.

M. Porto Paulo C., "Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada", en Sistema de Garantia de direitos, 1999.

G. Sauri Suárez, Zacatecas, Dominio Legislativo, Los derechos de la infancia como parámetro de medición legislativa, 2008, inédito.

UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, 2004.

UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006.

UNICEF Innocenti Research Centre, Las reformas legales y la implementación de la convención sobre los derechos del niño, 2008.

UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001.

UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: ¿Como influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias, 2005.

J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003.

## **Documentos**

Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos de organizaciones de la sociedad civil con candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México 2006.

Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia, Un mundo apropiado para los niños, documento final del período extraordinario de sesiones, 2002.



Asamblea General de las Naciones Unidas, Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Res. 48/134, 20 December 1993.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Day of General Discussion, The Girl Child, CRC/C/38, 21 January 1995.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Día de Debate General, Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados, 2007.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3.

Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, 2015, CRC/C/MEX/CO/4-5.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.1 (Propósitos de la educación), CRC/GC/2001/1.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General N.2 (El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño), CRC/GC/2002/2.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 12 (El derecho del niño a ser escuchado), CRC/C/GC/12.

Comité de los Derechos del Niño. Observación general N° 14 (el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial), CRC/C/GC/14.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General N° 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones generales No. 17 y 19, HRI/GEN/1/Rev.5.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 18 (No discriminación), 10/11/89.