

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: LA EVOLUCIÓN DE SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL COMO PERSONAS

Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La evolución de los derechos de niñas y niños en la Constitución mexicana.* III. *Los derechos de niñas y niños desde las percepciones sociales.* IV. *2014: un punto de inflexión.* V. *La agenda a futuro.*

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento constitucional de los derechos que corresponden a las personas menores de edad es relativamente reciente y aún insuficiente, por muchas y variadas razones que se expondrán en este ensayo. Este fenómeno no es exclusivo de México, aunque ciertamente en nuestra centenaria Constitución no se ha logrado una redacción específica que cumpla con los estándares internacionales en la materia. Es plausible afirmar que se ha escatimado en reconocer plenamente a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos humanos, lo que supone, a partir del principio de universalidad, su reconocimiento como personas. Si bien esta situación no se ha presentado únicamente en el caso de las personas menores de edad, pues otros grupos sociales —como las mujeres— también han enfrentado fuertes dificultades en el reconocimiento de los derechos, en el caso de niñas y niños esta exclusión sigue vigente, tanto en el texto constitucional como en la eficacia de los derechos humanos.

El texto original de 1917 no contenía mención alguna sobre las personas menores de edad. Ello no resulta del todo extraño, pues, en primer lugar, no se había extendido aún la idea de la universalidad de los derechos humanos, aunque ciertamente el texto establecía claramente: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías individuales que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que ella misma establece”. En los artículos subsecuentes se enunciaba un catálogo de derechos

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

(entonces garantías individuales) que claramente excluían a las personas menores de edad, como la libertad de profesión, la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar escritos, el derecho de petición, la libertad de asociación, el derecho a poseer armas, la libertad de tránsito, por mencionar algunos. Solamente se distinguía, al igual que hoy, a los ciudadanos como aquellos mexicanos que hubieran cumplido “dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son”. La calidad de ciudadanos se vinculaba, en el artículo 35, con el derecho al voto. Cabe destacar que estos artículos han permanecido prácticamente intactos en los 100 años de vida constitucional. Parece ser entonces que las niñas y los niños se consideraban “naturalmente” excluidos de la tutela constitucional de las garantías individuales.

Algo análogo ocurría con las mujeres y los derechos políticos. El artículo 30 establecía quienes eran mexicanos. La calidad de mexicano podía ser adquirida por nacimiento o por naturalización. Los primeros eran aquellos que nacieran de padres mexicanos o aquellos nacidos en el territorio nacional, mientras que los mexicanos por naturalización eran aquellos que optaban por la nacionalidad mexicana bajo algunos supuestos. El artículo 35 establecía que eran ciudadanos de la República aquellos que, teniendo la calidad de mexicanos, reunieran los siguientes requisitos: la edad —ya mencionada— y tener un modo honesto de vivir. A la calidad de ciudadano se vinculaba —como ya se dijo— el derecho al voto. Es decir, el único requerimiento necesario para tener el derecho al voto —desde una interpretación literal del artículo— era la calidad de mexicano y la edad, por lo tanto las mujeres que cumplieran con ambos requisitos deberían haber sido titulares del derecho al voto.

Es ampliamente sabido que esto no fue así, pues fue necesaria una reforma constitucional al mencionado artículo 34 que reconociera explícitamente que se refería a varones y mujeres, para que las últimas pudieran ejercer el derecho al sufragio. Una explicación plausible a esta realidad de las primeras décadas del siglo XX en México se vincula con las percepciones sociales sobre las mujeres, la ciudadanía y los derechos políticos.

Los estudios sobre la evolución de los derechos de las mujeres muestran que, durante siglos, se consideró que por “naturaleza” las mujeres solamente estaban interesadas y capacitadas para desempeñar las actividades dentro del ámbito de lo “privado”. Derivada en buena medida de la capacidad para la maternidad biológica, las mujeres fueron confinadas a las labores de cuidado, manteniéndose ajenas al espacio público y a la toma de decisiones políticas que correspondían en exclusiva a los varones. Es por ello que no se interpretaba que tenían el derecho al sufragio, pese a que el texto constitucional no lo reservaba expresamente a los varones.

Lo anterior muestra, en mi opinión, como en muchas ocasiones, las percepciones sociales condicionan el ejercicio del derecho. Algo similar ocurrió, y sigue ocurriendo, con las niñas y los niños. Se asume como “natural” y evidente que deben ser excluidos del ejercicio de ciertos derechos, aunque ello no se desprenda del texto legal o constitucional.

Hay que resaltar que esto no es exclusivo de nuestro texto constitucional, sino que se extiende a los instrumentos internacionales que consagran derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: LA EVOLUCIÓN DE SU RECONOCIMIENTO...

de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no mencionan expresamente que la titularidad y ejercicio de los derechos está condicionado por la edad. Se limitan a reconocer la universalidad de los derechos para todas las personas. Sin embargo, una buena parte de los derechos recogidos en estos instrumentos internacionales están reservados a las personas mayores de edad o requieren de ciertas condiciones para su ejercicio en el caso de niñas y niños. Esto deriva, presumiblemente, de la forma en que socialmente se ha concebido a la infancia. Es por ello que la evolución de los derechos de este grupo social se ha dirigido hacia el reconocimiento de derechos específicos. En el caso de la Constitución mexicana este proceso ha sido errático.

Una de las características de este tipo de procesos es que, cuando la negación de los derechos deriva de condiciones que se perciben como autoevidentes, resulta más difícil su modificación. En este sentido, es más sencillo proponer una transformación cuando hay una formulación expresa abiertamente autoritaria y restrictiva de los derechos, pues se puede construir una argumentación sobre la base de lo que está reconocido. Es decir, se puede poner en evidencia, por difícil que sea, el rasgo injusto de una norma que excluye a ciertas personas. Cuando esta restricción se da por sentada, no hay base sobre la que formular una argumentación, es algo que ni siquiera se ve. Por ello hay que comenzar por construir el discurso y a los sujetos mismos. Esto mismo ocurrió, como ya se dijo, en el caso de las mujeres. Esta tarea es ardua, pues incluso es considerada como ridícula y poco relevante. No hay debate porque no hay sujetos. Es necesaria entonces la labor de visibilización.

Otro de los obstáculos en este tipo de procesos es la simplificación que conduce, por un lado, a que todo mundo parece comprender el problema y, por el otro, a que exista un aparente acuerdo. Lo primero sucede en este caso con algunos expertos en derechos humanos, que no asumen que el reconocimiento de los niños y las niñas como titulares de derechos humanos entraña tensiones de fondo entre la concepción liberal de los derechos y el atribuirlos a las personas menores de edad. En el segundo caso, hay un discurso políticamente correcto que acepta los derechos de los niños, pero carente de un sustento teórico, justamente por no hacerse cargo de los problemas que entraña la universalidad de los derechos tal como la concebimos hoy en día en los tratados internacionales y en el texto constitucional. Esto conlleva a que el discurso no pueda aplicarse en la realidad.

II. LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El texto constitucional de 1917 contemplaba la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años concurrieran a las escuelas para recibir educación primaria. Más allá de este deber, no se hacía mención de las personas menores de edad. Fue hasta 1980, que se reforma al artículo 4o. constitucional para establecer el deber de los padres de *preservar el derecho de los menores a la satisfacción*

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

de sus necesidades y a la salud física y mental. Dicha reforma constitucional se dio a partir de la declaración de Naciones Unidas de considerar el año 1979 como el “Año Internacional del Niño”. Esta declaratoria deriva de una preocupación por las situaciones de los niños en el mundo, que llevó a la Asamblea General de Naciones Unidas a promover que los Estados sometieran a revisión los programas destinados a la infancia y a fortalecer al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). En ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU integra el grupo de trabajo para redactar la Convención sobre los Derechos del Niño, que sería aprobada diez años después. La iniciativa era originalmente de Polonia, que había propuesto, un año antes, crear un instrumento jurídicamente vinculante que protegiera los derechos de los niños.

Aunque pudiera parecer a primera vista que México fue acorde con los acontecimientos a nivel internacional, esto no fue necesariamente así por varias razones. En primer lugar, en el ámbito internacional existían ya documentos que reconocían derechos del niño que, pese a no ser tratados internacionales, sí contenían orientaciones para dar una cierta protección jurídica a este grupo de población desde un incipiente enfoque de derechos. Es el caso de la Declaración sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. En este documento se reconocen diez principios que derivan de los derechos del niño: 1) Reconocimiento de todos los derechos sin discriminación; 2) Derecho a una protección especial e interés superior del niño como consideración principal en la promulgación de leyes; 3) Derecho al nombre y nacionalidad; 4) Derecho a la seguridad social, salud, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos; 5) Derechos de los niños con discapacidad o con necesidades especiales; 6) Derecho a ser cuidado por sus padres y derechos de los niños sin cuidados parentales; 7) Derecho a la educación y derecho al juego y recreación; 8) Derecho a tener atención prioritaria; 9) Derecho a la protección contra la explotación y el trabajo antes de la edad mínima permitida; y 10) Derecho contra prácticas discriminatorias y a la educación para la paz.

Cabe mencionar que hay un antecedente previo a la Declaración de 1959 que se dio en el contexto de la Sociedad de Naciones. Se trata de la Declaración de Ginebra de 1924, en la que se reconocen por primera vez derechos específicos para niñas y niños.

Por otra parte, la visión que adoptó México fue muy lejana a la que se asumió en el ámbito internacional pues, lejos de reconocer a los niños como titulares de derechos, estableció una serie de deberes para los padres, confirmando así una visión de los mismos como sujetos del derecho privado, como puede advertirse cuando contrastamos el texto constitucional del artículo 4o. con los principios recogidos en la Declaración. Algo similar ocurrió con las reformas posteriores en la materia.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, tras diez años de discusión. El documento consta de 54 artículos en los que se recoge un amplio catálogo de derechos del niño, que se han agrupados en los siguientes rubros: medidas generales de aplicación; derechos civiles y libertades; entorno familiar y otro tipo de tutela; salud

básica y bienestar; educación, esparcimiento y actividades culturales; y medidas especiales de protección.¹

Una de las obligaciones establecidas por la Convención a los Estados Partes fue la de adoptar *todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos*, de tal manera que, México, al ratificar el instrumento internacional, tenía la obligación de adecuar su marco normativo. Pese a este deber claramente definido, no fue sino hasta 2000 que nuestro país modificó el texto constitucional para incluir por primera vez a las niñas y niños en el artículo 4. Pese a que la reforma significó un avance, la redacción distó mucho de recoger los contenidos del tratado internacional. Se adicionaron al artículo 4o. los siguientes párrafos:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

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

Pese a la aparición de niñas y niños en la Constitución, la realidad es que ésta refleja de manera muy pobre la Convención, en tanto se limita a recoger algunos derechos a la satisfacción de ciertas necesidades. En contraste, el tratado contempla una amplia variedad de prerrogativas que integran un sólido marco jurídico para el reconocimiento de niñas y niños como personas. No puede negarse, empero, que la reforma constituyó un avance en relación con la redacción anterior y con la ausencia de las niñas y niños en una buena parte de la historia constitucional.

Con la reforma constitucional se publicó también la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que tenía como objetivo reglamentar los derechos del artículo 4o. A lo largo de los años siguientes se publicaron leyes en la materia en los estados y el entonces Distrito Federal, sin embargo, estas leyes no fueron acompañadas de una transformación institucional sustantiva, que garantizara los nuevos derechos.

El 12 de octubre de 2011 se publicó una nueva reforma al artículo 4o., junto con la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73. Mediante éstas se incorporó al texto constitucional el principio del “interés superior de la niñez” y se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de derechos de la infancia con el fin de establecer la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Cabe señalar que en junio de ese mismo año se había publicado la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que reconoce en el artículo 1o. la jerarquía constitucional de los derechos reconocidos en tratados internacionales.

¹ 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.

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

La evolución del artículo 4o. es muestra del errático proceso del reconocimiento de los derechos de las niñas y los niños en México. Por una parte, se reconocen los avances que se reflejan con las reformas constitucionales, sin embargo, éstos también reflejan la falta de una adecuada comprensión de la naturaleza de estos derechos y de la importancia de su adecuada integración en el texto de nuestra carta magna.

Durante la mayor parte del siglo XX la Constitución no recogió los derechos de las personas menores de dieciocho años de edad, presumiblemente porque había una idea extendida de que no era necesario, como parecen mostrar algunos datos sobre percepciones sociales que se abordarán más adelante. Con la reforma de 1980 irrumpe tímidamente en nuestra norma fundamental los identificados como *menores*, destinatarios de los deberes de los padres.

En 2000 aparece un nuevo lenguaje, el de las niñas, y los niños y se les visibiliza como titulares de algunos derechos que eran mucho más limitativos que los recogidos en el derecho internacional.

La reforma de 2011 es, en contraste, desconcertante. La inclusión de los principios rectores de la Convención había sido una demanda histórica de los especialistas y de los activistas en la materia, sin embargo, la redacción del artículo 4o. fue desafortunada.

En primer lugar, porque los principios rectores de la Convención son cuatro, según el Comité de los Derechos del Niño:² no discriminación, interés superior, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, y respeto a los puntos de vista del niño.³ Aunque ciertamente el interés superior del niño es el más utilizado y desarrollado, especialmente en el ámbito judicial, no hay una justificación para privilegiar un principio sobre los otros en el texto constitucional.

En segundo lugar, la reforma muestra una preocupante incompreensión de los efectos del artículo 1o. en relación con la naturaleza de los derechos consagrados en los párrafos 8, 9 y 10 del artículo 4o. El artículo 1o. incorpora los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por México a la protección constitucional. Por esta razón, al ser un tratado de derechos humanos, la Convención, con sus cuatro principios, estaba incluida ya en la Constitución. Al ser el derecho internacional mucho más protector, el artículo 4o. quedaba como una reminiscencia histórica, con una enumeración ya rebasada de los derechos. Tal parece que el constituyente no lo interpretó de esta manera, develando una confusión sobre el carácter de derechos humanos de las niñas y los niños.

Sin embargo, no todo es negativo, pues la reforma al artículo 73 dio pie a la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y, con ésta, a la creación de una nueva institucionalidad a favor de los derechos de la infancia.

² El Comité de los Derechos del Niño es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención por parte de los Estados. Está contemplado en el artículo 43 del tratado internacional.

³ Comité de los Derechos del Niño (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).

III. LOS DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS DESDE LAS PERCEPCIONES SOCIALES

Otro aspecto clave en materia de derechos de niñas y niños tiene que ver con las percepciones sociales sobre el tema. Ello es relevante por varias razones: en primer lugar porque hay una fuerte vinculación entre la posibilidad de ejercer los derechos y las visiones de cierto grupo social, como ocurrió en el caso de las mujeres. En esta línea puede afirmarse la interrelación entre las percepciones sociales y el derecho. Por una parte, el derecho deriva de las percepciones sociales, pero al mismo tiempo puede tener como finalidad modificar prácticas sociales, por ejemplo, en los casos de discriminación. Sin embargo, la simple creación de una norma jurídica no modifica la realidad social, sino que requiere de acciones encaminadas a transformar la actuación de las personas. En el caso de los derechos humanos esta relación es clara.

En el caso de las niñas y niños esta relación es aún más determinante, pues tanto por su condición de desarrollo como por la incapacidad jurídica que el derecho les atribuye, requieren necesariamente de una mediación frente al sistema jurídico. Tradicionalmente esta representación les ha sido atribuida a los padres a través de la figura de la patria potestad. Esto los convierte en actores fundamentales en el ejercicio de los derechos humanos de niñas y niños.

Ha sido precisamente la configuración de las relaciones familiares la que ha dibujado el tratamiento jurídico hacia la infancia. En la mayoría de los países —y México no es la excepción— se atribuye a los progenitores el poder sobre las decisiones de las hijas e hijos menores de edad, desde hace muchos siglos. Esta forma de regular las relaciones familiares hunde sus raíces en las percepciones sociales. De esta manera tenemos un escenario de compleja resolución: los instrumentos internacionales, la Constitución y las leyes reconocen a niñas y niños como titulares de derechos, pero para hacerlos efectivos éstos dependen de sus padres o tutores. Los padres o tutores se resisten a reconocer a los niños como titulares de derechos, de tal manera que no permiten su ejercicio y no acompañan esta representación.

Por otra parte tenemos situaciones en donde son los propios padres o familiares quienes vulneran los derechos de la niña o el niño, como sucede claramente en los casos de violencia familiar.

Los resultados de algunas encuestas corroboran esta afirmación. En la encuesta sobre niños y jóvenes de “Los mexicanos vistos por sí mismos”,⁴ se preguntó a las personas qué derechos debían tener las niñas y los niños. Sólo el 65.9% respondió que deben tener los derechos que les da la ley, mientras que el 26% opina que deben tener los derechos que sus padres les quieran dar. Un 5.3% piensa que no tienen derechos por ser menores de edad. Estas cifras muestran con meridiana claridad las enormes dificultades que han enfrentado

Para comprender mejor este tema pongamos como ejemplo el maltrato infantil: desde hace algunos años hay un marco jurídico —aunque incipiente y poco claro—

⁴ *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes*, México, UNAM, 2015.

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

para proteger a las personas de la violencia familiar. En algunos códigos penales está tipificada como delito,⁵ además de estar regulada en diversos tratados internacionales, entre ellos la Convención. Por otra parte, el llamado “derecho de corrección”, que se interpretaba como la posibilidad de ejercer violencia hacia las hijas y los hijos, fue desapareciendo en las últimas décadas del siglo XX de los códigos civiles. Pese a las reformas legales mencionadas, el maltrato infantil en la familia está lejos de ser erradicado como herramienta para la educación de los niños.

Pese al avance legislativo sigue existiendo una gran aceptación de la violencia física dentro del ámbito familiar. En la encuesta antes mencionada, el 40% de las personas considera que se justifica pegarle a un niño cuando se porta mal, el 25.3% cuando es necesario para educarlo e incluso un 11.6% acepta que se puede pegar a un niño cuando el papá o la mamá está enojado. Tan sólo un 13.4% considera que nunca debe golpearse a un niño.

Si tenemos en cuenta que, además, los progenitores son los representantes legales del niño, se evidencia lo crítico de la situación. Parece entonces que quienes pueden ser los principales vulneradores de derechos son, además, quienes tienen la obligación, según el artículo 4o. constitucional, de garantizar sus derechos y hacerlos valer ante la autoridad.

La obligación del Estado sería asegurar mecanismos para que, en los casos de vulneración de los derechos en el ámbito familiar, éstos fueran restituidos, de acuerdo con los tratados internacionales. Sin embargo, la capacidad para dar respuesta en estos casos es muy limitada. En primer lugar porque no había una autoridad con un mandato claro en la materia. Los sistemas DIF, a quienes se ha atribuido funciones en este rubro, diferían en sus diseños, capacidad y funcionamiento, al ser el derecho de familia competencia local. Por otra parte, tampoco esta instancia de gobierno cuenta con la estructura y recursos necesarios para dar atención a los casos de maltrato dentro de las familias. Otro problema importante es el hecho de que no existen mecanismos accesibles para detectar y dar atención a los casos de violencia.

Esta situación quedó dramáticamente revelada en los últimos años. Al carecer de capacidad institucional, el DIF —y otras instancias de gobierno— canalizaba a las niñas y los niños separados de sus padres por cualquier motivo a instituciones privadas, sobre las cuales no tenía una verdadera supervisión. Estas condiciones fueron las que posibilitaron que las personas menores de edad fueran lamentables protagonistas de escándalos como los de Casitas del Sur⁶ o de Mamá

⁵ Código Penal Federal. Artículo 343 bis. Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, concubinato, o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.

⁶ El caso de “Casitas del Sur” se dio a conocer en 2008, cuando una abuela denuncia la desaparición de su nieta de este albergue ubicado en la Ciudad de México. La institución era administrada por una asociación religiosa, a la cual la PGJDF canalizaba a niñas y niños vinculados con alguna averiguación previa. A raíz del caso concreto se dio a conocer la desaparición de más niños internados en el albergue y la presunta implicación en tráfico de menores por parte de personas relacionadas con la institución.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: LA EVOLUCIÓN DE SU RECONOCIMIENTO...

Rosa,⁷ por mencionar aquellos que salieron a la luz pública. En ambos casos se trataba de instituciones que atendían a niñas y niños en condición de abandono, muchos de ellos remitidos por las autoridades para su cuidado. El Estado incumple así con la obligación de garantizar al niño el derecho a vivir en familia y, mucho peor, los pone en situación de riesgo de maltrato, explotación e incluso trata de personas. Es decir, vulnera a quienes ya se han visto vulnerados.

El esquema de canalización a instituciones privadas ha sido la constante en México. No hay duda de que muchas de estas organizaciones o personas, incluso las que se han visto envueltas en escándalos, han tenido un origen altruista y solidario, que ha derivado con el paso de los años en las condiciones ya conocidas. Sin embargo, hay que dejar claro que se trata de una obligación irrenunciable del Estado que ha incumplido durante largos años. Esta visión no es conocida tampoco por el imaginario social, pues los debates cuando las condiciones de algunos albergues han salido a la luz pública, se han centrado en las personas responsables de las organizaciones y no se advierte una exigencia de que sea a el Estado quien asuma esta función que ha delegado a particulares, en la mayoría de los casos también sin apoyo alguno.

Es importante hacer notar que lo anterior se ve agravado por una imagen social privatizada de la familia. Esto significa que las personas suelen ver a la familia como un espacio privado en donde los progenitores pueden decidir el tipo de trato que quieren dar a sus hijos y la forma de educarlos. Una respuesta que no nos sorprendería recibir si interviniéramos ante una situación de violencia es: “es mi hijo”. Esta reacción esperada, así como la visión sobre la titularidad de los derechos de la que hablamos —“los niños tienen los derechos que sus padres les quieran dar”— muestra que aún existen fuertes resistencias a aceptar que los niños y niñas *ya* son titulares de derechos.

El resultado es la tormenta perfecta: un marco jurídico relativamente bueno, pero un entorno social que no identifica estos derechos por quienes tienen el deber de respetarlos y hacerlos cumplir con una gran debilidad institucional. La realidad es que la ley, en la mayoría de las ocasiones, es letra muerta para millones de niñas y niños en este país y su calidad de personas no se ve reconocida.

Es aquí donde cobra especial relevancia el tema de la presencia del Estado como garante de los derechos de las niñas y niños a través de un diseño institucional adecuado, que hasta hace muy poco tiempo fue extremadamente precario en nuestro país.

IV. 2014: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

En septiembre de 2014 fue 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

⁷ Rosa Verduzco, conocida como “Mamá Rosa” dirigía el albergue “La gran familia” ubicado en Zamora, Michoacán. Tras varias denuncias, la policía y el ejército intervinieron en la institución, en donde encontraron condiciones deplorables de las personas internas en el albergue.

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

la Constitución, una iniciativa para trámite preferente al Presidente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la reforma aprobada en 2011 al artículo 73. La iniciativa detonó un interesante y amplio proceso de discusión, que culminó con la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes el 6 de noviembre de 2014 y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre del mismo año.

La ley consta de 154 artículos organizados en seis títulos: De las disposiciones generales; De los derechos de niñas, niños y adolescentes; De las obligaciones; De la protección de niñas, niños y adolescentes; De la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes; y De las infracciones administrativas.

La importancia de la ley radica en que, por primera vez en la historia de nuestro país, se reconoce a las personas menores de edad no sólo un amplio catálogo de derechos acorde con los tratados internacionales, sino que, además, se crean las instituciones que tienen como función garantizar el cumplimiento de los derechos. La 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. El artículo 125 prevé la creación del 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 y comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones) y sociedad civil, así como niñas y niños 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. Se contempla la creación de sistemas estatales y municipales.

Por otra parte, el artículo 121 prevé la creación de una Procuraduría de Protección dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, 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, según lo establece la propia ley.

V. LA AGENDA A FUTURO

El reconocimiento y garantía de los derechos de niñas y niños ha sido lento y tortuoso. Nuestro marco constitucional sigue siendo insuficiente e incoherente, pero sin duda alguna la ley general y la creación de los sistemas de protección, tanto el federal como los locales, constituyen un gran avance. Lo mismo ocurre con las procuradurías, que tienen, entre otras funciones, la de representar jurídicamente a niñas

y niños, especialmente cuando hay un conflicto de intereses con los padres. Esto supone que se cuenta ya con herramientas efectivas para distinguir al niño como persona, más allá de la familia, y garantizar sus derechos.

El camino de la transformación institucional no ha estado exento de sinsabores. Pese a la importancia de la ley y del sistema, no ha logrado ser del todo superada la visión del tema de la infancia como algo que compete a las mujeres. Prueba de ello es que en la instalación de los sistemas de protección han estado presentes, cuando no han sido impulsados, por las cónyuges de las autoridades, incluido el Presidente de la República. Es evidente que las esposas de las autoridades no tienen legitimidad democrática y que su participación deriva de estereotipos de género y de la infancia, como ha sido tradicional en la historia de México.

La agenda de los derechos de niñas y niños es a largo plazo. Implica una obligación activa por parte del Estado en la transformación de las percepciones sociales que han sido obstáculo para la vigencia de los derechos humanos. A lo anterior se suma un reto adicional, el construir mecanismos para que las niñas y los niños puedan participar activamente en las decisiones que les afectan, lo que será un gran aporte a la vida política de nuestro país y al fortalecimiento de la igualdad entre las personas consagrada en nuestra centenaria Constitución.

