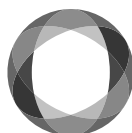


La Ley General de los Derechos  
de Niñas, Niños y Adolescentes:  
génesis del Estado de Derecho para  
la infancia y adolescencia en México



**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN**

---

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

---

Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Senador Fernando Herrera Ávila

P R E S I D E N T E

Senador Benjamín Robles Montoya

S E C R E T A R I O

Senador Roberto Albores Gleason

S E C R E T A R I O

Senador Daniel Ávila Ruiz

S E C R E T A R I O

*La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños  
y Adolescentes: génesis del Estado de Derecho para  
la infancia y adolescencia en México.*

Autora: **Mónica González Contró**

Primera edición, marzo de 2015

ISBN-978-607-8320-24-0

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020 México, D. F.

---

**Dirección General de Investigación Estratégica**

Alejandro Encinas Nájera

**Área de Equidad y Derechos Sociales**

Rodolfo Ramírez Raymundo

María Concepción Torres Ramírez

---

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Este estudio es responsabilidad de quien lo suscribe y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

# ÍNDICE

<b>1.</b> Introducción	7
<b>2.</b> El niño como sujeto jurídico	II
<b>3.</b> La evolución del reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia en México	19
<b>4.</b> Análisis de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	23
<b>5.</b> Otros aspectos relevantes de la LGDNNA	57
<b>6.</b> El reto de la armonización legislativa	65
<b>7.</b> Reflexiones finales	73
<b>8.</b> Bibliografía	77



# 1

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué una ley general para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes? ¿Acaso estos derechos no se encuentran ya protegidos constitucionalmente en los tratados internacionales y mediante las leyes que desarrollan los derechos universales? ¿Por qué sería necesario, por ejemplo, reconocer el derecho a no ser discriminado, o la libertad de asociación para las personas menores de 18 años si estos son objeto de leyes específicas en México? La respuesta a estas preguntas requiere un análisis que implique aspectos teóricos, normativos y fácticos que constituyen además un elemento indispensable no solo para la comprensión de la ley y su justificación, sino para su efectiva aplicación. A lo largo de este trabajo se argumentará que esta ley constituye *la génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México*.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) señala en el artículo 1 que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Ello supone que, tal como indica el nombre del instrumento, los derechos son universales, es decir, corresponden a todas las personas por el solo hecho de pertenecer al género humano.<sup>1</sup> En el artículo 2 se confirma este carácter universal

---

<sup>1</sup> En el preámbulo de la Declaración se reconoce la universalidad de los derechos humanos: “La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

de los derechos, al afirmar que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Este mismo principio es retomado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece que toda persona goza de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos, y que las autoridades 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 carácter universal de los derechos humanos es aceptado y reconocido como uno de sus rasgos característicos. Parecería entonces innecesario reconocer estos derechos a un grupo específico de personas como son las niñas, niños y adolescentes (NNA).

Sin embargo, una lectura crítica más allá del artículo 1 de la Declaración y de la Constitución pone en duda el principio de universalidad, pues en realidad algunos derechos no corresponden a todas las personas, en especial son excluyentes para NNA. Ejemplo de lo anterior son el derecho al trabajo, a casarse y formar una familia, los derechos de participación política —en especial el derecho al voto— y algunas libertades que se encuentran fuertemente restringidas en el caso de las personas menores de edad. Ello tiene como resultado que, pese a las expresiones formales, las personas no son iguales en derechos.

A pesar de lo anterior, ni en el discurso público ni en el debate académico, esto parece representar un problema. Se asume como una situación “natural”<sup>2</sup> la exclusión de NNA de la titularidad y ejercicio de estos derechos sin necesidad de justificación, e incluso sin que esta exclusión deba ser recogida en la formulación de los propios derechos.<sup>3</sup> Así tenemos, por una parte, un reconocimiento de

---

2 Se utiliza el término “natural” para hacer referencia a una situación normalizada que no es cuestionada. Ciertamente, hay una alusión a la postura iusnaturalista clásica que deriva ciertos derechos de propiedades naturales, pues es el caso que aun autores, que sostienen una postura positivista de fundamentación de los derechos humanos, aceptan la exclusión de niñas y niños del ejercicio de algunos de ellos sin cuestionarlo.

3 Como excepción podemos mencionar el artículo 16 de la DUDH, que establece que el derecho a contraer matrimonio se da a partir de la edad núbil, y la titularidad de los derechos políticos en México, que en el artículo 35 restringe el derecho a votar de los ciudadanos, para lo cual se requiere ser mayor de edad según el artículo 34.

la igualdad respecto de los derechos en la Constitución y los tratados internacionales, pero por la otra, un grupo importante de la población, las niñas, niños y adolescentes, que no son iguales en los derechos. Esto se traduce en una falta de vigencia —por lo menos parcial— del Estado de Derecho para las personas menores de 18 años. Formalmente, hay ciertos derechos que se afirma corresponden a todas las personas, pero que efectivamente no son dirigidos a quienes son menores de edad. Por otra parte, muchos de los derechos de los cuales sí son titulares NNA no pueden ejercerlos por sí mismos. Esto es especialmente claro cuando es necesario exigirlos, pues requieren representación, por ejemplo, para comparecer en tribunales. Así, tenemos una serie de exclusiones que tienen como consecuencia que en realidad no es posible afirmar que los derechos humanos corresponden a todas las personas y que el Estado de Derecho se satisface con el imperio de la ley.

---

---

*La nueva ley supone  
el reconocimiento  
jurídico de NNA como  
personas –en el  
sentido del artículo 1  
constitucional– nada  
más, pero tampoco  
nada menos*

---

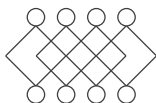
Lo anterior, desde luego, dejando aparte las condiciones en las que viven millones de NNA en México, ya no por razones formales sino materiales. Por ello, el tema requiere hilar fino.

Por otra parte, si hablamos de la garantía de los derechos, encontramos también un escenario adverso. Pongamos como ejemplo el caso del maltrato infantil en la familia. Si una niña sufre maltrato, difícilmente podrá accionar por sí misma los medios de protección del Estado, es decir, acudir a presentar una denuncia y solicitar medidas de protección. Por otra parte, son los propios progenitores quienes tienen la representación legal en virtud del ejercicio de la patria potestad, de tal manera que tampoco serían ellos, especialmente si son los agresores, quienes harían la denuncia correspondiente. Pero pongamos el caso de que es un vecino el que se da cuenta de la situación y hace la denuncia correspondiente ante el DIF o el Ministerio Público, ¿cuál será el destino de esa niña? Probablemente ser canalizada a alguna institución pública o privada, una

casa hogar, albergue o centro de asistencia social, lo que, además de ser incompatible con un enfoque de derechos, la pone en riesgo, dado el poco control que las autoridades tienen hasta hoy sobre estas instituciones. Los ejemplos están a la vista: Casitas del Sur, La Gran Familia, la Guardería ABC, y otros tantos de los que nunca tendremos noticias. En muchos casos, la niña permanecerá ahí hasta cumplir la mayoría de edad. A esta situación y a otras análogas nos referimos al afirmar que no hay un verdadero Estado de Derecho para las personas menores de 18 años de edad.

Para comprender la exacta dimensión de las transformaciones, es necesario comenzar la reflexión en relación con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), haciendo explícitas y cuestionando las propias premisas sobre las que se ha construido el tratamiento jurídico a la infancia y la adolescencia con el objeto de explicar la justificación para una ley específica dirigida a las personas menores de edad y el gran cambio que supone la aprobación de esta ley, así como los retos para hacer efectivos los derechos.

La nueva ley, como incorporación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño al sistema jurídico mexicano, supone el reconocimiento jurídico de NNA como personas —en el sentido del artículo I constitucional— nada más, pero tampoco nada menos.





# 2

## EL NIÑO COMO SUJETO JURÍDICO

Como ya se ha expuesto, es dudosa la afirmación de que todas las personas son sujetos jurídicos y, por tanto, titulares de derechos. Existen importantes limitaciones vinculadas con la capacidad jurídica que no se reconoce a ciertos grupos,<sup>4</sup> entre ellos la infancia, o se reconoce sujeta a ciertas condiciones. Como se ha dicho ya, los derechos políticos han sido reservados a las personas mayores de edad, mientras que, por ejemplo, la libertad de tránsito de una niña está sujeta a la autorización de quienes ejercen la patria potestad. El origen de estas limitaciones y su aceptación generalizada en la sociedad —incluidos muchas veces académicos, defensores de derechos humanos, servidores públicos, etcétera— están probablemente vinculados con las primeras declaraciones de derechos en el mundo occidentalizado y la construcción del modelo de quién debía ser el titular de estos.

Los primeros documentos que recogen formalmente lo que podemos identificar como un catálogo general de derechos son la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), resultado de la Revolución francesa. La Declaración de Derechos de Virginia (1776) y La Carta de Derechos de Estados Unidos (1791).

---

4 Hay otros grupos a los cuales se les reconocen limitaciones a la capacidad jurídica, por ejemplo, a las personas con discapacidad intelectual, las cuales pueden ser sometidas a un juicio de interdicción que supone, en palabras de algunos expertos, una muerte civil, pues la persona pierde toda posibilidad de tomar decisiones por sí misma.

Los dos primeros contienen un principio genérico de igualdad,<sup>5</sup> al igual que la DUDH o la CPEUM; sin embargo, esta igualdad se refería únicamente al grupo integrado por los varones, adultos y propietarios, y excluía a las mujeres, niños, no propietarios o extranjeros. La razón por la cual se reservaban los derechos a este grupo era porque se consideraba que eran los únicos con capacidad para tomar decisiones autónomas, es decir, eran los “hombre libres”, dueños de sí mismos.<sup>6</sup>

Así, los derechos quedaban reservados a los “agentes autónomos”, es decir, a aquellos con capacidad para tomar decisiones independientes. No solo los derechos políticos estaban reservados a los ciudadanos, sino la mayoría de los contenidos en las declaraciones. Por ejemplo, durante el siglo XIX, el derecho al debido proceso, es decir, a no ser privado de la libertad más que mediante un juicio, era reservado a los ciudadanos, pues, según el Código Civil, el padre de familia podía recurrir a las prisiones del Estado si tenía “motivos muy graves de queja por la conducta de un hijo”<sup>7</sup>

---

*Los derechos quedaban reservados a los “agentes autónomos”, es decir, a aquellos con capacidad para tomar decisiones independientes*

---

5 Artículo primero.- Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano). 1. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados; en esencia, el gozo de la vida y la libertad, junto a los medios de adquirir y poseer propiedades, y la búsqueda y obtención de la felicidad y la seguridad (Declaración de Virginia).

6 “[...] aquel que tiene derecho a voto en la legislación se llama ciudadano [...] La única cualidad exigida para ello, aparte de la cualidad natural (no ser niño ni mujer), es esta: que uno sea su propio señor (sui iuris) y, por tanto, que tenga alguna propiedad (incluidos en este concepto toda habilidad, oficio, arte o ciencia) que lo mantenga; es decir, que en los casos en que haya de ganarse la vida gracias a otros, lo haga solo por venta de lo que es suyo, no por consentir que otros utilicen sus fuerzas; en consecuencia, se exige que no sea un sirviente —en el sentido estricto de la palabra— de nadie más que de la comunidad” (Kant, Ak. VIII:295, citado en Beade (2009) [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-43602009000100002](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-43602009000100002)) (Consultado el 15 de abril de 2015).

7 “El padre que tiene motivos muy graves de queja por la conducta de un hijo” puede apelar ante el tribunal de distrito; hasta los 16 años, la detención no puede exceder de un mes; desde esa edad hasta la mayoría, puede alcanzar hasta los seis meses. Las formalidades —y las garantías— son muy reducidas: no hay ningún documento escrito ni ninguna formalidad judicial, como no sea la propia orden de arresto, en la que no aparecen enunciados los motivos. Si tras su libertad, el hijo “cae en nuevos extravíos”, puede ordenarse de nuevo su detención (Hunt, 1991:129).

Si bien esta situación podría parecer extrema y lejana tanto en el tiempo como en la geografía, la legislación mexicana, hasta bien entrado el siglo xx, permitía actuaciones análogas. En el Código Civil mexicano, permaneció durante mucho tiempo el derecho de los padres para ser auxiliados por las autoridades en apoyo de la facultad para corregir y castigar a los hijos:<sup>8</sup>

Artículo 423.- Los que ejercen la patria potestad tienen la facultad de corregir y castigar a sus hijos mesuradamente.

Las autoridades, en caso necesario, auxiliarán a esas personas, haciendo uso de amonestaciones y correctivos que presten el apoyo suficiente a la autoridad paterna.<sup>9</sup>

Pero no solo la titularidad de los derechos estaba reservada a los hombres, sino que el derecho a la libertad era interpretado como un ámbito de inmunidad frente a la autoridad, es decir, una prohibición de injerencia en la “vida privada” del individuo. Dentro de esta esfera de inmunidad quedaba comprendida la familia, en la que el varón podía ejercer como pequeño soberano. La mujer, hijas e hijos quedaban incluidos en esta esfera privada y, por ende, a expensas de las decisiones del padre y esposo.<sup>10</sup> Así, la familia era considerada un asunto privado, del cual el Estado era ajeno. La organización de la familia patriarcal, que tuvo como efecto la sumisión de la mujer al jefe de familia, se manifestó respecto de los hijos en la sujeción a un poder cuasi absoluto del padre. Los códigos seguidores del modelo francés plantean la patria potestad como un poder autoritario, en el que el jefe de familia *era al mismo tiempo legislador y juez*.<sup>11</sup>

Muestra de ello es que hasta hace pocos años, el derecho familiar era considerado parte del derecho civil, es decir, regulaba relaciones entre particulares. Apenas hace poco tiempo que las disposi-

---

8 Esta facultad del padre para ser auxiliado por las autoridades en el ejercicio del derecho de corrección estuvo presente en otros códigos civiles, sobre todo los seguidores del Código francés. Respecto del caso de España, Díez-Picazo (1982: 6) señala: “Cuando el padre recaba el auxilio de la autoridad gubernativa y cuando reclama un arresto, no tiene necesidad alguna de manifestar los motivos en que se funda”.

9 El texto de este artículo fue modificado en 1975 para eliminar el derecho de castigar y sustituir la expresión “apoyo suficiente a la autoridad paterna” por el de “apoyo suficiente”.

10 Durante mucho tiempo, la mujer requería la autorización del marido para desempeñar algunas actividades (como trabajar, abrir una cuenta bancaria, administrar bienes, comparecer en juicio, etcétera).

11 Díez-Picazo, 1982: 4.

ciones en la materia han pasado a ser “de orden público e interés social”<sup>12</sup> y se han adoptado medidas para garantizar los derechos de sus miembros dentro de esta.

Estos cambios reflejan el reconocimiento de que dentro de las familias también se dan relaciones de poder; si bien lo deseable es que las personas encuentren dentro de esta el espacio para su realización y desarrollo, también es cierto que sus miembros no son iguales entre sí y, por ello, quienes se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad son los más débiles o pequeños.

El modelo privatista de familia pervive hasta nuestros días, especialmente en el caso de las hijas e hijos, que siguen siendo considerados —tanto jurídica como socialmente— como parte de la esfera privada de la familia. Es precisamente este modelo el que la ley transforma en el nivel normativo; sin embargo, para lograr un cambio, se requiere trabajar en las percepciones y prácticas sociales.

En los procesos descritos también se encuentra la justificación de una ley general, pues prácticamente los únicos derechos reconocidos a las personas menores de edad eran los derechos vinculados a su condición de hijas e hijos. Así, al ser el derecho familiar una materia cuya competencia era local, NNA quedaban excluidos prácticamente de la titularidad de los derechos reconocidos constitucionalmente. Es necesario entonces entender que NNA no son solo descendientes, sino también personas y, por tanto, sujetos de derechos.

El reconocimiento de las personas menores de edad como titulares de derechos es relativamente reciente. El siglo xx fue el escenario de un lento proceso de evolución de instrumentos relacionados con los derechos humanos de NNA en el ámbito internacional, mientras que, en nuestro país, es posible afirmar que este comenzó ya en el siglo xxi. Con la ley general finalmente se cuenta con un marco jurídico relativamente completo para NNA.

El primer documento en la materia en el ámbito internacional es la Declaración de Ginebra aprobada, en 1924, por la Sociedad de Naciones. Este documento fue redactado por Eglantyne Jebb, fundadora de la organización internacional Save the Children. La declaración constaba de cinco principios que reconocían los siguientes

---

12 Así lo establece, por ejemplo, la legislación familiar en Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

deberes hacia las niñas y niños: deber de poner al niño en condiciones adecuadas para el normal desarrollo material y espiritual, deber de ayudar a los niños en condiciones difíciles (hambre, enfermedad, deficiencia, desadaptación, orfandad y abandono), deber de prestar socorro en primer lugar a los niños en situaciones de emergencia, deber de poner al niño en condiciones de ganarse la vida y protegerlo ante cualquier tipo de explotación, y deber de educarlo inculcándole el deber hacia el prójimo.

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Declaración de Derechos del Niño de 1959 con el fin de especificar los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para niños y niñas. La declaración consta de un preámbulo y diez principios que contienen diferentes derechos. Los derechos reconocidos en la Declaración son: 1) derecho al disfrute de todos los derechos sin discriminación, 2) derecho a

la protección especial, oportunidades y servicios y consideración del interés superior del niño, 3) derecho a un nombre y una nacionalidad, 4) derecho a la salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos, 5) derecho del niño física o mentalmente impedido a recibir atención especial, 6) derecho a la vinculación afectiva y a no separarse de sus padres, y derechos de los niños separados de su medio familiar, 7) derecho a la educación, al juego y recreaciones, 8) derecho a la prioridad en protección y socorro, 9) protección contra abandono, crueldad y explotación, 10) protección en contra de la discriminación y derecho a ser educado en la tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, así como al servicio de sus semejantes.

Cabe señalar que los documentos internacionales de carácter general contienen también algunas disposiciones relativas a la protección de NNA. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los

---

---

*El siglo xx fue el  
escenario de un lento  
proceso de evolución  
de instrumentos  
relacionados con los  
derechos humanos  
de NNA en el ámbito  
internacional*

---

niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) contempla la prohibición de imponer la pena de muerte por delitos cometidos por personas menores de 18 años (art. 6), la separación de menores procesados y sentenciados

---

*Las declaraciones establecen condiciones muy básicas, es decir, de mínimos para la supervivencia, enfocados a la protección y aseguramiento de satisfactores para el bienestar físico*

---

de los adultos (art. 10), derechos especiales en los procesos en que estén involucrados menores (art. 14), y medidas especiales de protección para los niños por parte de la familia, la sociedad y el Estado, así como el derecho a ser registrado, al nombre y a la nacionalidad (art. 24). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación de adoptar medidas especiales y protección en contra de la explotación económica y social (art. 10), la adopción de medidas para reducir mortalidad infantil y promover el sano

desarrollo de los niños (art. 12), y el derecho a la educación (art. 13).

Otros tratados dirigidos a la infancia y adolescencia fueron el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo (1971)<sup>13</sup> y el Convenio 182 —también de la OIT— sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999).<sup>14</sup>

A simple vista podría parecer que los derechos de niñas y niños tienen entonces una presencia importante desde hace varios años en el escenario internacional, sin embargo, una revisión crítica revela que, en realidad, se trataba de instrumentos limitados con las siguientes características:

---

13 El artículo 123 constitucional fue reformado mediante decreto publicado el 17 de junio 2014 para elevar la edad mínima para admisión al empleo de 14 a 15 años. El 7 de abril de 2015 el Senado de la República avaló la ratificación de parte del Ejecutivo Federal del Convenio 138 de la OIT.

14 Ratificado por el Estado mexicano en 2000.

- » En primer lugar, ni la Declaración de Ginebra ni la Declaración de 1959 son vinculantes para los estados.
- » Las declaraciones establecen condiciones muy básicas, es decir, de mínimos para la supervivencia, enfocados a la protección y aseguramiento de satisfactores para el bienestar físico. Ello se desprende del hecho de que se reconocen derechos económicos y sociales, por ejemplo, educación, alimentación, vivienda, servicios médicos, protección en contra del trabajo y la explotación, protección de la familia, la sociedad y el Estado, pero pocos derechos civiles (solo registro, nombre y nacionalidad en la Declaración de 1959) y casi ninguna libertad o derecho de carácter político.
- » La visión que se desprende de los documentos implica la imposición de deberes hacia niñas y niños, y no su reconocimiento como titulares de derechos. La Declaración de Ginebra ilustra claramente este punto, así como algunas disposiciones del PIDESC que establece obligaciones para los estados de proteger a niñas y niños de la explotación.
- » La mayoría de los artículos no se dirigen a la infancia en general, sino a niñas y niños en condiciones específicas: privados de su medio familiar, en situación de emergencia, en conflicto con la ley penal, víctimas de explotación, trabajadores o nacidos fuera del matrimonio.

Esta visión del tratamiento jurídico hacia la infancia y adolescencia —sin dejar de reconocer los importantes avances que supone cada documento internacional— tenía su reflejo en las legislaciones nacionales. Esta perspectiva ha sido descrita por algunos teóricos en América Latina como la *doctrina de la situación irregular*,<sup>15</sup> desde la cual la ley contemplaba únicamente a niñas y niños en condiciones “anormales”, es decir, fuera del ámbito privado de la familia —o envueltos en algún conflicto— y de la institución escolar. Desde esta doctrina, había una clara distinción entre los “niños”, aquellos que eran ajenos a la ley, pues no había una regulación propiamente dirigida a ellos, y los “menores” que eran contemplados tanto por la

---

15 Mary Belloff, Emilio García Méndez y Daniel O'Donnell son algunos de los especialistas que han analizado este proceso en América Latina (Cfr. Belloff, 2004; García Méndez, 2007; O'Donnell, 2006).

legislación civil, por estar envueltos en un problema familiar o en situación de abandono —que entraban en contacto con los tribunales o las instituciones de asistencia pública o social—, como por la ley penal “especializada” en *menores infractores*. Así, la infancia de un “niño” transcurría ajena al mundo del derecho hasta alcanzar la mayoría de edad, mientras que la vida de un “menor” era sujeta de la institucionalidad pública, ya sea para ser “protegido”<sup>16</sup> o reprimido por el Estado de manera temporal o durante toda la minoría de edad.

La gran transformación en la materia está determinada por la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que marcó el paso a la *doctrina de la protección integral*. A diferencia de los anteriores, este documento comprende a todas las personas menores de edad, sin importar su condición familiar o social. Se trata de un catálogo de derechos que incluye libertades y derechos políticos, sin dejar de lado los derechos económicos, sociales y culturales y los temas de protección especial. Supone efectivamente la irrupción de la infancia y adolescencia en su conjunto en el Estado de Derecho. A partir de esta, no hay “menores”, solo “niñas y niños”.

Los derechos comprendidos en la CDN, según el Comité de los Derechos del Niño, pueden clasificarse en los siguientes rubros (CRC/C/5 30 de octubre de 1991):

- » Medidas generales
- » Definición del niño
- » Principios rectores
- » Derechos y libertades civiles
- » Entorno familiar y otro tipo de tutela
- » Salud básica y bienestar
- » Educación, esparcimiento y actividades culturales
- » Medidas especiales de protección

En cada uno de estos rubros están comprendidos varios derechos, que serán expuestos al realizar el análisis comparativo de los contenidos de la LGDNNA con la CDN.

---

16 La protección que brindaba el Estado tenía la característica de ser ejercida con una gran discrecionalidad y desde una visión asistencial. Como medida protectora, se internaba al “menor” en situación de abandono en una institución —las eufemísticamente llamadas “casas hogar”—, en la que generalmente dormía, acudía a la escuela, realizaba actividades recreativas y deporte, etc., y salía cuando tenía 18 años y era considerado capaz de valerse por sí mismo.



# 3

## LA EVOLUCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN MÉXICO

**E**l Estado mexicano ratificó la CDN en 1990, en un contexto de gran entusiasmo internacional derivado de la aprobación de este instrumento. Sin embargo, más allá de la incorporación como Ley Suprema de toda la Unión, en virtud del artículo 135 constitucional, se dieron pocos cambios para garantizar los derechos que reconoció la CDN. No fue sino hasta 2000 cuando se reformó la CPEUM, se aprobó la Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPD) y comenzó un proceso de aprobación de leyes locales en la materia.

El artículo 4 constitucional había sido reformado en 1979, con motivo del Año Internacional del Niño declarado por la ONU. Por primera vez aparecen en la Constitución las personas menores de edad, aunque desde una perspectiva claramente vinculada a la doctrina de la situación irregular. El artículo 4 reconocía únicamente a niñas y niños como receptores de los deberes de sus padres a procurarles satisfactores relacionados con la salud física y mental. Con esta redacción se excluía a aquellas personas que no se encontraban en el ámbito de la familia, es decir, los “menores”:

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.

La reforma constitucional de 2000 representó un cambio importante, aunque insuficiente. En esta aparecieron por primera vez “niñas y niños” como titulares de derechos; abarcó a todas las personas menores de edad, ya sea que se encuentren en el contexto de una familia o en cualquier otra situación. Por otra parte, se ampliaron los sujetos obligados a “ascendientes, padres y custodios”. Sin embargo, el artículo 4 constitucional se quedó corto en relación con los derechos reconocidos en la Convención; como se mencionó, este instrumento internacional reconoce todo tipo de derechos, mientras que el texto constitucional se limitó a plasmar cuatro derechos: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

En 2000 se aprobó también la Ley para la Protección de los Dere-

---

*La reforma  
constitucional de 2000  
representó un cambio  
importante, aunque  
insuficiente. En esta  
aparecieron por primera  
vez “niñas y niños”  
como titulares  
de derechos*

---

chos de Niñas, Niños y Adolescentes, que recogía un catálogo amplio de derechos. Sin embargo, la ley carecía de mecanismos efectivos de garantía, así como de la institucionalidad necesaria para su eficacia y, dado el carácter federal del Estado mexicano, esta ley no tuvo una gran aplicación. Por otra parte, la mayoría de las entidades federativas aprobaron también leyes locales para armonizar la legislación con la CDN, pero el proceso, además de lento fue desigual. Algunas leyes locales efectivamente

cumplían con los mínimos de la CDN, mientras que otras discrepaban claramente de estos contenidos. Así, el resultado fue un heterogéneo reconocimiento de derechos humanos y garantías, según cada entidad, tanto en lo que se refiere a contenido como a la creación de instituciones.

En lo que se refiere a la garantía de los derechos, en julio de 2001 se creó por acuerdo presidencial el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), definido en el artículo primero “como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá por objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y ado-

lescentes”. El COIA estaba integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los directores generales del IMSS, ISSSTE y SNDIF y el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Las funciones del órgano se orientaban hacia fines programáticos, es decir, no tenía propiamente atribuciones vinculantes, sino que se limitaban a proponer, impulsar, promover, inducir, etcétera. Por esta razón, nunca llegó a tener la fuerza suficiente para articular las políticas de Estado y transversalizar el tema de los derechos de NNA. Por otra parte, muchas entidades federativas crearon comités de seguimiento de la CDN y procuradurías de defensa del menor y la familia con distintos diseños y adscripciones.

En 2011 fue reformado nuevamente el texto constitucional, esta vez para incorporar el principio del “interés superior de la niñez” que pretende recoger el “interés superior del niño”, principio rector de la CDN contenido en el artículo 3 de este instrumento. La reforma estableció la obligación de observar este principio en todas las decisiones del Estado, así como para orientar las políticas públicas.

#### Art. 4 (...)

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 el deber de preservar y exigir estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

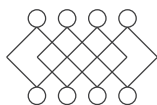
Junto con la reforma al artículo 4, se añadió la fracción XXIX-P al artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados y el Distrito Federal en materia de derechos de NNA; así, se hizo posible la presentación de la iniciativa para trámite preferente y posterior aprobación de una ley general que garantizara los derechos de la in-

fancia y adolescencia, unificando de una vez por todas los derechos humanos de NNA en todo el territorio nacional.

Puede resumirse la situación anterior a la LGDNNA en los siguientes puntos:

- » Falta de instrumentos jurídicos eficaces que garantizaran derechos humanos específicos para las personas menores de edad.
- » Heterogeneidad y dispersión en la legislación en materia de derechos humanos de NNA.
- » Ausencia de mecanismos de justiciabilidad de los derechos de NNA.
- » Prevalencia de la visión minorista privatista en la legislación local, especialmente en materia familiar. Visión asistencialista en la atención a la infancia privada de cuidado parental.
- » Debilidad institucional en materia de protección de derechos humanos.
- » Heterogeneidad en la institucionalidad de garantía de derechos de NNA.
- » Insuficiencia de coordinación de las distintas dependencias, poderes y niveles de gobierno.
- » Falta de enfoque de derechos en la interpretación de los derechos humanos desde la perspectiva de política pública, legislativa y jurisdiccional.
- » Incumplimiento por parte del Estado mexicano de las obligaciones derivadas de la CDN.

En el contexto descrito, el 1 de septiembre de 2014 el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para trámite preferente, que detonó un proceso de consultas y revisión de la entonces llamada “Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”.



# 4

## ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Como se ha explicado ya, la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño supuso una ruptura en el modelo de tratamiento jurídico a la infancia, hegemónico hasta entonces. Dicho modelo, que corresponde a la doctrina de la situación irregular, que identificamos como minorista-privatista, estaba fundada en una visión de las personas menores de edad como sujetos del derecho privado exclusivamente y operaba mediante la distinción entre menor y mayor de edad. El menor era considerado como un ser incapaz hasta en tanto adquiría la capacidad plena al alcanzar la mayoría de edad. En el modelo convencional garantista, impuesto por la CDN y que corresponde a la doctrina de la protección integral, los niños, niñas y adolescentes son considerados sujetos de derecho público, titulares de derechos y sus garantías y con una capacidad de autonomía en evolución constante.

A continuación se expone un cuadro comparativo de ambos modelos:<sup>17</sup>

---

17 Una primera clasificación de los indicadores de los dos modelos aparece en González Contró, 2012: 215-230. En un trabajo posterior (en prensa) se desarrolla el contenido de los indicadores.

**TABLA 1** Modelos de tratamiento jurídico a la infancia

MODELO MINORISTA-PRIVATISTA	MODELO CONVENCIONAL-GARANTISTA
Utiliza el término “menor”.	Utiliza los términos “niñas, niños y adolescentes”, o genéricamente “niño” En ocasiones se utiliza la palabra “infancia” para hacer referencia a los derechos colectivos.
Impone obligaciones a algunos actores: padres, maestros, tutores, autoridades.	Reconoce derechos de NNA e identifica las obligaciones correlativas a los derechos y a los sujetos obligados.
Las obligaciones están vagamente formuladas, dejando un gran margen a la interpretación del agente encargado de proteger al “menor”.	Los alcances de los derechos están claramente delimitados, especialmente los límites al ejercicio de las obligaciones correlativas.
No se cumple con los derechos de la Convención, por ejemplo, no se reconoce el derecho de NNA a expresar su opinión.	Recoge los derechos de la CDN y otros tratados internacionales en materia de derechos humanos. Reconoce los principios identificados por el Comité y desarrolla la forma de interpretarlos y aplicarlos.
Puede tratarse de una ley con un catálogo amplio de derechos, pero no se establecen los medios para que NNA puedan hacerlos efectivos, bien porque no hay un mecanismo, por la ausencia de la instancia correspondiente o porque no es accesible.	Contempla claramente los mecanismos para hacer efectivos los derechos, así como que estos estén en un lugar accesible a NNA, tengan personal especializado que permita expresarse a nna en su propio lenguaje.
Puede reconocer derechos, pero no hay un medio para exigir su restitución y la reparación del daño en caso de vulneración.	Se contempla un mecanismo accesible para la restitución y reparación del daño, así como las obligaciones y procedimientos concretos en caso de vulneración del derecho.
Presupone que el “menor” se encuentra dentro del ámbito privado y, por tanto, el Estado no tiene más que una pequeña intervención en la garantía de los derechos.	Presupone que el Estado debe actuar como un agente activo y promotor del cumplimiento de los derechos. Para ello utiliza medios para combatir los estereotipos, adecua la legislación y provee servicios públicos.

**Fuente:** González Contró y Padrón Innamorato (en prensa).

## Descripción de la LGDNNA

.....

En primer lugar resulta útil hacer una descripción de la ley para conocer su estructura y características, de tal manera que posteriormente se pueda hacer un análisis de sus contenidos.

La LGDNNA comenzó su proceso de aprobación con una iniciativa para trámite preferente enviada por el presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere la fracción I y el tercer párrafo del artículo 71 de la CPEUM, al presidente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de septiembre de 2014. Posteriormente se abrió un proceso de discusión con el fin de analizar los contenidos y estructura de la ley. Fue aprobada el 6 de noviembre de 2014 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre del mismo año.

La ley consta de 154 artículos y trece transitorios organizados con la siguiente estructura:

### **RECUADRO 1** Estructura de la LGDNNA

**TÍTULO PRIMERO:** De las disposiciones generales

**TÍTULO SEGUNDO:** De los derechos de niñas, niños y adolescentes

**Capítulo primero.** Del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo

**Capítulo segundo.** Del derecho de prioridad

**Capítulo tercero.** Del derecho a la identidad

**Capítulo cuarto.** Del derecho a vivir en familia

**Capítulo quinto.** Del derecho a la igualdad sustantiva

**Capítulo sexto.** Del derecho a no ser discriminado

**Capítulo séptimo.** Del derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral

**Capítulo octavo.** Derecho de acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal

**Capítulo noveno.** Del derecho a la protección de la salud y a la seguridad social

**Capítulo décimo.** Del derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad

**Capítulo décimo primero.** Del derecho a la educación

**Capítulo décimo segundo.** De los derechos al descanso y al esparcimiento

**Capítulo décimo tercero.** De los derechos de la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura

**Capítulo décimo cuarto.** De los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información

**Capítulo décimo quinto.** Del derecho a la participación

**Capítulo décimo sexto.** Del derecho de asociación y reunión

**Capítulo décimo séptimo.** Del derecho a la intimidad

**Capítulo décimo octavo.** Del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso

**Capítulo décimo noveno.** Niñas, niños y adolescentes migrantes

**TÍTULO TERCERO:** De las obligaciones

**Capítulo único.** De quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes

**TÍTULO CUARTO:** De la protección de niñas, niños y adolescentes

**Capítulo único.** De los centros de asistencia social

**TÍTULO QUINTO:** De la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes

**Capítulo primero.** De las autoridades

Sección primera. De la distribución de competencias

Sección segunda. Del Sistema Nacional DIF

**Capítulo segundo.** De las procuradurías de protección

**Capítulo tercero.** Del Sistema Nacional de Protección Integral

Sección primera. De los integrantes

Sección segunda. De la Secretaría Ejecutiva

Sección tercera. De la evaluación y diagnóstico

**Capítulo cuarto.** De los sistemas de protección en las entidades federativas

Sección primera. De los sistemas locales de protección

Sección segunda. De los sistemas municipales de protección

**Capítulo quinto.** De los organismos de protección de los derechos humanos

**Capítulo sexto.** Del programa nacional y de los programas locales

**TÍTULO SEXTO:** De las infracciones administrativas

**Capítulo único.** De las infracciones y sanciones administrativas



## Indicadores sobre los derechos de NNA aplicados a la LGDNNA

.....

A continuación se analiza la LGDNNA a partir de los rasgos que distinguen el modelo minorista-privatista del convencional-garantista. Los indicadores propuestos son los siguientes: Lenguaje: niña y niño vs menor, Titular de derechos vs receptor de obligaciones, Discrecionalidad vs seguridad jurídica en el reconocimiento de derechos y obligaciones, Armonización con tratados internacionales, Accesibilidad a los mecanismos de protección de los derechos, Mecanismos de restitución y reparación en caso de vulneración y Categorías de obligaciones derivadas de los derechos.

### LENGUAJE: NIÑA Y NIÑO VS. MENOR

La ley tiene un lenguaje adecuado, pues además de eliminar por completo el término “menor” para referirse a las personas destinatarias de la ley, incorpora el concepto “adolescentes” para referirse a las personas de 12 a 17 años. Lo anterior es relevante, ya que permite establecer derechos diferenciados atendiendo al desarrollo humano y reconociendo una categoría jurídica ya incorporada en el artículo 18 de la Constitución.<sup>18</sup> La LGDNNA utiliza también lenguaje incluyente respetuoso del género, al visibilizar a las niñas. Cabe señalar que la utilización de lenguaje adecuado e incluyente era ya característico de la LPD.

Sin embargo, hay una inconsistencia en lo que se refiere a la definición del principio del “interés superior del niño”; aunque no es atribuible a la LGDNNA por derivar de la Constitución, esta la reproduce al referirse al “interés superior de la niñez”. Se entiende que la formulación intenta hacer alusión al principio contenido en el artículo 3 de la CDN mediante un término neutro en lo que se refiere al género. Sin embargo, esta equivalencia es inexacta, pues la “niñez” es, según la Real Academia Española, el “periodo de la vida humana que se extiende desde el nacimiento a la pubertad”. Esto significa, en primer lugar, que el término atañe a una etapa de la vida humana que no puede ser titular de intereses, pues los úni-

---

18 El artículo 18 constitucional establece los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal. En este se reconoce como “adolescentes” a las personas entre 12 y 17 años de edad.

cos titulares de estos son las personas, es decir, las niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, al no estar definido el término en la LGDNNA, debe utilizarse su interpretación gramatical y esta excluye, como se ve claramente, a las y los adolescentes, lo cual parece estar lejos del objetivo de la ley. Además, la expresión parece remitir a un colectivo más que a una persona individual, lo cual tiene también consecuencias en la interpretación de los derechos. La LGDNNA utiliza en algunos casos el término “niñez” y en otros “niñas o niños”,<sup>19</sup> lo que resulta confuso, pues resulta difícil interpretar si el legislador tuvo la intención de marcar una diferencia o si está usando las diferentes expresiones como sinónimos. Esto tendrá importantes repercusiones en la interpretación y aplicación del principio, según entienda la autoridad administrativa o jurisdiccional que se trata de expresiones equivalentes o, por el contrario, que una hace alusión a derechos colectivos y la otra a derechos individuales.

#### TITULAR DE DERECHOS VS. RECEPTOR DE OBLIGACIONES

La estructura de la ley coloca, en primer lugar (título segundo), los derechos de NNA y en un segundo momento establece las obligaciones (título tercero). Este orden visibiliza a las personas destinatarias de la ley como titulares de estos y no simplemente como receptores pasivos de ciertas obligaciones, como es característico de la doctrina de la situación irregular. Se entiende así que la ley reconoce derechos y, por ende, establece cuáles son los deberes que corresponden a estos derechos. Con esto, NNA emergen como sujetos plenos del ordenamiento jurídico, con capacidad y dignidad. En este rubro hay un claro avance respecto de la LPD, pues esta colocaba inmediatamente después de la parte general, las obligaciones de ascendientes, tutores y custodios (título primero, capítulo segundo) y posteriormente (en el título segundo) enunciaba los derechos de NNA.

Es claro que, en este rubro, NNA han irrumpido definitivamente como titulares plenos de derechos, superando la ambigüedad que caracterizaba a nuestro sistema jurídico, que en algunos casos parecía reconocer derechos, pero en otros —especialmente en materia familiar— se limitaba a determinar una serie de obligaciones para los padres, tutores o custodios.

---

19 Por ejemplo, en el artículo 93; en otros casos se utiliza solamente “interés superior”.

## DISCRECIONALIDAD VS. SEGURIDAD JURÍDICA

### EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Una de las características de la situación irregular era precisamente la ausencia de derechos y obligaciones claramente definidos. En el modelo minorista-privatista se consideraba una atribución de quienes ejercían la patria potestad decidir la forma de satisfacer las necesidades de las hijas e hijos. Así, no había —ni hay todavía en algunas legislaciones— propiamente en los códigos civiles o familiares un reconocimiento de derechos humanos de las personas menores de edad, sino vagas atribuciones dirigidas a los padres o tutores para el cumplimiento de sus funciones. Por ejemplo, el artículo 422 del Código Civil Federal dispone que quienes ejerzan la patria potestad tienen la obligación de educar al “menor” convenientemente. En el artículo 423 se reconoce la facultad para corregir y observar buen ejemplo a las personas que ejercen la patria potestad o custodia.

En el caso de NNA privados de cuidado parental era la beneficencia pública o privada la que se encargaba de proveer los satisfactores, ejerciendo también una gran discrecionalidad; la atención en caso de abandono era considerada una obra de buena voluntad y generosidad, frente a la cual las beneficiarias y beneficiarios solo debían expresar reconocimiento y gratitud. En el caso de los “menores infractores”, los llamados “consejos tutelares” tenían una gran discrecionalidad para imponer —o no imponer— la medida correspondiente a la infracción cometida, en cuanto que esta no era considerada como una sanción sino como una actividad educativa. Por ello, no se veía necesario establecer garantías procesales ni distinguir, por ejemplo, entre faltas administrativas y conductas tipificadas como delito.

Es de llamar la atención, sin embargo, que el título relativo a las obligaciones contenga un capítulo único: “De quienes ejercen la

---

---

*NNA han irrumpido definitivamente como titulares plenos de derechos, superando la ambigüedad que caracterizaba a nuestro sistema jurídico*

---

patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes”. Parecería así que los obligados son aquellos vinculados necesariamente al cuidado de NNA, reduciendo al ámbito de lo privado el cumplimiento de los deberes. A pesar de ello, es claro que en la ley se establecen obligaciones diversas a las contenidas en este capítulo y que se refieren a instituciones, autoridades y sociedad, pero por alguna razón no se ubican en el título tercero. En este sentido, el Título cuarto (“De la protección de niñas, niños y adolescentes”) se refiere también a las obligaciones que tienen las personas que operan los centros de asistencia social. Lo mismo puede decirse del Título quinto (“De la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes”),

---

*Como corresponde al mandato del artículo 1 constitucional, las autoridades y obligaciones están definidos con acciones concretas para la garantía de los derechos*

---

que contempla las atribuciones de las autoridades desde una perspectiva institucional, pero que tiene claramente como fin último establecer las obligaciones de los entes públicos en el cumplimiento de los derechos.

Hay que aclarar, sin embargo, que no son únicamente los títulos señalados los que contienen las obligaciones de la ley, pues a lo largo de todo el texto, en el desarrollo de los derechos específicos se establecen también deberes que corresponden

a esos derechos. En este sentido, por ejemplo, en el artículo 2 se establecen ciertas obligaciones vinculadas con el “interés superior de la niñez” que exigen a las autoridades considerarlo en el diseño de políticas, al tomar decisiones y asignar presupuesto al cumplimiento de la ley, entre otros. De igual manera el artículo 12 establece una obligación importante dirigida a toda persona que tenga conocimiento de la violación a algún derecho de NNA de hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes. En la misma línea, prácticamente cada uno de los derechos conlleva algunas obligaciones para las autoridades o particulares.

Por otra parte, es de resaltar que las obligaciones se encuentran bien delimitadas tanto en el sujeto obligado como en su con-

tenido. Muestra de ello es el artículo 103, que establece las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o custodia. Por ejemplo: garantizar los derechos alimentarios (que son definidos claramente), registrar al niño o niña dentro de los primeros 60 días de vida, asegurar que cursen la educación obligatoria, abstenerse de cualquier forma de violencia, por mencionar algunos. De igual manera, en el título cuarto, relativo a los centros de asistencia social, se establecen los requisitos que deben cumplir los centros, el personal, y las obligaciones de los titulares o responsables legales, entre otras: llevar un registro, contar con un reglamento interno de protección civil, proporcionar a NNA atención médica.

Otro elemento fundamental en el rubro de las obligaciones radica en las competencias de las autoridades que deben operar la ley. En el Título quinto (“De la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes”) hay una sección que establece la distribución de competencias. En esta se delimitan las atribuciones concurrentes (artículo 116), las que corresponden a las autoridades federales (artículo 117), locales (artículo 118) y municipales (artículo 119). En la siguiente sección, se establecen además las atribuciones del SNDIF (artículo 120), las de las procuradurías de protección (artículo 122). En el capítulo tercero, se contemplan las obligaciones del Sistema Nacional de Protección (artículo 125), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección (artículo 130). En el capítulo cuarto se prevén las atribuciones mínimas<sup>20</sup> de los sistemas locales de protección (artículo 137).

Es destacable también que la formulación de las obligaciones es clara y omite los verbos pasivos y programáticos, característicos tanto de la Constitución (“se velará”), como de la LPD y las atribuciones del COIA. Como corresponde al mandato del artículo 1 constitucional, las autoridades y obligaciones están definidos con acciones concretas para la garantía de los derechos.

En lo que se refiere al debido proceso, otro de los ámbitos en donde hay una clara distinción entre el modelo de la doctrina de la situación irregular respecto de la doctrina de la protección integral, es necesario hacer una breve referencia a la reforma al ar-

---

20 Se trata de atribuciones mínimas en el entendido de que las atribuciones de los sistemas locales deberán ser contempladas en las leyes estatales.

título 18 constitucional de 2005. Mediante esta reforma se superó la discrecionalidad que caracterizaba al modelo tutelar para garantizar a los adolescentes en conflicto con la ley penal un proceso en el que se acredite su responsabilidad con todas las garantías que les corresponden. Dos cosas hay que destacar en este rubro: la creación de los sistemas —incluidas desde luego las leyes— en los estados y el Distrito Federal<sup>21</sup> y la omisión legislativa a casi 10 años de la reforma realizada por el Congreso Federal, pues todavía no hay una ley federal de justicia para adolescentes en vigor y, por tanto, no ha podido constituirse el sistema.

En la LGDNNA está prevista la garantía del debido proceso, junto con el derecho a la seguridad jurídica, en los artículos 82 al 88. El artículo 88 remite a la legislación en materia de justicia integral para adolescentes y establece, además, que esta deberá garantizar los derechos fundamentales que reconoce la Constitución y los derechos específicos en razón de la edad.

#### ARMONIZACIÓN CON TRATADOS INTERNACIONALES

Tal como reconoce la Constitución a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, los tratados internacionales constituyen una fuente primordial de derechos humanos. En el caso de NNA es especialmente claro, pues como se puede advertir claramente al analizar el desarrollo de la legislación mexicana, el derecho internacional —en concreto la CDN— fue durante mucho tiempo el único instrumento vigente en el sistema jurídico mexicano que reconocía y garantizaba de manera amplia los derechos de NNA. Aunado a lo anterior y como ya se ha comentado, a diferencia de otros derechos humanos generales, la CDN rompió con el paradigma de la situación irregular, imponiendo un nuevo modelo para considerar jurídicamente a los NNA; es decir, este instrumento es el que reconoció por primera vez a NNA como titulares de todos los derechos.

Por ello, para evaluar la ley, es importante tener en cuenta el grado en que esta refleja los contenidos de los tratados internacionales y desarrolla los derechos para hacerlos aplicables y exigibles

---

21 En la actualidad, todos los estados de la República mexicana y el Distrito Federal cuentan ya con sistemas de justicia para adolescentes acordes con el artículo 18 constitucional en operación.

en el ámbito interno. En esta ocasión nos referiremos exclusivamente a la CDN; sin embargo, no hay que dejar de lado que la armonización debe incluir también a los criterios de interpretación de estos, tanto los emitidos por el Comité de los Derechos del Niño, como los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A continuación se expone un ejercicio comparativo de los derechos reconocidos en la CDN y los derechos de la LGDNNA, en el entendido de que el objetivo de la ley es ampliar la garantía de los derechos y establecer mecanismos de protección. Se utiliza como referencia la clasificación creada por el Comité de los Derechos del Niño para la presentación de los informes de los Estados parte (CRC/gc/5, 30 de octubre de 1991):

**TABLA 2** Derechos reconocidos en la CDN y en la LGDNNA

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<b>Medidas generales</b>	
Medidas adoptadas para armonizar la legislación y las políticas con la CDN; mecanismos para coordinar las políticas y vigilar el cumplimiento de la CDN, y medidas para difundir la CDN y los informes de los estados.	<p><b>Art.1 fr. II.</b> Señala que la ley tiene por objeto garantizar los derechos conforme a lo establecido en la CPEUM y los tratados internacionales.</p> <p><b>Art. 125 fr. IX.</b> Determina que el Sistema Nacional de Protección tiene como atribución la coordinación de las autoridades para el cumplimiento de los derechos.</p> <p><b>Art. 130.</b> Estipula que la coordinación operativa del Sistema Nacional de Protección estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva.</p> <p><b>Art. 120.</b> Establece que le corresponde al SNDIF la protección de los derechos cuando estos se encuentren restringidos o vulnerados.</p> <p><b>Art. 121.</b> Crea la Procuraduría de Protección para la efectiva protección y restitución de los derechos.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<b>Definición del niño</b>	
<p>Definición de niño por parte de los estados y las edades que se establecen para distintos fines: escolaridad, empleo, matrimonio, reclutamiento en fuerzas armadas, responsabilidad penal, consumo de alcohol, entre otras.</p>	<p><b>Art. 5.</b> Establece que niñas y niños son los menores de 12 años, y adolescentes, las personas entre 12 y menos de 18 años.</p> <p><b>Art. 45.</b> Determina que las leyes federales y las entidades federativas deben establecer los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio.</p> <p><b>Art. 47 fr. V, VI, VII.</b> Obliga a la federación, a las entidades federativas y a los municipios a tomar medidas cuando los niños se vean afectados por el trabajo antes de los 15 años o en los casos de adolescentes mayores de 15 años cuyo trabajo pueda afectar su salud o desarrollo, así como contra la coacción para participar en conflictos armados o asociaciones delictuosas.</p> <p><b>Art. 57.</b> Remite al artículo 3 constitucional en materia de educación obligatoria.</p>
<b>Principios generales</b>	
<p>Medidas adoptadas para cumplir los siguientes principios:</p> <p><b>a)</b> la no discriminación (art. 2);</p> <p><b>b)</b> el interés superior del niño (art. 3);</p> <p><b>c)</b> el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6);</p> <p><b>d)</b> el respeto a la opinión del niño (art. 12).</p>	<p><b>Art. 6.</b> Considera como principios rectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés superior de la "niñez" (fr. I).</li> <li>- No discriminación (fr. IV), igualdad sustantiva (fr. III) e inclusión (fr. V).</li> <li>- Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (fr. VI).</li> <li>- Participación (fr. VII) y autonomía progresiva (fr. XI).</li> </ul>
<b>Derechos y libertades civiles</b>	
<p><b>a)</b> Nombre y la nacionalidad (art. 7);</p>	<p><b>Art. 19.</b> Reconoce el derecho al nombre (fr. I) y a la nacionalidad (fr. IV).</p>
<p><b>b)</b> Preservación de la identidad (art. 8);</p>	<p><b>Art. 19 IV.</b> Contempla el derecho a preservar la identidad, incluidas sus relaciones familiares. Para preservar el derecho a la identidad, se establece la obligación de las autoridades de colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria.</p>



CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
	<p><b>Art. 21.</b> Dispone las bases para el reconocimiento de la paternidad y maternidad, estableciendo además la presunción en caso de negativa de la prueba de paternidad o maternidad.</p>
<p>c) Libertad de expresión (art. 13);</p>	<p><b>Art. 64.</b> Reconoce el derecho a la libertad de expresión sin más limitaciones que las establecidas en el artículo 6 constitucional. El derecho implica también que se tenga en cuenta la opinión de NNA en los asuntos que los afectan.</p>
<p>d) Acceso a la información pertinente (art. 17);</p>	<p><b>Art. 65.</b> Reconoce el derecho de acceso a la información y el deber de la autoridad de promover la difusión de información que promueva el desarrollo de NNA. <b>Art. 66.</b> Prevé la obligación de proteger contra riesgos derivados del acceso a la información. <b>Art. 67.</b> Contempla el papel de los medios de comunicación. <b>Art. 69.</b> Remite a la Ley Federal de Telecomunicaciones para que los medios se abstengan de difundir información perjudicial para NNA. <b>Art. 69.</b> Contempla la clasificación de películas y programas. A diferencia de la CDN no se menciona la obligación de alentar la producción y difusión de libros para NNA ni la de estimular a los medios de comunicación para que tengan en cuenta las necesidades lingüísticas de NNA indígenas.</p>
<p>e) Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 14);</p>	<p><b>Art. 62.</b> Reconoce la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura, sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley. Prohíbe la discriminación por esta causa. No se reconoce el derecho de los padres o representantes legales de orientar a NNA en el ejercicio de su derecho, como lo hace la CDN, aunque el art. 102 fr. IV establece que quienes desempeñan la patria potestad, tutela, guarda o custodia pueden impartir orientación y dirección de forma genérica.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
f) Libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (art. 15);	<b>Art. 75.</b> Prevé los derechos de asociación y reunión y la representación de quienes ejerzan la patria potestad, tutela, guarda o custodia cuando sea necesario.
g) Protección de la vida privada (art. 16);	<b>Art. 76.</b> Reconoce el derecho a la protección de la vida privada y el derecho a la intimidad. <b>Arts. 77-81.</b> Desarrollan el contenido de estos derechos, más allá de la protección de la CDN.
h) Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (apartado a del artículo 37).	No hay propiamente un artículo que contemple el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, salvo en el caso de los migrantes, respecto de los cuales se establece la prohibición de deportación cuando corran ese riesgo en su país de origen (art. 96). Únicamente se contempla un derecho genérico a la integridad personal (art. 46) para NNA en general.
Entorno familiar y otro tipo de tutela	
a) Dirección y orientación parentales (art. 5);	<b>Art. 103.</b> Establece las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia. La fr. IV establece la obligación de impartir dirección u orientación, aunque no se menciona expresamente que esta sea para que ejerza sus derechos, como sí lo hace la CDN.
b) Responsabilidades de los padres (párrs. 1 y 2 del art. 18);	<b>Art. 103.</b> Asienta las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia; el <b>art. 104</b> establece que estas obligaciones subsisten, aun cuando habiten en domicilios distintos. <b>Art. 104.</b> Determina que las autoridades tienen obligación de proporcionar asistencia a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia. <b>Art. 116 fr. V.</b> Establece la obligación de autoridades de proporcionar asistencia y asesoría a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o custodia sobre las obligaciones de la ley. <b>Art. 22.</b> Obliga a las autoridades a establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación.

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<p>c) Separación de los padres (art. 9);</p>	<p><b>Art. 22.</b> Reconoce el derecho de la niña, el niño o adolescente a vivir en familia, y establece que no podrá ser separado de quienes ejerzan la patria potestad o de sus tutores, salvo por orden de autoridad competente basada en el ISN. Dispone también que la pobreza extrema no será causa de separación. El mismo artículo establece la obligación de respetar el derecho de audiencia de las partes involucradas y a tener en cuenta la opinión de NNA de acuerdo con su madurez.</p> <p><b>Art. 23.</b> Establece el derecho de NNA a convivir y tener relaciones con sus familiares cuando estos se encuentren separados, salvo que sea contrario al ISN; se garantiza también el derecho al contacto con familiares privados de su libertad.</p> <p><b>Art. 24.</b> Determina la obligación de las autoridades de constituir mecanismos para facilitar la localización y reunificación de las familias. El <b>art. 116 fr. IX</b> prevé las obligaciones de las autoridades respecto de la localización y reunificación. Sin embargo, no hay una mención expresa de las obligaciones cuando la separación sea resultado de una medida adoptada por el Estado (<b>art. 9 fr. 4 CDN</b>), salvo cuando este se encuentra en prisión.</p>
<p>d) Reunión de la familia (art. 10);</p>	<p>En el capítulo décimo noveno se abordan los derechos de NNA migrantes: <b>Art. 91.</b> Establece que la autoridad deberá adoptar las medias correspondientes para privilegiar la reunificación familiar. <b>Art. 93.</b> Establece que durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad o reunificación familiar siempre y cuando esta no sea contraria al ISN. No se contempla el derecho a la reunificación familiar en los mismos términos de la CDN, que no la limita a NNA migrantes. Tampoco se contempla el facilitar la entrada y salida del país de NNA y sus padres, tal como prevé la CDN.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<p>e) Pago de la pensión alimenticia del niño (párr. 4 del art. 27);</p>	<p><b>Art. 103 fr. I.</b> Establece la obligación de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia de garantizar los derechos alimentarios de NNA. Si bien no se contempla propiamente el caso de que uno de los obligados alimentarios viva en el extranjero, México ha ratificado diversos tratados, especialmente en el ámbito interamericano, para cumplir con el pago de la pensión alimenticia.</p>
<p>f) Niños privados de un medio familiar (art. 20);</p>	<p><b>Art. 26.</b> Instituye la obligación del DIF de otorgar medidas de protección a NNA separados de la familia por resolución judicial y que se detallan esas medidas, priorizando las opciones de cuidado en entorno familiar. El título cuarto establece las disposiciones relativas a los centros de asistencia social.</p>
<p>g) Adopción (art. 21);</p>	<p><b>Art. 27.</b> Regula el acogimiento preadoptivo. Este mismo artículo remite a la legislación civil aplicable en lo referente a los procedimientos de adopción. <b>Art. 30.</b> Prevé las disposiciones mínimas que deberán tener las leyes federales y locales en materia de adopción. <b>Art. 27.</b> Establece que los DIF contarán con un sistema de información que permita identificar a NNA susceptibles de ser adoptados. <b>Art. 31.</b> Establece lineamientos en materia de adopción internacional. <b>Art. 27.</b> Dispone que las procuradurías de protección realizarán las valoraciones para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción de una niña, niño o adolescente.</p>
<p>h) Traslados ilícitos y retención ilícita (art. 11);</p>	<p><b>Art. 25.</b> Establece que leyes federales y locales deben contener disposiciones para prevenir y sancionar el traslado o retención ilícita de NNA y obliga a las autoridades a coadyuvar para su localización y restitución. <b>Art. 105 fr. II.</b> Dispone que las leyes deben contemplar que las autoridades migratorias verifiquen las autorizaciones correspondientes para permitir la entrada y salida de NNA del territorio nacional.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
	<p><b>Art. 117 fr. IX.</b> Reconoce la atribución de las autoridades federales para verificar la autorización de quienes ejerzan patria potestad o tutela para que una niña, un niño o adolescente pueda entrar y salir del territorio nacional.</p>
<p>i) Abusos y descuido (art. 19) incluidas la recuperación física y psicológica y la reintegración social (art. 39);</p>	<p><b>Art. 43.</b> Reconoce el derecho a vivir en condiciones de bienestar. <b>Art. 46.</b> Contiene el derecho a vivir una vida libre de violencia. <b>Art. 47.</b> Obliga a las autoridades a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que NNA se vean afectados por el maltrato y otros abusos. <b>Art. 48.</b> Establece la adopción de medidas para promover la recuperación de NNA víctimas y restituir el goce de sus derechos. <b>Art. 49.</b> Remite a la Ley General de Víctimas y al Sistema Nacional en caso de que sean víctimas de comisión de delitos.</p>
<p>j) Examen periódico de las condiciones de internación (art. 25).</p>	<p>No se contempla el examen periódico de las condiciones de internación.</p>
Salud básica y bienestar	
<p>a) Supervivencia y desarrollo (párr. 2 del art. 6);</p>	<p><b>Art. 14.</b> Reconoce los derechos a la supervivencia y el desarrollo y establece que las autoridades deben llevar a cabo acciones para garantizarlo.</p>
<p>b) Niños con discapacidad (art. 23);</p>	<p><b>Art. 4.</b> Define accesibilidad, ajustes razonables y diseño universal con el fin de garantizar los derechos de NNA con discapacidad. <b>Art. 50.</b> Establece la obligación de las autoridades de coordinarse para que NNA con discapacidad tengan la atención adecuada y garantía de sus derechos (fr. XII) y garantizar el acceso a bienes, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación que requieren NNA con discapacidad (fr. XVIII). Título segundo, capítulo décimo (arts. 53-56). Se desarrolla el derecho a la inclusión de NNA con discapacidad.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
	<p><b>Art. 57 fr. XIII.</b> Establece la obligación de garantizar a NNA con discapacidad el acceso a la educación.</p> <p><b>Art. 63.</b> Contempla la obligación de las autoridades respecto de la garantía del derecho a la libertad de expresión de NNA con discapacidad.</p> <p><b>Art. 83 fr. III.</b> Derechos de NNA con discapacidad en procesos jurisdiccionales.</p> <p><b>Art. 108, fr. VIII.</b> Prevé la obligación de los centros de asistencia para procurar la inclusión de NNA con discapacidad. Se prohíbe la discriminación.</p> <p><b>Art. 116 fr. VI.</b> Determina la obligación de las autoridades para adoptar medidas de protección especiales para NNA con discapacidad y establecer el diseño universal y la accesibilidad (fr. XVI), así como sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de este grupo (fr. XVII).</p> <p><b>Art. 130 fr. X.</b> Establece como atribución de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral el difundir información desagregada por discapacidad.</p>
<p>c) Salud y servicios sanitarios (art. 24);</p>	<p><b>Art. 50.</b> Contempla el derecho al más alto nivel de salud y establece la coordinación de las autoridades con fines de protección de la salud, entre los que se encuentran: morbilidad infantil, asistencia médica y sanitaria, atención primaria, promoción de la salud, eliminación de prácticas nocivas, atención sanitaria preventiva, embarazo, puerperio y lactancia materna, prevención de la desnutrición, vacunación, atención especial de ciertas enfermedades crónicas, salud sexual y reproductiva, atención a NNA con discapacidad, erradicación de violencia obstétrica, atención a víctimas, atención a adicciones, salud mental, detección temprana de discapacidades, rehabilitación de discapacidad.</p>
<p>d) Seguridad social y servicios e instalaciones de guarda de niños (art. 26 y párr. 3 del art. 18);</p>	<p><b>Art. 51.</b> Reconoce la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social.</p> <p>No se contempla como un derecho de NNA el acceso a los servicios e instalaciones de guarda (guarderías, estancias, centros de desarrollo infantil).</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<p>e) Nivel de vida (párrs. 1 a 3 del art. 27).</p>	<p><b>Art. 43.</b> Reconoce el derecho de <i>NNA</i> a vivir en un medio ambiente sano y condiciones que permitan su desarrollo y bienestar.</p> <p><b>Art. 44.</b> Establece la obligación primordial de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia de proporcionar las condiciones de vida necesarias para el desarrollo, y la coadyuvancia de las autoridades de los tres niveles de gobierno.</p>
<b>Educación, esparcimiento y actividades culturales</b>	
<p>a) Educación, incluidas la formación y orientación profesionales (art. 28);</p>	<p><b>Art. 57.</b> Prevé el derecho a una educación de calidad y establece la obligación de las autoridades de adoptar medidas para garantizarla a todas las niñas, niños y adolescentes (el artículo 3 constitucional contempla la educación obligatoria: preescolar, primaria, secundaria y media superior; establece también que el Estado promoverá y atenderá la educación inicial y superior).</p> <p><b>Art. 58 fr. IV.</b> Contempla la orientación profesional.</p>
<p>b) Objetivos de la educación (art. 29);</p>	<p><b>Art. 58.</b> Prevé como fines de la educación los siguientes: fomentar el respeto a valores fundamentales y el derecho a la identidad, desarrollar personalidad, aptitudes y potencialidades, inculcar sentimientos de identidad y pertenencia, participación activa en el proceso educativo, apoyar a <i>NNA</i> víctimas de maltrato, prevención del delito y adicciones, promover actividades extracurriculares, educación sexual, promover la justicia, la observancia de la ley, la igualdad, la paz y la no violencia, difundir los derechos y sus mecanismos de protección.</p>
<p>c) Descanso, esparcimiento y actividades culturales (art. 31).</p>	<p><b>Art. 60.</b> Reconoce el derecho al descanso, esparcimiento, juego, actividades recreativas y a participar en actividades culturales, deportivas y artísticas. Limita a quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia en la imposición de regímenes que impidan el acceso a estos derechos.</p> <p><b>Art. 61.</b> Obliga a las autoridades a garantizar el derecho al descanso y esparcimiento y a fomentar oportunidades para participar en actividades culturales, artísticas y deportivas.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<b>Medidas especiales de protección</b>	
<p>a) Niños en situaciones de excepción</p> <p>i) Niños refugiados (art. 22);</p>	<p><b>Art. 96.</b> Establece la prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a NNA cuando estén en riesgo su vida, seguridad o vulneración de sus derechos.</p> <p><b>Art. 98.</b> Se refiere al procedimiento cuando una NNA es susceptible de ser reconocido como refugiado. La identificación corresponde al DIF y deberá ser notificado al Instituto Nacional de Migración, a fin de que adopte las medidas de protección especial.</p> <p><b>Art. 91.</b> Establece de forma genérica el privilegiar la reunificación familiar. Art. 24. Ordena el establecimiento de los mecanismos necesarios para la localización y reunificación de la familia de la NNA, así como el derecho a las modalidades de cuidados alternativos de carácter temporal mientras se reincorpora a su familia. Sin embargo, no establece una obligación similar a la CDN respecto de la localización de la familia de NNA refugiados, específicamente a fin de que se reúnan con ella o, en su defecto, el derecho a la protección de cualquier NNA privado de su medio familiar.</p>
<p>ii) Niños afectados por un conflicto armado (art. 38), incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social (art. 39);</p>	<p><b>Art. 16.</b> Establece el derecho a no ser utilizados en conflictos armados o violentos.</p> <p><b>Art. 47 fr. VII.</b> Establece que las autoridades están obligadas a tomar medidas para prevenir, atender y sancionar cuando NNA sean obligados o incitados a participar en conflictos armados. Sin embargo, no hay una prohibición absoluta de que sean reclutados por las fuerzas armadas, tal como recomendó el Comité de los Derechos del Niño al Estado mexicano.</p>
<p>b) Niños que tienen conflictos con la justicia</p>	<p><b>Art. 82.</b> Reconoce el derecho al debido proceso. <b>Art. 87.</b> Establece la inimputabilidad de niños y niñas menores de 12 años.</p>



CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
<p>i) Administración de la justicia juvenil (art. 40);</p> <p>ii) Niños privados de libertad, incluida toda forma de detención, encarcelamiento o colocación bajo custodia (apartados b, c y d del art. 37);</p>	<p><b>Art. 88.</b> Remite a la legislación en materia de justicia para adolescentes, señalando que esta debe reconocer los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a todo individuo, así como aquellos que les corresponden por su condición de personas en desarrollo.</p> <p>En este rubro es pertinente señalar que en 2005 se reformó la Constitución mexicana para establecer la obligación de la federación, los estados y el Distrito Federal de crear sistemas especializados en justicia para adolescentes.</p>
<p>iii) Imposición de penas a niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua (apartado a del art. 37);</p> <p>iv) Recuperación física y psicológica y reintegración social (art. 39);</p>	<p>Al día de hoy todos los estados y el Distrito Federal han cumplido con la obligación de legislar y establecer los sistemas especializados, sin embargo, la federación ha sido omisa.</p> <p>La prohibición de la pena capital está contemplada en la Constitución mexicana.</p>
<p>c) Niños sometidos a explotación, incluida su recuperación física y psicológica y su reintegración social (art. 39)</p>	<p><b>Art. 116 fr. XIII.</b> Establece la concurrencia entre autoridades federales y locales para adoptar las medidas necesarias para la recuperación de NNA víctimas de cualquier forma de violencia.</p> <p><b>Art. 49.</b> Remite a la Ley General de Víctimas en los casos de NNA víctimas del delito.</p> <p><b>Art. 50 fr. XIV.</b> Establece la coordinación de las autoridades para que los servicios de salud detecten y atiendan a las víctimas de delitos o violaciones a sus derechos humanos, violencia sexual o familiar.</p>
<p>i) Explotación económica, incluido el trabajo infantil (art. 32);</p>	<p><b>Art. 47 fr. VI.</b> Considera la obligación de las autoridades de prevenir, atender y sancionar los casos de NNA afectados por el trabajo perjudicial para la salud de los adolescentes mayores de 15 años, la explotación laboral o peores formas de trabajo infantil y el trabajo forzoso.</p> <p>La prohibición del trabajo de los menores de 15 años y la regulación de los horarios y condiciones de trabajo están reconocidos en la Constitución mexicana y la Ley Federal del Trabajo.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
	<p><b>Art. 103 fr. VII.</b> Establece como obligación de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia o cualquiera que tenga a una niña, niño o adolescente bajo su cuidado de protegerlos contra toda forma de violencia, explotación, abuso, venta o trata.</p> <p><b>Art. 105 fr. III.</b> Obliga a las autoridades a adoptar medidas para que el personal de las instituciones se abstenga de ejercer cualquier forma de abuso y explotación y para que tengan cursos de formación permanentes para prevenir y erradicar estas prácticas.</p> <p><b>Art. 31.</b> Obliga a que la legislación en materia de adopción internacional garantice que esta no sea realizada con fines de explotación, venta, peores formas de trabajo infantil, etcétera.</p>
<p>ii) Uso indebido de estupefacientes (art. 33);</p>	<p><b>Art. 50 fr. XV.</b> Establece la coordinación de las autoridades para crear medidas tendientes a la prevención, combate y rehabilitación de los problemas de salud causados por las adicciones.</p> <p><b>Art. 58 fr. VI.</b> Establece como uno de los fines de la educación la prevención del delito y las adicciones.</p>
<p>iii) Explotación y abuso sexuales (art. 34);</p>	<p><b>Art. 47 fr. III.</b> Contempla la obligación de las autoridades de prevenir, atender y sancionar los casos de NNA afectados por trata, abuso o explotación sexual o cualquier otro tipo de explotación.</p> <p><b>Art. 103 fr. VII.</b> Establece como obligación de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia o cualquiera que tenga a una niña, un niño o adolescente bajo su cuidado de protegerlos en contra de toda forma de abuso.</p> <p><b>Art. 105 fr. III.</b> Obliga a las autoridades a adoptar medidas para que el personal de las instituciones se abstenga de ejercer cualquier forma de abuso y explotación y para que tenga cursos permanentes de formación para prevenir y erradicar estas prácticas.</p>

CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	LGDNNA
	<p><b>Art. 148 fr. II.</b> Constituye como infracción a la ley por parte de servidores públicos, o personal que labore en instituciones sujetas a la supervisión de la autoridad federal, el hecho de propiciar, tolerar o abstenerse de impedir cualquier tipo de abuso.</p>
<p>iv) Otras formas de explotación (art. 36)</p>	<p><b>Art. 103 fr. VII.</b> Establece como obligación de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia o cualquiera que tenga a una niña, niño o adolescente bajo su cuidado de protegerlo en contra de toda forma de violencia, explotación, venta o trata.</p>
<p>v) Venta, trata y secuestro (art. 35);</p>	<p><b>Art. 105 fr. III.</b> Obliga a las autoridades a adoptar medidas para que el personal de las instituciones se abstenga de ejercer cualquier forma de abuso y explotación y para que tenga cursos permanentes de formación para prevenir y erradicar estas prácticas.</p>
<p>d) Niños pertenecientes a minorías o a grupos indígenas (art. 30).</p>	<p><b>Art. 19 fr. IV.</b> Reconoce el derecho a preservar la identidad, incluida la pertenencia cultural, aunque no hace referencia explícita a NNA indígenas.  <b>Art. 64.</b> Obliga a las autoridades a difundir la información institucional y promoción de los derechos en las lenguas indígenas de cada localidad.</p>

Del ejercicio comparativo expuesto es posible extraer algunas observaciones:

La LGDNNA amplía la protección de los derechos de la CDN en todo lo que se refiere a materia familiar, pues no limita los derechos y obligaciones a los padres, sino que se refiere a quienes ejerzan la patria potestad, tutela, guarda y custodia. Con ello reconoce los diferentes tipos de organización familiar y confirma de mejor manera el derecho de NNA a preservar sus vínculos primarios. Sin embargo, en otros temas la LGDNNA se limita a reproducir la CDN sin desarrollar los derechos. Por ejemplo, en algunos derechos como libertad de tránsito, participación política, etcétera.

En relación con la participación de NNA en conflictos armados, la LGDNNA no establece la prohibición de ser reclutados por las fuerzas armadas, que es distinto de que participen en conflictos armados. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado mexicano<sup>22</sup> la modificación del artículo 25 de la Ley del Servicio Militar para suprimir la posibilidad del servicio militar anticipado, a partir de los 16 años. En el mismo documento hace observaciones importantes sobre las escuelas militares, para recomendar que los adolescentes sean considerados como civiles hasta los 18 años de edad para todos los efectos, además de la toma de diversas medidas para evitar la participación de NNA en hostilidades. El artículo 16 se limita a mencionar el derecho a no ser utilizados en conflictos armados o violentos, pero sin prohibir la incorporación a las fuerzas armadas.

Otro rubro importante por revisar se refiere a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, que solo se contemplan en el caso de NNA migrantes. Un caso más, no contemplado en la ley, es el derecho a la revisión periódica de las condiciones de internación.

En lo que se refiere a la reunificación familiar hay algunas lagunas importantes: el derecho a que se facilite la entrada y salida del país de NNA y sus padres, las obligaciones respecto de la localización de la familia de NNA refugiados, a fin de que se reúnan con ella o, en su defecto, el derecho a la protección de cualquier NNA privado de su medio familiar y las obligaciones cuando la separación sea resultado de una medida adoptada por el Estado.

---

*La LGDNNA amplía la protección de los derechos de la CDN en todo lo que se refiere a materia familiar; en otros temas la LGDNNA se limita a reproducir la CDN sin desarrollar los derechos*

---

22 Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: México: Examen relativo al artículo 8 del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1*, 4 de febrero de 2011.

## ACCESIBILIDAD A LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS<sup>23</sup>

Una de las grandes transformaciones introducidas por la LGDNNA es el diseño institucional para garantizar los derechos de sus destinatarios; como se ha mencionado ya, una de las graves deficiencias de la legislación precedente en la materia era precisamente la ausencia de mecanismos articulados para proteger derechos.<sup>24</sup>

En el caso de personas menores de 18 años, se requiere algo más que un mecanismo jurisdiccional, se precisa todo un sistema que garantice ciertos derechos directamente (por ejemplo el derecho a la educación y el derecho a la salud), y que entre en funcionamiento cuando padres, madres o quienes están a cargo de NNA lo hacen por alguna razón. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con las personas adultas, en el caso de NNA este mecanismo debe operar de manera automática, sin necesidad de ser accionado por el propio interesado o su representante. Lo anterior debido a que, al estar sujetos a la patria potestad o tutela, alguien debe representarlos en los procesos judiciales o administrativos. Esto conduce a una paradoja cuando son los propios representantes —padres, madres o tutores— quienes vulneran los derechos, ya sea por acción o por omisión. En el diseño institucional anterior a la LGDNNA, el niño o niña quedaba prácticamente a merced de lo que decidieran sus representantes para el ejercicio de los derechos. Es cierto que el DIF, las procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia y el Ministerio Público podían intervenir —y de hecho lo hacen— cuando detectaban alguna violación grave a los

---

23 Respecto de la institucionalidad para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, el Comité ha manifestado lo siguiente: “Muchos Estados Partes han establecido ventajosamente un departamento o dependencia concreto cercano al centro del gobierno, en algunos casos en la oficina del Presidente o Primer Ministro o en el gabinete, con el objetivo de coordinar la aplicación de los derechos y la política relativa a la infancia. Como se ha señalado anteriormente, las medidas adoptadas por prácticamente todos los departamentos gubernamentales tienen repercusiones sobre la vida de los niños. No es posible concentrar en un único departamento las funciones de todos los servicios que se ocupan de los niños, y, en cualquier caso, hacerlo podría entrañar el peligro de marginar más a los niños en el gobierno. En cambio, una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o a 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 en todos los niveles del gobierno. Esa dependencia podría estar facultada para elaborar la estrategia general sobre la infancia y supervisar su aplicación, así como para coordinar la presentación de informes en virtud de la Convención” (Comité de los Derechos del Niño; CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003).

24 Si bien es cierto que el juicio de amparo puede promoverse en caso de violaciones a derechos humanos de nna, la realidad es que no constituye un mecanismo específico ni accesible tal como está planteado en la actualidad.

derechos humanos de NNA. Sin embargo, debido a la poca infraestructura de estos organismos (recursos humanos, recursos materiales, presupuesto de operación, etcétera), solo se atienden los casos más extremos, especialmente cuando implican la comisión de un delito. Es clara entonces la situación de desprotección en la que el derecho coloca a las personas menores de edad.

La nueva ley prevé un mecanismo que se configura como un sistema que implica articulación y capacidad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, tal como lo dispone el artículo 1 constitucional, cumpliendo con ello las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar estos derechos.

El artículo 125 prevé la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral que tiene la función de “establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, mediante acciones de coordinación, difusión, capacitación, promoción y supervisión. El Sistema está integrado por cuatro sectores: Poder Ejecutivo Federal (presidente de la República y secretarios de estado), entidades federativas (gobernadores y jefe de gobierno), organismos públicos (fiscal general, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones) y sociedad civil. Como invitados permanentes a las sesiones del Sistema, con voz pero sin voto, se contempla a representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, Poder Judicial de la Federación, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y asociaciones de municipios (art. 127), así como NNA seleccionados por el propio Sistema.

El artículo 130 prevé la creación de una Secretaría Ejecutiva que será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se encargará de las funciones operativas del Sistema. Entre las atribuciones más importantes podemos mencionar la coordinación de las acciones derivadas de la ley, el seguimiento del Programa Nacional, la administración del sistema de información en el ámbito nacional y actividades de difusión, la proporción de información al Coneval y la coordinación de las actividades de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales. Finalmente, se atribuye al Coneval la labor de evaluación de las políticas públicas sobre derechos de NNA.

Cada entidad contará con un Sistema Local de Protección de los Derechos de NNA, presidido por el gobernador o jefe de gobierno

(art. 136) y con atribuciones análogas a las del Sistema Nacional (art. 137). Lo mismo se contempla para los Sistemas Municipales.

Por otra parte, el artículo 140 ordena a la CNDH y los organismos de protección de derechos humanos locales establecer áreas especializadas para la “protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.

#### MECANISMOS DE RESTITUCIÓN Y REPARACIÓN EN CASO DE VULNERACIÓN

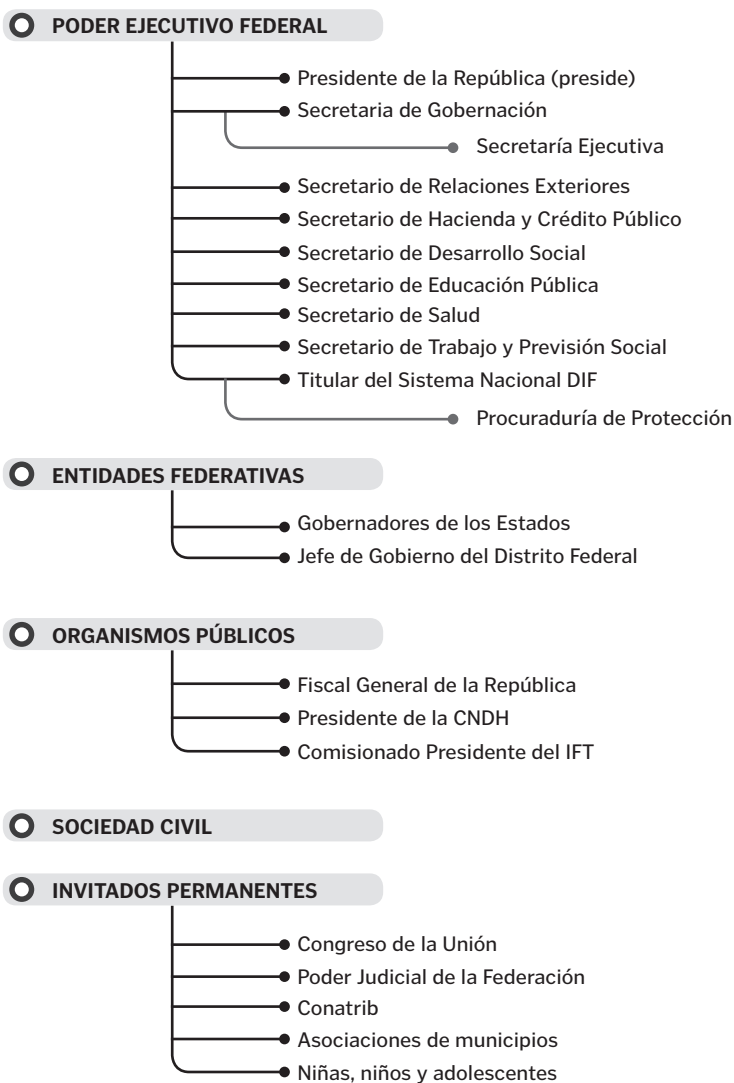
Según el artículo 120, corresponde al SNDIF la protección de los derechos de NNA cuando se encuentren restringidos o vulnerados, para lo cual se le dan ciertas atribuciones. El artículo 121 prevé la creación de una Procuraduría de Protección dentro de la estructura del SNDIF para una “efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.

En las entidades federativas la adscripción orgánica y naturaleza jurídica de las procuradurías será determinada por la legislación local y tendrán como atribuciones, entre otras, el ejercer la representación en suplencia de NNA en procedimientos judiciales y administrativos, intervenir de oficio con representación coadyuvante en todos los procesos en que participen NNA, coordinar y dar seguimiento a las medidas de protección, solicitar al Ministerio Público la imposición de medidas urgentes de protección cuando una NNA se encuentre en situación de riesgo; en caso de riesgo inminente, ordenar las medidas de protección —dando aviso al Ministerio Público—, intervenir en procesos de acogimiento preadoptivo, emitir los certificados de idoneidad para los casos de adopción, proporcionar información para integrar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social y supervisar los centros de asistencia social.

Son las procuradurías de protección las encargadas de detectar y recibir las denuncias de los casos de vulneración de derechos, diagnosticar la situación y elaborar y dar seguimiento, en coordinación con otras autoridades, al plan de restitución, incluidas las propuestas de medidas para su protección (art. 123).

Las procuradurías locales en coordinación con la Procuraduría Federal, serán las autoridades competentes para “autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social” para ello “conformarán el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social”.

El siguiente esquema muestra el diseño institucional previsto en la LGDNYNA de garantía de los derechos.





Si bien todas las autoridades tienen una función, en cada una de las obligaciones previstas en el artículo 1 constitucional —prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos—, es posible afirmar que las atribuciones del Sistema de Protección —en el ámbito tanto federal como local—, mediante las obligaciones y facultades de la Secretaría Ejecutiva, están más orientadas a las funciones de prevención, mientras que las procuradurías de protección cumplirán con la función de investigar y reparar. En el caso de la Procuraduría Federal, esta función tiene sustento también en el artículo 172 de la Ley General de Salud, que establece la creación de un organismo —el SNDIF— cuyos objetivos son “la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables”. Esta ley clasifica como actividades básicas de la asistencia social —entre muchas otras— la atención en establecimientos especializados a menores abandonados el ejercicio de la tutela de los menores, y la prestación de servicios de asistencia jurídica y orientación social a menores (art. 168 fracciones II, IV y V).

La obligación de sancionar en el caso de las entidades federativas será dispuesta por la legislación local, mientras que en el ámbito federal corresponde a diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los poderes, la Secretaría de Gobernación y el SNDIF (art. 151). Desde luego que, cuando las violaciones a derechos humanos impliquen la comisión de delitos o el incumplimiento de obligaciones civiles, serán las autoridades de procuración e impartición de justicia las competentes para llevar a cabo la investigación y determinar la sanción.

---

---

*Las atribuciones del Sistema de Protección están más orientadas a las funciones de prevención, mientras que las procuradurías de protección cumplirán con la función de investigar y reparar*

---

CATEGORÍAS DE OBLIGACIONES DERIVADAS  
DE LOS DERECHOS

Las categorías de exigibilidad de los derechos están directamente vinculadas con las características de los derechos humanos. El respeto a los derechos humanos, en especial los de algunos grupos tradicionalmente discriminados, no se satisface con el mero hecho de ser reconocidos. Muchos derechos implican transformaciones culturales profundas que no derivan automáticamente de la aprobación de una norma jurídica. Por ejemplo, la erradicación del castigo corporal como método educativo no logrará ser efectiva por el hecho de establecer su prohibición en la ley. Para garantizar el

---

*Muchos derechos implican transformaciones culturales profundas que no derivan automáticamente de la aprobación de una norma jurídica*

---

efectivo acceso a este derecho, se requiere un cambio en las percepciones sociales sobre las relaciones padre-madre-hijo/a, la educación, la disciplina, etcétera. Sin estos cambios —que implican actitudes, creencias y prácticas sociales— la efectiva realización del derecho podría tomar décadas e incluso siglos.<sup>25</sup> Lo importante en este punto es que el Estado tiene obligaciones concretas en la generación de estas transformaciones, no es un mero espectador que debe

esperar a que estas se produzcan por el simple transcurso del tiempo. Las acciones que puede desplegar el Estado para cumplir con estas obligaciones son variadas y pueden ser campañas de sensibilización, capacitación, incorporación en los programas educativos, acciones afirmativas, políticas, etcétera.

En esta línea de argumentación, podemos hablar de tres categorías de obligaciones, la cuales están relacionadas con el cumpli-

---

25 Un ejemplo de ello es la igualdad entre mujeres y hombres manifestada en los derechos de participación política. Han transcurrido muchos años desde las luchas en que las sufragistas iniciaron sus demandas y, como consecuencia, fueron reconocidos los derechos de las mujeres a participar políticamente; sin embargo, la igualdad en el acceso a los cargos de poder está muy lejos de ser una realidad.

miento de ciertos derechos específicos: a) obligaciones de promoción activa de una transformación sociocultural, b) obligaciones que implican la creación de leyes que imponen deberes a determinados actores y conllevan un deber de vigilancia, garantía subsidiaria y complementaria por parte del Estado, y c) obligaciones que implican una prestación directa por parte del Estado.

Es importante aclarar que, si bien es posible identificar ciertos derechos en cada grupo, lo cierto es que todos están implicados en cada una de las categorías. A continuación se expone un breve análisis de cada una en la LGDNNA:

### **a) Obligaciones de promoción activa de una transformación sociocultural**

Como se expuso en la primera parte de este trabajo, las dificultades para reconocer a NNA como titulares de derechos derivan de ciertas percepciones culturales profundamente arraigadas que se traducen en prácticas en todos los ámbitos de la vida de la persona menor de edad. La garantía plena de los derechos depende del cumplimiento de cada una de estas obligaciones.

En este rubro, podemos identificar algunos de los principios contenidos en la LGDNNA, así como en la CDN. Por ejemplo, el interés superior del niño, la participación o la autonomía progresiva. Es claro que estos principios, que se materializan en derechos concretos, implican el reconocimiento de NNA como sujetos de derechos para irles permitiendo tomar algunas decisiones y participar activamente en su entorno. Otro ejemplo ya mencionado es el de la prohibición del castigo corporal, pues debido que se trata de una práctica normalizada en México, tal como ha reconocido el Comité,<sup>26</sup> solo puede erradicarse mediante una transformación en las percepciones.<sup>27</sup>

---

26 “35. El Comité está profundamente preocupado por el hecho de que el castigo corporal en el hogar continúe siendo legal y no se prohíba explícitamente en las escuelas, instituciones penales y centros alternativos. También le preocupa que la legislación no proteja suficientemente a los niños de la violencia y los abusos, debido a lo cual el castigo corporal se utiliza de una forma generalizada en el seno de la familia, en las escuelas y en otras instituciones.” (Comité de los Derechos del Niño; Observaciones finales: México; crc/c/mex/co/3, 8 de junio de 2006).

27 Una clara muestra son los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis, 2010) del Conapred respecto de las percepciones de los derechos de NNA: “Seis de cada diez personas opinan que los niños deben tener los derechos de les da la ley, mientras que tres de cada diez consideran que deben tener los derechos que sus padres les quieran dar. Poco más de 3% considera que los niños no tienen derechos porque son menores de edad.” (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México-Enadis, 2010).

La LGDNNA contiene diversas disposiciones encaminadas a promover cambios en las representaciones sociales sobre NNA. Entre estas podemos mencionar el artículo 8, que establece que las autoridades —federales y locales— “impulsarán una cultura de respeto, promoción y protección de derechos de NNA”. Otro ejemplo similar es la competencia concurrente que prevé el artículo 116 entre las autoridades locales y federales, respecto de la atribución de “Adoptar medidas para la eliminación de usos, costumbres, prácticas culturales, religiosas, estereotipos sexistas o prejuicios que atenten contra la igualdad de niñas, niños y adolescentes por razón de género o que promuevan cualquier tipo de discriminación” (fr. XII). En la misma línea, el Sistema Nacional de Protección Integral tiene la atribución para difundir el marco jurídico de protección de derechos de NNA (art. 125 fr. I) y “garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de NNA en los programas, políticas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Otra tarea concreta le corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema, en su atribución de difundir entre las autoridades y la población los resultados de los trabajos de investigación y la información que “tienda a la generación, desarrollo y consolidación de perspectiva en la materia” (art. 130, fr. X). Las distintas tareas de capacitación también tienen como objetivo promover estos cambios necesarios para la efectiva realización de los derechos.

**b) Obligaciones que implican la creación de leyes que imponen deberes a determinados actores y conllevan un deber de vigilancia, garantía subsidiaria y complementaria por parte del Estado**

La LGDNNA contiene una gran variedad de artículos que imponen deberes a determinados actores, tanto a padres, madres, instituciones como a autoridades. Los títulos tercero y cuarto que establecen las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de los centros de asistencia social, son una muestra clara de ello. La importancia de regular estos aspectos en la LGDNNA es que se colocan como derechos humanos de NNA, superando la visión privatista que consideraba que los únicas normas dirigidas a las personas menores de edad eran las relativas al derecho familiar o a la asistencia social, considerados espacios del ámbito privado. Es importante resaltar que, a diferencia de la manera en que regulan

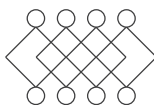
las relaciones filiales los códigos civiles y familiares, en la LGDNNA se coloca a NNA como titulares de derechos y las obligaciones son correlativas a estos derechos.

Un ejemplo de la obligación de actuación complementaria y subsidiaria por parte del Estado son las normas relativas a NNA privados de cuidado parental, previstos en el capítulo cuarto del título segundo, que desarrolla el derecho a vivir en familia. En el artículo 26, por ejemplo, se establece la obligación del DIF para tomar medidas de protección de NNA que hayan sido separados de su medio familiar y se detallan las acciones concretas que deben llevarse a cabo.

De igual manera, una buena parte de las disposiciones de los títulos quinto y sexto se refieren a esta categoría, al establecer las competencias, atribuciones y obligaciones que corresponden a las autoridades en los distintos niveles de gobierno, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

### **c) Obligaciones que implican una prestación directa por parte del Estado**

Muchos de los derechos a los que corresponde una prestación directa por parte del Estado ya estaban reconocidos antes de la LGDNNA, algunos incluso están contenidos en la Constitución. Sin embargo, la LGDNNA los complementa y refuerza. Un caso es el derecho a la educación. El artículo 57 reconoce el derecho a la educación y la obligación del Estado de garantizar una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia. Lo mismo ocurre con el derecho a la salud, el artículo 50 establece el derecho de NNA a la salud y a recibir atención médica gratuita.





# 5

## OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA LGDNNA

**E**l proceso de discusión de la LGDNNA fue complejo y participativo. Como es natural en un escenario de esta naturaleza, que además supone una ruptura de modelos legales en relación con los derechos de la infancia y adolescencia, se dieron intensos debates en torno a temas especialmente polémicos. A continuación se analizará el resultado final de algunas de estas controversias a la luz de una visión convencional-garantista de los derechos.

Uno de los temas que causó un intenso debate se relaciona con el derecho a la intimidad de NNA y los medios de comunicación.<sup>28</sup> Algunas voces argumentaron que la necesidad de obtener el consentimiento de quienes ejercen la patria potestad o tutela y la opinión del NNA para difundir entrevistas podría ser contrario a la libertad de expresión, especialmente porque el incumplimiento de estas obligaciones era considerado, en el proyecto de ley original,

---

28 En este marco, "el coordinador del PRI, Manlio Fabio Beltrones Rivera, aseguró que la minuta de Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes será modificada durante su discusión en el Pleno, principalmente en la redacción de temas relativos a los derechos sexuales de los menores y la libertad de expresión. "Hemos visto que la sociedad se ha manifestado sobre dos temas en específico: los alcances de los derechos sexuales de los niños, niñas y adolescentes y la libertad de expresión que pudiera quedar conculcada en el momento en que se prohíbe que una imagen pueda emitirse sin la autorización de los padres, apuntó". (<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/10-October/20/8644-Asegura-Beltrones-Rivera-que-minuta-de-Ley-General-de-Derechos-de-Ninas-Ninos-y-Adolescentes-sera-modificada-respecto-a-derechos-sexuales-de-menores-y-libertad-de-expresion>) (consultado el 16 de abril de 2015).

como un delito que, además, tenía una sanción económica.<sup>29</sup> Finalmente, el capítulo relativo a los delitos fue eliminado y se dejó solamente un capítulo de infracciones y sanciones administrativas.

El artículo 148 establece diversas infracciones vinculadas con la difusión de información de NNA en los medios de comunicación. Así, se prevén como infracciones respecto de los concesionarios de radio y televisión y de quienes dirijan medios impresos: la violación de la intimidad personal o familiar de NNA prevista en el artículo 77 (fracción IV), la realización de entrevistas o su difusión sin la autorización contemplada en el artículo 78 (fracción V), la difusión de datos personales de NNA relacionados con procedimientos penales o a quienes se apliquen medidas previstas en la ley, que contempla el artículo 79 (fracción VI), y la difusión de imágenes o voz de NNA que vulnere o ponga en peligro algún derecho, como contempla el artículo 80 (fracción VII). El artículo 149 establece como sanción a las infracciones multa de tres mil y hasta treinta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de realizarse la conducta (párrafo segundo). El párrafo tercero prevé la imposición de una multa adicional de mil quinientos y hasta siete mil días de salario mínimo para cada día que se difundan o se encuentren disponibles en medios electrónicos la información, datos, imágenes o audio que constituyen una infracción.

El tema del derecho a la intimidad de NNA es complejo y, hasta antes de la entrada en vigor de la LGDNNNA, estaba desprotegido, especialmente en lo que se refiere a la difusión de información en los medios de comunicación. En el caso de las personas adultas, el derecho a la intimidad supone un poder de disposición, es decir, se trata de un ámbito protegido por la ley que es irrenunciable en cuanto a su titularidad, pero al que es posible renunciar en relación con su ejercicio. Por ejemplo, una persona puede autorizar la divulgación de información de su vida privada en cualquier medio de comunicación. Sin embargo, en el caso de NNA es distinto, pues el dere-

---

29 El artículo 137 de la iniciativa establecía lo siguiente: "Artículo 137. Al editor o empleado de un medio de comunicación que cuente con concesión para prestar el servicio de radiodifusión, o de medios impresos que publique, difunda o transmita el nombre, imágenes, voz o información de niñas, niños o adolescentes sin la autorización a que se refiere el artículo 87 de esta ley, se le impondrá pena de dos a cuatro años de prisión y de quince mil a cuarenta mil días multa. "Se impondría el doble de la pena al directivo, gerente o persona habilitada para tal efecto, que autorice la publicación, difusión o transmisión del nombre, imágenes, voz o datos personales de niñas, niños o adolescentes en el supuesto del párrafo anterior."



cho no implica la posibilidad de disposición, ya que la intimidad es considerada un espacio necesario para el desarrollo de la persona, aunado a que la NNA no tiene la capacidad para comprender la totalidad de los efectos a corto y largo plazo de la difusión de este tipo de información. La intimidad de NNA es indisponible y constituye un límite ante el cual tendría que ceder la libertad de información (Hierro, 1994: 385-386).<sup>30</sup> En este sentido, la LGDNNA constituye un claro avance en la protección de este derecho, al establecer parámetros claros para proteger los derechos de NNA y, al mismo tiempo, permitir el ejercicio de la libertad de expresión de este grupo.

Es positiva también la consideración de la violación al derecho a la intimidad como una infracción y la eliminación de las disposiciones que la contemplaban como delito. El derecho penal debe ser considerado como *ultima ratio*, es decir, solo cuando es indispensable para inhibir las conductas ilícitas. Por otra parte, se ha comprobado la ineficacia de la creación de tipos penales para evitar ciertas con-

ductas, como la prevista en relación con la violación al derecho a la intimidad protegido por la LGDNNA. Mediante la imposición de una multa se puede proteger el derecho al mismo tiempo que se garantiza la reparación del daño. Por otra parte, el hecho de que el monto de la multa sea superior al de otras infracciones ubica claramente el derecho a la intimidad como un ámbito con una protección especial, que constituye un límite al derecho a la libertad de expresión de las personas adultas, especialmente respecto de los medios de comunicación.

Otro intenso debate se generó en relación con los derechos sexuales y reproductivos de NNA. El proyecto original enviado por el Ejecutivo contemplaba la asesoría y orientación en materia de

---

---

*La intimidad de NNA  
es indisponible  
y constituye un límite  
ante el cual tendría que  
ceder la libertad  
de información*

---

---

30 "Pues bien, creo que en atención al desarrollo evolutivo de la inteligencia y la voluntad, muchos derechos que, en el adulto, asumen la estructura de un poder de disposición, en los menores de edad y en los incapaces asumen la estructura de un derecho obligatorio no activo, es decir, de un derecho a ser tratado, en todo caso, de cierto modo" (Hierro, 1994: 390).

sexualidad a las y los adolescentes y a quienes ejerzan la patria potestad. En el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 29 de septiembre de 2014, se modificó el texto para incorporar la obligación del Estado de ofrecer orientación y asesoría sobre el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos.<sup>31</sup> Finalmente, se reformó la redacción de la fracción XI con el fin de reconocer como parte del derecho a la salud la coordinación entre autoridades para “Proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva”.

En el mismo tema, la iniciativa original contemplaba, en la fracción IV del artículo 63, la coordinación de las autoridades a fin de “... promover la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses, así como la adopción de métodos anticonceptivos”. En el proceso se modificó esta disposición por “...garantizar el acceso a métodos anticonceptivos” (artículo 50, fracción VII).

En lo referente a la educación sexual, el dictamen enviado por el Senado también se corrigió. El dictamen contemplaba como uno de los fines de la educación la promoción de la educación sexual integral para promover el ejercicio informado y responsable de los derechos sexuales y reproductivos.<sup>32</sup> En la versión aprobada, la fracción VIII del artículo 58 establece como uno de los fines de la educación “Promover la educación sexual integral conforme a su edad, el desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, de las niñas, niños y adolescentes que le permitan a niñas, niños y adolescentes ejercer de manera informada y responsable sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

La discusión en relación con los derechos sexuales y reproductivos fue, sin duda, la más acalorada y el resultado dejó

---

31 “Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:  
XI. Proporcionar asesoría y orientación sobre el ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos a niñas, niños y adolescentes así como a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia;”

32 Artículo 58. La educación, además de lo dispuesto en las disposiciones aplicables, tendrá los siguientes fines:  
VIII. Promover la educación sexual integral, que contribuya al desarrollo de competencias que le permitan a niñas, niños y adolescentes ejercer de manera informada y responsable sus derechos sexuales y reproductivos.

insatisfechos a quienes habían promovido el reconocimiento explícito de estos derechos. Ello no resulta extraño, pues este tema es uno de los más incomprendidos y marginados cuando se trata de NNA. Una prueba de ello es que ni siquiera aparece en la CDN.

En primer lugar, es necesario decir que hay una generalizada comprensión inadecuada de los derechos sexuales de NNA, por lo que se han convertido en un campo de batalla de distintas posturas ideológicas que parten de algunos supuestos poco claros y poco respetuosos de los derechos. En primer lugar, se utiliza el concepto “derechos sexuales y reproductivos” como si fueran indivisibles, lo cual no es preciso, pues si bien son interdependientes, aluden a categorías distintas que agrupan derechos diferenciados. En el dictamen aprobado por el Senado no había una definición clara de estos derechos, simplemente se incluía la necesidad de orien-

---

---

*Desde una concepción amplia de la sexualidad, los derechos vinculados con esta tienen una dimensión mayor que los meramente reproductivos*

---

tación —en el ámbito educativo y de la salud— para el ejercicio responsable e informado de los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, era muy positivo que su garantía no se limitara a las y los adolescentes, sino que incluyera a niñas y niños, aunque sería necesario hacer algunas aclaraciones al respecto.

La sexualidad es inherente a la persona, implica nuestra identidad, la manera en que nos vinculamos con otros y otras desde el inicio de la vida. Supone, por

ejemplo, la construcción de la identidad en la primera infancia, la protección en contra del abuso sexual, el derecho a tener información veraz acorde con la edad y la educación sexual, entre otros aspectos de la vida de NNA.

Los derechos reproductivos, como su nombre lo indica, se vinculan con la función reproductiva de las personas, por ejemplo, el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos, a disponer de información para tomar decisiones, el acceso a mé-

todos anticonceptivos, etc.<sup>33</sup> Estos derechos desde luego corresponden a las personas a partir de que tienen capacidad reproductiva. Los derechos reproductivos se encuentran más o menos definidos y regulados, sobre todo en lo que se refiere a la anticoncepción. Sin embargo, a menudo se confunden y se hace alusión a los derechos reproductivos como si fueran los únicos derechos sexuales. Desde una concepción amplia de la sexualidad, los derechos vinculados con esta tienen una dimensión mayor que los meramente reproductivos.

La confusión ha tenido como consecuencia una visión reduccionista de los derechos que parece limitar la sexualidad a los aspectos relacionados con la reproducción.

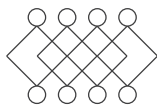
Es importante destacar que si bien se excluyó la fórmula “derechos sexuales y reproductivos”, la interpretación de la ley debe fundarse en el principio del interés superior del niño o niña (en este caso adolescente) y en el principio pro persona, lo que supone la protección más amplia de los derechos humanos, aunado a que en el mismo artículo se remite a los tratados internacionales. Por otra parte quedaron salvaguardados claramente algunos de estos derechos, como el derecho a la asesoría sobre salud sexual y reproductiva y el acceso a los métodos anticonceptivos.

Finalmente, un tercer punto polémico de la LGDNN se refiere al capítulo de sanciones, en particular, a considerar como infracción la abstención de los servidores públicos o las personas de instituciones de atención a la infancia y adolescencia de poner en conocimiento de la autoridad la violación de un derecho, cuando conozcan de esta, o cuando “propicien, toleren o se abstengan de impedir, cualquier tipo de abuso, acoso, agresión, daño, intimidación, violencia, maltrato o perjuicio de que tengan conocimiento”. Uno de los riesgos que se han argumentado es que se trata de obligaciones inabarcables que pueden derivar en denuncias falsas.

---

33 Los derechos reproductivos se definen en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Conferencia de El Cairo) de la siguiente manera: “[...] los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos.”

Aunque pareciera que la LGDNNA crea una serie de nuevos y gravosos deberes a las autoridades y personas que tienen a su cuidado NNA, lo cierto es que estos tienen antecedentes y la mayoría estaban contemplados en diversas leyes y códigos. La LGDNNA concentra y sistematiza las obligaciones necesarias para la garantía de los derechos que reconoce. Por otra parte, es fundamental contemplar frente a todo derecho un deber correlativo y una sanción en caso de incumplimiento. Es esto lo que hace la LGDNNA en el capítulo concerniente a las infracciones, subsanando con ello el gran vacío del que adolecía la LPD que no contemplaba claramente las sanciones correspondientes al incumplimiento de los derechos y las condiciones de su aplicación. El reto al que nos enfrentamos ahora es el efectivo cumplimiento de la LGDNNA, que depende en buena medida de la posibilidad de exigir las obligaciones que corresponden a todas las personas que tienen bajo su cuidado a una NNA.





# 6

## EL RETO DE LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Como es natural en un cambio jurídico que supone la ruptura de paradigmas, se requiere un amplio proceso de revisión de la legislación de nuestro país, tanto en el nivel federal como en el estatal y municipal. Como se ha argumentado, la LGDNNA implica un tratamiento jurídico a la infancia y adolescencia distinto del que se encuentra plasmado en leyes, reglamentos, normas, etc. La visión de NNA como titulares de derechos debe incorporarse transversalmente en todo el ordenamiento jurídico y en las políticas de Estado. Esta tarea, sin duda, llevará algún tiempo; sin embargo, es posible identificar algunas de las reformas urgentes que se requieren para la efectiva aplicación de la LGDNNA y sus principios en el ámbito federal. A continuación se presenta una lista de algunas leyes que deben ser armonizadas.

» **Ley General de Educación (LGE):** la LGDNNA introduce algunas novedades en materia del derecho a la educación de NNA. Si bien es cierto que el derecho a la educación no es exclusivo de NNA, las personas menores de dieciocho años son sus principales titulares, ya que durante esta etapa de la vida es cuando deben cursarse, preferentemente, la educación básica y la media superior, que son obligatorias. Desde luego debe interpretarse que la LGDNNA y la LGE son complementarias, es decir, la nueva legislación viene a enriquecer lo ya existente. Por esta razón, no es necesario modificar toda la legislación, sino únicamente aquellas disposiciones que son contrarias a los contenidos de la LGDNNA y desarrollar aquellos derechos

que requieren condiciones específicas para su aplicación. Así, por ejemplo, los fines de la educación que establece la LGDNNA en el artículo 58 complementan los que se establecen en el artículo 3 de la CPEUM y en el artículo 7 de la LGE. Lo mismo se aplica en el caso de las obligaciones contempladas en el artículo 57 respecto de las autoridades públicas. No obstante, sería conveniente incorporar los principios rectores de la LGDNNA —contemplados en el artículo 6— en la LGE, estableciendo que constituyen los criterios para interpretar los derechos de NNA en el ámbito de la educación.

Uno de los aspectos que se requiere revisar en la LGE es el relativo al derecho a un ambiente escolar libre de violencia. Si bien este se encuentra implícito en la LGE, se precisan normas específicas que permitan hacer efectivo el derecho, sobre todo considerando que la violencia en las escuelas es un problema grave que afecta en la actualidad los derechos de NNA. En esta línea, debe incluirse una prohibición expresa de la utilización del castigo corporal y psicológico, además de la obligación de la comunidad escolar de garantizar un entorno libre de violencia. De igual manera, se requiere un mayor desarrollo del derecho a la inclusión de las personas con discapacidad, así como a la generación de información sobre las condiciones y necesidades de estos NNA. En este último rubro, la LGE puede llegar a ser contraria a la LGDNNA, pues tiene un enfoque ambiguo, respecto de NNA con discapacidad, que no contempla las acciones afirmativas, el principio de participación plena ni el respeto a la diferencia, entre otros.

» **Código Civil Federal (ccf):** la legislación en materia familiar compete a las entidades federativas. En este sentido el Código Civil Federal tiene un ámbito de aplicación limitada y las reformas no se traducen automáticamente en ley vigente para todo el territorio nacional. Sin embargo, la armonización legislativa es importante no solo por ser ley vigente, sino porque también constituye, en muchas ocasiones, un modelo para los códigos locales.

La LGDNNA introduce una visión nueva sobre las relaciones entre NNA y sus cuidadores. En primer lugar, termina con esa distinción que subyace en la materia familiar entre NNA cuidados por sus padres y NNA que están a cargo de otras personas. A lo largo de todo el texto legal se hace referencia a “quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia”, incluyendo así cualquier vínculo entre el NNA y su cuidador o cuidadora. Por otra parte, hay una visión distinta



de los derechos y obligaciones derivados de este tipo de relaciones, especialmente de la patria potestad. La LGDNNA coloca a NNA como titulares de derechos que deben ser garantizados en el ámbito familiar. Esta nueva visión debe ser incorporada al CCF y a los códigos locales, en concreto, las obligaciones contenidas en el título tercero. Otra importante armonización es necesaria en materia de filiación, pues el artículo 21 establece que “ante la negativa de la prueba de paternidad o maternidad, la autoridad competente, salvo prueba en contrario, presumirá que es el padre o la madre, respectivamente”.

Otra importante transformación se da respecto de NNA sin cuidado parental, pues la LGDNNA introduce una mirada distinta. Se reconoce el derecho de NNA a vivir en familia y, desde esa perspectiva, se desarrolla una serie de disposiciones para garantizarlo que incluyen las medidas para evitar la separación de la familia, así como aquellas que deben adoptarse cuando

esta separación sea necesaria en atención al interés superior del NNA, tales como modalidades alternativas de cuidado, colocación en familia extensa, familias de acogida temporal, acogimiento residencial o preadoptivo, reunificación familiar y adopción. Lo anterior supone una revisión integral del CCF y de los códigos y leyes locales para reconocer y garantizar los derechos vinculados al derecho a vivir en familia contemplado en la LGDNNA.

Finalmente, es necesario transformar la visión de NNA como incapaces en el CCF y en los códigos y leyes locales. El artículo 23 del CCF señala que la minoría de edad constituye una restricción a la personalidad jurídica, mientras que el artículo 450 establece que los “menores de edad” tienen “incapacidad natural y legal”. Esta visión es superada por la LGDNNA, especialmente a partir del principio de autonomía progresiva, que reconoce la capacidad como una condición gradual y el protagonismo de NNA en el ejercicio de sus propios derechos. La fórmula de “incapacidad natural y legal” debe ser eliminada por ser falsa (especialmente en lo que se refiere al supuesto carácter natural de la incapacidad) y contraria a los derechos humanos.

---

---

*Uno de los aspectos que se requiere revisar en la LGE es el relativo al derecho a un ambiente escolar libre de violencia.*

---

Cabe señalar que lo mismo resulta aplicable desde una perspectiva de derechos humanos a las demás personas consideradas como “incapaces” por el CCF, como el estado de interdicción y “demás incapacidades establecidas por la ley”. Ello no supone dar un tratamiento idéntico que puede redundar en perjuicio de la propia persona, sino reconocer la personalidad jurídica y establecer la asistencia necesaria para el ejercicio de los derechos, así como la gradualidad de las capacidades.

En lo que se refiere a la prohibición del castigo corporal, lo más conveniente sería que fuera reconocido por el CCF y los códigos y leyes locales; sin embargo, es claro que en este rubro la LGDNNA es de aplicación directa por lo que, aun sin armonización legislativa, debe entenderse como un derecho vigente en todo el territorio nacional al estar contemplado en el artículo 103 de la LGDNNA.

---

*Es necesario  
transformar la visión  
de NNA como incapaces  
en el CCF y en los códigos  
y leyes locales*

---

En materia procesal, la creación de la figura de la representación originaria y la representación en suplencia (que corresponde a las procuradurías de protección) también tiene importantes repercusiones, pues supone la intervención de la autoridad pública para garantizar los derechos de NNA en los procesos de orden familiar.

» **Ley de Asistencia Social (LAS):** la LAS debe incluir como una de sus finalidades el garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que requieran asistencia social. En el mismo sentido, en el artículo 10 se debe señalar la obligación de garantizar los derechos humanos de los “sujetos de la asistencia social”. Asimismo, debe modificarse el artículo 4, fracción I que remite a la LPD para efecto de definir quiénes son NNA.

Otra modificación importante se refiere a la terminología, se debe sustituir “menores” por NNA. Además, debe incorporarse el acogimiento residencial como un servicio básico de salud en materia de asistencia social, así como la representación en suplencia que corresponderá a las procuradurías adscritas al DIF (artículo 12). En el mismo sentido la LAS debe incluir las obligaciones que corresponden al SNDIF en la relación de competencias, y reconocer a la Procu-

raduría de Protección como la instancia del SNDIF que tiene diversas funciones en relación con la promoción, protección y restitución de derechos de NNA, así como la coordinación con el Sistema Nacional de Protección. Sería conveniente sustituir la denominación del capítulo VIII “Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social” por el nombre “Registro Nacional de Instituciones de Asistencia Social”. En este capítulo podría incluirse el mandato de la LGDNNA de crear el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social para NNA, así como las obligaciones de quienes dirigen o laboran en estos centros cuando tienen como finalidad atender NNA. De igual manera, deberán armonizarse las atribuciones que actualmente tiene la LAS en relación con la supervisión de los centros con las que establece la LGDNNA en el mismo sentido. En este punto es necesario aclarar que la LAS no tiene como destinatarios únicos a NNA, por lo que deberá distinguirse claramente qué atribuciones corresponden a la atención de este grupo.

» **Ley de Migración (LM):** la LM contempla un régimen especial para NNA no acompañados, que incluye el interés superior del niño como un principio en los procedimientos migratorios. Se deben homologar las atribuciones del SNDIF en materia de NNA migrantes, ya que la LM le reconoce atribuciones limitadas y únicamente tratándose de NNA no acompañados. El SNDIF tiene la obligación de brindar la protección prevista por la LGDNNA, incluso antes de que se determine la condición migratoria de NNA. Asimismo, se prevén otras obligaciones de garantía de los derechos para otras autoridades y se definen algunos aspectos relevantes, como las garantías del debido proceso, el derecho a la reunificación familiar, la obligación de habilitar espacios para albergar a los NNA y las características que estos deben tener. De igual manera, se establece la prohibición de devolver a una NNA a su país de origen en caso de que exista algún riesgo. Desde luego, debe interpretarse que la LGDNNA es complementaria de las disposiciones de la LM en el caso de NNA.

» **Ley Federal de Justicia para Adolescentes (LFJA):** el caso de la LFJA es tan particular como lamentable. Se trata de una ley aprobada con un enorme retraso para cumplir con el mandato constitucional del artículo 18, pero aún no vigente y, al parecer, a punto de ser abrogada. En diciembre de 2005 se publicó el artículo 18 constitucional que obligaba a la Federación, los estados y el Distrito Federal a crear sistemas integrales de justicia para los adolescen-

tes en conflicto con la ley penal. El transitorio estableció un plazo para los estados y el Distrito Federal, pero omitió a la Federación. Al día de hoy, todas las entidades federativas cuentan ya con leyes, tribunales y centros de internamiento especializados en funcionamiento. En contraste, la Federación ha aprobado y publicado dos leyes, pero ninguna ha entrado en vigor. En el mes de abril de 2015 se aprobó una reforma constitucional al artículo 18 en materia de justicia para adolescentes con el fin de armonizar la disposición con el nuevo sistema de justicia penal oral y acusatorio. En el mismo dictamen se aprobó también una reforma al artículo 73 constitucional que confiere al Congreso de la Unión la facultad para expedir “la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes que regirá en la República en el orden federal y en el orden común”. Con ello, será sometida a proceso legislativo una ley única en materia de justicia para adolescentes. Mientras tanto, sigue sin existir el Estado de Derecho para las y los adolescentes en materia penal federal, lo cual constituye una violación grave de los derechos humanos de este grupo.

Por otra parte, es preocupante que en la modificación constitucional se haya eliminado la imposición de internamiento solo para conductas calificadas como graves. Esto constituye una grave regresión al sistema tutelar, pues deja al juez un amplio margen de discrecionalidad para imponer medidas privativas de libertad y constituye una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.

La LGDNNA contempla en el capítulo décimo octavo del título segundo el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. El artículo 88 remite a la legislación en materia de justicia para adolescentes para determinar los procesos y medidas que correspondan a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. Puede concluirse entonces que la ausencia de una ley vigente en materia de justicia para adolescentes viola, a partir de la entrada en vigor de la LGDNNA, los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso de los adolescentes en conflicto con la ley penal, independientemente de que se ha producido una vulneración continua a partir de la reforma constitucional de 2005.

» **Ley Federal del Trabajo (LFT):** la LFT requiere una serie de reformas para ser compatible con la reforma de 2014 al artículo 123 constitucional en materia de trabajo de personas menores de edad y con el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, recientemente ratificado por el Estado mexicano. La reforma constitucional estableció la prohibición de utilizar el trabajo de las personas menores de quince años de edad tal como prevé el Convenio 138. Por otra parte, la LGDNNNA contempla en el artículo 47 la obligación de las autoridades para prevenir, atender y sancionar los casos en que NNA se vean afectados por el trabajo antes de los quince años, de acuerdo con la CPEUM. Asimismo, se incluyen diversas disposiciones con el fin de proteger a NNA de la explotación laboral. Por ello es necesario reformar todos aquellos artículos que aún señalan como edad mínima para ser contratado los catorce años. Entre los artículos que aún se refieren a las personas de catorce años podemos identificar los siguientes: artículos 5, 22, 22bis, 23, el título quinto bis (174, 175 bis, 176), 362 y 988.

Por otra parte, sería importante también hacer una revisión a la luz de la LGDNNNA de algunas disposiciones en materia laboral referidas a NNA, especialmente en dos materias: la participación de NNA en negocios familiares y en espectáculos, actividades artísticas, deportivas o científicas.<sup>34</sup>

El artículo 22 bis señala que “Cuando las autoridades del trabajo detecten trabajando a un menor de 14 años fuera del círculo familiar, ordenará que de inmediato cese en sus labores”. Esto quiere decir, en una interpretación *a contrario sensu*, que la LFT permite el trabajo de NNA menores de catorce años cuando sea dentro del círculo fa-

---

---

*Sigue sin existir el Estado de Derecho para las y los adolescentes en materia penal federal, lo cual constituye una violación grave de los derechos humanos de este grupo*

---

---

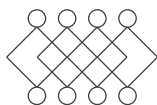
34 Los artículos 22 bis y 175 bis fueron parte de la llamada “Reforma laboral” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

miliar, que el mismo artículo define como “los parientes del menor, por consanguinidad, ascendientes o colaterales; hasta el segundo grado”. Por su parte, el artículo 352 establece que “No se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta Ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad”.

El artículo 175 bis establece que no se considera trabajo para las personas menores de catorce años: “las actividades que bajo la supervisión, el cuidado y la responsabilidad de los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, realicen los menores de catorce años relacionadas con la creación artística, el desarrollo científico, deportivo o de talento, la ejecución musical o la interpretación artística en cualquiera de sus manifestaciones” y establece una serie de reglas para ello, como contar con la autorización de quienes ejercen la patria potestad, respetar los derechos contenidos en la CPEUM, en las leyes y en los tratados internacionales, no interferir con su educación y esparcimiento ni atentar contra su integridad física o salud y recibir una remuneración igual a la que recibiría una persona mayor de catorce años y menor de dieciséis.

Las disposiciones mencionadas no toman en consideración algunos derechos reconocidos en la LGDNNA, como los derechos al juego, a la participación, a la integridad personal, entre otros. Habría que incluir como una condicionante de la participación de NNA en negocios familiares y espectáculos u otras actividades el respeto integral de los derechos reconocidos en la LGDNNA.

» **Ley de Juventud:** desde hace algunos años se discute la necesidad de tener una ley de derechos de la juventud dirigida a las personas entre 12 y 29 años de edad. Una franja de los destinatarios de esta ley coincide con los de la LGDNNA, por lo que es necesario cuidar la coherencia entre ambas leyes. En la actualidad está en vigor la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (Limjuve), dirigida a la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años. Como su nombre lo indica, la Limjuve tiene como finalidad normar la organización y operación del Instituto y no contiene propiamente un catálogo de derechos humanos de las y los jóvenes.



# 7

## REFLEXIONES FINALES

**S**in duda alguna, la LGDNNA constituye un hito en el ámbito de los derechos de NNA en México, particularmente en lo que se refiere a la creación de instituciones para garantizar estos derechos. A través de las instituciones que deben ser creadas a partir de la ley, en concreto los sistemas de protección integral y sus secretarías ejecutivas, así como las procuradurías de protección —en los niveles nacional, estatal y municipal—, por primera vez en la historia las personas menores de edad contarán con los medios necesarios para la garantía de sus derechos humanos. Su conformación constituye, sin duda, un reto importante: el mandato de la ley es un paso indispensable.

Como quedó claramente ilustrado en el cuadro comparativo, la LGDNNA no solo recoge adecuadamente los derechos humanos de la CDN, sino que, en muchos casos, va más allá: desarrolla y amplía los derechos, y establece las obligaciones correlativas, así como mecanismos para su garantía. Otro avance significativo en relación con la legislación precedente es que se evita la utilización de verbos pasivos y programáticos y se establecen atribuciones, funciones y competencias bien delimitadas.

Sin embargo, aún quedan importantes desafíos que deben ser abordados en los próximos años para lograr la garantía plena de los derechos humanos y el pleno reconocimiento de NNA como sujetos jurídicos:

**a)** En primer lugar, es necesario trabajar en la accesibilidad de los mecanismos de garantía, restitución y reparación de los derechos. Esto quiere decir que NNA deberían poder hacer valer los derechos por sí mismos. Para ello es necesario, en primera instancia, una formación sobre los derechos y los medios para tener acceso a su protección, restitución y reparación. Son las instituciones las que deben acercarse a NNA y no esperar a que estos lo hagan. Para ello, es necesaria una transformación profunda de nuestro sistema político y jurídico y la manera de mirar a NNA.

**b)** Otro punto nodal, derivado de nuestra organización federal, es la aprobación de leyes y la creación de los sistemas y procuradurías en las entidades federativas y municipios. Es necesario entender, además, que la armonización legislativa no concluye con la creación de leyes estatales y en el Distrito Federal, sino que debe traducirse en una revisión y modificación transversal de toda la legislación estatal y municipal desde el enfoque que impone la nueva ley. Esto supone una agenda a largo plazo, compleja pero indispensable.

**c)** En el ámbito federal debe darse también una armonización legislativa transversal, que supone la revisión y modificación de todas las leyes que resulten incompatibles con la visión de derechos humanos de NNA que introduce la LGDNNA.

**d)** Otro importante desafío radica en la incorporación de los criterios de interpretación de los derechos, en particular aquellos emitidos por el Comité de los Derechos del Niño, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta incorporación debería impactar de manera transversal al Estado, tanto en lo que se refiere a las decisiones políticas como a la actividad legislativa y jurisdiccional, la participación, etcétera. Para ello, es necesario también profundizar en el análisis de la LGDNNA, así como en el de su aplicación.

**e)** También es importante señalar en este rubro aquellos temas que se omitieron en la LGDNNA o quedaron insuficientemente protegidos: las libertades, especialmente el derecho a intervenir en todos los asuntos que los afectan, el derecho a no ser sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la protección contra



participación en conflictos armados y diversos aspectos relacionados con el derecho a la reunificación familiar, tanto de NNA migrantes como nacionales. También se advierte la necesidad de una prohibición explícita respecto del castigo corporal o la adopción entre particulares, pues si bien pueden desprenderse de una interpretación de la LGDNNA, requerirían una mayor contundencia al tratarse de prácticas normalizadas y abiertamente violatorias de los derechos de NNA.

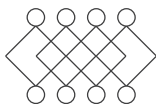
**e)** Un tema que constituye una deuda histórica se refiere a NNA privados de cuidado parental, sin duda uno de los sectores más invisibles y vulnerados de la sociedad; aunque la LGDNNA representa un avance significativo, es a todas luces insuficiente. Es necesario insistir en la armonización de la ley y las instituciones con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de Naciones Unidas, especialmente en los siguientes puntos:

- » La prohibición de la institucionalización a niñas y niños menores de tres años.
- » La creación de un sistema de cuidados alternativos que incluya varias modalidades de acogimiento, de tal modo que su modalidad residencial sea realmente utilizada como último recurso.
- » La incorporación de los principios de idoneidad y necesidad.
- » La aplicación del ISN a las modalidades alternativas de cuidado.
- » Establecer un programa de desinstitucionalización.
- » Prever políticas para la reintegración familiar.

Se entiende desde luego que, al estar reconocidos en la CDN, los derechos cuentan ya con una protección constitucional; sin embargo, al no estar recogidos en la LGDNNA, se dificulta su justiciabilidad. De ahí la importancia de continuar analizando y armonizando la LGDNNA, con el fin último de hacer realidad el Estado de Derecho para NNA en México.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

- CCF: Código Civil Federal  
CDN: Convención sobre los Derechos del Niño  
CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos  
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social  
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
LAS: Ley de Asistencia Social  
LFT: Ley Federal del Trabajo  
LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes  
LGE: Ley General de Educación  
Limjuve: Ley del Instituto Mexicano de la Juventud  
LPD: Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes  
NNA: niñas, niños y adolescentes  
OIT: Organización Internacional del Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas  
SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia



# 8

## BIBLIOGRAFÍA

- Belloff, Mary (2004), *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Comité de los Derechos del Niño (1991), *Basic Reference Document*, Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los estados parte con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención, CRC/C/5.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Basic Reference Document*, Panorama general del procedimiento de elaboración de informes, CRC/C/33.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Observación General Núm. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Observaciones finales: México*, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México-Enadis*.
- Díez-Picazo, Luis (1982), “Notas sobre la reforma del Código Civil en materia de patria potestad”, *Anuario de derecho civil*, Madrid, tomo XXXV, fascículo I, enero-marzo.
- Fanlo Cortés, Isabel (comp.) (2004), *Derechos de los niños: una contribución teórica*, México, Fontamara.
- García Méndez, Emilio (2007), *Infancia-adolescencia. De los derechos y de la justicia*, 3a. ed., México, Fontamara.
- González Contró, Mónica (2008), *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- \_\_\_\_\_ (2009), “La Declaración Universal de los Derechos Humanos: una mirada crítica desde los derechos de niños, niñas y adolescentes”, en José Luis Caballero Ochoa (coord.), *La declaración universal de los derechos humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, México, Porrúa, pp. 273-293.
- González Contró, Mónica, Mauricio Padrón Innamorato, Daniel Márquez Gómez y otros (2012), *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF-Nacional), Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- González Contró, Mónica y Mauricio Padrón Innamorato (en prensa) *¿Es el derecho un instrumento para reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes?*
- Hierro, Liborio L. (1994), “La intimidad de los niños: un test para el derecho a la intimidad”, en José Ma. Sauca (ed.), *Problemas actuales de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 377-391.
- Hunt, Lynn (1991), “La vida privada durante la Revolución francesa”, en Phillipe Ariès y Georges Duby (coords.), *Historia de la vida privada* (vol. 7), Madrid, Taurus, pp. 21-51 (Orig: *Histoire de la vie privée*, París, Seuil, 1985).
- Madrazo, Jorge (2006), Comentario al artículo 4 de la Constitución Mexicana en “*Derechos del pueblo mexicano*”, tomo XVI, Porrúa, pp. 144-189.
- O'Donnell, Daniel (2006), “La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación con la familia”, en Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, México, pp. 119-161.

