

## **Armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes\***

### *Premisas...*

El objetivo de la presente contribución es exponer, de manera sencilla, un tema complejo, y que necesita una urgente llamada de atención, por decir lo menos. Me refiero a la armonización normativa en general y, en este caso particular, a la armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Partamos de las cuatro premisas siguientes, que derivan de la reforma constitucional mexicana en materia de derechos humanos del 10 junio de 2011:

1. La armonización normativa es un deber inaplazable de México frente al mandato constitucional en materia de derechos humanos,<sup>1</sup> es decir, y por el tema que presentamos con este trabajo, la armonización normativa civil en materia de

\* Elaborado por Nuria González Martín, investigadora titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigadora nacional, nivel III, Conacyt.

<sup>1</sup> González Pérez, Luis Raúl, en Corte Ríos, Ángeles, *Guía para la armonización normativa de los derechos humanos*, México, CNDH, 2019, p. 13.

reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes es impro-rogable.

2. México ha iniciado un proceso profundo de incorporación y fortalecimiento de los derechos humanos, así como la recepción de sus parámetros universales e interamericanos. Muy particularmente, a raíz de esta reforma constitucional de 2011, en la que otorgó, de manera expresa en su artículo 1o., párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), rango constitucional a los tratados en materia de derechos humanos; además, mandata la aplicación de los principios de interpretación conforme y pro persona, lo cual constituye una obligación de hacer efectivo el contenido de los tratados en cuestión.
3. Si no armonizamos las normas, estamos ante la forma más impune de la violación de los derechos humanos.
4. ¿Cuándo no violo los derechos humanos? Cuando, como Estado: 1. Los promuevo; 2. Los respeto; 3. Los protejo, y 4. Los garantizo.

Con el planteamiento de estas cuatro premisas, sin lugar a dudas, damos paso a la incorporación del denominado bloque constitucional (artículo 1.1, CPEUM) y el control convencional (artículo 1.2, CPEUM):<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nos referimos a lo planteado, bajo nuestra autoría, en González Martín, Nuria, *Derechos de las víctimas desde el bloque constitucional y el control convencional en el trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2020, bloque constitucional, pp. 19-21, y control convencional, pp. 22 y 23. Además, como referencia imprescindible sobre la materia, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2017, especialmente los capítulos XXVII y ss. Asimismo, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.*, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, las voces de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Control de convencionalidad (sede interna)", pp. 236 y ss., así como Manili, Pablo Luís, "Bloque de constitucionalidad y bloque de convencionalidad", pp. 122 y ss.

## Bloque constitucional: interpretación conforme y el principio pro persona

i) Como decimos, a raíz de la denominada reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el contenido de los tratados internacionales deja de ser ley suprema en los términos del artículo 133 constitucional, para formar parte de la Constitución misma. Se trata de una compleja transformación constitucional que coloca a los derechos humanos como centro de la actuación del Estado. De esta manera, el artículo 1o. de la CPEUM otorga rango constitucional a los instrumentos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos.

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

Dentro de un enfoque constitucional tradicional, la Constitución es considerada como una norma cerrada, y cuyo contenido consiste exclusivamente en lo expresamente señalado en la norma. A partir de la transición de un Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho, se desarrolla el concepto de *bloque constitucional*.<sup>3</sup> Lo anterior significa

<sup>3</sup> “Aunque el bloque de constitucionalidad no tenga un significado preciso generalmente aceptado y se considere que tiene gran elasticidad semántica, en términos generales podemos sostener que se trata de una categoría jurídica (un concepto) del derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país; así, el bloque de constitucionalidad parte del supuesto según el cual las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite”. Rodríguez Manzo, Graciela *et al.*, “Bloque de constitucionalidad en México”, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013, pp. 17 y 18: [http://www.pjhidalgo.gob.mx/tsj/unidad\\_genero/descargar/modulos\\_reforma/Reforma%20DH-Mod.2.%20Bloque%20de%20constitucionalidad.pdf](http://www.pjhidalgo.gob.mx/tsj/unidad_genero/descargar/modulos_reforma/Reforma%20DH-Mod.2.%20Bloque%20de%20constitucionalidad.pdf) (consultado el 1o. de abril de 2021).

la concepción de la Constitución ya no como un marco cerrado que contiene en sí todo lo normado, sino como un instrumento abierto, con una cláusula de apertura, que implica que la Constitución se transforma en una fuente de derecho.

De esta manera, la reforma constitucional de 2011 traslada la *jerarquía de norma constitucional a los tratados vinculantes para México y se constituye como parámetro de actuación de las autoridades*.

ii) Por otro lado, el artículo 1o., párrafo 2, de nuestra Constitución, determina que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Este párrafo 2o. resulta sumamente relevante al determinar la *interpretación conforme y el principio pro persona*, lo cual significa que la interpretación que se haga de los derechos humanos debe ser conforme al contenido de los tratados internacionales vinculantes para los Estados, en un *proceso de armonización* y en el que se debe aplicar la norma que tenga un mayor alcance protector a la persona, *pro-homine*.

## Control convencional

El término “control convencional” se ha desarrollado principalmente dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos; pero no es exclusivo de él, ya que también se utiliza el término de manera análoga en otros sistemas de protección.

El documento central del sistema interamericano de protección de derechos humanos es la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho instrumento entró en

vigor el 18 de julio de 1978, fue ratificado por el Estado mexicano el 2 de febrero de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el control convencional es: “Una herramienta que permite a los estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia”.

De esta manera, el control convencional tiene las siguientes características:

- a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias.
- c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte.
- d) Es un control que debe ser realizado *ex officio* por toda autoridad pública.
- e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.

## *Armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*

Con todo este orden de ideas, para poder abordar esta propuesta de evaluación de armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes iniciamos una investigación amplia y compleja, en donde analizamos el grado de armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y en donde tenemos que: 1) los criterios de evaluación parten de veinte principios, obligaciones y derechos de niñas, niños y adolescentes,<sup>4</sup> derivados, por supuesto, del bloque constitucional, y 2) puestas en relación con un total de diez leyes en materia civil de cada una de las 32 entidades federativas y la legislación federal.<sup>5</sup>

La metodología se realizó a partir de un índice de armonización normativa, en donde se valoró si los veinte principios, obligaciones y/o derechos seleccionados (indicadores):

---

<sup>4</sup> 1. Derecho a la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo; 2. Derecho de prioridad; 3. Derecho a la identidad; 4. Derecho a vivir en familia; 5. Derecho a la igualdad sustantiva; 6. Derecho a no ser discriminado; 7. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; 8. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal; 9. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; 10. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; 11. Derecho a la educación; 12. Derecho al descanso y al esparcimiento; 13. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; 14. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información; 15. Derecho de participación; 16. Derecho de asociación y reunión; 17. Derecho a la intimidad; 18. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; 19. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y 20. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

<sup>5</sup> Normativa de las 32 entidades federativas y la federal: 1. Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de los estados; 2. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 3. Código Civil; 4. Ley en materia de adopciones; 5. Ley de Protección a la Familia; 6. Ley sobre el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia; 7. Ley de Integración Social y Productiva de Personas con Discapacidad; 8. Ley de Protección al Migrante; 9. Ley de Educación, y 10. Ley del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (el análisis de diez leyes en 33 contextos hace un aproximado de 330 búsquedas —recordemos que no todos los estados tienen normativa en materia de adopción o migración por poner un ejemplo—).

a) no están mencionados; b) parcialmente mencionados, o c) se contempla en la norma<sup>6</sup> civil mexicana. En cada una de estas tres circunstancias se asignó un valor, si no estaban mencionados, un 0; si estaban parcialmente mencionados, un 1, y si se contemplaba en la norma, un 2. Así, al final, a través de un sistema de puntaje, fue posible obtener los porcentajes de cumplimiento en la armonización de los principios, derechos y obligaciones para con las niñas, niños y adolescentes en México.

Así las cosas, es posible reportar que en ninguna entidad federativa, ni en el ámbito federal, se obtuvo un puntaje del 100% de armonización normativa civil en materia de reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De hecho, el promedio nacional de armonización normativa, que incluye a los 32 estados y la jurisdicción federal, es apenas del 38.5% de avance.

En términos más detallados, ninguna entidad analizada superó el 50% de armonización. En este sentido, cabe destacar que los estados de Oaxaca (48.8%), México (46.5%), Michoacán (46.3%), Tlaxcala (46.0%) y Baja California (45.8%) obtuvieron los índices más altos de armonización, mientras que Yucatán (27.8%), Puebla (30.5%), Morelos (31.3%), Campeche (32.5%) y Baja California Sur (33.8%) fueron los estados con el menor índice de armonización normativa civil en esta materia.

Cifras similares se observan si se analiza la información, ya no en el ámbito espacial, sino a partir de los veinte principios, obligaciones y derechos seleccionados como indicadores. En este caso, resulta que el derecho de las niñas, niños y adolescentes a no ser discriminado

---

<sup>6</sup> En los artículos que se señalan de la normatividad analizada sólo se enuncian los derechos humanos previstos en esta disposición jurídica, omitiendo los recursos normativos necesarios para garantizar su aplicabilidad. Se trata de un primer paso, que requiere su continuación para lograr la efectiva observancia de esos derechos. Es decir, la norma debe garantizar un efecto útil en la promoción, respeto, protección y garantía de los diferentes derechos de niñas, niños y adolescentes, y con ello dar cumplimiento al mandato de armonizar la legislación a la luz de lo establecido en el bloque constitucional.

(45.8%); a la educación (45.8%); a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral (43.0%), y a una vida libre de violencia y a la integridad personal (43.0%) fueron los más armonizados a nivel nacional, mientras que, en el otro extremo, el derecho de asociación y reunión (30.0%); de acceso a las tecnologías de la información y comunicación (31.1%); a la intimidad (32.7%), y los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes (33.8%) fueron los menos reconocidos y armonizados en las legislaciones revisadas.

Finalmente, en cuanto al tipo de normatividad evaluada, se halló que en las 32 entidades federativas y a nivel federal existen leyes que tutelan los derechos de las niñas, niños y adolescentes, lo que se vio reflejado en el porcentaje de armonización de 93.6% con respecto a los veinte indicadores seleccionados. Otro bloque de legislación a resaltar es el relacionado con la educación, que obtuvo un índice de armonización de 56.1% a nivel nacional, y muy de cerca, con 55.3% de armonización, se ubicaron las leyes de protección de los derechos de las personas con discapacidad que se analizaron. En contraposición, la legislación que regula los sistemas integrales de la familia o instituciones similares obtuvo un porcentaje de armonización de apenas 2.7%; mucho se debe a que hay pocas entidades que cuentan con este tipo de leyes, además de que esta clase de legislación sigue teniendo una perspectiva asistencialista, antes que de protección y garantía de derechos. Algo similar sucedió con la legislación en materia de adopción y de protección de la familia, donde pocas entidades contaban con regulaciones normativas, y que obtuvieron 18.8% y 11.6% de porcentaje de armonización, respectivamente.

### *Qué podemos ir concluyendo...*

1. En los artículos que se señalan de la normatividad analizada, y que no hemos mostrado por razones de espacio, sólo se enuncian los derechos humanos previstos en cada uno de los veinte principios, obligaciones/derechos seleccionados,



omitiendo los recursos normativos necesarios para garantizar su aplicabilidad. Se trata de un primer paso, que requiere su continuación para lograr la efectiva observancia de esos derechos. Es decir, la norma debe garantizar un efecto útil en la promoción, respeto, protección y garantía de los diferentes derechos de niñas, niños y adolescentes, y con ello dar cumplimiento al mandato de armonizar la legislación a la luz de lo establecido en el bloque constitucional.

2. Como sabemos,

...no basta integrar los derechos humanos con un enfoque sumatorio externo y exclusivamente formal, un “copiar” “pegar”. La real incorporación de los derechos humanos exige conocer y usar el Sistema Universal y los Sistemas Regionales de protección, así como la transformación del propio orden jurídico y de la integración del bloque constitucional, además de contar con las competencias para aplicar sistemáticamente el nuevo paradigma de derechos humanos en el propio orden jurídico con carácter transversal en todo el trabajo parlamentario.<sup>7</sup>

3. Hacemos una llamada de atención, a diez años de la reforma en comento, por el bajo nivel de armonización normativa que ronda, a nivel nacional, si bien nos va, por el 38.5%.
4. En ningún caso pudo reportarse el 100% de armonización normativa en materia civil. Las entidades que alcanzaron mayores índices de armonización casi llegaron al 50%. Lo mismo sucede con el tipo de derechos que se encuentran armonizados a nivel nacional; ninguno llega al 50% de armonización. Pero donde más se refleja esta disparidad es en el tipo de leyes relacionadas con la materia civil que no contienen o contienen referencias muy limitadas al respecto; se trata principalmente de los códigos civiles, las leyes que protegen a las personas migrantes, las leyes

---

<sup>7</sup> Guzar Jaidar, Laura, *op. cit.*, *supra*, p. 18.

de adopción, la legislación que protege a la familia y la normativa de los sistemas integrales de protección de la familia.

5. Como vemos, y conforme a la información que hemos podido analizar hasta diciembre/enero 2020-2021, la armonización normativa de los derechos humanos en México no es muy alentadora, y por ello es urgente e inaplazable que las y los legisladores, tanto en el orden federal como en el local, den cumplimiento a la armonización en comento, a partir de los contenidos normativos del marco de derechos humanos, conforme al bloque constitucional y el control convencional. Dar vigencia al respeto o la no violación de los derechos humanos comienza por su armonización legislativa, para, tal como expresamos en líneas anteriores, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos conforme lo mandata nuestra carta magna. Dicha armonización es condición de legitimidad y del carácter democrático de México,<sup>8</sup> obligaciones del Estado en donde los criterios para la realización del derecho pasan por los de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y siempre con principios de aplicación transversal, *v. gr.* igualdad y no discriminación, perspectiva de género, mecanismos de exigibilidad, entre otros.

---

<sup>8</sup> González Pérez, Luis Raúl, *op. cit.*, *supra*, p. 13.