



UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO
“ESTUDIO EN LA DUDA.ACCIÓN EN LA FE”

**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES**

TESIS:

**“DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR EL
INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA MIGRANTE EN MÉXICO”**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE: MAESTRO EN ESTUDIOS
JURÍDICOS**

ORIENTACIÓN:

DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE LA PERSONA

PRESENTA:

ZULEIMA DEL CARMEN LÓPEZ MUÑOZ

DIRECTOR DE TESIS

DRA. GISELA MARÍA PÉREZ FUENTES

CODIRECTOR DE TESIS

DRA. KARLA CANTORAL DOMÍNGUEZ.

Villahermosa, Tabasco, marzo de 2018



**UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO**

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES**



DIRECCIÓN

Of. No. DACSyH/692/PNPC/2018

Febrero 22 de 2018

Asunto: Modalidad de titulación

Lic. Zuleima del Carmen López Muñoz
Egresada de la Maestría en Estudios Jurídicos
Presente.

En atención a su solicitud de autorización de modalidad de titulación, me permito comunicarle que con fundamento en el artículo 71 del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente, se aprueba que pueda titularse mediante la modalidad de tesis con el trabajo recepcional "Diagnóstico de las políticas públicas para garantizar el interés superior de la infancia migrante en México", para obtener el grado de la Maestría en Estudios Jurídicos.

Sin otro particular, provecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

Dr. Fernando Rabelo Hartmann
Director

D.A.C.S.y.H.



DIRECCIÓN

C.c.p. Dr. Fernando Rabelo Hartmann.- Director

C.c.p. Archivo

DR FRH/DRA FSH/ckjv

Miembro CUMEX desde 2008

**Consortio de
Universidades
Mexicanas**
UN ALIANZA DE CALIDAD POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

PROLONGACIÓN PASEO USUMACINTA S/N
BOULEVARD BICENTENARIO
R/A. GONZÁLEZ 1RA SECCIÓN, CENTRO TABASCO
TEL. (993) 358.15.00 EXT. 6501
CORREO: DIRECCION DACSYH@UJAT.MX

www.ujat.mx

Facebook: DACSYH División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades/ twitter@DACSyH_UJAT



**UNIVERSIDAD JUÁREZ
AUTÓNOMA DE TABASCO**

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"



**DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES**



DIRECCIÓN

Of. No. DACSyH/693/PNPC/2018

Febrero 22 de 2018

Asunto: Autorización de Impresión de tesis

Lic. Zuleima del Carmen López Muñoz
Egresada de la Maestría en Estudios Jurídicos
Presente.

Con fundamento en el artículo 65 del Reglamento General de Estudios de Posgrado vigente, y en atención a la tesis titulada "**Diagnóstico de las políticas públicas para garantizar el interés superior de la infancia migrante en México**", para obtener el grado de la Maestría en Estudios Jurídicos la cual ha sido revisada y aprobada por su Directora la **Dra. Gisela María Pérez Fuentes** y la Codirectora la **Dra. Karla Cantoral Domínguez** y la Comisión Revisora, me permito comunicar a usted que se **autoriza la impresión de la misma**, a efecto de que esté en posibilidad de presentar el examen respectivo.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"ESTUDIO EN LA DUDA. ACCIÓN EN LA FE"

Dr. Fernando Rabelo Hartmann

Director

D.A.C.S.Y.H.



DIRECCIÓN

C.c.p. Dr. Fernando Rabelo Hartmann.- Director

C.c.p. Archivo

DR FRH/DRA FSH/ckjv

CARTA AUTORIZACIÓN

Zuleima del Carmen López Muñoz, en mi calidad de tesista y egresada de la Maestría en Estudios Jurídicos, por medio del presente escrito, autorizó a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, para que utilice tanto física como digitalmente la tesis de grado denominada “Diagnóstico de las políticas públicas para garantizar el interés superior de la infancia migrante en México”, de la cual soy autora y titular de los Derechos de Autor.

La finalidad del uso por parte de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de la tesis antes mencionada será únicamente para difusión, educación y sin fines de lucro, autorización que se hace de manera enunciativa mas no limitativa para subirla a la Red Abierta de Bibliotecas Digitales (RABID) y a cualquier otra red académica con la que la universidad tenga relación institucional.

Por lo antes manifestado, libero a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de cualquier reclamación legal que pudiera ejercer respecto al uso y manipulación de la tesis mencionada y para los fines estipulados en este documento.

Se firma la presente autorización en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, en el mes de marzo del año dos mil dieciocho.

Autorizó

Zuleima del Carmen López Muñoz

Tesista

CARTA DE AGRADECIMIENTO AL CONACYT

Zuleima del Carmen López Muñoz, en mi carácter de egresada de la Maestría en Estudios Jurídicos, dejo constancia de la honrosa distinción de haber sido Becario CONACyT, durante dos años en los cuales curse mis estudios de posgrado.

Por tal razón agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), la oportunidad de lograr mi formación en el Programa Académico de Maestría en Estudios Jurídicos, impartido en la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO.DISEÑO METODOLÓGICO	12
I. Planteamiento del problema	12
1. Objetivo General.....	16
2. Objetivos Específicos.	17
II. Justificación.	17
III. Hipótesis.	20
1. Variables:	20
IV. Marco teórico- conceptual.....	22
1. Políticas públicas.....	22
2. Infancia.....	22
3. El interés superior del menor.....	23
4. Dignidad humana	25
V. Metodología.....	26
CAPITULO SEGUNDO.LOS DERECHOS HUMANOS DEL NIÑO A PARTIR DE LAS NACIONES UNIDAS, COMO MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
I. Esquemas de protección universal y nacional de los derechos del niño.	28
II. Definición del niño y sus características particulares.....	42
III. Definición y elementos de las políticas públicas con perspectiva de protección de los derechos de los menores.....	48
1. El interés superior del niño como principio rector de las políticas públicas. 52	
A) El interés superior del niño y el derecho a la igualdad y no discriminación	56
B) El interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.....	59
C) El interés superior del niño y el derecho a ser escuchado.....	62
IV. Ámbitos básicos a los que debe de atender la política pública para garantizar los derechos de la infancia.....	64
CAPÍTULO TERCERO. VULNERABILIDAD SOCIAL: LOS DERECHOS DEL NIÑO.....	68
I. Consideraciones teóricas y conceptuales sobre la vulnerabilidad como fenómeno social.....	68
1. Conceptos asociados a la vulnerabilidad	71

A) Pobreza.....	73
B) Marginación	77
C) Discriminación.....	81
2. Factores que inciden para su existencia en la población infantil.	87
II. Los contextos de la vulneración infantil en México: Niños migrantes y repatriados no acompañados	90
1. Análisis cuantitativo	93
III. Protección de la persona a partir del proceso de constitucionalización del Derecho Civil	99
1. El Derecho Civil mexicano y su fundamentación en el principio pro persona	100
2. Impacto en materia migratoria	105
CAPÍTULO CUARTO. POLÍTICAS PÚBLICAS: DERECHO COMPARADO. TENSIONES Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES EN MÉXICO	108
I. Gobierno y gestión: Noción y proceso de las políticas públicas en México. .	108
1. Evaluación integral de las políticas públicas: propuesta analítica	116
A) Políticas públicas en Estados Unidos de América y Reino Unido.....	117
a) Aplicación de políticas públicas en la Unión Europea: Caso España .	119
B) México y la evaluación de las políticas públicas	125
II. Migración de niñas, niños y adolescentes: un grupo de interés en el proceso de elaboración de políticas.....	132
III. Procedimiento de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.....	135
1. Reglas generales de tratamiento y actuación.....	137
A) Oficiales de Protección a la Infancia (OPI): una política de atención a la infancia no acompañada.....	140
IV. Detenciones en la frontera sur mexicana: Aplicación de entrevista a servidor público del Sistema DIF Tabasco.....	145
1. Consideraciones fundamentales a tener en cuenta en el sistema y reglas de actuación en atención a menores migrantes en México	150
CONCLUSIONES.....	152
BIBLIOGRAFÍA	155

Abreviaturas y Acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DIF: Desarrollo Integral de la Familia

DOF: Diario Oficial de la Federación

INM: Instituto Nacional de Migración

LFPED: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

PEM: Programa Especial de Migración 2014-2018

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

OPI: Oficial de Protección a la Infancia

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se realiza en tenor a la Orientación en Derecho Constitucional y Derecho de la Persona en la línea de generación y/o aplicación del conocimiento de Derechos de la Persona, correspondiente a la Maestría en Estudios Jurídicos en la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, reconocido por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El tema de investigación: “Diagnostico de las políticas públicas para garantizar el interés superior de la infancia migrante en México”, se desarrolla en función o ajuste al cumplimiento del Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (PECITI) 2014-2018 en el que se expresa la estrategia del gobierno federal para impulsar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, indicando entre sus temas prioritarios: estudios de políticas públicas, humanidades, migraciones y asentamientos humanos.

Por lo ante expuesto, se considera a los niñas, niños y adolescentes como un grupo vulnerable que ante circunstancias heterogéneas, necesitan de protección y cuidados especiales, a través de medidas reforzadas y entre ellas las políticas públicas.

Con todo ello se hace necesario, indicar el contenido y función del interés superior del menor en los procesos de las políticas públicas, en el que la autoridad al adoptar medidas en afinidad a la población infantil, elegirán aquellas que reconozcan y resguarden sus derechos en sobremanera y no aquellas que puedan infringirlos inclusive por algún beneficio colectivo.

Como grupo vulnerable se considera la infancia ya que se encuentran en condiciones de ser dañados o heridos, y afectar así el ejercicio pleno de sus derechos, sin embargo, por viabilidad y factibilidad del objeto de estudio, este se estable alrededor de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados por ser un grupo de asistencia social preferente, tal y como se expone en el desarrollo de esta investigación.

Se plantea la siguiente hipótesis:

La falta de evaluación como una práctica integral en el proceso de las políticas públicas, es una causal de deficiencia de las políticas migratorias del estado mexicano, que impide una determinación y garantía del interés superior de la niña, niño y adolescente en contexto de migración internacional no acompañado en su tránsito por México.

La investigación se compone de cuatro capítulos, los cuales se enuncian a continuación.

En el capítulo primero se presenta el “Diseño de la investigación”, en el que se contiene el planteamiento del problema, las preguntas de investigación, objetivos generales y específicos, la hipótesis y sus variables, el marco teórico-conceptual, la justificación del proyecto y el marco metodológico.

El segundo capítulo denominado “Los derechos humanos del niño a partir de las naciones unidas, como marco para la construcción de políticas públicas”, se especifica el marco jurídico e institucional que a nivel nacional e internacional regula y tienen como objetivo tutelar y aplicar los derechos de la infancia, para identificar su evolución jurídica a partir del derecho internacional al nacional.

En el tercer capítulo denominado “Vulnerabilidad social: los derechos del niño” se analizan algunas consideraciones teóricas y conceptuales sobre la vulnerabilidad como fenómeno social, conceptos asociados al mismo, así como el contexto de indicadores de la niñez migrante en tránsito por México, para delimitar el objeto de estudio y fijar su protección a partir de la constitucionalización del derecho civil.

En el cuarto capítulo titulado “Políticas públicas: Derecho comparado. Tensiones y dificultades institucionales en México”, se analiza el ciclo de las políticas públicas en México, para delimitar sus fases, elementos y principios esenciales, así como el procedimiento de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en España y México para proponer las medidas necesarias de implementación o mejoramiento que contribuyan a su eficiencia en el estado mexicano.

Para la realización de esta investigación se han utilizado los métodos de doctrina analítica, sociología jurídica, derecho comparado y política jurídica¹.

El tipo de investigación adoptado es documental y de campo, mediante la técnica de entrevista de carácter cualitativa y abierta a un servidor público del Sistema DIF Tabasco en su condición de autoridad auxiliar en observancia a los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, no acompañados.

¹ Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, “Retos de la investigación jurídico en los posgrados de calidad: mitos que conspiran en contra”, en Pérez Fuentes, Gisela María (Coordinadora), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, Editorial Tirant lo Blanch – UJAT, México, 2016, pp. 23 – 56.

CAPÍTULO PRIMERO.

DISEÑO METODOLÓGICO

I. Planteamiento del problema.

En los procesos de protección de los niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño² (en adelante CDN), al circunscribirse al Derecho Internacional, han provocado un cambio radical en defensa de los menores, dado que en primer lugar son reconocidos como titulares de sus propios derechos, para disfrutarlos plena y efectivamente, es decir que no deben ser considerados exclusivamente como sujetos de protección.

Así también se ha inducido a una transformación que implica la incorporación de los derechos infantiles como principios guías para la formación de políticas públicas, dado que los menores por sus características o condiciones naturales, requieren de una protección especial y además el reconocimiento como titulares de derecho, los cuales deben ser una consideración primordial, no solo respecto a la producción normativa pues además en todas las medidas que estén relacionadas directa o indirectamente con ellos.

La presente investigación resalta la función del interés superior del menor, como el principio heterogéneo determinante que trasciende todos los ámbitos y autoridades, superando sí las acostumbradas predisposiciones asistencialistas que hacen distinción del derecho público y el derecho privado.

Deben reconocerse importantes avances en la legislación y las políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población infantil en México, sin embargo, actualmente la infancia se ve expuesta a diversos contextos, tales como la desigualdad y pobreza que continúan afectando a dicha población, lo cual se traduce en amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante UNICEF) en México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en

² Convención sobre los derechos del niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 aprobado por el Senado el 19 de junio de 1990, según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 1990. El decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

adelante CONEVAL), a través de una metodología de medición multidimensional, ha medido y valorado el cumplimiento básico de los derechos sociales, lo que permite identificar la dimensión y características de distintos grupos poblacionales que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad, es decir apreciar a la infancia y la adolescencia en balance con la población en general y con la población adulta³.

Si bien el contexto de la niñez ha ganado posicionamiento en la agenda pública del país, es innegable que el mejoramiento de los indicadores no ha sido suficiente como para la disminución de la desigualdad social en los niveles esperados.

El UNICEF ha indicado que son muchos los motivos que obligan a miles de niños a abandonar sus casas o sus familias, sin embargo, los derechos de estos niños y niñas deben ser protegidos en todo momento, en el lugar donde se encuentren y sin importar su nacionalidad, estatus migratorio, sexo, edad o condición social⁴.

De manera notable, dentro de este flujo hay un grupo que enfrenta una situación de mayor vulnerabilidad, la presencia de niños, niñas y adolescentes que viajan en México sin sus padres o sin un tutor (los niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados) se ha mostrado un engrosamiento considerable en los últimos años. Éstos emprenden el viaje sin contar con protección social o legal alguna, y sin la conciencia de ser titulares de derechos; con itinerarios de movilización diferenciados que se distinguen a partir de su perfil y también según el destino que persiguen⁵.

³ UNICEF, El enfoque multidimensional de México contra la pobreza, al respecto véase: https://www.unicef.org/spanish/media/media_52230.html, (última fecha de consulta 12 de abril de 2017).

⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Informe anual 2015 Unicef México, México, UNICEF, 2016, p. 121.

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Arrancados de raíz*, México, ACNUR, 2014, p.20.

Estadística de Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración Irregular, presentados ante la autoridad migratoria en México.

	2015	2016	2017 Enero a Junio
Adolescentes acompañados de 12 a 17 años	5,946	7,114	1,558
Niñas y niños acompañados de 0 a 11 años	12,200	15,443	3,165
Total	18,146	22,557	4,723
Adolescentes no acompañados de 12 a 17 años	17,911	15,381	2,929
Niñas y niños no acompañados de 0 a 11 años	2,457	2,176	274
Total	20,368	17,557	3,203

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias, disponible en la página de internet: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos, (última fecha de consulta 22 de julio del 2017).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha señalado que durante el trayecto por México varias niñas, niños y adolescentes migrantes en situación irregular, son víctimas de delitos y extorsión por parte de otros migrantes, sus propios guías o las autoridades mexicanas; otros más sufren secuestros, asaltos y agresiones por miembros del crimen organizado, entonces pese a los esfuerzos para hacer perceptible esta situación, la práctica en la protección integral, está lejos de adquirir el nivel mínimo deseable⁶.

La realidad es que la protección del menor en México ha sido violentada cuando se trata de niños que pertenecen a otra ciudadanía y otra cultura, ello a pesar de la normativa aparentemente protectora⁷, por ello la reproducción de estrategias que causen el pleno ejercicio de los distintos derechos fundamentales puede transformarse en una palanca del desarrollo económico y social; es

⁶ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, octubre de 2016, pp.92-93, disponible en la página de internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf, (última fecha de consulta 12 de abril del 2017).

⁷ Pérez Fuentes, Gisela María, "La protección de los niños migrantes en México: una falacia". *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, España, núm. 17, junio, 2014, p.98.

importante visibilizar la problemática con el fin de progresar al perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a superar esos factores, siempre que los derechos de los menores sean los principios rectores para la formación de las mismas.

Desde el marco particular de los derechos del niño, la Convención sobre los derechos del niño, en su artículo 3 advierte de manera definida el interés superior del niño hacia las políticas públicas como una norma fundamental que será tomada en cuenta por cualquier autoridad de cualquier nivel, lo que implica una evolución del derecho de la infancia, en cuanto a su protección y satisfacción, la cual no puede ser restringida por intereses utilitaristas, al respecto el artículo lo menciona en los siguientes términos:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño⁸”

El objetivo del artículo 3, párrafo 1, es velar porque el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá. El término “medida” incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas⁹.

Por ello la fragmentación de las acciones de gobierno¹⁰, representa una consecuencia contraria no solo a la estructura institucional y administrativa del gobierno, pues deriva que el método estándar de diseño y evaluación de políticas públicas, sean ineficaces, ya que múltiples problemas sociales no están

⁸ Artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño

⁹ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observación General número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, Nueva York, 2013, p. 7. http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, (última fecha de consulta 12 de abril del 2017).

¹⁰ Ramos, José María et al., *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2011, p.23.

remediados y además acrecentados, dado que no son abordados en forma integrada.

Es una controversia presente y contemporánea la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre el extenso marco normativo, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado, integrado, se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social¹¹.

Aunque el Estado mexicano ha fortalecido últimamente su responsabilidad con la observancia de los derechos humanos y de los derechos de la infancia y la adolescencia en particular, y además se ha visto obligado constitucionalmente a establecer como nivel de vida adecuada que le asegure, así como su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios a los menores, e ir tras la solución de la vulneración de tales derechos, el ejercicio de su responsabilidad a través de las políticas públicas, aún con buena voluntad y plena dedicación, ocurre normalmente en modo desarticulado.

En el tema particular de niñas, niños y adolescentes migrantes es necesario que las políticas migratorias en México consideren cuando una persona o institución tiene que realizar acciones que repercutan de manera particular en la vida de una persona menor de edad, debe elaborar una determinación del interés superior del menor. Ésta se hace a través de un proceso diseñado para tomar decisiones relevantes respecto de un menor y debe incluir garantías procesales, asegurar la participación del niño, y tomar en cuenta sus opiniones¹².

1. Objetivo General.

Analizar las políticas públicas y su proceso, en términos del cumplimiento al principio del interés superior de la niñez, existentes en el Estado Mexicano en materia de protección de niños y adolescentes migrantes extranjeros, presentados

¹¹ *Ídem.*

¹² Pérez Fuentes, Gisela María, *op. cit.*, p. 105.

ante la autoridad migratoria mexicana, para proponer las medidas necesarias de implementación o mejoramiento que contribuyan a su eficiencia.

2. Objetivos Específicos.

1. Especificar el marco jurídico e institucional que a nivel nacional e internacional regula y tienen como objetivo tutelar y aplicar los derechos de la infancia, para identificar su evolución jurídica a partir del derecho internacional y como marco para la construcción de políticas públicas de protección integral.

2. Presentar un marco teórico de la vulnerabilidad, hacia la contextualización de indicadores de la niñez migrante en tránsito por México, como fenómeno social, para delimitar el objeto de estudio y fijar su protección a partir de la constitucionalización del derecho civil.

3. Describir el ciclo de las políticas públicas en México, para delimitar sus fases, elementos y principios esenciales.

4. Proponer a través de un sistema de evaluación integral, como herramienta fundamental, para comprobar los resultados e impactos de las políticas públicas, así como su permanencia o necesidad de remoción y transitar a un esquema que garantice el ejercicio pleno de los derechos de los niños en contexto de migración irregular por México.

5. Identificar patrones de actuación durante el procedimiento migratorio administrativo de los menores, para detectar anomalías aún durante el mismo.

II. Justificación.

Es frecuente suponer que la vulnerabilidad y pobreza infantil como factores que afectan la plena satisfacción de los derechos de la población infantil, se relacionan únicamente con un estatus de ingresos, sin embargo, no todos los recursos se pueden expresar en términos monetarios, ya que hay servicios o

bienes que no son precisamente del mercado y que comprenden también el bienestar social¹³.

No es lo mismo evaluar los objetivos de los programas y usar esa información para llevar a cabo ajustes presupuestales periódicos en los recursos destinados a los programas, que evaluar las políticas en su conjunto y amplitud, en términos del cumplimiento de sus objetivos, esto es la revisión en la calidad de indicadores y resultados.

Se plantea así que la población infantil en situación migratoria irregular, es un grupo complejo que refleja diversas características con múltiples facetas de desigualdad, en la que intervienen diversas causas o factores que originan el fenómeno de la migración, afectando la realización de sus derechos humanos; por ello a través de esta investigación, se considera como pilar y eje fundamental, a las políticas públicas y sus variadas dimensiones no solo en su gestión sino también en su construcción, siendo elemento importante de un esfuerzo de indagación y de contribución a un problema políticamente definido como colectivo, pues implica la desprotección integral y simultánea del desarrollo completo y la calidad o nivel de vida adecuado de la población infantil sujeta a protección nacional e internacional

Como ya quedo dicho, la Convención proyecta el interés superior del niño hacia las políticas públicas y la práctica administrativa y judicial, esto representa que el bienestar de los derechos del niño no puede quedar restringido ni debilitado por intereses colectivos, pues los derechos de los niños pueden entrar en contienda con el interés social o de una comunidad determinada, por lo tanto los derechos de los niños deben ponderarse de un modo prioritario.

Se pretende estudiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en México, pues ello no debe minimizarse a creación de normas jurídicas y documentos de políticas públicas, sino deben materializarse en el nivel de bienestar y el ejercicio de los derechos de la población infantil, con el objeto de

¹³ Guillen Fernández, Yedith, "Derechos del niño: un marco para la construcción de políticas sociales y erradicación de la Pobreza en América Latina y el Caribe", en Gonzalez Contró, Mónica *et al.* (eds.), *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: Pobreza e infancia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 143.

contribuir a generar o adoptar un modelo que determine los medios o procesos necesarios como nuevos métodos integrados, en el análisis del problema y diseño de las acciones, que a su vez colaboren a su eficiencia.

El registrar la problemática es necesario pero insuficiente al hablar de políticas públicas, los procesos no son estáticos por lo que el interés de la presente investigación se basa en considerar como vitales a las políticas públicas en sus diversas dimensiones de construcción y gestión, pues estas son capaces de lograr un real impacto en la calidad de vida de la niñez, contribuyendo a superar los desequilibrios e inequidades hoy existentes.

Del mismo modo fortalecer futuros estudios sobre esta problemática, con el fin único de generar una mejor calidad de atención y respuesta ante el detrimento de los derechos de los niños migrantes que transitan por México y son detenidos por sus autoridades migratorias; y de conformidad a los resultados que se obtengan, articular una propuesta objetiva que incida o impulse una proposición a la problemática.

La utilidad de este estudio, de indagar y proponer posibles soluciones sobre la problemática planteada, es una alternativa viable debido a que la población se encuentra en una situación en donde el país al emprender numerosas estrategias inadecuadas puede ser peor que no abordar el problema. La dificultad no es el problema público, sino cómo ha sido abordada al menos en los últimos años pese a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Se demanda de un colosal esfuerzo que constituya no sólo recursos públicos, sino inversión en voluntad, iniciativa, liderazgo político y sobre todo, en el cambio de cultura y de orientación hacia la creación de resultados, a través de fortalecimiento de mecanismos de efectividad y exigibilidad de los derechos de la población infantil, como titulares plenos de ellos, sin importar nacionalidad, edad, cultura o idioma.

Para esta investigación se formularon las siguientes preguntas:

¿Son eficaces y congruentes las políticas públicas dirigidas a superar los factores que generan condiciones de vulneración y exclusión que enfrentan niños, niñas y adolescentes migrantes en condición irregular en México?

¿Cuáles son las medidas necesarias de implementación o mejoramiento para la contribución de políticas migratorias eficientes, que garanticen el interés superior de la infancia?

III. Hipótesis.

Cabe destacar que la hipótesis planteada, establece relaciones de causalidad como respuesta provisional a las preguntas de investigación:

La falta de evaluación como una práctica integral en el proceso de las políticas públicas, es una causal de deficiencia de las políticas migratorias del estado mexicano, que impide una determinación y garantía del interés superior de la niña, niño y adolescente en contexto de migración internacional no acompañado en su tránsito por México.

1. Variables:

- Proceso de las políticas públicas
 - Políticas migratorias del estado mexicano
 - Interés superior de los niños, niñas y adolescentes
- **Dependiente:** Interés superior de los niños, niñas y adolescentes

-“El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento,

elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad...”¹⁴

- **Independientes:** Proceso de las políticas públicas y Política migratoria del estado mexicano

-Proceso de las políticas públicas: Existen diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, los especialistas coinciden en que se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos: la gestión, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto¹⁵.

-Política migratoria del estado mexicano: La política migratoria del Estado Mexicano se puede definir como el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados, que con fundamento en principios generales y preceptos contenidos en acuerdos internacionales ratificados por el país, leyes nacionales, reglamentos y normas secundarias en la materia, se plasma en programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes¹⁶.

¹⁴ Tesis P./J. 7/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, septiembre de 2016, p.10.

¹⁵ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE, 2017, p.84.

¹⁶ Organización de los Estados Americanos, “México - Tendencias y características de la política migratoria desde fines del siglo XX a la actualidad”, <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paises-es/137-mexico-3-tendencias-y-caracteri-sticas-de-la-poli-tica-migratoria-desde-fines-del-siglo-xx-a-la-actualidad.html>, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017).

IV. Marco teórico- conceptual

1. Políticas públicas

Se considera como ha planteado Aguilar Villanueva, en la que nos define preferentemente a las políticas públicas como:

Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad¹⁷.

2. Infancia

Es significativo, diferenciar las concepciones de infancia que han predominado en América Latina y en exclusiva en México; son dos nociones que orientan el trato hacia los niños.

La primera es la que algunos autores han denominado tradicional, la cual concibe a los niños como objetos de protección, pues considera que son seres débiles tanto en términos físicos como intelectuales, lo que los lleva a sugerir la tutela de un adulto para su pleno desarrollo.¹⁸ Es decir que enfatiza la condición de los menores como aquel ciclo que precede a los adultos y además se caracterizan de dependencia dada su fragilidad e inocencia.

¹⁷Fernando Martín, Jaime *et al.*, *Introducción al análisis de las políticas públicas*, Argentina, Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013, p. 59.

¹⁸Osorio Ballesteros, Abraham, "El principio del interés superior del niño en las instituciones asistenciales. Un acercamiento desde las concepciones de los profesionales" *Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 22, núm. 3, noviembre, 2015, p. 216.

Por otro lado, la gran concepción de la infancia es aquella que algunos autores han denominado como moderna o garantista, porque alude a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, celebrada en 1989, que fue quien la consagró mundialmente. Parte del supuesto de que los niños son sujetos de derechos antes que meros objetos de protección, pues concibe que sean actores sociales que tienen la capacidad de hacer cosas y expresar sus puntos de vista¹⁹.

Es decir, esta última, maneja una visión más amplia, ya que primeramente indica la Convención un parámetro respecto a seres humanos menores de dieciocho años, que al igual que los adultos, son actores sociales, pues al no ser simplemente objetos de protección son sujetos de derechos, que pueden demandar el cumplimiento y respeto de todos ellos.

3. El interés superior del menor

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011 incorporó a la carta magna los derechos humanos, en sustitución de las garantías individuales, con ello se incorporan los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es Estado parte, lo cual se traduce en que el conjunto de derechos y obligaciones reconocidos a nivel internacional formen parte del orden jurídico nacional.

Esto implica la aplicación de los principios de pro persona o interpretación conforme. Atendiendo al contenido del artículo 1o. de la Constitución se debe entender que la Convención sobre Derechos del Niño²⁰ es derecho interno, por lo que los derechos de los niños, niñas y adolescentes se ampliaron a partir del 10 de junio de 2011.

¹⁹ *Ibidem*, p.217.

²⁰ La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, es el primer instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han firmado, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990.

Por último, posterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el 12 de octubre de 2011 quedó publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. constitucional, en el cual se eleva a rango constitucional del principio del interés superior de la niñez como elemento rector del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este grupo²¹.

El interés superior del niño se puede definir como la potenciación de los derechos a la integridad física y psíquica de cada uno de los niños y niñas, persiguiendo la evolución y desarrollo de su personalidad en un ambiente sano y agradable que apremie como fin primordial el bienestar general del niño o niña. En otras palabras, se puede indicar que hace referencia al bienestar de los niños y niñas, prevaleciendo sobre cualquier otra circunstancia paralela por la cual se tenga que decidir.

Dicha decisión se debe considerar según lo que más le convenga al niño o niña en el caso concreto, a través de determinaciones que así lo indiquen, además de considerar los deseos y sentimientos del niño o niña -de acuerdo con su edad y madurez- y de las necesidades físicas, emocionales y educativas de los niños, niñas o adolescentes. Para poder decidir lo que más le convenga a los niños y niñas, se hace viable tratar de establecer los probables efectos que puedan surgir derivados de la decisión a tomar²².

Sin embargo, este principio sigue siendo un concepto jurídicamente indeterminado, de muy difícil definición concreta única y útil, aplicable a todos los casos en presencia, debido a la heterogeneidad de sus titulares, pues igual se puede predicar de un titular individual (un niño) o colectivo más o menos amplio (un grupo de niños o todos ellos). Por lo demás, ningún niño ni grupo de ellos es

²¹Mancini, Fiorella *et al.*, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010* UNICEF- CONAVAL, México, CONEVAL, 2012 [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf), (última fecha de consulta 30 de junio del 2017).

²² López Contreras, Rony Eulalio, "Interés superior de los niños y niñas: Definición y contenido", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Colombia, vol. 13, núm. 1, enero-junio 2015, p. 55.

igual a otro, bien al contrario, tienen necesidades distintas en función de las circunstancias que a cada uno le rodean²³.

4. Dignidad humana

Sin lugar a duda debe considerarse a la dignidad humana, como concepto fuente del que derivan los demás derechos, pues al respecto la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, hace la siguiente afirmación a través de su artículo 1:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros²⁴”.

Al respecto la Ley General de Víctimas contempla la siguiente definición:

“La dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares. En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos. En cualquier caso, toda norma, institución o acto que se desprenda de la presente Ley serán interpretados de conformidad con los derechos humanos reconocidos

²³ TorreCuadrada García-Lozano, Soledad, “El interés superior del niño”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional-UNAM*, México, vol. XVI, 2016, p.6.

²⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017).

por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aplicando siempre la norma más benéfica para la persona²⁵”.

Por su parte el Poder Judicial de la Federación la ha señalado en los términos siguientes:

Dignidad Humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada²⁶.

V. Metodología²⁷

En el capítulo segundo en el cual se aborda Los derechos humanos del niño a partir de las Naciones Unidas, como marco para la construcción de políticas públicas, se empleará el método de doctrina analítica con el fin de establecer y explicar las características del enfoque de derecho con trato preferente a los menores, como obligación correlativa de los actores públicos encargados de

²⁵ Artículo 5 de la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, última reforma publicada el 03 de enero de 2017.

²⁶ Tesis 1a. CCCLIV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, I. II, octubre de 2014, p. 602.

²⁷ Cfr. Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, “Retos de la investigación jurídica en los posgrados de calidad: mitos que conspiran en contra” en Pérez Fuentes, Gisela María (coord.), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, México, Tiran lo Blanch, 2016.

observar los medios idóneos, como su responsabilidad ante la obligación de satisfacerlos. Es decir, su deber de no quebrantarlos, así como promoverlos y garantizarlos con el diseño e implementación de las políticas públicas.

En el capítulo tercero titulado Vulnerabilidad social: los derechos del niño, se empleará el método de sociología jurídica para estudiar el fenómeno migratorio como una problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, desde la perspectiva de la vulnerabilidad social, política, económica y jurídica, así como la protección de estos a partir de la constitucionalización del derecho civil.

El capítulo cuarto denominado Políticas públicas: Derecho comparado. Tensiones y dificultades institucionales en México, se desarrollará a través del método de política jurídica y sociología jurídica ya que se efectuará mediante la determinación específica de la manera en que se formula, implementa y evalúan las políticas públicas en el Estado Mexicano, respecto aquellas que llevan como fin la protección y cumplimiento del derecho de los menores en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México.

Así también el método de estudio de casos y derecho comparado para comprender en profundidad la realidad de los procedimientos migratorios en que se ven involucrado los menores y respectivamente comparar los procedimientos de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en nuestro país en relación con España para realizar algunas reflexiones jurídicas a tomar en cuenta.

Se pretende ir en itinerario a la solución del problema, dado que se puede llevar a cabo un análisis de las políticas públicas con una visión delimitada y concreta, de acciones específicas, orientadas a la solución de un problema concreto, con sus objetivos específicos.

Por lo que resulta necesario también determinar los elementos o formalidades necesarias relativas a la actuación gubernamental desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la coordinación o cualquier otro criterio de desempeño para la protección y garantía de derechos de la cual son titulares los niños migrantes, independientemente de su situación migratoria.

CAPITULO SEGUNDO.

LOS DERECHOS HUMANOS DEL NIÑO A PARTIR DE LAS NACIONES UNIDAS, COMO MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

I. Esquemas de protección universal y nacional de los derechos del niño.

En materia de protección y reconocimiento de los derechos de los menores, resulta necesario el fomento de ellos, los cuales ya a nivel internacional, dichos menores han sido reconocidos en aquiescencia como titulares de derechos humanos, dicha titularidad no solo comprende su ejercicio sino también prevé a su vez situaciones de desprotección o desconocimiento de ellos, que se traducen en actos que vulneran sus derechos y defensa de los mismos.

En consecuencia es importante indicar que al abordar la problemática de la presente investigación, se inicia desde la perspectiva de la cultura de los derechos humanos, pues al estar introducidos en instrumentos jurídicos internacionales se muestran como una serie de compromisos que deben ser asumidos por parte del legislador, magistrados, jueces, las autoridades administrativas, los organismos gubernamentales y la sociedad civil del estado parte, con el único fin de proteger el goce y disfrute de los derechos de los menores en todas sus vertientes sociales.

Entre los derechos de la niñez destaca el tratado internacional, de consenso universal en la Convención sobre los Derechos del Niño, establecida concretamente para tutelar los derechos de la infancia, dicho marco deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁸ adoptada el 10 de diciembre de 1948, pues las Naciones Unidas establecen a nivel internacional la igualdad de derechos y libertades sin distinción de ninguna índole²⁹ y particularmente en su

²⁸ Guillen Fernandez, Yedith, "Derechos del niño: un marco para la construcción de políticas sociales y erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en Márquez Romero, Raúl, (comp.), *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 133.

²⁹ Las declaraciones de derechos humanos no son en sí mismas jurídicamente obligatorias, pero se ha entendido que algunas declaraciones, muy en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tienen el carácter de derecho positivo, por cuanto sus disposiciones han sido tan ampliamente reconocidas que son obligatorias para todos los Estados", Oficina del Alto

artículo 25 párrafo segundo, establece de manera significativa el derecho de la infancia a cuidados y asistencia especiales, constituyéndose como un deber el alcanzar la garantía del ejercicio de los derechos de los menores, a través de la adopción de medidas conforme con sus necesidades.

Por ello es que a partir de este instrumento los derechos de la niñez principian que al nacer los seres humanos libres e iguales en dignidad, los niños en similitud que las personas adultas, deben gozar de los mismos derechos, respetados y promovidos por el Estado, la sociedad y la familia, bajo la premisa de que necesitan derechos y protección especial en consecuencia de su condición física y emocional.

“Consecutivamente a la Declaración Universal, las Naciones Unidas han aprobado diversos instrumentos internacionales vinculantes sobre derechos humanos para conformar el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. Estos tratados constituyen el marco para debatir y aplicar los derechos humanos, por medio de estos instrumentos, los principios y derechos que definen se han convertido en obligaciones jurídicas para los Estados que deciden vincularse a ellos³⁰”.

En ese tenor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹ en su artículo 24 señala el derecho de los niños a esas medidas de protección que su condición de menor requiere, de aquí que, los menores disponen plenamente de sus derechos derivados de su calidad de ser humano o persona sin embargo requieren una protección especial a través de disposiciones o prevenciones que incluyen la ineludible participación del Estado.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003, p. xxi, https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf. (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

³⁰ Cfr. Compendio del marco jurídico nacional e internacional que tutela los Derechos Humanos de las Niñas, Niños Y Adolescentes, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, marzo de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/6.%20compendio.pdf>. (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

³¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobada por el Senado el 24 de marzo de 1981, según publicación en el Diario Oficial, el 20 de mayo de 1981.

De acuerdo a las Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³², en el 35° periodo de sesiones de 1989, emitió la observación general número 17³³, en detalle a los derechos del niño, el Comité observa que los derechos previstos en el artículo 24 no son los únicos que el Pacto reconoce a los niños, y que estos últimos gozan, en cuanto individuos, de todos los derechos civiles enunciados en él, tal es el caso que aunque el Pacto no señala de manera explícita las medidas que deben adoptarse, pues estas corresponden al Estado determinarlas, cumple con el criterio de especial protección, ya que en algunas disposiciones al enunciar algún derecho, hace la reserva en el contexto para garantizar a los menores una mayor protección que a los adultos.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁴ además de las medidas especiales, acoge la protección contra la explotación económica y social, dado que tanto los aspectos biológicos como psicológicos, afectivos e intelectuales en los menores, requieren condiciones propicias para manifestar su potencial; cualquier situación que amenace estas condiciones, pone en riesgo el adecuado crecimiento y desarrollo³⁵.

Retomando lo establecido, respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, como marco específico o concreción normativa de los derechos humanos de los niños, nacen precisamente de esa necesidad de reconocer el derecho a una protección especial.

³² Artículo 40.4. El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.

³³ Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; fecha: 19 de mayo de 1989.

³⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, aprobada por el Senado el 23 de marzo de 1981, según publicación en el Diario Oficial, el 12 de mayo de 1981.

³⁵ Cutri, Adrián *et al.*, "Trabajo infantil: una problemática social que nos compromete", *archivos argentinos de pediatría*, Buenos Aires, volumen 110, número 4, julio-agosto 2012, p 353.

Si bien dentro del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, se encuentran también la Convención contra la Tortura³⁶, así como en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁷ y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³⁸, aunque estas no han una referencia directa a los derechos de los niños, se debe exteriorizar que su contenido fue reconocido por la Convención sobre los Derechos del Niño con antelación en su preámbulo.

“Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición³⁹”.

Entonces, en definitiva, de acuerdo con la legislación internacional, el niño como ser humano que nace libre e igual que los adultos, en derecho y dignidad, les corresponde el mismo disfrute de derechos, salvedad que de acuerdo a sus características, su protección debiera ser adecuada y exclusiva a sus necesidades e intereses determinados.

³⁶ Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, ratificado por México el 23 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial el 6 de marzo de 1986, entrada en vigor el 26 de junio de 1987.

³⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1981.

³⁸ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

³⁹ Párrafo tercero del preámbulo de Convención sobre los Derechos del Niño, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990, según publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990. El decreto de promulgación se publicó en el citado diario el 25 de enero de 1991.

Para replantear entonces la orientación de las políticas públicas en el Estado mexicano es necesario partir de la particularidad, de que los objetivos de las políticas públicas se enmarcan e implementan en lo establecido en un ordenamiento jurídico determinado⁴⁰.

Por ello al estimar lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ulterior a su trascendente reforma del año 2011⁴¹, los objetivos de las políticas públicas se propugnan de manera complementaria con lo señalado en el marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, de manera que los preceptos ya mencionados, y además la misma Convención sobre los derechos del niño en su carácter de marco específico de los derechos humanos de la niñez, dan lugar a el deber que el estado Mexicano tiene para tomar las medidas apropiadas para garantizar la protección de los menores.

Siguiendo este tenor y en total correspondencia con los tratados internacionales firmados por México, en el estado Mexicano en materia de derechos humanos, el 12 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma al artículo 4o. constitucional⁴², elevando a rango constitucional el principio del interés superior de la niñez como elemento rector del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este grupo, constituye un paso importante entre los progresos que ha alcanzado México para garantizar mayores niveles de bienestar para su población infantil y adolescente.⁴³

⁴⁰ Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México, Secretaría de Gobernación, 2014, p.18, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf. (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

⁴¹ Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁴² Artículo 4, párrafo 9. 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. Párrafo adicionado mediante reforma publicada en el DOF el 18 de marzo de 1980, reformado el 07 de abril de 2000 y el 12 de octubre de 2011.

⁴³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Pobreza y derechos sociales de niñas*,

No se puede dejar de mencionar que la Convención sobre los Derechos del Niño posee un órgano de seguimiento de los compromisos adoptados por los países que la han ratificado: el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, quien en sus observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México⁴⁴ en su observación general número 19 sobre el interés superior del niño, exterioriza el acierto que ha tenido el Estado al reconocer constitucionalmente el derecho de los niños a que su interés superior sea una consideración primordial, no obstante la situación de los derechos del niño es más compleja en la realidad como se refleja al señalar el Comité que en la práctica no se ha respetado sistemáticamente este derecho.

El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para que se integre adecuadamente este derecho y se aplique sistemáticamente en todos los procedimientos y decisiones de índole legislativa, administrativa y judicial, así como en todas las políticas, programas y proyectos que sean relevantes para los niños e incidan en ellos.⁴⁵ Si bien dicha observación es en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3, de la Convención sobre los derechos del niño:

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

Dicho interés superior del niño, reconocido como ya se mencionó, en la reforma al artículo 4° en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se eleva no solo como un derecho fundamental indicado de manera explícita en el

niños y adolescentes en México, 2008-2010, México, p.9, [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf), (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, aprobadas en la sesión 2024 de 5 de junio de 2015, disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

⁴⁵ Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, *op. cit.*, pp.5-6.

derecho mexicano, sino además al reconocerse como un principio, ello es de gran importancia ya que se da lugar a la constitucionalización⁴⁶ del Derecho Civil en México⁴⁷, en otras palabras cabe aseverar que algunas figuras propias del Derecho Civil tradicional o principios⁴⁸ como es el caso, se convierten en preceptos recogidos por la constitución, del derecho privado, convirtiéndose en público también dado que ha ascendido a la norma fundamental.

Es importante destacar que la evolución que ha seguido el reconocimiento de los derechos humanos de la infancia a través de este principio, se advierte que no es novedoso en el marco jurídico del estado mexicano, ya que desde el año 2000 el Congreso de la Unión, como producto de la prominencia a rango constitucional de los derechos de los niños, se creó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁴⁹, desde la cual se protegió sus derechos, no solo desde el ámbito público pues también privado⁵⁰, que sin importar indistintamente a la esfera que pertenezcan, son en sí mismos derechos

⁴⁶ De acuerdo con Ricardo Guastini por constitucionalización del ordenamiento jurídico, podemos entender un proceso de transformación de este, al término del cual resulta totalmente impregnado por las normas constitucionales, Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo*, 4ª ed., México, UNAM, 2009, p.3.

⁴⁷ Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, México, Tirant Lo Blanch México, 2015, p. 23.

⁴⁸ Las principales corrientes que definen el contenido de los Principios generales del Derecho: La positivista y la iusnaturalista. La primera basada en el ordenamiento jurídico como complemento y sustento de los principios buscados en la propia legislación y que complementarían determinadas lagunas legales. La posición iusnaturalista del derecho se funda en valores filosóficos, éticos, humanistas en los que destaca la concepción de justicia y la equidad a través de las normas jurídicas. *Ibidem*, p. 121.

⁴⁹ Artículo 3... Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes: A. El del interés superior de la infancia, B. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia C. El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales, D. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, E. El de tener una vida libre de violencia, F. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad, G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. Ley para La Protección de los Derechos de Niñas, Niños Y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

⁵⁰ La separación del derecho en público y privado hecha por Ulpiano, no debe considerarse como la creación de dos esferas jurídicas contradictorias, sino más bien como un conjunto de normas en donde, en ocasiones, el Estado protege los intereses particulares, pues esa protección es de interés público, y en otras, los particulares cumplen esas normas porque tienen un interés individual. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Derecho público y Derecho privado", en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en Homenaje a Marta Morineau Tomo I, Derecho Romano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 418.

que permiten la realización física, mental, emocional y social de los menores. A continuación, por su importancia se transcribe su contenido que es el siguiente:

“Artículo 7. Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

El Gobierno Federal promoverá la adopción de un Programa Nacional Para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la presente ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes”⁵¹.

Por consiguiente, en ese contenido, el Estado Mexicano a través de sus diversos órganos, ya sean administrativos o bien jurisdiccionales, señalaba la obligación de vigilar el bienestar del niño y la protección integral de su persona, dado como un derecho preponderante, inclusive del derecho de sus padres, tutores o cualquier otro ascendiente, se asevera la manifiesta necesidad de la participación del Estado y la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, al no existir una atención homogénea por parte de las instituciones de los tres niveles de gobierno, se decidió realizar un cambio de paradigma en la forma como el Estado Mexicano tutelaría los derechos de la niñez, para pasar a un sistema de protección activo⁵².

Por consiguiente, así mismo el Comité de los Derechos del Niño realizó a nuestro país una serie de recomendaciones, basadas eminentemente en su

⁵¹ Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, cuya última reforma publicada en mismo diario el 19 de agosto de 2010; sin embargo, esta ley fue abrogada mediante el artículo 4 transitorio de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2014.

⁵² Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, op. cit., p. 145.

preocupación por que la legislación nacional no está aún armonizada con la Convención sobre los Derechos del Niño⁵³, desde entonces, se han realizado diversas adecuaciones al marco jurídico nacional con el objetivo de armonizar el derecho interno con las disposiciones y principios de la Convención y sus protocolos facultativos, así como con las observaciones generales y recomendaciones específicas del Comité de los Derechos del Niño⁵⁴.

El Comité acoge y destaca con satisfacción la adopción de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁵⁵(en adelante LGDNNA), como medida legislativa que deroga a la ley anterior, además que entre los fines de la ley, inicialmente se reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos⁵⁶, y a su vez alienta al Estado, a elaborar procedimientos y criterios que sirvan de referencia a todas las personas competentes para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos y dar a ese interés el peso debido como consideración primordial.

La ley primeramente da un enfoque garantista de Derechos Humanos, ya que encontramos regulados dos principios que dirigirán todas las medidas, acciones y políticas públicas: el principio de la protección integral y el principio del interés superior del niño.⁵⁷ Implicando un ajuste conforme a la observación general número 14, aprobada por el Comité de los Derechos del Niño en 2013, en la que se determina la triple concepción del interés superior del menor, pues

⁵³ Observaciones generales número 7 y 8 respecto a la Legislación. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, aprobadas en la sesión 2024 de 5 de junio de 2015, disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf(última fecha de consulta 25 de mayo de 2017).

⁵⁴ Pérez Álvarez, Fabiola Edith, “Comentario a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, Revista *Mexicana de Derecho Constitucional*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 32, enero-junio 2015, p. 295.

⁵⁵ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre del 2014.

⁵⁶ Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

⁵⁷ Pérez Contreras, María de Montserrat, “El entorno familiar y los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes: una aproximación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVI, núm. 138, septiembre-diciembre, 2013.

además de ser un derecho sustantivo y principio, es una norma de procedimiento, en los términos siguientes:

“El Comité subraya que el interés superior del niño es un concepto triple:

a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos⁵⁸”.

La ley está reconociendo a los niños como sujeto en la que sus necesidades se convierten en derecho, colocando el tema de la exigibilidad en un plano más amplio de modo que no se limita al plano jurídico, pues alcanza inclusive el plano político social de los derechos.

⁵⁸ Observación general número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones, 14 de enero a 1 de febrero de 2013, disponible en: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

Así mismo, dicha normatividad enfatiza un rediseño institucional al crear el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

“Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes⁵⁹”.

Resalta de sus atribuciones del Sistema Nacional de Protección Integral, la finalidad de estructurar la coordinación para la protección, prevención y restitución integral los derechos de niñas, niños y adolescentes, a la vez que se garantiza la visibilidad de sus derechos en los diferentes niveles de gobierno, así como en los sectores público, social y privado.

Es preciso señalar, que además de la consolidada estructura institucional que enmarca esta ley especial, a este tenor contempla la creación de una estrategia nacional, que contendrá las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes, tomando en consideración que la eficacia de las políticas públicas depende en gran medida de su adecuada evaluación y diagnóstico por parte de una institución autónoma y ajena al Sistema Nacional de Protección Integral⁶⁰.

Por consiguiente de conformidad al apartado C del artículo 26 constitucional, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁶¹ (en adelante CONEVAL), al cual la ley de forma enunciativa, le confiere la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la

⁵⁹ Artículo 125 de la LGDNNA

⁶⁰ Pérez Álvarez, Fabiola Edith, *op.cit.*, p.300.

⁶¹ Artículo 26. ... C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones... Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes⁶², por lo que deberá hacer revisiones periódicas de las metas y acciones en la materia, con el fin de presentar los resultados de sus evaluaciones a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y en el mejor de los casos sugerencias y recomendaciones.

En materia de evaluación el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, le corresponde en su actividad estar transmitida con la cualidad de transparencia, puesto que su misión apoya la rendición de cuentas.

Citando de nuevo a esta ley especial, es interesante observar como esta se encuentra integrada de un amplio catálogo de derechos humanos, incluyendo derechos civiles, sociales, culturales y económicos, excluyendo los derechos políticos, dada las propias y distintivas condiciones de los niños, como lo es la minoría de edad y la falta de formación de capacidades intelectuales necesarias; por lo demás es acorde a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969⁶³, en cuanto a definir sin discriminación alguna, a la persona como todo ser humano, en su artículo 1°, y por ende tratándose de menores tienen el mismo reconocimiento jurídico y social.

La ley incluye:

Derechos			
Civiles	Sociales	Culturales	Económicos
<ul style="list-style-type: none"> ° Derecho a la Vida, a la Supervivencia y al Desarrollo (artículo 14 al 16) ° Derecho a la identidad (artículo 19 al 21) ° Derecho a vivir en familia (artículo 22 al 35) ° Derecho a no ser discriminados (artículo 39 al 	<ul style="list-style-type: none"> ° Derecho de Prioridad (artículo 17 al 18) ° Derecho a la igualdad sustantiva (artículo 36 al 38) ° Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal (artículo 46 al 49) ° Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> ° Derecho a la Educación (artículo 57 al 59) ° Derechos al Descanso y al Esparcimiento (artículo 60 al 61) ° Derechos de la Libertad de Convicciones Éticas, Pensamiento, Conciencia, Religión y Cultura (artículo 	<ul style="list-style-type: none"> ° Derecho a Vivir en Condiciones de Bienestar y a un Sano Desarrollo Integral (artículo 43 al 45)

⁶² Artículo 132. Corresponderá al CONEVAL la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en términos de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, el Programa Nacional y las demás disposiciones aplicables.

⁶³ Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México formuló la declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con fecha 16 de diciembre de 1998, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Febrero de 1999.

42) ° Derecho de Asociación y Reunión (artículo 75) ° Derecho a la Intimidad (artículo 76 al 81) ° Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso (artículo 82 al 88)	(artículo 50 al 52) ° Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad (artículo 50 al 52) ° Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad (artículo 53 al 56)	62 al 63) ° Derechos a la Libertad de Expresión y de Acceso a la Información (artículo 64 al 70) ° Derecho a la Participación (artículo 71 al 74)	
---	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General de los Derechos De Niñas, Niños Y Adolescentes publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 2014.

Es de precisarse que el sistema jurídico mexicano no se circunscribe únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, sino que también las leyes civiles, penales y del trabajo contribuyen y se han ido adecuando para garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos en prominencia, es decir que también se ha favorecido el interés superior a través de diferentes medidas y no solo desde una óptica constitucional. Al respecto se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos:

“El sistema jurídico mexicano establece diversas prerrogativas de orden personal y social en favor de los menores, lo que se refleja tanto a nivel constitucional como en los tratados internacionales y en las leyes federales y locales, de donde deriva que el interés superior del menor implica que en todo momento las políticas, acciones y toma de decisiones vinculadas a esa etapa de la vida humana, se realicen de modo que, en primer término, se busque el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidos⁶⁴”.

En especial al referirnos al Derecho Civil, cuyo contenido principal es la persona, el patrimonio y la familia en favor de los menores, que si bien no es considerado como una normatividad especializada en los derechos de la niñez, se instituyen en él, derechos protegidos en el sistema nacional e internacional que sí son parte de la concreción normativa especializada.

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia: I.5o. C. J/14, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, p.2187.

En la República mexicana cada entidad federativa cuenta con su propio código civil, además se cuenta con otro de aplicación federal, lo que en suma hace un universo normativo de ordenamientos distintos en materia civil en el país.

Resulta evidente ejemplo de ello, el derecho a alimentos, en el que los padres están obligados a darlos a sus hijos⁶⁵ y a su vez el menor en calidad de acreedor alimentario, tiene acción para solicitar el aseguramiento de los alimentos, o bien al hablar del derecho a la educación, a las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente⁶⁶.

Los anteriores ejemplos de protección y asistencia, funcionan como una referencia en síntesis, en la que el interés superior de los menores, al ser un derecho, un principio, y una norma de procedimiento, debe garantizarse en todo momento por parte del Estado a través sus diversos órganos de control y además de ello la sociedad y la familia; ya que el cuidado encierra el sano desarrollo bajo el principio del interés superior del niño y para obtener esta garantía es vital respetar y salvaguardar todos los derechos que se han planteado antes; el fundamento para señalar daño al interés superior del niño debe de recaer en hechos que atenten o perjudiquen la educación, la alimentación ⁶⁷y por supuesto el cuidado de los hijos por parte de los padres, tutores o quienes estén a cargo o representación de ellos.

Por lo tanto en el contexto globalizado en que nos encontramos, los derechos o prerrogativas de los menores se han pronunciado de manera enunciativa y de ninguna manera limitativa, así pues todo el conjunto de acciones y medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole, para dar

⁶⁵ Artículo 303.- Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado. Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928

⁶⁶ Artículo 422. A las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente. Cuando llegue a conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda.

⁶⁷ Silva Tosca, Anahí, "Derecho de Crianza", en Islas Colín, Alfredo y Argáez de los Santos, Jesús Manuel (comp.), *Derechos humanos. Un escenario comparativo entre los sistema universal, regional y nacional*, México, Flores, 2016, p. 485.

efectividad al cumplimiento del principio, concurre la facultad de adoptar y maximizarse los recursos de los cuales se disponga, cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional, dado que lo realmente importante es reconocer, proteger y garantizar a los menores y sus derechos.

II. Definición del niño y sus características particulares

Si bien la doctrina jurídica ha establecido la necesidad de brindar una protección especial a las niñas y los niños que asegure el pleno respeto de sus derechos humanos, el debate relacionado con el límite y alcance de los conceptos “niña” y “niño” ha generado, aunque cada vez menos, importantes dudas sobre su exacta significación⁶⁸.

La noción de infancia tiene un carácter histórico y cultural y es por ello que ha tenido diferentes apreciaciones en la historia; su concepción depende del contexto cultural de la época, sin embargo, en el movimiento de la modernidad se ha empezado a concebir la infancia como una categoría que encierra un mundo de experiencias y expectativas distintas a las del mundo adulto.⁶⁹

Es a partir de la introducción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en la que se dieron importantes avances, al reconocer su estatuto como persona y ciudadano con los mismos derechos que cualquier otro actor social, titular de sus propios derechos.

De tal manera que la dinámica jurídica y de política social sobre la infancia apunta hacia un cambio de los sistemas de relaciones entre adultos y niños, a todos los niveles sociales, tanto a nivel social como de la vida intrafamiliar, y hacia un mayor reconocimiento y participación social de la infancia como grupo de población, por ello los avances jurídicos y de las políticas sociales le dan un nuevo giro al concepto de infancia al considerarlo como sujeto de derecho y objeto de políticas o programas sociales que permitan influir de manera positiva en la vida

⁶⁸ Jaimes Fonseca, Adriana e Izquierdo Muciño, Martha Elba, “Los niños y niñas un grupo vulnerable en México”, *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, España, 1-21 – marzo 2014, p.8.

⁶⁹ Jaramillo, Leonor, “Concepciones de infancia”, *Zona Próxima*, Colombia, núm. 8, 2007, p.110-112.

de la población infantil.⁷⁰ Teniendo presente la necesidad de proporcionar una protección especial al niño, pues como bien lo indica la Declaración de los derechos del niño⁷¹, en su preámbulo, se debe a su falta de madurez física y mental.

En primer lugar, es básico exteriorizar que debe entenderse como niño a toda persona que aún no ha alcanzado su pleno crecimiento físico y desarrollo intelectual. También se considera como un periodo de la vida humana que comienza a partir del nacimiento y concluye con el inicio de la pubertad⁷².

De ahí que al considerar la infancia como una etapa de vida, es en el texto de la Convención Internacional sobre los derechos del niño, la que proporciona una concepción integral o garantista de los derechos del niño, en representación de los derechos humanos de la niñez de manera puntualizada, posibilita la identificación del niño como todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

Incuestionablemente pueden mostrarse algunas variaciones en los Estados en la determinación de quién es un niño, sin embargo, en las observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, la observación general número 17, párrafo 4 señala:

“Todo niño, debido a su condición de menor, tiene derecho a medidas especiales de protección. No obstante, el Pacto no precisa el momento en que se alcanza la mayoría de edad. Esa determinación incumbe al Estado Parte, a la luz de las condiciones sociales y culturales pertinentes. A este respecto, los Estados deben indicar en sus informes la edad en que el niño alcanza la mayoría de edad en los asuntos civiles y asume la responsabilidad penal. Los Estados deberían indicar también la edad legal en que el niño tiene derecho a trabajar y la edad en la que se le trata como adulto a los efectos del derecho laboral. Los Estados deberían indicar además la edad en que un niño se considera adulto a los efectos de los párrafos 2 y 3 del artículo 10. Sin embargo, el Comité señala que no se debería establecer una edad irracionalmente corta a los efectos antedichos y que en ningún caso un Estado Parte

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ Declaración de los derechos del niño, adoptada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su resolución 1386 (XIV) en la Resolución 1386 (XIV), el 20 de noviembre de 1959, de manera unánime por todos los 78 Estados miembros de la ONU.

⁷² Rodríguez Custodio, Esperanza, “Los derechos humanos de los niños, niñas ya adolescentes a partir de la convención sobre los derechos del niño” en Islas Colín, Alfredo y Argáez de los Santos, Jesús Manuel (comp.), *Derechos humanos. Un escenario comparativo entre los sistemas universal, regional y nacional*, México, Flores, 2016, p. 497.

puede desentenderse de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en relación con los menores de 18 años de edad, aunque a los efectos de la legislación nacional hayan alcanzado la mayoría de edad⁷³”.

Por su parte, en México a través del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁷⁴, determina la infancia en tres etapas las cuales denomina y caracteriza de la siguiente manera:

- Los primeros años: La primera infancia abarca de los 0 a los 5 años de edad y es una etapa decisiva en el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales y emotivas de cada niño o niña. Es la etapa más vulnerable durante el crecimiento, pues es en esta fase, en la que se forman las capacidades y condiciones esenciales para la vida, la mayor parte del cerebro y sus conexiones. El amor y la estimulación intelectual durante la primera infancia permiten a los niños y niñas desarrollar la seguridad y la autoestima necesarias. Para ello, su entorno y las condiciones de vida de sus familias y, en especial de sus madres, son fundamentales.
- La edad escolar: El desarrollo de la infancia que va de los 6 a los 11 años de edad, es clave para consolidar las capacidades físicas e intelectuales, para la socialización con las demás personas, y para formar la identidad y la autoestima. La familia, la comunidad y la escuela son esenciales durante esta etapa de crecimiento acelerado, que requiere condiciones adecuadas para lograr un mejor desarrollo para el aprendizaje, el juego y el descubrimiento, así como para estimular la motricidad y la creatividad. Esta etapa es fundamental

⁷³ Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; fecha: 19 de mayo de 1989

⁷⁴ El Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Emergency Fund) es una agencia del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, enfocada en promover los derechos y el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes en México y en el mundo. Desde hace 62 años trabaja en México en coordinación con el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, bajo el mandato de la Convención de los Derechos del Niño, para avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes buscando establecer las condiciones necesarias para superar la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Véase: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico.html>; consulta: 02/11/2016.

también para aprender normas sociales y adquirir valores como la solidaridad y el sentido de justicia.

- La adolescencia: Esta etapa comprende entre 12 y 17 años de edad. La adolescencia es esencialmente una época de cambios. Trae consigo enormes variaciones físicas y emocionales, transformando al niño en adulto. En la adolescencia se define la personalidad, se construye la independencia y se fortalece la autoafirmación. La persona joven rompe con la seguridad de lo infantil, corta con sus comportamientos y valores de la niñez y comienza a construirse un mundo nuevo y propio. Para lograr esto, el adolescente todavía necesita apoyo: de la familia, la escuela y la sociedad, ya que la adolescencia sigue siendo una fase de aprendizaje.

De manera que el derecho no ha considerado el criterio de desarrollo psicológico como único fundamento para crear un concepto jurídico de niña o niño, aunque sin duda sus elementos son clave para la aplicación de ciertos aspectos relacionados con la infancia. El derecho toma en consideración aspectos psicológicos, pero también biológicos, para construir los conceptos de niña y niño⁷⁵.

Y con dicha categorización de etapas de la infancia, se perfecciona que los niños y niñas ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal, por lo que en su primera infancia actúan en este sentido por conducto de sus familiares. Evidentemente, hay gran variedad en el grado de desarrollo físico e intelectual, en la experiencia y en la información que poseen cada niña o niño⁷⁶.

Respecto de la manera de concebir la infancia como sujetos de derechos, a nivel social, cultural, y sobre todo institucional, existe una suerte de hibridación respecto de las concepciones de infancia, pues permanecen instalados discursos y prácticas correspondientes tanto a nociones tradicionales, como también

⁷⁵ Jaimes Fonseca, Adriana e Izquierdo Muciño, Martha Elba, “Los niños y niñas un grupo vulnerable en México”, op. cit., p.11.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, Sentencia de 24 de febrero de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 68.

aquellas asociadas al enfoque de derechos.⁷⁷ De estas referencias se advierte, que la expresión del niño tiene relación a un periodo con límite temporal, que se convierte en un instrumento esencial para establecer los derechos exclusivos reservados a su persona.

Inclusive la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en coherencia con los tratados e instituciones internacionales, manifiesta que son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, significativamente adiciona que cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente o cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.⁷⁸

Bajo esa tesitura, al delimitar de algún modo quiénes constituyen los sujetos de estos derechos, sería conveniente examinar de forma sucinta cuáles serían los rasgos que de forma genérica podrían identificar a un ser humano como niño.⁷⁹ Refiriéndonos a los procesos y transformaciones que se presentan y además requieren de especial atención en los primeros años de vida, destacando como los principales agentes en su desarrollo natural:

- Grado de madurez física y fisiológica: o mejor dicho, la inmadurez inherente a la infancia. En efecto, el niño es un ser humano en fase de desarrollo que aún no ha alcanzado la plenitud física y mental ⁸⁰ esto significa que como ser humano, está en un grado especial de transformaciones corporales, señalando en especial su peso y altura, implicando su desarrollo cerebral.

Así pues, la Organización Mundial de la Salud prevé que el desarrollo cerebral y biológico durante los primeros años de vida depende de la calidad de la estimulación que el lactante recibe de su entorno: familia, comunidad y sociedad.

⁷⁷ Cisternas Pacheco, Nicole y Zepeda Aguirre, Sandra, "Identificando concepciones de infancia: una mirada a los proyectos educativos institucionales", *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, Costa Rica, vol. 11, núm. 2, 2011, p.8.

⁷⁸ Artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁷⁹ Trinidad Nuñez, Pilar, "¿Qué es un niño? Una visión desde el Derecho Internacional Público", *Revista Española de Educación Comparada*, Madrid, UNED, núm. 9, 2003, p. 16.

⁸⁰ *Ídem*.

El desarrollo en la primera infancia, a su vez, es un determinante de la salud, el bienestar y la capacidad de aprendizaje durante toda la vida⁸¹.

- Psicológica e intelectual: Debido a que el aspecto cognoscitivo se encuentra en desarrollo el menor no es suficientemente capaz para tomar decisiones en relación con su vida.⁸² Por esta razón requieren un vínculo afectivo fuerte, hasta que este sea capaz de razonar y tomar decisiones coherentes en su vida.

Incluso como un ejemplo de ello, la Convención sobre los derechos del niño establece el respeto al derecho del niño a preservar sus relaciones familiares, en especial al velar el Estado porque este no sea separado de sus padres, salvo que la separación sea necesaria para resguardar su interés superior.⁸³ Puesto que ese vínculo con sus padres o bien las personas que lo cuiden generan una relación afectiva positiva que contribuyen a su bienestar.

En consecuencia, de las características presentadas, se afirma que los niños son personas de especial vulnerabilidad, que necesitan atención y estar en dependencia de otros seres humanos durante este ciclo de vida con el fin de prevenir riesgos o amenazas que impida su desarrollo intelectual, emocional, social y moralmente y por ende la trasgresión a sus derechos.

Sin embargo, no se puede limitar a los niños como un grupo social con estas exclusivas características, ya que otros sectores que bien pueden ser identificados como adultos pudieran presentar discapacidades físicas o psicomotrices, por tanto el hecho de que una persona no pueda realizar algún tipo de actividad motora o cognitiva por ejemplo, no concluye en que esta sea un niño.

En suma, retomando lo dicho por la Convención sobre los derechos del niño, organismos, y normas nacionales se justifican con el hecho de que la edad es el único rasgo o criterio que, de forma exclusiva, delimita la condición de niño. Tener un determinado tiempo de vida, una determinada edad, vendría a ser la característica que acotaría de forma objetiva el grupo humano formado por los

⁸¹ Al respecto véase la página de internet: http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/development/10facts/es/, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017).

⁸² Rodríguez Custodio, Esperanza, “Los derechos humanos de los niños, niñas ya adolescentes a partir de la convención sobre los derechos del niño”, *op. cit.*, p. 500.

⁸³ Artículo 9 de la Convención sobre los derechos del niño.

niños⁸⁴ , además de que esta definición es muy loable y transforma la visión tradicional de la infancia ya que se establece con el fin de proteger sus derechos y de manera amplia garantizar las condiciones de vida que permitan su desarrollo integral.

III. Definición y elementos de las políticas públicas con perspectiva de protección de los derechos de los menores.

La protección de los derechos humanos, que incluye el respeto y protección a las particularidades y requerimientos específicos de los diversos grupos de población, no es una opción más de política pública, sino que responde a obligaciones estatales asumidas en virtud de una amplia gama de normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos⁸⁵.

Las políticas públicas han sido objeto de múltiples definiciones, de hecho casi se puede afirmar que hay tantas como autores han abordado su estudio. Sin embargo, es posible identificar una serie de elementos comunes a la mayoría de formulaciones que de éstas se han hecho. Se trata, en primer lugar, de un conjunto de acciones (entendidas tanto en sentido positivo como negativo), diseñadas por instancia gubernamentales, con el propósito de prevenir o dar respuesta a problemas de carácter público.⁸⁶ Desde esta perspectiva general, aquella persona o grupo social vinculado a un problema colectivo son indicados para una intervención pública a través de una política, es decir no pueden estar independizadas de lo público o del interés común.

Louis Valentín Mballa propone la siguiente definición:

Políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas

⁸⁴ Trinidad Nuñez, Pilar, “¿Qué es un niño? Una visión desde el Derecho Internacional Público”, *op.cit.*, p. 17.

⁸⁵ Sepúlveda, Magdalena, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL-Instituto Nacional de Derechos Humanos, Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, Santiago de Chile, Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014, p.7.

⁸⁶ Burgogue-Larsen, Laurence *et al.* ,(coord.) *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*, Barcelona, DHES. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, p. 9.

públicos suscitados por las necesidades de las personas. Esto significa que una política pública emana de una decisión del gobierno con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico⁸⁷.

Por otra parte, en palabras de Julio Franco Corzo las políticas públicas, son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones⁸⁸.

Resulta interesante su definición ya que las contempla como aquellas que comprenden todas las partes o aspectos necesarios para estar integra, además que no se realiza el ejercicio del poder a través de las instituciones, en vista de que requieren la participación de los particulares u otros actores según el tipo durante la formación de ellas, tan es así que no solamente se remite a las decisiones, acciones o inacciones de las autoridades sino que intrínsecamente en ellas se pueden dar acuerdos con organizaciones públicas o en ocasiones con los particulares.

Además de estos elementos antes referidos, precisa la eventualidad de una situación definida como problemática la cual está generando demanda y está localizada en un ambiente determinado, ya sea para nutrirlo, modificarlo o mantenerlo, visto que una política pública no se realiza involuntariamente como una respuesta instintiva, sino debe existir un objetivo bien planificado en ella.

En este sentido Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, en la introducción de su libro Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, comentan que el análisis de políticas públicas esta invariablemente ligado a la solución de un problema público⁸⁹.

Todos los análisis de políticas públicas comparten la misma idea central de que su objeto de estudio estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a

⁸⁷ Valentin Mballa, Louis, *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México, MaPorrúa, 2017, p. 35.

⁸⁸ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE, 2017, p.84.

⁸⁹ Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo, *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*, México, CIDE-FCE, 2010, p.3.

los problemas públicos. El análisis de políticas públicas tiene sentido si, y sólo si, el resultado de sus investigaciones apunta hacia la solución de los problemas públicos⁹⁰.

En términos concretos, se deja claro que una política pública es más que una norma jurídica. En su ámbito, las regulaciones pasan a ocupar el lugar de instrumentos para cumplir, junto con otros medios, los objetivos de la política; su afirmación no le resta importancia a la ley, puesto que entiende por qué algunas leyes no se ejecutan: porque carecen de una política pública efectiva que las anteceda y las acompañe con otros instrumentos para su eficiente ejecución⁹¹.

Por otra parte, al hablar de la formulación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, es un valor agregado que genera un desafío más, originado a partir de la Convención de Viena de 1993⁹², donde se recomendó que los Estados debieran crear programas de derechos humanos.

En efecto si lo que se quiere alcanzar es el fortalecimiento del bienestar social de la infancia, bajo la perspectiva de derechos, es necesario el reconocimiento explícito que le ha dado el marco jurídico internacional de los derechos humanos con sus criterios y principios.

Esta temática de los derechos humanos se vincula con los tópicos de las políticas públicas en la medida que este constituye el referente y fin último de las mismas, y estas últimas a su vez se convierten en el instrumento idóneo para su realización ⁹³.

En el caso México, en el contexto de profundización y expansión de los derechos humanos, la reforma del artículo 1º y la inclusión del principio pro

⁹⁰ Franco Corzo, Julio, *op. cit*, p.91

⁹¹ Velásquez Gavilanes, Raúl, *op.cit*, pp. 161-162.

⁹² 71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

⁹³ Sandoval Vásquez, Alexis Fco., "Derechos humanos y políticas públicas", *Reflexiones*, vol. 90, núm. 2, 2011, p. 110.

persona⁹⁴ eleva a rango constitucional los criterios de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que caracterizan a los derechos humanos.

De acuerdo con el Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales⁹⁵ destaca la importancia de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 pues no solo amplía el reconocimiento de derechos humanos, ya que encima señala obligaciones al Estado y a los servidores públicos, con el objeto de elaborar e implementar las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en todos los ámbitos y niveles del gobierno.

Así que, tratándose de un marco referencial, este alcanzará diversos resultados o matices en la medida en que las distintas situaciones lo ameriten. Sin embargo, existen aspectos mínimos que deben considerarse en la elaboración de una política pública orientada por el enfoque, y esos aspectos mínimos son los que responden a una problemática colectiva que requiere atención particular.

Cuando se trata de la protección de los derechos de niñas y niños y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, los siguientes cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño deben inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral: el principio de no discriminación, el principio del interés superior de la niña o del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o del niño en todo procedimiento que lo afecte, de

⁹⁴ Se adiciono un segundo y tercer párrafo al artículo 1°, para quedar: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”. Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁹⁵ Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales es una herramienta y guía que pretende sentar las bases para el diseño de políticas públicas con perspectiva en derechos humanos. Aspiran a mostrar el valor agregado de transversalizar esta perspectiva en el ciclo de las políticas públicas, así como brindar elementos de análisis y planeación dirigidos a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en México.

modo que se garantice su participación⁹⁶, sirviéndose de ellos para responder cada asunto en relación a ellos e identificar las medidas especiales que son requeridas para dotar de efectividad a los derechos de niñas y niños.

Con miras a garantizar el interés superior de la infancia, resulta pertinente identificar los principios que se constituyen como las medidas o elementos especiales que corresponden al diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas que llevan como fin proteger los derechos de los niños; tratándose de directrices de carácter inmediato, fijadas a partir de la multicitada Convención de los Derechos del niño, que como ya ha quedado dicho, su consagración representa un cambio de paradigma, pues tiene un significado revolucionario respecto a la consideración jurídica del niño.⁹⁷

Entre los elementos o principios rectores a destacar se exponen los siguientes:

1. El interés superior del niño como principio rector de las políticas públicas.

En los procesos de toma de decisiones para dar respuesta a problemas públicos específicos, en primer término, deben considerarse criterios que accedan a lograr los objetivos que se persiguen.

El interés superior tiene un referente internacional en la Convención sobre los Derechos del Niño, que con carácter general en su artículo tercero, apartado primero establece lo siguiente:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional, de 19 de agosto de 2014 Solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, párrafo 69, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1>, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

⁹⁷ A principios de 2012 la Convención ha alcanzado casi su ratificación universal al haber sido ratificada por 193 Estados. Sólo tres Estados no han ratificado la Convención: Estados Unidos de América, Somalia y Sudán del Sur. Cardona Llorens, Jorge, “La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos”, *Educatio Siglo XXI*, Valencia, Vol. 30, núm. 2, 2012, pp.48-49.

consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”⁹⁸.

El objetivo del artículo 3, párrafo 1, es velar porque el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá. El término “medida” incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas⁹⁹, ello implica jurídica y socialmente, al interés superior del menor, como elemento rector al cual han de ceñirse las acciones de los Estados y la sociedad, en lo que concierne a la protección especial de la infancia.

Es sustancial reconocer que el interés superior del menor, es polifacético ya que se va ajustando a las necesidades de los menores para que estos estén en preminencia, así pues esta disposición contempla un conglomerado de derechos, fundamentados en su reconocimiento y a su vez demanda de todos los órganos legislativos, judiciales, autoridades administrativas en general, que sea considerado un criterio orientador determinado en todas las decisiones o medidas que realicen para satisfacer o disponer específicamente de la circunstancia o realidad de la que se halle el menor.

El Poder Judicial de la Federación, intrínsecamente de sus interpretaciones, ha pronunciado lo siguiente:

“El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus

⁹⁸ Artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño

⁹⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 2013, Aprobada por el Comité de las Naciones Unidas en su 62º periodo de sesiones, párrafo 17. http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017).

derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad... ”¹⁰⁰.

Por lo tanto, es de considerar su amplitud que trasciende la esfera judicial, legislativa, pues es el deber de las autoridades e instituciones públicas y privadas atender a este criterio.

Sin embargo, al connotar el “interés superior del menor” como principio constitucional, es preciso observar que su contenido no es limitativo a una institución que beneficie a la infancia en su integridad, seguridad física y emocional, pues del mismo modo los menores al ser portadores de derechos y vulnerables por sus particularidades, se atribuyen a las entidades administrativas acoger las medidas necesarias para garantizar el bienestar de dichos menores, previendo una disociación que impida cualquier peligro que origine daños a su persona y derechos.

Así que el término “interés superior del menor” sigue siendo una cláusula abierta ¹⁰¹ pero que irrefutablemente alude a todos los órganos o autoridades la obligación de que, ante cualquier medida o decisión, se debe evaluar los efectos que pudieran causar a este grupo social, y aunque la cuestión central no sean los derechos de la infancia, no se deberá dejar un vacío en su atención, ya que prevalecen sus necesidades, es decir una consideración primordial.

En este sentido, es significativo considerar las recomendaciones y observaciones finales sobre los informes cuarto y quinto combinados de México, emitidas por el Comité de los Derechos del Niño, en las que consienten el

¹⁰⁰ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, septiembre de 2016. p.10.

¹⁰¹ Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, op. cit., p.134.

reconocimiento constitucional del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, no obstante, el Comité expresa preocupación por la información según la cual en la práctica no se ha respetado sistemáticamente este derecho, al respecto el siguiente pronunciamiento:

“El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para que se integre adecuadamente este derecho y se aplique sistemáticamente en todos los procedimientos y decisiones de índole legislativa, administrativa y judicial, así como en todas las políticas, programas y proyectos que sean relevantes para los niños e incidan en ellos. En este sentido, se alienta al Estado parte a elaborar procedimientos y criterios que sirvan de referencia a todas las personas competentes para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos y dar a ese interés el peso debido como consideración primordial¹⁰²”.

De esta manera las políticas públicas, acciones y toma de decisiones relacionadas a este sector de la sociedad, primeramente, parten de su ejecución para construir condiciones propicias y especiales para los niños en su conjunto, con el fin de que alcancé un benévolo desarrollo y despliegue de sus potencialidades.

Puede afirmarse que la cláusula del interés superior del niño introduce un criterio finalista de maximización de los derechos¹⁰³, así que en la consolidación de las políticas públicas en materia de protección de la infancia es indefectible que cabalmente las acciones respeten y estén bajo un sistema de derechos, de los cuales los niños son titulares y además consientan el respeto a su dignidad en un contexto del que es necesario que sus derechos sean una realidad.

No se puede inadvertir que, aunque los niños pertenezcan a un grupo social vulnerable, el derecho de todos ellos no dependen de ninguna condición especial y se aplican a todos por igual; constituyen un conjunto de derechos-garantía frente

¹⁰² Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, op. cit., pp. 5-6.

¹⁰³ Garrido Álvarez, Ricardo, “El interés superior del niño y el razonamiento jurídico”, *Problema. Anuario de filosofía y teoría del derecho*, México, núm.7, enero-diciembre, 2013, p. 143.

a la acción del Estado y representan, por su parte, un deber de los poderes públicos de concurrir a la satisfacción de los derechos-prestación que este considera. En este sentido, el enfoque de los derechos humanos permitirá organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de la infancia y la participación de los niños en la sociedad¹⁰⁴. Las decisiones relativas a un caso específico concerniente a un niño en su esfera individual pueden ser evaluadas particularmente, para concretar su interés superior frente a alguna situación de vulnerabilidad sobre la que se encuentre.

A) El interés superior del niño y el derecho a la igualdad y no discriminación

La Convención reafirma el reconocimiento de los niños como personas humanas y, por ello, con justa razón puede denominársele como un instrumento contra la discriminación y a favor del igual respeto y protección de los derechos de todas las personas, criterio básico para comprender el sentido y alcance del principio del interés superior del niño¹⁰⁵.

Sobre la igualdad y no discriminación, en primer término, en México, se reconoce de la siguiente manera, en el párrafo quinto del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹⁰⁶”.

¹⁰⁴ Torres Zárate, Fermín y García Martínez, Francisco, “El interés superior del niño en la perspectiva del garantismo jurídico en México”, *Alegatos*, México, núm. 65, enero-abril de 2007, p. 105.

¹⁰⁵ Torres Zárate, Fermín y García Martínez, Francisco, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁶ Artículo 1, párrafo quinto, reforma publicada en el Diario Oficial de la federación el 04 de diciembre de 2016, y el 10 de junio de 2011.

Es oportuno destacar la vinculación de ambos derechos a través de la interpretación que hace el Poder Judicial de la Federación sobre la igualdad jurídica, enfatizando dos modalidades (1. la igualdad formal o de derecho, y 2. la igualdad sustantiva o de hecho), de las cuales se incide en la segunda, sin embargo la violación a cualquiera de las dos facetas, dan lugar a actos discriminatorios, en los términos siguientes:

“El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley...Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional...¹⁰⁷”.

En lo que se refiere a la igualdad formal o de derecho, como ya ha quedado dicho a partir de Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, fundamenta los estándares normativos como garantía integral de los derechos humanos de los niños en México, que bien corresponden a un derecho interno que se ha adecuado a las disposiciones y principios de la Convención sobre los

¹⁰⁷ Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, febrero de 2014. p.645.

derechos del niño, su protocolos facultativos y además las observaciones generales y recomendaciones fijadas por el Comité de los Derechos del niño.

El Estado Mexicano ha cumplido con esta primera modalidad o faceta de la igualdad jurídica, pues los niños y adolescentes al ser titulares del amplio catálogo de derechos, donde dicha titularidad se traduce de la misma forma que la de todos los demás grupos sociales, deben ser respetados por la familia, sociedad y el Estado.

Al referirnos a la igualdad sustantiva o de hecho, que se imponen a las autoridades del Estado Mexicano, como claramente lo ha explicado el Poder Judicial de la Federación, residen en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos, de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos¹⁰⁸.

En el caso de los menores, un ejemplo a partir del reporte “Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014” realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revela que en el 2014 un tercio de la población total del país, es decir, 40 millones de personas tienen menos de 18 años de edad. Y de éstas, poco más de la mitad (53.9%) estaban en situación de pobreza, careciendo de las condiciones mínimas para garantizar el ejercicio de uno o más de sus derechos sociales¹⁰⁹, destacando que es la población infantil y adolescente quienes sufren con más frecuencia las experiencias de pobreza que aquella de otros grupos de edad.

¹⁰⁸ “...por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas... Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, febrero de 2014. p.644.

¹⁰⁹ UNICEF-CONEVAL, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*, 2015, http://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

Así pues, visto que el enfoque de Derechos es un marco conceptual de los procesos de desarrollo humano y, por ende, tiene como finalidad el análisis de las desigualdades centrales de los problemas de desarrollo, así como la corrección de asuntos que obstaculizan el progreso como las prácticas discriminatorias,¹¹⁰ la igualdad y no discriminación son principios pilares en la formación de las políticas públicas con perspectiva de protección de los derechos de los menores, que llevan como objeto evitar la exclusión social de los menores, favoreciendo a la igualdad real de condiciones y oportunidades, frente a los demás grupos sociales.

B) El interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo

Sobre el principio de derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, se advierte en primer lugar que los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todos los niños. Al evaluar y determinar el interés superior del niño, el Estado debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo.¹¹¹

En primer lugar, el derecho a la vida implica un primer aspecto inevitable para poder determinar y establecer los demás derechos universales, ya que todos estos derechos no tendrían razón de ser si eminentemente no se cuenta con la cualidad esencial de estar vivo.

Otra manera fundamental de entender este derecho supone una obligación tanto negativa como positiva¹¹², es decir, por una parte, el derecho a no ser

¹¹⁰ Vargas Parra, Jakeline, “Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia”, *Reflexión Política*, Colombia, vol. 17, núm. 33, junio, 2015, p. 95.

¹¹¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), Observaciones Generales que el Comité de los Derechos del Niño ha emitido desde 2001 hasta el 31 de octubre de 2014, <https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>. (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017),

¹¹² El cumplimiento del artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala Sentencia de 25 de noviembre de 2003

privado de la vida –a que nadie me mate– y, por otra, el derecho a recibir al menos lo mínimo indispensable para sobrevivir¹¹³, por ese motivo el derecho a la vida está contenido en la Convención sobre los derechos del niño, pero no de manera exclusiva, pues de manera integrada se encuentran los derechos a la supervivencia y el desarrollo.

“Artículo 6...1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño¹¹⁴”.

A partir de esta base, el Comité de los Derechos del niño, en su observación general número 5, respecto a las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, resalta el concepto de desarrollo de forma que este comprenda todos los aspectos necesarios para satisfacer las necesidades humanas de los niños, pudiendo ser materiales o espirituales.

El Comité espera que los Estados interpreten el término “desarrollo” en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños¹¹⁵.

Siguiendo este argumento, el estado mexicano debe hacer las atribuciones a través de la adopción de medidas especiales, con el cometido de que los niños puedan desarrollarse de una manera natural y sana, es decir que es indispensable el acceso a servicios médicos y sanitarios, una alimentación estabilizada, el abastecimiento de agua potable, educación de buena calidad y un ambiente óptimo para su desarrollo.

De ahí que, en las políticas, acciones y toma de decisiones respecto a la población infantil y su desarrollo en sentido integral, se les confieran a todas las

(Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 153, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf. (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

¹¹³ Zúñiga Fajuri, Alejandra, “El derecho a la vida y el derecho a la protección de la salud en la constitución: una relación necesaria”, *Estudios Constitucionales*, Chile, vol. 9, núm. 1, 2011, p.38.

¹¹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño.

¹¹⁵ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *op. cit.*, p. 58.

autoridades en el Estado Mexicano, remitiéndonos a partir de los artículos 14 y 15 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

Artículo 14 Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les preserve la vida, a la supervivencia y al desarrollo. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar el desarrollo y prevenir cualquier conducta que atente contra su supervivencia, así como para investigar y sancionar efectivamente los actos de privación de la vida.

Artículo 15 Niñas, niños y adolescentes deberán disfrutar de una vida plena en condiciones acordes a su dignidad y en condiciones que garanticen su desarrollo integral.

Por lo demás, cabe destacar que dada la amplitud al hablar de un desarrollo integral de los menores, que comprende un crecimiento físico, intelectual y emocional, conviene necesariamente la interacción no solo de las autoridades sino además de la familia y la sociedad, por tal motivo el propio Estado dentro de las medidas especiales contempla un resguardo a quienes tengan bajo su responsabilidad o cuidado a algún niño, niña o adolescente, y que de alguna forma su situación jurídica o social puede tener efectos negativos en el desarrollo del niño a su cargo.

Como ejemplo destacable de ello, se puede señalar el artículo 116, fracción V, de la citada ley:

“Artículo 116 Corresponden a las autoridades federales y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes: ...

V. Proporcionar asistencia médica, psicológica y atención preventiva integrada a la salud, así como asesoría jurídica y orientación social a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes o personas que los tengan bajo su

responsabilidad, en relación a las obligaciones que establece esta Ley¹¹⁶”

C) El interés superior del niño y el derecho a ser escuchado.

Es de aclarar que el derecho de los niños a expresar libremente su opinión tiene algunas implicaciones particulares, sin embargo al ser un principio establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, es de carácter imperativo para los Estados, procurando su aplicación en determinación a favor del niño.

“Artículo 12.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño¹¹⁷”.

Se destaca el párrafo 1 del artículo para hacerse una consideración primordial de este principio, en el diseño de las políticas públicas, puesto que el reconocimiento de los niños como titulares de derecho de acuerdo con su crecimiento natural y evolutivo, y adquieran capacidad para ejercer personal y concisamente de manera progresiva sus derechos, como lo es la libertad de expresión, la cual implica paralelamente su facultad para intervenir en aquellas toma de decisiones relativas a su vida en cualquiera de sus esferas en la que desenvuelve su persona como verdadero sujeto de derechos.

El Comité de los Derechos del Niño ha determinado que a medida que el niño madura, sus opiniones deberán tener cada vez más peso en la evaluación de su interés superior. Los bebés y los niños muy pequeños tienen los mismos derechos que los demás niños a que se atienda a su interés superior, aunque no

¹¹⁶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

¹¹⁷ Convención sobre los Derechos del Niño

puedan expresar sus opiniones ni representarse a sí mismos de la misma manera que los niños mayores¹¹⁸.

Es evidente que cada niño tiene derecho de manera libre a dar opinión respecto a los asuntos concernientes a su vida, sin embargo, deben tomarse en cuenta un juicio valorativo, en el que de acuerdo a su edad, madurez y por ende evolución de sus facultades, va adquiriendo la capacidad de tener opiniones propias, y en esa misma proporción el Estado, deberá considerar sus opiniones o juicios correspondientes a sus capacidades reflexivas, conocimientos y sus emociones.

Por otra parte, el procedimiento para la evaluación y la determinación del interés superior de los niños como grupo es, en cierta medida, diferente a la de un niño en particular. Cuando estén en juego los intereses de un gran número de niños, las instituciones públicas deben encontrar maneras de conocer la opinión de una muestra representativa de niños y tener debidamente en cuenta su punto de vista al planificar medidas¹¹⁹, así que se tiene que prever esa consideración primordial en el diseño de las políticas públicas, sobre cuestiones que involucren a una colectividad, a través de acciones que permitan la compilación de opiniones en proporción a los intereses que concierne a un grupo de niños.

Resulta indispensable adecuar una dimensión importante del derecho a opinar y ser escuchado, y esta consiste en el derecho a que sus opiniones sean debidamente tomadas en cuenta en función de su edad y madurez, ya que carecería de su contenido más elemental, pues cabe preguntarse de qué valdría reconocerle y permitirle a un niño que opine, escucharlo, si su opinión no va a ser sopesada al momento de tomar una determinación con relación a su vida¹²⁰.

¹¹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *op. cit.*, p. 267.

¹¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 2013, Aprobada por el Comité de las Naciones Unidas en su 62° periodo de sesiones, párrafo 91. http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, (última fecha de consulta 25 de mayo de 2017)

¹²⁰ Del Moral Ferrer, Anabella J., "El derecho a opinar de niños, niñas y adolescentes en la Convención sobre los Derechos del Niño", *Cuestiones Jurídicas*, Maracaibo, Venezuela, vol. I, núm. 2, julio-diciembre, 2007, p.80.

Siguiendo este argumento, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes también se le ha dado relevancia jurídica, en la que destaca el deber correlativo de todas las autoridades en función de este principio fijado en tratados e instrumentos internacionales.

Inclusive expresamente enuncia que son de considerarse sus opiniones en asuntos de carácter directo o bien respecto a sus familias o comunidades, exteriorizando claramente la responsabilidad de toda autoridad para establecer acciones que permitan la recopilación de opiniones y realización de entrevistas a niñas, niños y adolescentes sobre temas de interés general para ellos.¹²¹

IV. Ámbitos básicos a los que debe de atender la política pública para garantizar los derechos de la infancia.

Como ha quedado señalado, el concepto del interés superior del menor, es de contenido complejo y dinámico, puesto que su función y significación depende del contexto al que se aplique, es decir de la circunstancia específica, tratándose de un niño en particular o bien de un grupo de niños en el que pudieran estar en riesgo sus intereses, debiendo atenderse a dichas circunstancias.

En materia de la obligación de todas las autoridades federales y locales de coordinar la implementación y ejecución de las acciones y políticas públicas, esta presenta modalidades especiales y extensas en relación a los menores.

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño, pone de relieve que el alcance de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas a todos los niveles es muy amplio y abarca, entre otras, las decisiones relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la

¹²¹ Artículo 64 Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias deberán garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión libremente, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo y por cualquier medio, sin más limitaciones que las establecidas en el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La libertad de expresión de niñas, niños y adolescentes conlleva el derecho a que se tome en cuenta su opinión respecto de los asuntos que les afecten directamente, o a sus familias o comunidades. Dichas autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las acciones que permitan la recopilación de opiniones y realización de entrevistas a niñas, niños y adolescentes sobre temas de interés general para ellos. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad. Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas en esas esferas deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación¹²².

En el caso de México, se pueden fijar contornos en cumplimiento de las medidas de protección especial para su debida adopción, ejecución y seguimiento, a partir de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ya que al ser de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, tiene entre su objeto:

- Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y
- Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración¹²³.

En la misma línea, se puede dar notoriedad, a partir del artículo 116 de la citada ley y el artículo 49 de su respectivo reglamento¹²⁴, en relación a las medidas de protección especial, se enfatiza su consistencia en:

- Adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o

¹²² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *op. cit.*, p. 265.

¹²³ Artículo 1 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹²⁴ Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015.

bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten sus derechos.

- La inclusión de la niña, niño o adolescente y su familia, en forma conjunta o separada, en programas de asistencia social, de salud y educativos, así como actividades deportivas, culturales, artísticas o cualquier otra actividad recreativa al que puedan incorporarse por sus características.

- Garantizar que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a educación y asistencia en materia de principios básicos de salud y nutrición, ventajas de la lactancia materna, así como la prevención de embarazos, higiene, medidas de prevención de accidentes y demás aspectos relacionados con la salud de niñas, niños y adolescentes

- Establecer políticas de fortalecimiento familiar para evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia

- Implementar medidas de inclusión plena y realizar las Acciones afirmativas para garantizar a niñas, niños y adolescentes la igualdad de oportunidades y de trato, así como a no ser discriminados

- 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

- Realizar acciones a fin de sensibilizar a la sociedad, para que tome mayor conciencia respecto de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad y fomentar el respeto a sus derechos y dignidad, así como combatir los estereotipos y prejuicios respecto de su discapacidad

- Disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen

- Garantizar la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma

- La separación inmediata de la niña, niño o adolescente de la actividad laboral
- Garantizar que niñas, niños y adolescentes tengan acceso a agua potable para su consumo e higiene.

CAPÍTULO TERCERO.

VULNERABILIDAD SOCIAL: LOS DERECHOS DEL NIÑO.

I. Consideraciones teóricas y conceptuales sobre la vulnerabilidad como fenómeno social

Desde hace algunos años, en el ámbito de las ciencias sociales se han desarrollado diversas propuestas para la medición de las condiciones de vida del individuo en la sociedad. Dentro de esta tendencia se ubica el surgimiento del concepto de vulnerabilidad que tiene como objetivo el identificar, dentro de contextos concretos, aquellos elementos que impiden el desarrollo y colocan a las personas pertenecientes a un determinado grupo en una situación de desventaja en relación con las demás¹²⁵. Ahora bien, el vocablo vulnerabilidad es un paradigma de múltiples extensiones, al considerar diversas aristas que no se limitan a factores económicos.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la noción general de vulnerabilidad nos refiere a un concepto de cualidad de vulnerable¹²⁶, es decir que puede ser tratado superficialmente como un adjetivo, que a su vez nos remite a la característica de ser herido o recibir lesión, física o moralmente¹²⁷. Por consiguiente, se señala, que este concepto ha sido abordado no solo por las disciplinas o campos sociales, pues además por otros campos como la ingeniería o las geociencias, así pues, es definida como una situación latente caracterizada por la convergencia de circunstancias que aumentan la probabilidad de las personas y hogares de sufrir contingencias que disminuyan dramáticamente su bienestar. Es un concepto multidimensional que busca

¹²⁵ González Contró, Mónica y Padrón Innamorato, Mauricio, “¿Es el derecho un instrumento para reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes?”, en Pérez Contreras, María de Monserrat *et al.* (coord.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 3.

¹²⁶ Real Academia Española, Definición de vulnerabilidad, <http://dle.rae.es/?id=c5bTfNr>, (última fecha de consulta 29 de junio de 2017)

¹²⁷ Real Academia Española, Definición de vulnerable, <http://dle.rae.es/?id=c5dW2by>, (última fecha de consulta 29 de junio de 2017)

identificar factores que refuerzan la reproducción de procesos que deterioran el nivel de vida de hogares e individuos¹²⁸.

No obstante, como concepto notable para las ciencias sociales, la limitación precisa comprende más aspectos, implicando no solo una somera inconsistencia provocada por factores biológicos o físicos; en este sentido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sostienen que en el terreno jurídico la vulnerabilidad atañe a la inobservancia o violación de derechos y libertades consagrados en la legislación nacional o incluidos en acuerdos internacionales que tienen fuerza de ley en los países. Se refiere también a la imposibilidad de contrarrestar institucionalmente tal estado de cosas —que puede provocar discriminación— y a las dificultades para actuar sobre sus causas o quienes sean sus causantes o, al menos, para rectificar sus consecuencias¹²⁹.

Se pone de manifiesto la incapacidad o dificultad institucional de respuesta o solución ante exposiciones de riesgo, y es precisamente esta particularidad la que da lugar a la vulnerabilidad social y la distingue de una vulnerabilidad en general, ya que mientras la vulnerabilidad puede referirse también a que todo ser humano es vulnerable porque tal característica es intrínseca a la naturaleza mortal, si bien la vulnerabilidad no tiene por qué abordarse en negativo, puesto que la misma nos habla de nuestra capacidad para reaccionar, resistir y recuperarnos de una herida, de una lesión física o moral¹³⁰.

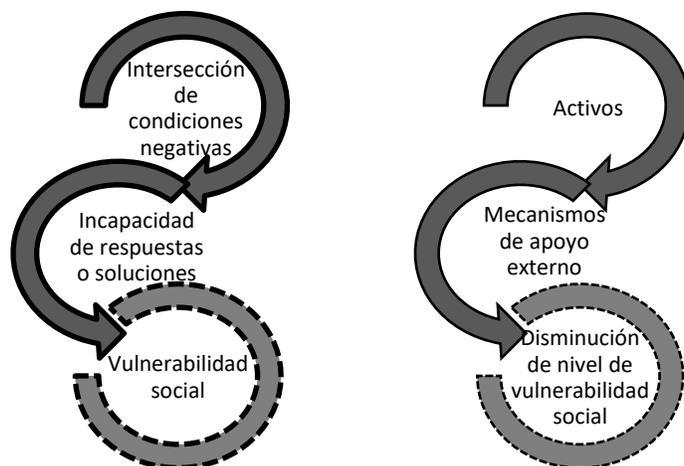
La orientación dada al concepto de vulnerabilidad social lleva consigo ese elemento importante, referido como la insolvencia de hacer frente a acontecimientos riesgosos, así que es imprescindible en la capacidad de

¹²⁸ Otto Thomasz, Esteban *et al.*, “Riesgo social: medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados”, *Cuadernos del CIMBAGE*, Argentina, núm. 16, 2014, p.31.

¹²⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, p.4., <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>, (última fecha de consulta 29 de junio de 2017)

¹³⁰ Beltrao, Jane Felipe *et al.*, (coord.), *Derechos humanos de los grupos vulnerable. Manual*, Barcelona, Red de derechos humanos y educación superior, 2014, p. 13.

respuesta los activos¹³¹ y mecanismos de apoyo externo a los que tienen acceso las personas, los cuales les permite mejorar su condición de vida o bien disminuir su vulnerabilidad.



Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, 2002, p-9, disponible en la página: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>

Al analizar el concepto de vulnerabilidad social como una simple semejanza de debilidad o inclusive sin poder de decisión, consigue reflejar un contexto de discriminación, de ahí que es loable hablar de grupos en estado de vulnerabilidad.

En ese tenor la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables¹³² establece que los grupos vulnerables se refiere a la persona o grupo que por sus características

¹³¹ Según Filgueira, define los activos como la posesión, control o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico son ejemplos ilustrativos de algunos de estos recursos. Filgueira, Carlos, "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes", documento presentado en el *seminario internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, Chile, 2001, pp. 9-10, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>, (última fecha de consulta 30 de junio de 2017)

¹³² Los antecedentes de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables se sitúan en la Comisión de Beneficencia instituida en 1934. El Predominio de una concepción asistencialista data de la primera mitad del siglo XX, y se manifiesta en las denominaciones que tuvieron las comisiones que se encargaban de la legislación relativa a la atención de los más pobres y de las personas con

de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.

Asimismo, la Ley General de Desarrollo social, hace referencia a grupos sociales en situación de vulnerabilidad ¹³³, puesto que en su artículo 5, fracción VI dispone que son aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

La construcción de una noción de vulnerabilidad social implica por tanto la interacción de factores internos y externos que le dan origen; los factores internos son los recursos de los que disponen los individuos y hogares, y las diversas estrategias de acción que estos les permiten desplegar para hacer frente a factores externos (shocks de origen natural o social). A mayor cantidad, diversidad y calidad de los recursos que pueden movilizar los individuos y hogares para responder a modificaciones del entorno, menor el nivel de vulnerabilidad¹³⁴.

1. Conceptos asociados a la vulnerabilidad

Conviene señalar el dinamismo de conceptos asociados a la vulnerabilidad, ya que suelen utilizarse para referirse también a situaciones sociales, tales como la pobreza y la marginación, dado que son igualmente desventajas; se debe indicar, que estos no son sinónimos entre sí, no obstante que los grupos en situaciones de vulnerabilidad presentan una condición de múltiples factores, mismos que le dan forma y sentido a la vulnerabilidad.

Al respecto la Ley General de Desarrollo Social (en adelante LGDS), su artículo 19 fracción III, prevé que son prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social los programas dirigidos a las personas en

discapacidad. Al respecto véase la página de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables/002_grupos_vulnerables, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017)

¹³³ Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 01 de junio de 2016.

¹³⁴ Otto Thomasz, Esteban *et al.*, *op. cit.*, p. 31.

condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, refiriéndose a las tres nociones de manera contigua y su uso claramente no se consideran como equivalentes, puesto que el Poder Judicial de la Federación ha referido que la pobreza, marginación y vulnerabilidad, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social no constituyen sinónimos, la diferencia consiste en la definición de los siguientes conceptos:

- Grupos sociales en situación de vulnerabilidad se definen como aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.
- Marginación se refiere a la determinación de zonas de atención prioritaria, las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

De las referencias anteriores se llega a la conclusión de que los conceptos y su uso claramente no pueden ser considerados como sinónimos, porque en la definición de "grupos en situación de vulnerabilidad" se desprende que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, ya que se refiere en general a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.

El derecho de estos grupos y de personas en lo individual, según el artículo 8, es el de recibir acciones y apoyos para disminuir su desventaja. Por tanto, se puede definir que el universo de sujetos a los que se refiere la Ley se encuentra integrado por grupos o personas en esta situación de vulnerabilidad. En este sentido, si bien es cierto que el índice para la definición, identificación y medición de la "pobreza" es una atribución que legalmente le compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como lo establece el artículo 36 de la Ley; sin embargo, la Ley no establece la exclusividad del índice y menciona de manera explícita los otros dos conceptos dentro su articulado sin determinar de

manera específica a qué órgano de la administración le corresponde determinar su contenido¹³⁵.

A) Pobreza

La Cumbre Judicial Iberoamericana¹³⁶, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, ha considerado necesaria la elaboración de unas Reglas Básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, considerando a estas como:

- Aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.
- Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico¹³⁷.

Lo anterior cobra relevancia en razón de que se determina a la pobreza como un factor causal de la vulnerabilidad, y se señala al respecto que:

¹³⁵ Cfr. Tesis P./J. 85/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p.1072.

¹³⁶ La Cumbre Judicial Iberoamericana es una organización que vértebra la cooperación y concertación entre los Poderes Judiciales de los veintitrés países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, aglutinando en un solo foro a las máximas instancias y órganos jurisdiccionales y de gobierno de los sistemas judiciales iberoamericanos. Cumbre Judicial Iberoamericana, Normas de funcionamiento, versión XV Cumbre Judicial – Uruguay, abril de 2010, http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=90a026cd-f3fd-4bf5-8027-8f6d0b33e18f&groupId=10124, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017)

¹³⁷ 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada 4, 5 y 6 de marzo de 2008, pp.5-6, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/DH091.pdf>, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017).

-La pobreza constituye una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad.

-Se promoverá la cultura o alfabetización jurídica de las personas en situación de pobreza, así como las condiciones para mejorar su efectivo acceso al sistema de justicia¹³⁸.

Esta definición se ubica en la dimensión social, puesto que supone una afectación negativa a diversos aspectos del desarrollo humano, y no solo por la pérdida de recursos materiales, pues en el principio número dieciséis se divisa la ineficacia en el ejercicio de los derechos, cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad, es decir que en primer término, la pobreza no se limita a daños de índole básico o material, como lo es la vivienda, el vestido, la alimentación y la salud, pues además admite aspectos más extensos de los derechos: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales.

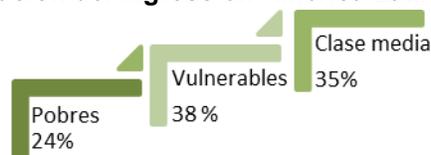
Por otra parte, los estudios del Banco Mundial¹³⁹, al ser una institución de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo, exteriorizan la vulnerabilidad de las personas y las familias como una condición multidimensional, asociado de manera intrínseca a la pobreza.

Al respecto consideran al grupo de los vulnerables como uno de los grupos socioeconómicos en América Latina, identificando a aquellas personas que han logrado salir de la pobreza, pero no lo suficiente para ser considerados clase media, hablando en términos monetarios.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 8.

¹³⁹ El Grupo Banco Mundial está conformado por 189 países miembros; su personal proviene de más de 170 países, y tiene más de 130 oficinas en todo el mundo. Constituye una asociación mundial única: las cinco instituciones que lo integran trabajan en la búsqueda de soluciones sostenibles para reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo. Al respecto véase la página de internet del Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/about>, (última fecha de consulta 30 de junio del 2017).

Distribución del Ingreso en América Latina 2003-2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

Resulta pertinente observar que acorde a los estudios del Banco Mundial, por una parte, la pobreza es concerniente al grupo social con menor ingresos, capital o bienes, y que a su vez resulta ser un nivel más perjudicial en comparación con la vulnerabilidad.

En retrospectiva, hasta hace poco más de 10 años los vulnerables estaban apenas por encima de la línea de pobreza. Transcurrida una década, sin embargo, la distribución de ingresos mejoró, mientras América Latina se benefició de los buenos precios de las materias primas y de una serie de políticas sociales¹⁴⁰. Seguidamente estos casos de recuperación lenta de la pobreza como grupo socioeconómico, establece el elemento que se vincula directamente con la vulnerabilidad social, no obstante que es considerado también como un grupo socioeconómico, la pobreza no deja de suponer la existencia de factores que inciden en la dificultad de tener acceso mínimo a los medios para satisfacer necesidades básicas que permiten el desarrollo humano.

La determinación de aquellos y la forma en que decide quién es pobre y quién no, a menudo se plasma en los documentos que integran los sistemas nacionales de planeación¹⁴¹, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹⁴², señala que en México casi la mitad de la población vive en situación pobreza, representada por un 46.2% y además como circunstancia más lacerante,

¹⁴⁰ Kaipper Ceratti, Mariana, “Los vulnerables de Latinoamérica, más cerca de la clase media que de la pobreza”, Banco Mundial, 2016, <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/01/29/vulnerables-latinoamerica-mas-cerca-clase-media-pobreza>, (última fecha de consulta 07 de julio del 2017).

¹⁴¹ Morales Reynoso, Maria de Lourdes y Lovera Estévez, Benjamín Salvador, “La proyección del concepto de vulnerabilidad social en el Derecho Mexicano”, en García Rosas, Elías y Lovera Estévez, Benjamín Salvador (coords.), *Derecho y vulnerabilidad social*, México, PACJ, 2010, p.5.

¹⁴² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, última reforma publicada el 01 de junio de 2016.

un sector de la población se encuentra en pobreza extrema, representada por un 10.4%.

Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación y por lo que respecta a la pobreza extrema, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales.¹⁴³

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ¹⁴⁴(en adelante CONEVAL), en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LGDS, informa las estimaciones de pobreza en México a través de una medición multidimensional; de acuerdo a esta ley se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los nueve indicadores siguientes¹⁴⁵:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene como funciones principales: Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Al respecto véase la página de internet del CONEVAL: <http://coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>, (última fecha de consulta 11 de julio del 2017).

¹⁴⁵ Cfr. Artículo 36 de la LGDS.

- Grado de cohesión social.
- Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Estos indicadores representan una perspectiva multidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población, los cuales permiten identificar tres espacios analíticos relevantes para el estudio de la pobreza: el primero se asocia al enfoque de bienestar, en términos de los satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población; el segundo se vincula a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social; y el tercero se determina por aspectos relacionales y comunitarios que se expresan territorialmente.¹⁴⁶

En suma, la pobreza está suscrita a múltiples condiciones que vulneran además del bienestar económico, los derechos sociales de las personas, limitando de esta forma su plena integración social.

No obstante que la pobreza es una acepción muy amplia, asociada con múltiples elementos, esta no es tan extensa conceptualmente como el de la vulnerabilidad social, pues en si la pobreza está entrañablemente a menudo incorporada a las condiciones en la que se materializa la vulnerabilidad social, sin embargo, no es el único factor que posiciona a un grupo de personas en esta condición.

B) Marginación

Otra de las acepciones relacionada con la vulnerabilidad social es la marginación. En el 2010, el Consejo Nacional de Población¹⁴⁷(en adelante

¹⁴⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2da. ed., México, CONEVAL, 2014, p. 34.

¹⁴⁷ Desde 1998 el Conapo ha sido el órgano gubernamental que tiene a su cargo la elaboración de proyecciones de población oficiales a nivel nacional, de entidades federativas y municipios. Esta tarea le quedó asignada en el artículo 37 inciso 2 del Reglamento de la Ley General de Población. De esta forma, se evita cualquier tipo de controversias que podría llevar a impases sobre todo si los consejos estatales de población o el INEGI intentasen calcular sus propias proyecciones. (Aunque, en la práctica y con un carácter extraoficial, el INEGI calcula sus propias proyecciones, sobre todo para analizar los niveles de subcobertura de los censos que levanta y tener así poder de negociación respecto a las cifras finales en dichas estimaciones y proyecciones.) García

CONAPO) cumplió 20 años generando el índice de marginación, el cual se emplea para medir las carencias de la población, en particular las asociadas a la escolaridad, la vivienda, los ingresos y la residencia en localidades pequeñas.

La intervención de este órgano es indispensable ya que la información demográfica es una de las principales herramientas para la planeación y la toma de decisiones efectiva para el gobierno. Con ella, es posible conocer el estado actual de la población, su evolución histórica y su posible dinámica en el futuro. La información que proveen las proyecciones de población es la más adecuada para la planeación debido a que indica hacia donde se dirigiría la dinámica poblacional si determinadas circunstancias económicas, sociales, políticas y demográficas ocurren¹⁴⁸.

El CONAPO ha definido la marginación como: un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo¹⁴⁹, este concepto está íntimamente calificado como una manifestación o situación de aislamiento de zonas geográficas determinadas o bien de desintegración al grupo social, y en consecuencia hay carencias en acceso a servicios básicos o en general disfrute y ejercicio pleno de derechos fundamentales.

“De esta manera, la marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. En consecuencia, las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar, pues esas situaciones no son resultado de elecciones

Guerrero, Víctor Manuel, “El futuro demográfico de México y las proyecciones de Población. Uso de los pronósticos probabilísticos en la planeación nacional” en Giorguli Saucedo, Silvia E. y Ugalde, Vicente (coords.), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, 2014, p. 73.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 71.

¹⁴⁹ Almejo Hernández, Rubén *et al.*, *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, México, Consejo Nacional de Población, 2013, p.11.

individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todas las mismas oportunidades. Las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables, configurando escenarios cada vez más desfavorables¹⁵⁰.

Los índices de marginación permiten medir el impacto respecto a las carencias que sufre la población, por esta razón este ha tenido un papel importante en la política social del país, pues ha sido ampliamente utilizado en México para ese propósito. Las entidades federativas lo emplean para distribuir los apoyos a los municipios y las localidades¹⁵¹, en otras palabras, dichos índices realizados por el CONAPO llevan el objeto de utilizarse para proyectar estrategias o medidas con el fin último de satisfacer las necesidades de la población que se encuentran en el contexto de la marginación, especialmente aquellas que tienen el carácter de básicas.

En esa misma tesitura, el CONAPO ha señalado como indicadores socioeconómicos del índice de marginación, cuatro dimensiones, la primera de ella la educación en el que se refleja la exclusión a través del analfabetismo y población sin primaria completa; en segundo la vivienda, en que da lugar a la exclusión aquellas viviendas habitadas con algún nivel de hacinamiento, piso de tierra o limitación en el uso y disfrute de bienes y servicios públicos tales como drenaje, servicio sanitario y energía eléctrica; en tercero la distribución de la población en la cual la exclusión se debe a aquellas localidades con menos de cinco mil habitantes y finalmente la cuarta dimensión relativa a los ingresos monetarios ya que este determina las capacidades para adquirir bienes y servicios y se refleja con aquel porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta de dos salarios mínimos¹⁵².

Con la finalidad de exteriorizar un panorama del Estado Mexicano respecto a las entidades federativas que más presentan un alto nivel de marginación absoluta y tienen como resultado escenarios de escasas y precarias

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ Cortés, Fernando y Vargas, Delfino, "Marginación en México a través del tiempo: a propósito del índice de Conapo", *Estudios Sociológicos*, México, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto, 2011, p. 364.

¹⁵² Cfr. Almejo Hernández, Rubén et al., *op. cit.*, p.12-14.

oportunidades limitando así las posibilidades de desarrollo de las potencialidades humanas, se presenta la siguiente información en orden descendente:

Clasificación de los Estados, según el Índice de Marginación, 2015.¹⁵³

Estrato	Unidades porcentuales de marginación absoluta	Lugar	Entidad federativa en el estrato
Muy alto	2.56	1	Guerrero
Muy alto	2.41	2	Chiapas
Muy alto	2.12	3	Oaxaca
Alto	1.14	4	Veracruz de Ignacio de la Llave
Alto	0.69	5	Puebla
Alto	0.58	6	San Luis Potosí
Alto	0.51	7	Yucatán
Alto	0.5	8	Michoacán de Ocampo
Alto	0.5	9	Hidalgo
Alto	0.46	10	Campeche
Medio	0.31	11	Nayarit
Medio	0.3	12	Tabasco
Medio	0.05	13	Durango
Medio	0.01	14	Zacatecas
Medio	-0.07	15	Guanajuato
Medio	-0.2	16	Tlaxcala
Medio	-0.2	17	Morelos
Medio	-0.24	18	Sinaloa
Medio	-0.37	19	Quintana Roo
Bajo	-0.49	20	Querétaro
Bajo	-0.57	21	México
Bajo	-0.6	22	Baja California Sur
Bajo	-0.6	23	Chihuahua
Bajo	-0.62	24	Tamaulipas
Bajo	-0.7	25	Sonora
Bajo	-0.73	26	Colima
Bajo	-0.82	27	Jalisco
Bajo	-0.89	28	Aguascalientes
Muy bajo	-1.1	29	Coahuila de Zaragoza
Muy bajo	-1.1	30	Baja California
Muy bajo	-1.39	31	Nuevo León
Muy bajo	-1.45	32	Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos del índice de marginación del Conapo, *Índice de marginación por entidad federativa 1990-2015*, disponible en la página:

¹⁵³ La información que presenta el Conapo, muestra la intensidad de la marginación e incluye los indicadores socioeconómicos calculados de forma quinquenal para cada unidad geográfica. Los índices de marginación se calculan desde 1990 a la fecha y hacen referencia a entidades federativas, municipios, localidades y áreas geoestadísticas básicas (AGEB) urbanas. Al respecto véase la página de internet del Conapo: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion. (última fecha de consulta 11 de julio de 2017).

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion. (última fecha de consulta 11 de julio del 2017).

Finalmente, la marginación en el mismo sentido que la pobreza, es un factor que genera o concreta situaciones de vulnerabilidad social, el cual no puede abordarse a partir de una sola disciplina social, pues requiere de la intervención de otras disciplinas que aportan métodos e información indispensable para establecer mecanismos institucionales que permitan o robustezcan la inclusión de los grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

C) Discriminación

La discriminación es un concepto distinto pero propio a la vulnerabilidad social, dado que esta también es un factor que le da forma y sentido, conviene subrayar que la vinculación de estos conceptos no debe incidir en una aplicación indefinida de ambos, ya que la discriminación social atiende paralelamente a cualquier tipo de distinción, diferenciación o restricción.

Puesto que en términos amplios y del lenguaje común, por discriminación puede entenderse la acción de distinguir o separar unas cosas de otras, tomando en cuenta sus diferencias. Se trata de una noción neutral que no encierra juicio de valor alguno. En el ámbito de la sociología o del derecho, este concepto ha ido adquiriendo significados más precisos¹⁵⁴.

Primeramente, la sociología como ciencia social, aborda la discriminación como un fenómeno sociológico que impacta la realidad social de forma compleja, pues se advierte la forma en que dicho fenómeno se materializa en las relaciones humanas.

Como fenómeno sociológico, la discriminación se entiende como una de las tantas formas de violencia u opresión en las sociedades contemporáneas. Se trata de una violencia ejercida por grupos humanos en posición de dominio, quienes, consciente o inconscientemente, establecen y extienden preconceptos negativos contra otros grupos sociales determinados, que dan por resultado la exclusión o

¹⁵⁴ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales: una vinculación virtuosa*, México, Conapred, 2011, p. 42-43.

marginación de las personas que conforman a estos últimos. Tales preconceptos suelen estar basados en algún rasgo fisonómico (color de piel, género, discapacidad) o de identidad (étnica, sexual, religiosa,) que se convierte en un estigma de inferioridad¹⁵⁵.

Simultáneamente, en el campo jurídico también ha sido precisada esta noción, dado que se establece precisamente un derecho a la no discriminación, pues ella implica violencia en cualquier espacio de los que conforman el tejido social, de modo que, al trasgredir este derecho, necesariamente también se atenta contra el principio de la dignidad.

Es significativo mencionar que se considera el derecho a la dignidad¹⁵⁶ como principio, base y condición de todos los derechos, toda vez que representa el valor principal de los seres humanos¹⁵⁷.

El artículo 1, en su último párrafo de la CPEUM deja señalado expresamente este vínculo de la siguiente manera: Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente

¹⁵⁵ Se considera como una relación social en la que un grupo con capacidad de ejercer alguna o varias formas de dominio (económico, político, cultural) minusvalora o repele a otro grupo, colocándolo en una situación de desigualdad u opresión. Para hacerlo, se toma como punto de partida algún rasgo característico del grupo excluido, y con base en él se construyen estereotipos perjudicados de inferioridad, inmoralidad o peligrosidad. *Ídem*.

¹⁵⁶ La Ley General de Víctimas ha definido la dignidad humana como un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares. En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos. En cualquier caso, toda norma, institución o acto que se desprenda de la presente Ley serán interpretados de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aplicando siempre la norma más benéfica para la persona. Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, última reforma publicada el 03 de enero de 2017.

¹⁵⁷ Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, México, Tirant Lo Blanch México, 2015, p. 38.

contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹⁵⁸.

Se destaca que, en la actualidad, prácticamente todas las Constituciones en el mundo han incluido una cláusula antidiscriminatoria y han desarrollado algún tipo de norma secundaria para combatir el fenómeno¹⁵⁹. Al respecto la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante LFPED), la cual tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, ha definido esta como:

“...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;...¹⁶⁰”.

Se desprende de ello que la discriminación es una noción más compleja, en el sentido de que está compuesta de elementos diversos y no solo como un tipo de violencia, puesto que el grupo social que la sufre se ve restringido en sus

¹⁵⁸ Párrafo reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre de 2006 y el 10 de junio de 2011.

¹⁵⁹ Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico” en Flores Ávalos, Elvia Lucía (coord.), *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 7-8.

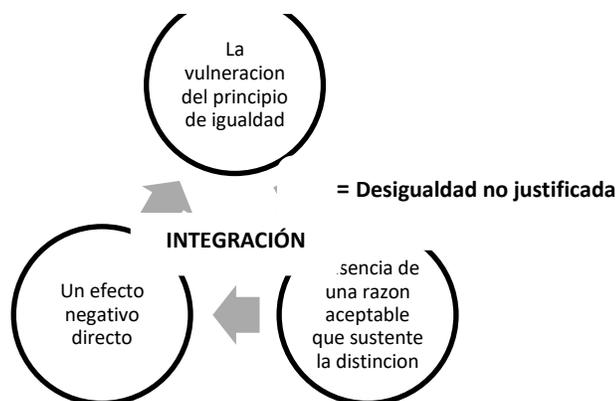
¹⁶⁰ Cfr. Artículo 1, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 01 de diciembre de 2016.

necesidades básicas y el ejercicio de sus derechos, a medida que es necesario que se trabaje desde el concepto de la igualdad.

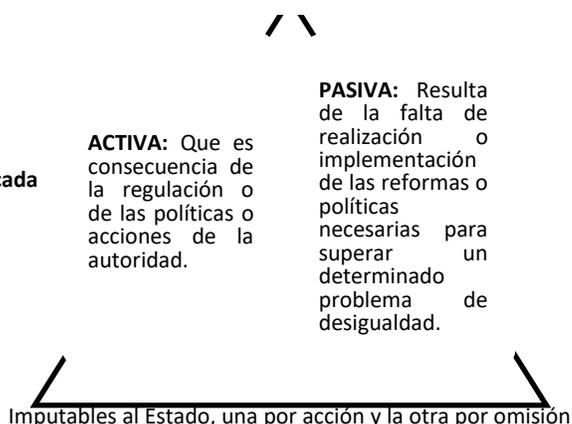
De modo que para comprender con mayor profundidad este derecho, conviene recordar que mantiene un vínculo muy estrecho con el derecho a la igualdad; de hecho, puede decirse que el primero es un derivado que refuerza al segundo. El derecho a no sufrir discriminación es una actualización del principio de igualdad¹⁶¹.

La Doctora Huerta Ochoa¹⁶² al estudiar el problema de la discriminación y la estructura jurídica, hace dos conjeturas destacables, la primera de ella es la delimitación del contenido por sus elementos y la segunda respecto a sus formas genéricas;

Elementos que integran la discriminación



Formas genéricas de discriminación



Fuente: Elaboración propia con base en: Huerta Ochoa, Carla, “La estructura Jurídica del derecho a la no discriminación “en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 186.

Desde la perspectiva de Huerta Ochoa, al identificar en general dos tipos de discriminación y aseverar que ambas son imputables al Estado, se debe enfatizar en primer lugar que la discriminación, así como el derecho a la no discriminación se puede configurar de múltiples formas, por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos identifica de manera particular las formas de discriminación al

¹⁶¹ Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶² *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, “La estructura jurídica del derecho a la no discriminación”, en Torre Martínez, Carlos de la (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp.185-190.

menos en siete diferentes tipos, tales como la discriminación de hecho o de derecho; discriminación directa o indirecta; discriminación por acción u omisión y discriminación sistemática, de las cuales todas inciden como fenómeno social que vulnera la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas¹⁶³.

En segundo lugar, concerniente a la afirmación de la responsabilidad del Estado, en cualquiera de sus formas que se presente la discriminación, se considera en congruencia con el artículo 25, primer párrafo de la CPEUM, el cual establece:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”¹⁶⁴

Por su parte, también la LFPED, como ley reglamentaria del artículo 1, párrafo quinto de la CPEUM, establece en complementación, la obligación de garantizar el derecho a la no discriminación, en el que le corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012, p. 10-12, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf, (última fecha de consulta 18 de julio de 2017).

¹⁶⁴ Párrafo reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999 y el 05 de junio de 2013.

¹⁶⁵ Artículo 2 de la LFPED.

En este contexto evidentemente se justifica que, en la legislación mexicana, el derecho a la no discriminación ha dado lugar a un extenso marco jurídico, cabe resaltar que, desde la creación de la LFPED en el 2003 se dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante CONAPRED)¹⁶⁶ y a la fecha, 27 entidades federativas han creado paulatinamente leyes locales contra la discriminación¹⁶⁷.

Si bien se le impone al Estado el deber de promover y garantizar este derecho, es ineludible visibilizar a las personas pertenecientes a grupos específicos que requieren un considerable refuerzo en el ámbito de las políticas sociales con el objeto de focalizar esfuerzos y recursos.

Agregando a lo anterior se señala que aunque la discriminación obedece a distintas causas (origen étnico o nacional, religión, edad, género, opiniones, preferencias políticas y sexuales, condiciones de salud, discapacidades, estado civil u otra causa) para dar fin a una situación de distinción injustificada y arbitraria relacionada con las características de una persona o su pertenencia a algún grupo específico se suele recurrir a las llamadas acciones positivas o afirmativas (conocidas también como sistemas de discriminación inversa o positiva), que consisten en la adopción de medidas concretas y temporales dirigidas a conseguir la igualdad ante la ley, la igualdad material y, consecuentemente, la igualdad de oportunidades. Por medio de ellas se pretende influir en los miembros de la sociedad para que cambien su mentalidad en ese sentido y se corrijan las situaciones discriminatorias¹⁶⁸.

Actualmente, el CONAPRED identifica los siguientes grupos más propensos a vivir algún acto o situación de discriminación en México, a saber: personas con

¹⁶⁶ El Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación, CONAPRED, es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal. Al respecto véase la página del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: <http://www.conapred.org.mx/>.

¹⁶⁷ Marco legal contra la discriminación. Legislación Nacional. Al respecto véase: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=listado_leyes&origen=1&id_opcion=174&op=174 (última fecha de consulta 21 de julio de 2017).

¹⁶⁸ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, op. cit., pp. 5-12.

discapacidad, adultas mayores, niñas, niños, jóvenes, personas indígenas, con VIH, no heterosexuales, con identidad de género distinta a su sexo de nacimiento, personas migrantes, refugiadas, entre otras.

Finalmente, de acuerdo con el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 se puede ratificar el vínculo de las nociones asociadas a la vulnerabilidad social, al señalar que las desventajas ocasionadas por la marginación, la desigualdad y la pobreza se acumulan, y por lo tanto se multiplican los factores de discriminación¹⁶⁹.

En otras palabras, se afirma que la vulnerabilidad social es un contexto tendiente a extender las posibilidades de sufrir discriminación en un grupo social específico, agravado por situaciones de pobreza y marginación, dando como consecuencia el menoscabo o desigualdad al reconocimiento, ejercicio y goce de derechos o inclusive hasta la pérdida de ellos en cuanto a su acceso.

2. Factores que inciden para su existencia en la población infantil.

En materia de protección de los derechos humanos las nociones de igualdad y de vulnerabilidad van particularmente unidas. Son vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos. Esa disminución de capacidades, esa vulnerabilidad va asociada a una condición determinada que permite identificar a la persona como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario¹⁷⁰.

Resulta claro, que al considerar que toda persona podría estar en una situación de vulnerabilidad, lo cierto es que es en diferente nivel, es decir que habría de considerar a quienes están más susceptibles o propensos de ser afectados por dicha circunstancia. Es indispensable entonces identificar características que hacen que un grupo de personas sean más vulnerables que

¹⁶⁹ Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de abril de 2014, p. 32.

¹⁷⁰ Beltrao, Jane Felipe *et al.*, (coord.), *op. cit.*, pp.13-14.

otros, dado que su capacidad de resistencia o defensa es distinta, en lo que a sus derechos humanos se refiere.

Desde esta postura se han determinado como sujetos en estado de vulnerabilidad a las niñas, niños y adolescentes, por encontrarse en condición de riesgo de ser dañado o herido por una agresión o simplemente una fuerza de origen externo, caracterizándose por tener debilidad, desventaja o problemas para el desempeño y la movilidad social, se ha señalado que por diversas razones, se consideran en condiciones de indefensión particularmente agudas, y que por lo tanto, requieren de un trato especial de las políticas públicas, lo que origina programas sectoriales y multisectoriales de apoyo y promoción¹⁷¹.

Se pone de manifiesto entonces que la edad hace de los niños, niñas y adolescentes, un grupo social característicamente vulnerable, pues como quedo dicho en el capítulo segundo, dentro del apartado de estudio, definición del niño y sus características particulares, se demuestra su alto grado de dependencia de una protección especial de la familia, sociedad y Estado a través de todas sus autoridades e instituciones que lo conforman.

Considerando lo expuesto, para describir y delinear la situación y características actuales de la infancia en México, de manera general se puede asumir a la infancia como grupos de edad cuya frontera viene marcada por cortes en los ciclos vitales. Esta manera de entenderlo le imprime un estatus diferenciado a estos grupos, definido entre otras cosas, por una limitación jurídica para el ejercicio de sus derechos¹⁷².

Esta situación se traduce en la falta de recursos y oportunidades, o acceso a las mismas, para responder a los requisitos que la sociedad exige, además que dificulta la preparación de los individuos para enfrentar los riesgos emergentes, propios de la dinámica social, económica, política, tanto a nivel nacional como

¹⁷¹ Dueñas Moncada, Nallely Lizeth, "Vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes: Marco teórico conceptual", en González Martín, Nuria *et al.*, (coords.), *Vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes en el marco teórico conceptual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 1-2.

¹⁷² Cfr. Fuentes Alcalá, Mario Luis *et al.*, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales: Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p.34.

global¹⁷³, en este caso específico la población de las niñas, niños y adolescentes, presentan un contexto de alta heterogeneidad, al ver restringida las oportunidades en su desarrollo de vida, manifestado a través de la discriminación y precariedad que origina la vulnerabilidad entre ellos.

Una cuestión indiscutible es que el derecho puede constituirse como una herramienta para reducir la vulnerabilidad en tanto es capaz de establecer tratamientos diferenciados, especialmente dirigidos a los grupos desfavorecidos, para generar condiciones de igualdad. Sin embargo, el derecho también puede producir el efecto contrario, es decir, ocasionar mayores desigualdades, cuando no hay un adecuado diseño jurídico. Tal es el caso de las niñas y los niños en México.¹⁷⁴

Como se ha dicho antes, la reforma del 2011 marcó un hito en el sistema jurídico mexicano, al reconocer a los derechos humanos y extender su nomenclatura a aquellos instrumentos internacionales en la materia, ratificados por México; reconociendo por igual sin contrastes de ningún tipo a las personas como titulares de derechos, sin embargo dicha indistinción no imposibilita que se promueva y fomente los procesos de superación de ciertos grupos de personas que muestran dificultad en el goce y ejercicio de sus derechos, debido a su situación de desventaja frente a condiciones desfavorables.

Así, por ejemplo, con respecto a la población infantil, la Ley de Asistencia Social¹⁷⁵, en su artículo 4, señala que un primer término son sujetos de la asistencia social, preferentemente, las niñas, niños y adolescentes en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por situaciones tales como la desnutrición, maltrato o abuso, abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos,

¹⁷³ Conapo, *La situación actual de los jóvenes en México. Serie de Documentos Técnicos*, México, Consejo Nacional de población, 2013, p. 109.

¹⁷⁴ González Contró, Mónica y Padrón Innamorato, Mauricio, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁵ Se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de septiembre de 2004, última reforma publicada el 19 de diciembre de 2014.

ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual, ser migrantes y repatriados, ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, etcétera.

Es menester que México ha logrado un importante progreso en los últimos años en lo que respecta garantizar mayores niveles de bienestar para su población infantil y adolescente. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad siguen afectando a este grupo de la población ¹⁷⁶.

II. Los contextos de la vulneración infantil en México: Niños migrantes y repatriados no acompañados

Se comenzará este apartado de estudio señalando el carácter transcendental que la investigación sobre la población infantil implica abordar unidades de una gran heterogeneidad. Es decir que en países como el nuestro (aunque no de manera exclusiva) marcados por profundas desigualdades sociales, económicas y regionales, las condiciones de desarrollo son diversas, y si bien el análisis se centra en un grupo poblacional de un rango de edad determinado, se debe partir del supuesto de que es un grupo que asume una amplia diversidad de prácticas, visiones y valores; mismos que determinan que la heterogeneidad sea una de sus características importantes¹⁷⁷.

Se precisa entonces que en la realidad de una sociedad heterogénea, la población infantil se encuentra expuesta o propensa a entrar a diversas situaciones de crisis que ponen en peligro su desarrollo, por lo que resulta indispensable considerar como delimitación del objeto de estudio, la viabilidad y factibilidad de este, a través de la limitación específica del fenómeno migratorio en la niñez, tomando en cuenta factores tales como la disponibilidad de tiempo, recursos humanos y materiales, los cuales comprobaran en última instancia, los alcances de la presente investigación.

¹⁷⁶ Al respecto véase: UNICEF-CONEVAL, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010, [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf), (última fecha de consulta 21 de julio de 2017).

¹⁷⁷ Cfr. Fuentes Alcalá, Mario Luis *et al.*, *op. cit.*, p.31.

Para contextualizar el tema general de la niñez en situación de migración, como una condición básica previa para adentrarse propiamente al tema específico, resulta pertinente indicar que según la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) ha definido la migración en los términos siguientes:

“término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo)¹⁷⁸”.

Sin embargo, a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término migrante. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello¹⁷⁹.

Acorde a lo anterior la Ley de Migración¹⁸⁰, determina en su artículo 3 fracción XVII, que migrante es el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación, de aquí que esta definición sea de carácter general, pues incluye a aquellos extranjeros que tienen como fin transitar, residir o simplemente visitar el territorio nacional, independientemente del contexto en que se ha suscitado la migración o en otras palabras lo que la ley ha fijado como situación migratoria.

Se advierte a partir de la ley la situación migratoria regular e irregular¹⁸¹, aunque entre las personas extranjeras que por diversos motivos, salen, transitan,

¹⁷⁸ Al respecto véase la página oficial de internet de la Organización Internacional para las Migraciones <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion> (última fecha de consulta 20 de julio del 2017).

¹⁷⁹ *Ídem*.

¹⁸⁰ Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, última reforma publicada el 19 de mayo de 2017.

¹⁸¹ Artículo 3... XXVIII. Situación migratoria: a la hipótesis en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y

ingresan o residen en el país, hay un grupo que enfrenta una situación de mayor vulnerabilidad debido a diversos factores o la combinación de ellos; es el caso de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado, grupo que refiere a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal¹⁸².

Esta situación de vulnerabilidad de los niñas, niños y adolescentes ante los riesgos, amenazas y peligros que pueden derivar en diferentes expresiones de violencia, abuso y explotación por parte de diferentes actores e instituciones, hace cada vez más necesaria la instauración de diagnósticos, balances y estudios que exploren hasta dónde son respetados o no sus derechos como niñez migrante, ya sea que vayan solos o acompañados durante el trayecto y la repatriación¹⁸³, si bien la Ley de Migración incorpora una sección de derechos y obligaciones de los migrantes, tanto de los mexicanos que salen o ingresan al territorio nacional como de los extranjeros que salen, ingresan, transitan o permanecen en el mismo, esta dimensión concentra un fuerte énfasis en aquellos que se encuentra en situación irregular.

Son vulnerables dado que, dentro de los factores de desventaja, esta principalmente el hecho que no poseen de la documentación que autoriza y acredita una estancia regular en la nación, generando así una situación de marginación y discriminación.

En años recientes se han observado cambios en la composición de los flujos de personas en situación migratoria irregular que se originan y transitan por México, cambios que responden a los diversos escenarios políticos, sociales y

estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas; ...

¹⁸² Artículo 3, fracción XVIII de la Ley de Migración.

¹⁸³ Hernández Hernández, Óscar Misael, "Porque somos niños: Balance del respeto de los derechos de menores migrantes mexicanos repatriados", en Andrade Rubio, Karla Lorena e Izcará Palacios, Simón Pedro (coords.), *Migrantes, transmigrantes, deportados y derechos humanos. Un enfoque binacional*, México, Fontamara, 2015, p.52.

económicos de los países de origen, despertando especial interés el caso de la migración de niños, niñas y adolescentes, en particular los no acompañados ¹⁸⁴.

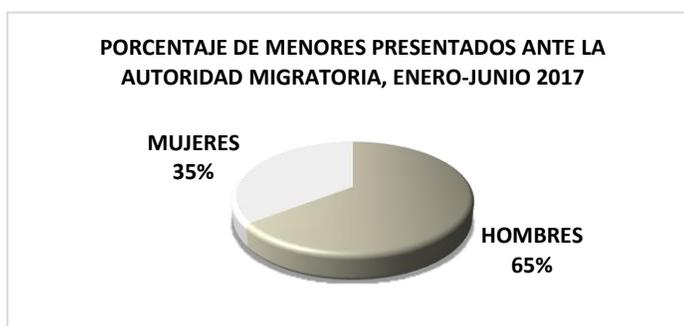
En estos casos la condición migratoria de la niñez al transitar sin la documentación correspondiente, están proclives a convertirse en víctimas de delitos, tales como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de persona y secuestro, violentando de este modo sus derechos humanos, además de que al estar expuestos a una serie de riesgos, peligros y amenazas a su integridad física y emocional, no lo reciben solo por parte del crimen organizado pues más allá de lo anterior, se considera a las autoridades migratorias.

1. Análisis cuantitativo

Cabe destacar una exposición breve, del flujo de niñas, niños y adolescentes extranjeros, en situación migratoria irregular en tránsito por México, realizado a partir del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias¹⁸⁵, periodo de enero a junio de 2017:

Durante los primeros seis meses del 2017, se han registrado un total de 7,926 eventos de menores de 0 hasta 17 años, presentados ante la autoridad migratoria, de los cuales 5,117 son hombres y 2,809 son mujeres, equivalente a un 65% y 35% respectivamente.

Enero	2443
Febrero	1403
Marzo	928
Abril	817
Mayo	1092
Junio	1243
Total	7926



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017¹⁸⁶

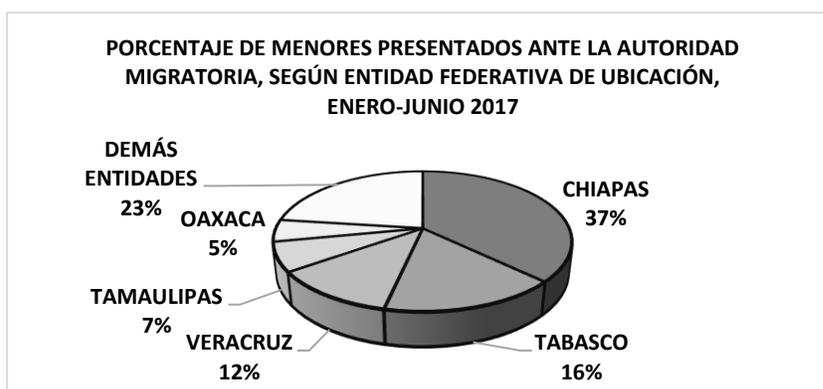
¹⁸⁴ Martínez Caballero, Graciela, *Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México. Síntesis Gráfica 2017*, México, Unidad de Política Migratoria, 2017, p3.

¹⁸⁵ Al respecto véase la página de la Secretaría de Gobernación-Unidad de Política Migratoria: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos, (última fecha de consulta 22 de julio del 2017).

¹⁸⁶ Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del Instituto Nacional de Migración. Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017,

Las entidades donde se detuvo la mayor cantidad de menores son, en primer lugar, Chiapas con 2,941, segundo Tabasco con 1,297, tercero Veracruz con 929, cuarto Tamaulipas con 534 y quinto Oaxaca con 404, mientras que el resto de las entidades registran 1,821 niñas, niños y adolescentes.

De la gráfica siguiente, se acentúa que entre Chiapas y Tabasco se han ubicado el mayor porcentaje de población infantil extranjera que transita por México, ya que concierne a un 53% de niños detenidos, mientras que Veracruz, Tamaulipas y Oaxaca corresponde un 24% del total y las 27 entidades federativas restantes, se registra un 23% de este grupo.



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017

Se estima una crisis compleja, ya que sin lugar a duda, por su ubicación México es un país a la fecha, con un flujo migratorio de niñas, niños y adolescentes muy alto, en el que se involucran a dos o más estados, entre países de origen, de tránsito y de destino¹⁸⁷.

De la totalidad del periodo, se registraron 7846 menores de América, 52 de África, 26 de Asia y 2 de Europa, es decir que de los casos de niñas, niños y adolescentes extranjeros originarios del continente americano, presentados ante las autoridades migratorias mexicanas, figuran el 99% de los eventos.

http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf, (última fecha de consulta 22 de julio del 2017).

¹⁸⁷ Cfr. Cruz González, Gerardo, "Niños invisibles, los niños migrantes por México", *La cuestión social*, México, núm.3, julio-septiembre de 2016, p. 292.

Respecto al caso de los pertenecientes al continente americano, se hace la siguiente sistematización, en la que se exterioriza que la mayoría de estos migrantes son provenientes de Centroamérica, con especial observancia en Guatemala, Honduras y El Salvador, cabe recalcar que esta crisis humanitaria en México está declarada desde el 2014 ante el alto tránsito de niñas, niños y adolescentes venidos de estos tres países centroamericanos, inclusive los pertenecientes a otros países, tratando de hacer una sola geografía, el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador)¹⁸⁸.

AMÉRICA			
CRITERIOS DE DIVISIÓN DE AMÉRICA	NÚMERO DE EVENTOS DE MENORES PRESENTADOS ANTE LA AUTORIDAD MIGRATORIA	PAÍS	DESGLOSE DEL NÚMERO DE EVENTOS
América del norte	117 1%	Estados Unidos	117
América central	7575 97%	Belize	11
		El Salvador	1534
		Guatemala	3561
		Honduras	2432
		Nicaragua	37
Islas del Caribe	54 1%	Cuba	15
		Haití	39
América del sur	100 1%	Brasil	63
		Colombia	6
		Ecuador	9
		Guyana	1
		Guayana francesa	1
		Venezuela	20
TOTAL			7846

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017

Por país, se puede observar que los provenientes de Honduras establecen dos vías de movilidad. La primera, utilizada con mayor frecuencia está marcada

¹⁸⁸ *Ídem.*

por la entrada a Guatemala por el cruce de El Corinto, y la segunda por Agua Caliente. Por su lado, el Salvador registra el mayor número de traslados por el cruce La Hachadura. Los flujos migratorios señalan el derrotero que determinará el punto de cruce que realizarán en la frontera entre Guatemala y México¹⁸⁹.

Una vez en Guatemala tres pueden ser las rutas a seguir: por el norte de Guatemala, El Ceibo, Tenosique y El Naranjo; por el centro La Mesilla y El Carmen; y por el sur, Tecún Umán. En definitiva, la frontera Guatemala-Chiapas es la puerta de entrada más amplia y transitada de la frontera sur de México. Con sus 654 kilómetros y sus 17 municipios colindantes, constituye un espacio de integración social entre pueblos y comunidades de ambos lados de la frontera, y representa el vértice de ingreso de uno de los flujos más concurridos y vulnerables de todo el continente¹⁹⁰.

En efecto los niños, niñas y adolescentes migrantes, merecen una especial atención y protección por parte del ordenamiento jurídico y autoridades judiciales y administrativas, como es natural son de una situación de vulnerabilidad aun mayor respecto a la población general de migrantes, esta condición de vulnerabilidad se agrava cuando transitan no acompañados.

De la totalidad de eventos primeramente referida, el 43% fueron niños de 0 hasta 11 años y una cantidad mayor del 57% de 12 hasta 17 años.



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017

¹⁸⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, octubre de 2016, párrafo 217, disponible en la página de internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf, (última fecha de consulta 22 de julio del 2017).

¹⁹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Arrancados de raíz*, México, ACNUR, 2014, p.51.

Es muy importante, estimar las etapas de la infancia, que fueron abordadas en el anterior apartado de estudio, ya que la primera infancia, así como la adolescencia, presenta características particulares en distinto grado, asociadas al crecimiento físico, desarrollo intelectual y grado de dependencia de protección especial.

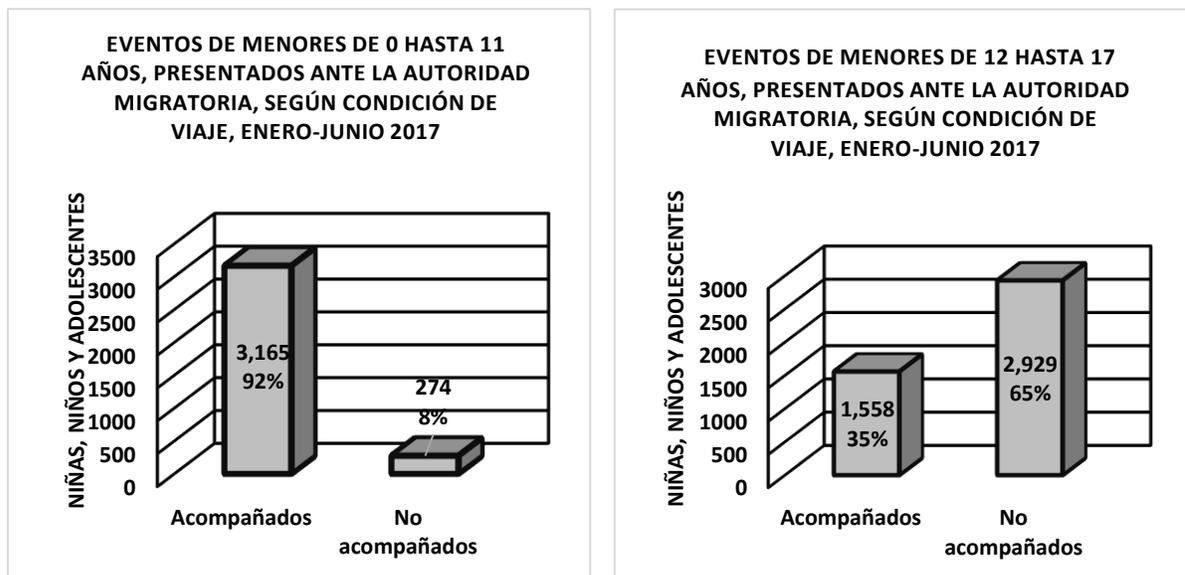
La distinción de niñas, niños y adolescentes interesa para la evaluación del interés superior del niño, al respecto la Observación General número 14, el Comité de los Derechos del Niño sugiere que se trate cada caso desde su particularidad y no como un todo, aunque se hable de población infantil:

“La evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe realizarse en cada caso, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general. Esas circunstancias se refieren a las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad...¹⁹¹”.

El mismo análisis sugiere tanto el contexto social como cultural de los niños y adolescentes, así como loable ejemplo la presencia o ausencia de los padres; en el periodo de enero a junio del 2017, de las cifras nacionales de detención de la infancia migrante de 0 hasta 11 años, el 92% viaja acompañado y respectivamente el 8% no acompañado.

¹⁹¹ Observación general número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones, 14 de enero a 1 de febrero de 2013, párrafo 48, disponible en: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf, (última fecha de consulta 23 de julio del 2017).

En cambio, el número de eventos correspondiente a aquellos de 12 hasta 17 años, el 35% viaja acompañado, mientras que el 65% son migrantes no acompañados.



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017

En este contexto, con énfasis especial se debe tomar en cuenta circunstancias tales como la edad; si están acompañados o no; el grado de madurez física y mental; causas y efectos de la migración e indiscutiblemente sus derechos afectados.

A pesar de ello, la infancia migrante es detenida indistintamente y puesta a disposición del personal del Instituto Nacional de Migración, que a su vez depende de la Secretaría de Gobernación, trasladándolos a los centros de detención o en ocasiones actúan en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para canalizar a niñas, niños y adolescentes sin acompañar¹⁹².

Estas cifras evidencian por qué éste es un tema prioritario de protección jurídica en el derecho mexicano, los derechos de estos niños y niñas deben ser

¹⁹² Cfr. Barja Coria, Joselin, *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Frontera con Justicia, 2015, p.56.

protegidos en todo momento, en el lugar donde se encuentren y sin importar su nacionalidad, estatus migratorio, sexo, edad o condición social¹⁹³.

III. Protección de la persona a partir del proceso de constitucionalización del Derecho Civil

“Con base en una teoría del Derecho menos formal, más cercana al iusnaturalismo que al rígido positivismo por su insistencia sobre la realización material de la justicia y el sentido ético que la dirige, la supremacía jerárquica de la Constitución ha adquirido un nuevo sentido en la actualidad. Por inspiración en la filosofía alemana de los valores se considera como tales a los bienes protegidos por las normas constitucionales, lo que otorga a estas una gran versatilidad a través de su interpretación para regir prácticamente la totalidad de la vida social y enfrentar los nuevos retos que se le presentan. La ley fundamental ya no se toma por un inconexo grupo de disposiciones simplemente aplicables a hechos determinados y que solo obliga al Estado, sino como un sistema de valores y principios que se deben realizar en óptimo grado en todo ámbito de la sociedad¹⁹⁴.”

Es preciso insistir en este apartado, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 11, mejor conocida como la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por establecer los beneficios de reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos, de tal forma que la jerarquía entre las normas constitucionales y los tratados internacionales de los cuales México es parte ya no es relevante para resolver qué norma debe ser aplicada.

En realidad, las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, el criterio que deberá utilizarse o prevalecer, es la selección de la norma

¹⁹³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Informe anual 2015 Unicef México*, México, UNICEF, 2016, p. 121.

¹⁹⁴ Sánchez Gil, Rubén, *Constitucionalización: influencia de las normas fundamentales sobre contenido y validez del derecho ordinario*, México, Porrúa, 2006, p.26.

aplicable en determinadas situaciones, con el mayor nivel de protección a la persona y a sus derechos; lo que bien se ha ubicado como principio pro persona.

La reforma en si trascendente, en todos los ámbitos jurídicos, por abrirse de forma definitiva y clara del derecho internacional de los derechos humanos, obliga a todas las autoridades, en todas sus órdenes, ejercer no solo un control de constitucionalidad, pues también un control de convencionalidad.

En otras palabras, la Constitución se amplía con todas las normas, valores y principios, establecidos en los tratados internacionales en materia derechos humanos, y en ese contexto exclusivo de derechos humanos los tratados internacionales gozan de supremacía constitucional, perfeccionando y fortaleciendo también la protección más amplia a las personas (principio pro persona¹⁹⁵).

En la cima de los valores constitucionales encontramos a la dignidad humana asegurada por los derechos fundamentales y cuya jerarquía constitucional la lleva a dirigir la creación y aplicación del Derecho, sirviendo de base a un orden jurídico que funda una sociedad democrática, en la cual se impone el respeto a toda persona y se le permite integrarse y participar efectivamente en la sociedad¹⁹⁶.

1. El Derecho Civil mexicano y su fundamentación en el principio pro persona

En estos contextos históricos, teóricos y normativos se da el fenómeno de la constitucionalización, y es que el reconocimiento en la CPEUM del principio pro

¹⁹⁵ En el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Tesis 1a./J. 107/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2012, p. 799.

¹⁹⁶ *Ídem*.

persona y del interés superior marcan en principio la constitucionalización del Derecho Civil en México¹⁹⁷.

En el caso específico del principio del interés superior de la niñez, es de subrayar que uno de los elementos que más ha condicionado los derechos de las personas menores de edad ha sido su permanencia en la familia. Esto, en dos sentidos: por una parte, históricamente se ha reconocido a los padres el derecho a educar (como parte del derecho a la vida privada) y, por otra parte, a partir de la distinción entre niños en el ámbito familiar y niños en condición de abandono (lo que América Latina se ha explicado como el paso de la situación irregular a la protección integral). En otras palabras, tradicionalmente uno de los derechos reconocidos, era un ámbito protegido que constituía la vida privada, el cual estaba salvaguardado de intervenciones ajenas, incluida la autoridad¹⁹⁸.

En tales circunstancias de privilegio e inmunidad, en la cual estaba comprendida la familia, era regulada con distinción del derecho público a través del Derecho Civil que enclaustraba con preferencia instituciones como las relaciones familiares y protección de los menores.

Es decir que el derecho civil era considerado como parte del derecho privado, que regula relaciones entre particulares. Entonces el presupuesto de la legislación civil era que el Estado debe limitarse a facilitar los intereses de las personas, dando seguridad jurídica respecto de las transacciones entre particulares¹⁹⁹.

Algunos ejemplos claros de ello, es que, durante mucho tiempo, los niños y niñas estaban sometidos completamente a la autoridad paterna, o bien se puede mencionar la corrección de los menores, a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o custodia de ellos, establecida entonces en el artículo 423 del Código Civil del Distrito Federal²⁰⁰.

¹⁹⁷ Véase Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, México, Tirant Lo Blanch México, 2015, pp.23-30 y 121-128.

¹⁹⁸ Cfr. Fuentes Alcalá, Mario Luis *et al.*, *op. cit.*, p.52.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p.53.

²⁰⁰ Por Decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del 2000, el Código Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928, modifico su denominación en su aplicación federal para establecerse como Código Civil Federal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013.

Las siguientes son algunas de las disposiciones y apreciaciones a considerar del Código Civil del Distrito Federal de 1928, en afinidad del ascenso a categoría constitucional de la protección de la familia y los débiles sociales, entre ellos la infancia:

- Artículo 138 Ter. - Las disposiciones que se refieran a la familia son de orden público e interés social y tienen por objeto proteger su organización y el desarrollo integral de sus miembros, basados en el respeto a su dignidad.
- Por primera vez en el artículo 282, fracción III del Código Civil de acuerdo con reformas, se introdujo la expresión del interés superior de los hijos, en los juicios de divorcio: “El Juez de lo Familiar resolverá teniendo presente el interés superior de los hijos, quienes serán escuchados, las modalidades del derecho de visita o convivencia con sus padres”; así también el artículo 283 estableció como medida necesaria en la resolución de sentencia de divorcio, escuchar al Ministerio Público, a ambos padres y a los menores en relación a la patria potestad, custodia y cuidado de los hijos, atendiendo al interés superior de los menores²⁰¹.
- En su artículo 416 Ter. - se estableció una significación al interés superior del menor y los objetivos de aplicación a dicho principio: “Para los efectos del presente Código se entenderá como interés superior del menor la prioridad que ha de otorgarse a los derechos de las niñas y los niños respecto de los derechos de cualquier otra persona, con el fin de garantizar, entre otros, los siguientes aspectos: I.- El acceso a la salud física y mental, alimentación y educación que fomente su desarrollo personal; II.- El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar; III.- El desarrollo de la estructura de personalidad, con una adecuada autoestima, libre de

²⁰¹ Por Decreto en el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y del Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima época, núm. 88, México, 25 de mayo de 2000, pp.2-39.

sobreprotección y excesos punitivos; IV.- Al fomento de la responsabilidad personal y social, así como a la toma de decisiones del menor de acuerdo a su edad y madurez psicoemocional; y V.- Los demás derechos que a favor de las niñas y los niños reconozcan otras leyes y tratados aplicables.”

Es innegable que el derecho privado había sido tradicionalmente la materia en la que se ha legislado sobre algunos derechos de niñas y niños, hasta antes de la ratificación de la Convención²⁰² efectuada por México²⁰³, las personas menores de 18 años eran consideradas objeto del derecho privado, a través del Código Civil que regula las relaciones familiares y entre ellas los derechos de niñas y niños en la familia²⁰⁴.

No es sino hasta que las reformas de la CPEUM en defensa y reconocimiento de los derechos humanos, surge el derecho familiar como una materia ya incorporada en el Derecho Civil, a la que el Estado no puede persistir ajeno.

Por consiguiente, es que prima el principio *pro persona*, en la suposición previa de que las normas fundamentales e instituciones deben garantizar y proteger a la familia y los derechos de las partes más vulnerables, en este caso los niños.

Vale la pena enfatizar los derechos fundamentales que el artículo 4 constitucional reconoce, pues representa y reproduce instituciones y principios característicos del derecho civil, destacando ahora el interés superior del niño ya como principio constitucional. Entonces, si bien el derecho familiar era

²⁰² Como ya se mencionó, La Convención sobre los Derechos del Niño, fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990, según publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990. El decreto de promulgación se publicó en el citado diario el 25 de enero de 1991.

²⁰³ La Convención sobre los Derechos del Niño, ha repercutido de manera evidente en nuestro sistema normativo, desde la Constitución hasta las leyes federales y locales. Su teleología, también ha permeado en el diseño y ejecución de políticas públicas específicas; y en la procuración e impartición de justicia. Martínez Vergara, Paola, “El interés superior del menor en el Código Civil para el Distrito Federal a dos décadas de la Convención sobre los derechos del niño”, *El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, México, año II, núm. 3, agosto 2009, p. 66.

²⁰⁴ Cfr. González Contró, Mónica, *Derechos de los niños y las niñas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p.37.

considerado hasta hace poco como parte del derecho privado, ahora a partir de la mencionada reforma, se reconoce que las normas relativas a la familia son de orden público e interés social y sus integrantes son sujetos de la tutela constitucional²⁰⁵.

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos...

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...²⁰⁶”.

Los principios del derecho en la CPEUM en el caso del interés superior del menor, incorporado expresamente en el artículo 4 constitucional, robustece la teoría de la constitucionalización del Derecho Civil, por transformar los principios tradicionales del derecho en materia constitucional, fundada sobre el principio pro persona, es decir el rescate de la dignidad de la persona. Por ello, la importancia de las normas constitucionales en todo el ordenamiento jurídico y por tanto, en el Derecho Civil se convierten así en decisivas, a tal extremo que la distinción tradicional entre Derecho Público y Privado, ha dejado de tener transcendencia y es casi insostenible en un Estado democrático de Derecho que está relacionado a la dignidad de la persona²⁰⁷.

La constitución mexicana deja de ser exclusiva de la materia de derecho público, ya que esta asume la labor de remodelar las relaciones sociales, a través

²⁰⁵ *Ídem*.

²⁰⁶ Párrafo adicionado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980, reformado el 07 de abril de 2000 y el 12 de octubre de 2011.

²⁰⁷ Cfr. Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *op. cit.*, pp.25-27

de la fundamentación de protección a la persona y la familia, y no más aquel de preservar el máximo de la legalidad²⁰⁸.

2. Impacto en materia migratoria

Por su parte, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, como ya ha quedado referida, no solo incorpora el reconocimiento, protección y goce de los derechos humanos recogidos en tratados internacionales ratificados por México, así como las garantías para su protección, pues además el primer párrafo del artículo 1, el primer término que sustituye es el de individuo por persona. Este progreso, se ha ido perfeccionando por medio de la adopción de modificaciones legislativas que garantizan su realidad.

Se incluyen modificaciones en el tema migratorio, con énfasis en los artículos 11 y 33 constitucional.

En aras de apreciar y comparar las diferencias de los artículos en mención, se observa el siguiente cuadro con los textos previos y vigentes a la reforma constitucional de 2011:

TEXTO PREVIO A LA REFORMA DEL 10 DE JUNIO DE 2011	TEXTO VIGENTE
<p>De las garantías individuales</p> <p>ARTÍCULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p>	<p>De los derechos humanos y sus garantías</p> <p>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.</p>
<p>ARTÍCULO 11. Todo <u>hombre</u> tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>	<p>ARTÍCULO 11. Toda <u>persona</u> tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El</p>

²⁰⁸ Pozzolo, Susanna, *Neoconstitucionalismo y positivismo jurídico*, 2da. ed., Perú, Palestra Editores, 2012. p. 69.

	reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.
<p>ARTÍCULO 33. Son <u>extranjeros</u> los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30.</p> <p>Tienen derecho a las <u>garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.</u></p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>	<p>ARTÍCULO 33. Son <u>personas extranjeras</u> las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los <u>derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</u></p> <p><u>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</u></p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente y publicación original en el Diario Oficial de la Federación del 05 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Así el nuevo texto del artículo 11 constitucional ya no se refiere a todo hombre sino a toda persona e incluye en el rango constitucional el derecho a buscar y solicitar asilo, por otra parte, el artículo 33 correspondientemente considera ahora el termino de personas extranjeras, y les reconoce los derechos humanos y garantías establecidos en la constitución, es decir que se confirma a las personas migrantes independientemente de su condición migratoria, sea esta regular o irregular, como titulares de derechos y sujetas a protección internacional.

Factores culturales como la religión, idioma e incluso desconocimiento de la legislación mexicana no pueden ser causa de omisión por las autoridades mexicanas, de la protección reconocida en el artículo 33. México está constreñido a salvaguardar, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas nacionales y además las extranjeras de forma igualitaria.

En la segunda parte del artículo se advierte el fundamento jurídico de un proceso administrativo de personas extranjeras a cargo de las autoridades migratoria, ello proporciona seguridad jurídica a los extranjeros que estén de tránsito o estancia por México, pues se le reconoce el derecho de audiencia previa en caso de expulsión lo que conlleva un elemento fundamental del debido proceso²⁰⁹.

²⁰⁹ Pérez García, Nancy (coord.), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, México, SCJN, 2013, p.34.

Y finalmente se señala la preservación del impedimento o inhabilitación para intervenir en los asuntos políticos del país.

Es meritorio indicar que en el 2011 previamente se crearon leyes especializadas en la materia, como son la Ley de Migración y la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo y el 27 de enero respectivamente. Antes de estos avances legislativos, el tema migratorio era regulado en la Ley General de Población²¹⁰.

Los artículos 11 y 33 de la CPEUM han sido inclusive hasta antes de la reforma en materia de derechos humanos, la base y el fundamento del derecho de tránsito y estancia de los extranjeros en México, contenido en la Ley de Migración y previamente en la Ley General de Población de 1974.

²¹⁰ Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de enero de 1974, última reforma publicada el 01 de diciembre de 2015.

CAPÍTULO CUARTO.

POLÍTICAS PÚBLICAS: DERECHO COMPARADO. TENSIONES Y DIFICULTADES INSTITUCIONALES EN MÉXICO

I. Gobierno y gestión: Noción y proceso de las políticas públicas en México.

Como se ha desarrollado en los capítulos previos, las políticas públicas se conciben como una serie de acciones y estrategias que se instrumentan para atender y resolver problemas que se ubican en un marco público, ya sean en sus aspectos históricos, políticos, sociales o culturales, sin embargo, su generación y aplicación puede adolecer de vicios motivados por interés particulares o de grupo, por lo que su génesis y desarrollo pueden ser atentatorios del interés de los ciudadanos²¹¹.

Es evidente que en el campo de las políticas públicas su desarrollo teórico supone un número considerable de nociones y definiciones al respecto, sin embargo, un análisis aún más complejo que su definición es el llamado proceso de las políticas públicas, que determinan su nacimiento en determinados momentos y lugares.

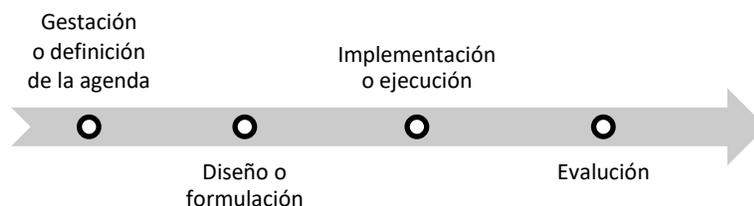
El estudio de la política pública como proceso ha constituido un punto de inflexión en la disciplina de las políticas públicas puesto que ha permitido superar aquella concepción según la cual el análisis de la política pública se restringía al momento decisional, al estudio de la “gran decisión” de la autoridad²¹².

La delimitación de estas etapas o ciclos ha generado una diversidad de modelos en relación con cuáles son o deberían ser las etapas que conforman una política pública, siendo uno de los más utilizados, el llamado modelo secuencial dado que, aunque existen diversos enfoques y versiones respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, se distingue la presencia de cuatro momentos o fases

²¹¹ Hernández Domínguez, Enma Estela, “Políticas Educativas en materia de posgrado en México”, en Pérez Fuentes, Gisela María (coord.), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, México, Tiran lo Blanch, 2016, p.66.

²¹² Fernando Martín, Jaime *et al.*, *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina, Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013, p.86.

fundamentales: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto²¹³.



Fuente: Elaboración propia con base en Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE, 2017 y Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

Cabe destacar que dicho modelo ha sido criticado durante décadas por crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas.

Estos críticos sostienen que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos, etapas o ciclos nítidos y puros. La idea de dividir la formulación de políticas públicas en etapas exagera la naturaleza racional de la formulación de las políticas y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto²¹⁴.

En otras palabras, el modelo ha sido y es criticado por describir mal el proceso de formación de las políticas públicas, demasiado lineal, demasiado simple, excesivamente racionalista, pero lo cierto es que la noción del proceso de las políticas tiene en sí un fin de explicación y ordenamiento, por lo que esta distinción analítica en momentos o fases no se debe considerar como una segregación real.

Y es que en la práctica las políticas públicas se van diseñando, implementando, evaluando y reestructurando a la vez, para fines analíticos su concepción como un ciclo articulado ayuda a identificar con la mayor exactitud

²¹³ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, op. cit., p. 84.

²¹⁴ Cfr. Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso-México y Miño y Dávila Editores, 2007, pp.111-113.

posible los obstáculos que podría afrontar durante su periodo de vida, en busca de los resultados que la justifican²¹⁵.

A continuación, se hace una descripción de los rasgos más importantes de estas etapas o fases, sin demeritar que el curso de las políticas públicas se ha descrito como el producto de un proceso político complejo y dinámico que obedece a los intereses de los actores sociales, con frecuencia involucra eventos imprevisibles que rara vez ocurren de manera secuencial. Más que un proceso técnicamente dirigido, las políticas son el producto de múltiples maniobras dirigidas a controlar los recursos²¹⁶.

- Gestación o definición de la agenda

En primer lugar, la fase de la formación de la agenda comprende inicialmente el momento en que se fija con claridad y exactitud qué es un problema público y cuáles no lo son, así como la determinación de su magnitud y alcance, antecedentes, causas y evolución del problema y las personas afectadas y de aquí decidir sobre el conjunto de problemas públicos sobre cuáles conducirse y cuáles aplazar su atención.

Esto se debe a que, la identificación y definición de un problema por parte de uno o varios grupos sociales, o incluso por algún ámbito administrativo, no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la escasa prioridad asignada por el gobierno o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas²¹⁷.

Esta fase se ubica en una esfera política puesto que la agenda de gobierno son necesariamente las prioridades de los funcionarios y políticos o en otras palabras a grandes rasgos, de instituciones u organizaciones gubernamentales, los cuales deciden atender con recursos y tiempo.

Aun así, la tarea de definir un problema es doblemente complicada. Por un lado, ello se debe a que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución

²¹⁵ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 109.

²¹⁶ Gómez A., Rubén D., "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Colombia, vol. 30, núm. 2, mayo-agosto, 2012, p. 223.

²¹⁷ Fernando Martín, Jaime *et al.*, *Introducción al análisis de políticas públicas*, *op.cit.*, p.91.

definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone²¹⁸.

Por lo tanto, la definición y delimitación del problema es el primer paso y consecutivamente la elaboración o inclusión de dicho problema en la agenda, para que adquiera el carácter de público.

Al respecto cabe mencionar que la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) ha señalado que:

El sentido común hace pensar que cuando hablamos de agenda nos referimos a las prioridades que, en este caso en materia de infancia, debe atender un gobierno en los ámbitos tanto federales como estatales o municipales. Se entiende así que los compromisos internacionales deben establecerse en función de las prioridades dentro del país. En otras palabras, parecería que cuando hablamos de agenda, entendemos fundamentalmente los aspectos a los que un gobierno dará especial atención y dedicará buena parte de sus esfuerzos. La incorporación de los asuntos a la agenda se presenta entonces, como un proceso de concurrencia entre múltiples actores con diferentes prioridades visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí; generando consensos pero también conflictos que politizan la formulación de un problema público que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no, como un asunto de su agenda; pero también depende de la eficacia que adquiere al presión social para lograr que el gobierno lo incorpore. Desde una perspectiva así, se nos muestra la importancia de que las prioridades del gobierno se establezcan no solo a partir de la visión de los funcionarios públicos sino que exista la participación de tanto quienes son afectados por estas políticas, como por quienes actúan de manera organizada desde la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a esta población...Adicionalmente, cuando se habla de políticas públicas relacionadas con la infancia, resulta fundamental que niñas, niños y adolescentes tengan la oportunidad de ejercer su derecho a opinar en los asuntos que les afectan e incluso de actuar en forma organizada para hacer valer sus punto de vista. En otras palabras, en una agenda de políticas públicas sobre infancia, no es suficiente la voz de las personas adultas que trabajan a favor de esta población²¹⁹.

²¹⁸ *Ídem*.

²¹⁹ Red por los Derechos de la Infancia en México, "Incidencia en Políticas Públicas", disponible en: http://www.derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=24&id_opcion=63, (última fecha de consulta 31 de octubre de 2017).

Se deja claramente señalada la eventual participación ciudadana, donde las instituciones, organizaciones o autoridades les permita recoger sus experiencias, ya que la definición del problema no se limita a señalarlo pues implica encontrar la causalidad y la factibilidad para su modificación.

En ese sentido, definir el problema no basta con señalar, por ejemplo, que cada año crece número de niños migrantes en México, que además de transitar en condiciones precarias, al ser detenidos por la autoridad migratoria son trasladados a las estaciones siendo privados de la libertad; sino a encontrar además las causas por las cuales esta situación se ha gestado, así como los medios factibles para cambiar o modificar las condiciones de su existencia.

Ciertamente si el gobierno, en el proceso de agendación, tiene la facultad de definir y delinear el subsistema de problemas públicos es más lógico que propicie los mecanismos de soluciones de estos problemas públicos a través de todo tipo de acciones y recursos (públicos, privados, internos, externos, etcétera)²²⁰.

- Formulación y diseño de la política pública

Una vez que se ha incorporado un asunto o cuestión a la agenda de gobierno, es ineludible formular el plan para enfrentar el problema, así como la determinación de prioridades y objetivos, es decir que el análisis del problema ya ubicado como público requiere el establecimiento de alternativas viables o bien el desarrollo de propuestas, que al constituirse como cursos de acción deben estar dotados de pertinencia y factibilidad legal, política, y administrativa.

En esta etapa de construcción de opciones, Franco Corzo señala que la tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, en la que el análisis de soluciones de política pública implica cinco pasos básicos:

- ✓ Establecer los objetivos y la población potencial
- ✓ Realizar una lluvia de ideas
- ✓ Analizar las acciones actuales y de buenas practicas
- ✓ Seleccionar las mejores soluciones y costearlas

²²⁰ Valentin Mballa, Louis, *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México, MaPorrúa, 2017, p. 112.

✓ Definir la población objetivo²²¹.

Cabe destacar el papel de los servidores públicos, consultores o especialistas a los cuales corresponde una actuación completa de racionalidad en la que debieran ser expertos con preferente relación al problema público que se desea resolver, y es que en la primera fase de definición y delimitación del problema, infaliblemente pueden derivarse un conjunto de dificultades pertenecientes a un determinado contexto, a los que efectivamente hay que ir transformando mediante una intervención sistemática, 'un problema a la vez'.

Es una forzosa encomienda tener precisado e identificado hasta este momento del ciclo los actores involucrados, es decir las personas, grupos e instituciones involucrados tanto en el problema como en la solución. Particular interés reviste el análisis de los actores participantes en la formulación y aplicación de la política. El análisis incluye una caracterización de los involucrados, sus necesidades, intereses, mecanismos de organización, interacciones y su capacidad política para influenciar la decisión²²² para influir positivamente las alternativas que producen los mejores resultados con los menores efectos negativos, así pues, después de un proceso de debate político y de análisis técnico se decide qué es lo que se va a hacer concretamente ante el problema planteado, con los beneficios y posibles riesgos y costos.

Es por lo que concretamente las políticas migratorias en México deben considerar cuando una persona o institución tiene que realizar acciones que repercutan de manera particular en la vida de una persona menor de edad, debe elaborar una determinación del interés superior del menor. Ésta se hace a través de un proceso diseñado para tomar decisiones relevantes respecto de un menor y debe incluir garantías procesales, asegurar la participación del niño, y tomar en cuenta sus opiniones²²³.

²²¹ Cfr. Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, *op. cit.*, pp. 87 y 176.

²²² Gómez A., Rubén D., "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos", *op. cit.*, p. 228.

²²³ Pérez Fuentes, Gisela María, "La protección de los niños migrantes en México: una falacia", *op. cit.*, p. 105.

- Implementación o ejecución de la política

Esta fase refiere al momento en el que hay que hacer realidad la acción planteada o delineada por los actores intervinientes, es decir la etapa de ejecución de las decisiones, ponerla en funcionamiento con los métodos y medidas necesarias. La aplicación de la estrategia implica un largo proceso, pues conlleva el conjunto de actividades y diligencias de carácter administrativas que al final se convierten en decisiones para la determinación de lo que la política realmente es.

La etapa de implementación es la que finalmente pone a prueba el diseño de las políticas y que a la vez, y por lo tanto, arroja luces sobre los factores determinantes de los propósitos de ese diseño. Si bien la identificación de un núcleo duro pertinente y acertado es indispensable para estructurar un buen diseño de las políticas, éste no será suficiente para lograr los cambios que una política se propone si los medios identificados para ello no se corresponden tanto con ese núcleo como con las características propias del entorno y de los responsables en ejecutarlas²²⁴.

En definitiva, esta fase establece una tensión dado que va precedida de la discusión y debate público de sus actores, los cuales tienen intereses, valores y predilecciones que envuelven su desempeño, ya que se ven involucrados factores como la disponibilidad de recursos.

Así que, si desde el proceso de decisión se contemplan objetivos contrapuestos a los intereses de los actores, o se demandan demasiados recursos tanto económicos como humanos y materiales, esa política se enfrentará a muchas dificultades durante su implementación, tomando un camino alejado de las previsiones contenidas en el diseño o formulación de alternativas.

Por consiguiente, para comenzar como mínimo habría que responder a las preguntas de: ¿Quién o quiénes son los responsables de la implementación? y ¿Cómo trazar y administrar los recursos para ejecutar la política pública?, es decir se está planteando su factibilidad.

²²⁴ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit., p. 136.

La gestión de la política conduce a la conversión de los insumos de los que dispone el gobierno²²⁵, en la que la mayoría de los casos después de que se ha seleccionado soluciones de un universo de alternativas, hay que instaurar los objetivos y hacer una elección de procedimientos y recursos.

En la mayoría de los casos, una política pública no puede atender a todos los afectados del problema público -población potencial-, debido a la escasez de recursos, por cuestiones geográficas o por el tiempo que se ocuparía para atender a todos²²⁶.

Debe considerarse esta no como una simple fase o ciclo, pues conlleva un procedimiento, que va ligado al diseño de la política pues también involucra la toma de diversas decisiones, principalmente de usos de los instrumentos de gestión.

Finalmente, la implementación de políticas al igual que las etapas anteriores, genera procesos de negociación y conflicto entre agencias y actores participantes²²⁷ pues aquí se realiza:

- ✓ El proceso de presupuestación
- ✓ La creación legal del programa²²⁸

²²⁵ La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político y el investigador debe estar conectado con esta realidad. En la actualidad no puede responderse mirando a la Constitución del país con cuantos derechos contamos, el investigador tiene que saber que los derechos cuestan dinero y que lo demás es una falacia. Cfr. Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, "Retos de la investigación jurídica en los posgrados de calidad: mitos que conspiran en contra" en Pérez Fuentes, Gisela María (coord.), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, México, Tiran lo Blanch, 2016, pp.45-50.

²²⁶ Lamentablemente, existen muchos programas gubernamentales en América Latina que no tienen definida claramente su población objetivo, lo que genera problemas serios de focalización. Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, op. cit., p. 189.

²²⁷ Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas–Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 18.

²²⁸ Las normas constitucionales, leyes, decretos y demás normativas de Estados actúan como dispositivos de control social para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de la política y promover su articulación con el sistema jurídico. En los Estados de derecho, toda política pública debe respaldarse en la normatividad jurídica del país. En tal sentido, al formular una política pública puede ser necesario definir también normas específicas que aseguren su coherencia con el sistema jurídico y soporten su legalidad. La juridicidad de la política puede ser indispensable para garantizar su legitimidad, pero por sí misma es insuficiente para asegurar los resultados. Las disposiciones que garanticen la coherencias jurídicas son aún más importantes en los casos en que las políticas afecten los derechos de las personas y cuando contemplen sanciones para los infractores. Gómez A., Rubén D., "Gestión de políticas públicas: aspectos operativos", op. cit., p. 224.

- ✓ El entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y
- ✓ La comunicación dentro de la agencia implementadora, así como de la ciudadanía²²⁹.
- Evaluación

Es preciso de nuevo hacer el señalamiento de que las etapas en el proceso de las políticas públicas no son necesariamente eventos sucesivos pues se puede superar el orden cronológico, aventajando alguna etapa sobre otra, sin embargo, en la consideración del proceso como una consecución se ha señalado a la evaluación como una última fase, una vez que se ha implementado la acción del gobierno.

La evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La búsqueda de técnicas y metodologías dirigidas a introducir mejor fundamentación a las argumentaciones en torno a las políticas públicas y a la valoración de sus resultados y efectos se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones centrales del análisis de políticas²³⁰.

Por esto, con el objeto de abordar de forma más concreta y detallada la etapa de evaluación, incluyendo los marcos de análisis para su estudio a fin de determinar cuáles son los factores o ejes que deben incidir en la evaluación de las políticas, se abordaran en el siguiente subtema, por ser fundamental en el desarrollo y finalización de esta investigación.

1. Evaluación integral de las políticas públicas: propuesta analítica

Una vez revisado el proceso de las políticas públicas en ciclo lineal, con el único fin de abordar el dispositivo analítico, el presente apartado de estudio hace una sucinta revisión de los rudimentos y nociones de la evaluación de las políticas públicas, para reflexionar en una propuesta de criterios integrales y construcción conceptual que destaca la utilidad de la evaluación.

²²⁹ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, op. cit., p. 87.

²³⁰ Fernando Martín, Jaime et al., *Introducción al análisis de políticas públicas*, op.cit., p.112.

En el ámbito del análisis y comprensión de las políticas públicas, una racionalidad compleja nos lleva a comprender que no podemos reducir ni el ciclo de las políticas públicas a sus unidades, ni sus unidades al sistema de las políticas públicas, sino que es preciso que se intente concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones de las políticas públicas (como un todo integrado), sus unidades de análisis y las interacciones entre estas²³¹ pues la reconsideración de cualquier etapa afectara la siguiente, la cual no implica que el cierre del ciclo sea la evaluación de los resultados.

A) Políticas públicas en Estados Unidos de América y Reino Unido

Si bien en algunos países industrializados la evaluación de servicios públicos cuenta con un siglo o más de experiencias (Reino Unido, Estados Unidos de América), en la mayoría de los países occidentales la evaluación en el campo de las políticas y los programas públicos ha cobrado importancia en las últimas décadas²³².

A continuación, se hace una descripción breve de los orígenes de la evaluación de las políticas públicas en Estados Unidos de América y Reino Unido, países pioneros en que las evaluaciones de las políticas públicas alcanzaron un distinto grado de desarrollo según el caso, formando parte de los programas oficiales o bien se integraron a la vida institucional del Estado.

Principales antecedentes	
Estados Unidos de América	Reino Unido
-El origen de las evaluaciones en Estados Unidos se ubica, en los años sesenta, en el marco de los grandes programas sociales (lucha contra la pobreza, etc.) de los presidentes demócratas John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. Dos sucesos coadyuvaron al impulso de su desarrollo. Por una parte, los encargados de las decisiones políticas buscaron controlar mejor los recursos y programas, al dar una racionalidad al proceso administrativo, sobre todo a través del modelo	-Desde los inicios del uso de la racionalización y de los métodos cuantitativos para las cuestiones del gobierno, los británicos han puesto el énfasis en el análisis (<i>ex ante</i>) de las políticas públicas, más que en la evaluación (<i>ex post</i>)

²³¹ Valentin Mballa, Louis, *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, op.cit., p.107.

²³² Dicho proceso de evaluación consiste en la realización de una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzados (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos en el proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo*, México, MAPorrúa, 2006, p.13.

<p>económico integrado en el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (Planning, Programming & Budgeting System, PPBS). Por otra parte, la aplicación de las ciencias sociales en el manejo de los asuntos del gobierno (en los procesos de planeación y de programación particularmente), así como la utilización de las estrategias de investigación por encuesta y el uso de la estadística también vinieron a reforzar el uso de la evaluación.</p> <p>-La evaluación alcanzó su máximo esplendor en la segunda mitad de los años 60 y los 70. Los años sesenta fueron testigos de la transformación de la General Accounting Office que pasó de ser una organización estrictamente de contabilidad a una institución de evaluación. A partir de entonces, el trabajo de evaluación se institucionalizó definitivamente en el sistema político administrativo estadounidense.</p> <p>- En los 90 se detectó un resurgimiento de la evaluación de políticas públicas, en el gobierno americano, especialmente a nivel federal, el cual se debió en parte a varias medidas legislativas.</p>	<p>de las mismas. Las iniciativas se originaron en los años sesenta, cuando se creó el Programa de Análisis y Revisión.</p> <p>-Por su parte, la Cámara de los Comunes reforzó su interés en la evaluación a partir de la segunda mitad de los años ochenta.</p> <p>-Pero las iniciativas en Reino Unido han sido claramente impulsadas por la necesidad de controlar los recursos presupuestales más que por el proyecto de impulsar la función de la evaluación en particular.</p>
---	--

Definición y nivel de institucionalización	
Estados Unidos de América	Reino Unido
<p>- La evaluación permite identificar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Los programas públicos que se están aplicando. 2) Los servicios que dichos programas están efectivamente proporcionando. 3) Los beneficiarios verdaderos de esos servicios y de esos programas. 4) La eficacia, eficiencia y rentabilidad en la puesta en práctica de esos programas. 5) El costo social de la política pública evaluada (por los menos, lo que se tiene que sacrificar para cumplir con ella) <p>- Su nivel de institucionalización es muy alto. El congreso se apoya sobre cuatro instituciones de análisis e información: La Oficina General de Cuentas, el Servicio de Investigación del Congreso, la Oficina para el Apoyo Tecnológico y la Oficina de Presupuesto del Congreso. Por su parte, el gobierno cuenta con personal especializado y numeroso para las funciones de evaluación. La institución evaluadora más cercana al presidente es la Oficina de Administración y Presupuesto.</p>	<p>- La evaluación está ligada al proceso de control de presupuesto, así como a la apreciación de la responsabilidad del funcionario público (su desempeño legal, y administrativo, o <i>accountability</i>)</p> <p>- Su nivel de institucionalización es fragmentado en cuanto a sus métodos y participantes, disperso en cuanto a los organismos involucrados.</p>

Proceso institucional de la evaluación	
Estados Unidos de América	Reino Unido
<p>Origen de la solicitud: gobierno y congreso.</p> <p>Evaluadores: miembros de la administración, congreso, instituciones especializadas no gubernamentales, centros de investigación universitaria, empresas consultoras o de asesoría, etcétera.</p> <p>Financiamiento: gobierno, Congreso e instituciones privada</p> <p>Utilización: Congreso, gobierno, empresas privadas, opinión pública.</p>	<p>Origen de la solicitud: ministerios y direcciones generales</p> <p>Evaluadores: las direcciones o departamentos encargados de la política o programa.</p> <p>Financiamiento: se integra al presupuesto de los ministerios</p> <p>Utilización: limitada a los ministerios e instancias oficiales del gobierno.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La evaluación de políticas públicas: enfoque teóricos y realidades en nueve países desarrollados", Red por la rendición de cuentas, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-evaluacion-de-politicas-publicas-enfoques-teoricos-y-realidades-en-nueve-paises-desarrollados-por-guerrero-amparan-juan-pablo/>, (última fecha de consulta 31 de octubre de 2017) y Jiménez Rius, Pilar, "La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office", *Auditoría pública*, España, núm. 31, 2003.

Es de resaltar que aunque ambos países pertenecen a la familia jurídica del *Common Law*, el contraste es de gran interés puesto que desde sus orígenes la evaluación de las políticas públicas ha respondido como una unidad analítica, que no se limita a definirse como un instrumento técnico pues cumple una función o mecanismo político-administrativo de justificación de acciones ante los

ciudadanos, con una tendencia de verificar la eficacia y efectividad de los programas o políticas, durante todos sus ciclos; conocer el impacto real de cada acción de gobierno, el desempeño de las instituciones así como del impacto social en el ejercicio de los recursos públicos.

a) Aplicación de políticas públicas en la Unión Europea: Caso España

Son los diversos contextos económicos, sociales y políticos, parte de un escenario globalizado, los cuales contribuyen para que diversos países sean lugares de salida o destino.

Al respecto de las reglas de actuación en casos de trámites migratorios en la que se vean involucrados los menores, el interés superior ha sido reconocido y protegido en otros países como en España, perteneciente al sistema romano germano.

La inmigración contemporánea en España está condicionada por diferentes coyunturas sociopolíticas y económicas. Junto con el crecimiento económico y la dinamización de su mercado laboral, en el año 1986 España ingresa a la Unión Europea convirtiéndose en la frontera sur de muchos flujos migratorios e implementando las bases de un nuevo marco jurídico y político que dirige y ordena la migración. La posición geopolítica de España la convierte en la puerta de entrada y país de paso para quienes desean ingresar a la Unión Europea. Particularmente las sociedades del sur de Europa, y entre ellas especialmente España, se caracterizan por ser sociedades que pasan de ser expulsoras de emigrantes hace unas décadas a convertirse en receptoras de nuevos flujos migratorios en la actualidad ²³³.

²³³ Cfr. Solé, Carlota, "Sociedades de vieja inmigración - sociedades de nueva inmigración", en Solé, Carlota y Flaquer, Lluís (coords.), *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*, España, Ministerio de Trabajo e inmigración-Instituto de la Mujer, 2005, pp.55-56.

Con la crisis migratoria, el número de niños migrantes que llegan a Europa ha aumentado significativamente. En 2015 y 2016, un 30 % de los solicitantes de asilo en la Unión Europea eran menores²³⁴.

En España como en México se reconocen los casos de menores acompañados, pero también casos de menores extranjeros que llegan a España no acompañados, expuestos a la trata y explotación, considerándose como casos de alta desprotección y vulnerabilidad para la infancia.

Dado que los niños en esta situación se ven expuestos, a lo largo de las rutas migratorias, a un alto riesgo de violencia, trata o explotación y que corren el peligro de desaparecer o de quedar separados de sus familias, son merecedores de una protección especial. Las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión Europea, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y las demás disposiciones de Derecho Internacional sobre los derechos de los niños, consagran el derecho de protección. El interés superior del menor ha de ser la consideración primordial en toda acción o decisión que le concierna²³⁵.

Respecto a la protección y medidas durante los procedimientos migratorios, es necesario señalar la Ley Orgánica 4/2000²³⁶ (en adelante LO 4/2000), de 11 de enero, conocida también como la Ley de extranjería española que protege y regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, como es el caso de los menores no acompañados, señalado en el artículo 35 de la ley en mención.

El Reglamento de desarrollo de la LO 4/2000 fue aprobado mediante el Real Decreto 557/2011 (en adelante RD 557/2011) de 20 de abril²³⁷, en el cual se define que los menores extranjeros no acompañados es una situación que

²³⁴ Comisión Europea - Comunicado de prensa, *Protección de todos los niños migrantes: la Comisión destaca las medidas prioritarias*, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-906_es.htm, (última fecha de consulta 05 de enero del 2018).

²³⁵ *Ídem*.

²³⁶ Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 10 de 12 de enero de 2000, última modificación de 28 de junio de 2017.

²³⁷ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 103 de 30 de abril de 2011.

contempla al extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación.

Por lo tanto, contempla de forma general a los menores extranjeros que se encuentren en situación irregular o bien regular dentro del territorio español, sin distinción alguna, con el principal objetivo de que reciban un trato adecuado a su condición infantil, este soporte operativo es parte de la protección de los menores que conforma una de las piedras angulares de la Agenda Europea de Migración.

Se señala que cuando los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad localicen o tengan conocimiento de un extranjero no acompañado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad por razón de su documentación o de su apariencia física, éste será entregado a los servicios autonómicos de protección de menores competentes, para que le presten la atención inmediata que precise, poniéndose tal hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá, en el plazo más breve posible, la determinación de su edad, para lo que deberán colaborar las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad son el conjunto de fuerzas de seguridad formados por todos los policías de carácter permanente y profesional, quienes al ponerlos de inmediato en los servicios de protección al menor que sean convenientes para este, se realiza para ofrecer a los menores soluciones alternativas al internamiento administrativo, en lo que el Ministerio Fiscal determina su edad.

Es importante mencionar la colaboración de las distintas administraciones, ya que cualquier autoridad, institución, entidad local o autonómica, que localice, acoja o reciba a un menor extranjero lo comunicará a la mayor brevedad a la correspondiente Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Policía Nacional, así como a la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno y al

Ministerio Fiscal, para poner al menor inmediatamente a disposición de los servicios de protección competente y tengan acceso a asistencia jurídica y sanitaria, apoyo psicosocial y educación sin dilación y con independencia de su estatuto.

Los servicios de protección de menores integra un conjunto de actuaciones cuyo propósito es el de prevenir y corregir las situaciones de desprotección social en que se pueda encontrar cualquier menor de edad, que exige una pluralidad de respuestas adaptadas a las necesidades y circunstancias de cada caso²³⁸.

Todo menor extranjero no acompañado que es localizado en territorio nacional es inscrito en el Registro Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante RMENA), con efectos exclusivos de identificación y localización, conforme al artículo 215 del RD 557/2011 que sirve como instrumento básico y eficaz para garantizar el interés superior del menor.

La titularidad del RMENA corresponde a la Dirección General de Policía Nacional y la gestión y grabación de datos a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Policía Nacional. Este fichero está coordinado por la Fiscalía General del Estado en el ámbito de su función de garante y proteccionista del interés superior del menor, en aplicación del artículo 35 LO 4/2000, para salvaguardar la intimidad de los menores.

Los Servicios de Protección de Menores deben informar al menor extranjero, de modo fehaciente y en un idioma comprensible para éste, del contenido básico del derecho a la protección internacional y del procedimiento previsto, así como de la normativa vigente en materia de protección de menores y especialmente en trata de seres humanos.

²³⁸ Uno de los fenómenos que se están produciendo es el número importante de menores extranjeros, la mayoría indocumentados, que están siendo objeto de atención por parte de los sistemas de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas, especialmente menores procedentes del norte de África y subsaharianos. Esta situación ha supuesto el tener que ir acomodando los recursos existentes a este nuevo perfil de menor que requiere de unas atenciones y tratamiento a veces singularizado, por razones de idioma, cultura y costumbres. Sáez Tejerina, María Luisa, "La protección a la infancia en España y en las Comunidades Autónomas", España, Generalitat Valenciana, pp. 2-4, disponible en: http://www.uam.mx/cdi/pdf/eventos/jornadas_4/proteccion.pdf, (última fecha de consulta 05 de enero del 2018).

La Administración General del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor, después de haber oído al menor, y previo informe de los Servicios de Protección de Menores, resuelve lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares, o, en su defecto, sobre su permanencia en España; es decir que se tiene debidamente en cuenta sus opiniones.

De acuerdo con el principio de interés superior del menor, la repatriación a su país de origen solamente se acuerda si se dan las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen.

En todos estos supuestos, se evita la solicitud reiterada e inoficiosa de declaraciones de los hechos, interrogatorios inquisitivos, procesos largos, diligencias innecesarias, entre otras prácticas, para generar que el menor se sienta en un ambiente de confianza y logre apreciar el procedimiento como un proceso de redignificación y no como una causa más de estrés psicológico o revictimización.

Conviene señalar que se considera regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad.

Se señalan otras entidades puesto que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas han establecido convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados.

Cada convenio debe especificar el número de menores cuya tutela se compromete a asumir la entidad correspondiente, el lugar de residencia y los medios materiales que se destinarán a la atención de los mismos. El régimen de la tutela es previsto en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Las Administraciones Públicas tienen particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones

físico-ambientales, higiénico-sanitarias, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como a sus proyectos educativos inclusivos, a la participación de los menores y a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos²³⁹, de conformidad al artículo 11 de la Ley 26/2015, de 28 de julio²⁴⁰.

A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorga al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.

En otras palabras, desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si ésta no hubiera sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35 de la LO 4/2000.

En todo caso, el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor.

Además, que durante el procedimiento son aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia, por

²³⁹ Cualquier medida de protección no permanente que se adopte respecto de menores de tres años se revisará cada tres meses, y respecto de mayores de esa edad se revisará cada seis meses.

²⁴⁰ Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 180 de 29 de julio de 2015.

lo que permanece la rama jurídica que protege a las personas en sus diferentes manifestaciones, esto es el Derecho Civil.

B) México y la evaluación de las políticas públicas

Ante lo expuesto, la finalidad principal de este apartado es analizar la importancia y los retos institucionales de la evaluación de las políticas en México.

Desde hace años México ha apostado por impulsar la evaluación como un instrumento genérico para mejorar la calidad del gasto público y el desempeño de los programas, modificándose gradualmente el diseño institucional, así como el marco constitucional y legal que soporta y reconoce la relevancia del tema. La evaluación se presenta entonces como un elemento indispensable para fortalecer la evidencia que requiere la gobernanza democrática y la rendición de cuentas²⁴¹.

Aunque sus orígenes corresponden a hace cuatro décadas, con los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración de José López Portillo (1976-1982), no fue sino hasta principios de la década de 1980 cuando el tema comienza a cobrar alguna relevancia en el ámbito gubernamental²⁴².

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) los trabajos en materia de evaluación se caracterizan principalmente por la creación del Plan Nacional de Desarrollo y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)²⁴³ en el que se empezaron a compendiar y coordinar las estrategias y normas de programas del Gobierno Federal, además de establecer la función de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, respectivamente, señalado en el Decreto de reformas y adiciones a la Ley

²⁴¹ González Gómez, Javier, "El uso efectivo de los resultados de la evaluación: Un eslabón de la política de rendición de cuentas en México", *Revista buen gobierno*, México, num.14., enero-junio de 2013, p.96.

²⁴² Sosa, José, "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México", en Ramos, José María *et.al.*, (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP-El Colegio de la Frontera Norte, 2011, p.111.

²⁴³ *Ídem*.

Orgánica de la Administración Pública Federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982.

Consecutivamente en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) la evaluación continua incluyéndose en la agenda pública, pero tiene un limitado desarrollo al mantenerse sólo como un medio de control burocrático²⁴⁴.

A la llegada de la alternancia encabezada por Vicente Fox (2000-2006) se conformó un esfuerzo adicional a favor de la implantación de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas del gobierno federal. Se trató de la convergencia de intereses y propuestas provenientes tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Legislativo. Este esfuerzo se basó en la idea de establecer como un requisito obligatorio para los programas y políticas de carácter social la realización regular y sistemática de evaluaciones²⁴⁵.

A finales de su periodo se refleja el avance en la materia con la creación del CONEVAL, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de agosto del 2005, en el cual precisa, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Como ya quedo señalado en el capítulo segundo, el CONEVAL sigue siendo desde entonces una instancia transcendental, con autonomía y capacidad técnica en la coordinación de la evaluación de políticas y programas dentro y fuera del gobierno federal.

Sin embargo, avanzando en el tiempo con el siguiente sexenio correspondiente a Felipe Calderón (2006-2012) se aprobó el marco legal que da

²⁴⁴ Martínez Puón, Rafael, "Utilización de criterios heurísticos para la evaluación de políticas públicas", *Explanans*, México, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre 2013, p.81.

²⁴⁵ Sosa, José, "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México", *op.cit.*, p. 114.

nacimiento al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y a su principal instrumento, el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), alineando la evaluación con las prioridades del Plan nacional de Desarrollo y con los objetivos estratégicos de cada dependencia²⁴⁶, este avance implicó la medición y valoración para una cultura organizacional de gestión para resultados, conforme a los programas presupuestarios.

Poniendo énfasis en el Sistema de Evaluación de Desempeño, como un avance en apego a los procesos de evaluación de las políticas, se consideró que, de mantenerse al ritmo y la intensidad en el desarrollo y perfeccionamiento de aplicación de este instrumento, México se mantendría a la vanguardia entre las economías latinoamericanas, en términos de una adecuada modernización de su sistema de programación-presupuestación. Sin embargo, ello sería ampliamente insuficiente si lo que se pretende alcanzar es un sistema de evaluación que permita conocer y valorar los impactos de la acción pública y no sólo sus costos²⁴⁷.

Eventualmente el Presidente Enrique Peña Nieto en su actual administración se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁴⁸ mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero del 2013, en la que su artículo 31, fracción XIX , señala como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, lo cual refuerza la idea de

²⁴⁶ El sistema de Evaluación del Desempeño mexicano, en tanto instrumento central del Presupuesto basado en Resultados, se limita a la revisión de los programas federales, particularmente de tipo social (educativos, para la salud, contra la pobreza), aunque en los últimos años ha habido un esfuerzo importante por extender el ámbito de revisión a otros sectores como el de seguridad pública, regulación económica y relaciones exteriores, no obstante, escasamente hay metodologías confiables, sistemáticas y aplicables para evaluar políticas públicas más integrales, instituciones y desempeño de los servidores públicos, que permitan generar insumos para la toma de decisiones en esas unidades de medición (niveles macro y micro). *Cfr.* González Gómez, Javier, "El uso efectivo de los resultados de la evaluación: Un eslabón de la política de rendición de cuentas en México", *Revista buen gobierno*, México, num.14., enero-junio de 2013, p.96-99

²⁴⁷ Sosa, José, "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México", *op.cit.*, p. 119.

²⁴⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada el 19 de mayo del 2017.

legitimación de la acción gubernamental a través de la proyección de los costos y beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública.

Finalmente, como eslabón significativo para sustentar y fortalecer el impacto de las políticas públicas así como el análisis de los resultados mediante la evaluación de la misma, el 18 de julio del 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la CPEUM, teniendo como objeto el desempeño del aparato administrativo gubernamental es decir que en el caso que nos ocupa es de quienes ejecutan las políticas o acciones e incurrir en faltas o irregularidades administrativas.

Este avance resulta de gran relevancia si se considera como conjetura que la efectividad de las políticas públicas es responsabilidad directa de las administraciones públicas y que la información del desempeño admite apartar el impacto de las intervenciones sobre los fenómenos sociales y establecer, por tanto, la responsabilidad propia de los ejecutores ante eventuales incumplimientos o anomalías.

Por supuesto, las evaluaciones pueden dedicarse a cualquiera de los ámbitos en los que actúa la administración pública y desarrollar metodologías propias para confrontar medios y fines. Pero en materia de políticas públicas, en particular, ese debate ha atendido a concentrarse más bien en la discusión sobre las causas de los problemas públicos y la capacidad del Estado para modificarlas- y aun para justificar sus intervenciones deliberadas²⁴⁹, y por otro lado persisten limitaciones a la evaluación en el diseño de los programas de acción, es decir una evaluación durante el proceso que atraviesa desde el diseño hasta la implementación.

Esta diferencia resulta crucial para distinguir entre las evaluaciones destinadas a juzgar los alcances de la intervención del Estado en cualquier ámbito de la vida pública, y las que se destinan a revisar, por ejemplo, las cualidades del desempeño de la administración pública.

²⁴⁹ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit., p. 156.

Por supuesto, al juzgar este último-el desempeño- se produce información tan pertinente como valiosa para documentar la capacidad del Estado para resolver-gestionar, atender, superar- los problemas públicos ya identificados, una vez que se ha puesto en marcha una política pública²⁵⁰.

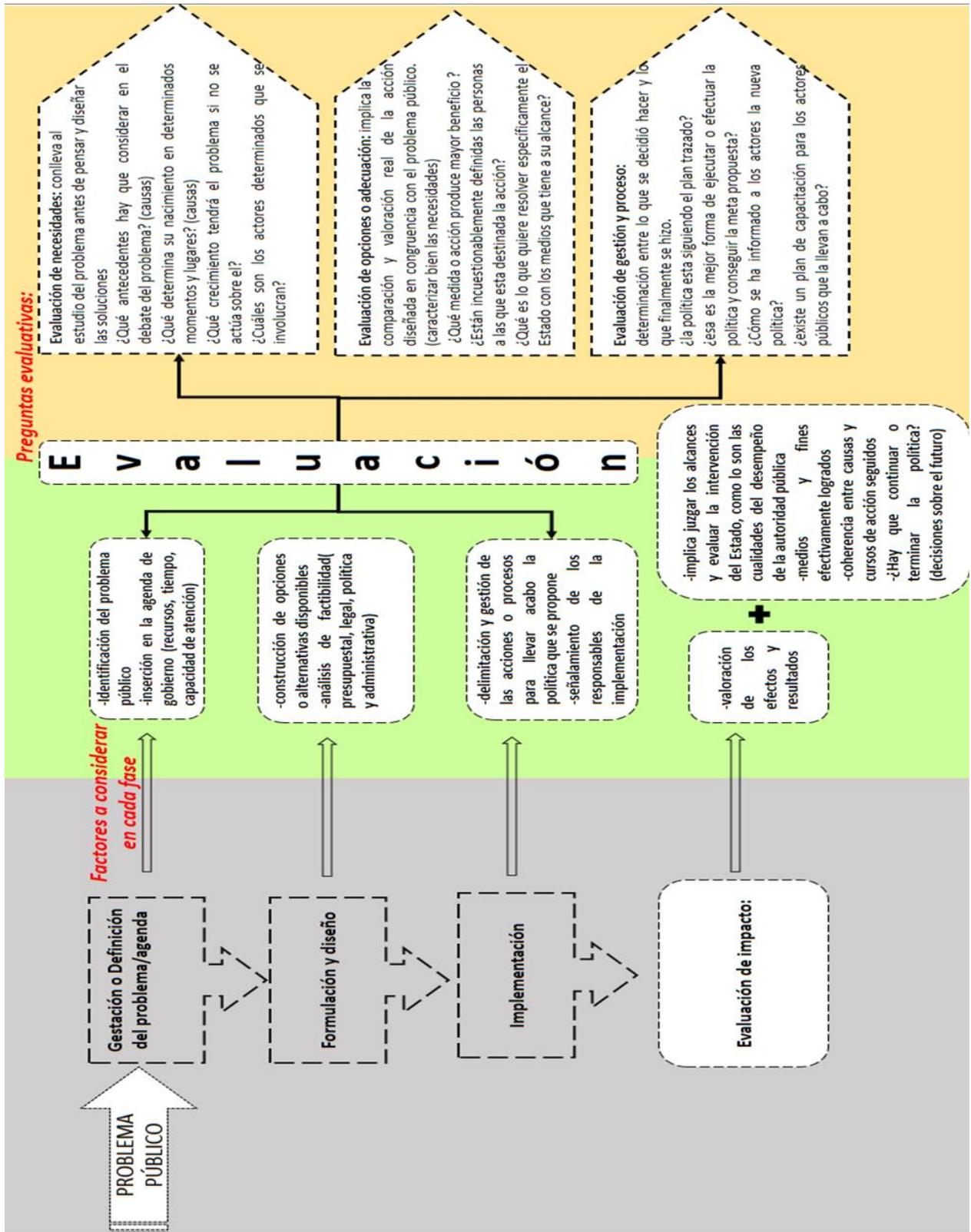
Bajo esta tesitura, la evaluación en si misma responde a una naturaleza instrumental que debería desarrollarse o estar presente durante todo el proceso y no sólo al final del mismo, de ahí que se haga una distinción entre la evaluación valorativa de resultados que tiene lugar en la conclusión del proceso y aquella que bien podría denominarse diagnóstica o formativa pues determina desde conocimientos previos hasta la observación y análisis en las etapas intermedias del proceso, es decir que como un esfuerzo sistemático brinda elementos para la revisión de la política pública y su mejoramiento constante.

Para terminar, se señala que, durante todo el proceso de las políticas públicas, antes señalado, se deben responder preguntas claves, dado que se considera que las preguntas son el motor de la aprobación, y al estimar la evaluación durante todo el ciclo, las preguntas evaluativas abren una brecha la cual es importante saber lo que la política realmente es, antes de poder evaluar su impacto.

Considerando, por lo tanto, los elementos necesarios para la estructuración de las políticas expuestas en este apartado, el modelo derivado de estas aproximaciones sobre la evaluación de las políticas como un proceso sistemático de responsabilidad y perfeccionamiento continuo, sería el que se muestra en el siguiente diagrama, en el cual se estiman algunas preguntas evaluativas principales sin menoscabar la posibilidad de todo un menú de estas preguntas.

²⁵⁰ *Ídem.*

La evaluación en el ciclo de las políticas públicas: formativa y valorativa



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se ha presentado la evaluación de las políticas públicas supondría un análisis repetido con una cierta profundidad de una determinada política, en el que inciden mecanismos de seguimiento.

Por supuesto que, en el mismo sentido, las políticas públicas no pueden preverlo todo en el momento en que se diseñan. Ni siquiera en el mejor de los casos, tras haber seleccionado, definido y formulado las políticas de manera impecable, podrán evitarse las contingencias, las emergencias y las ocurrencias. A la hora de la implementación, habrá siempre un momento, una situación, una circunstancia que modificará los mapas de ruta originalmente trazados. Por eso en las políticas públicas la evaluación es necesaria para reconocer que el diseño de una política ha fracasado, en sus propios términos, cuando tras la acción realizada los problemas públicos no pudieron resolverse o la política se desvió de la argumentación inicial²⁵¹.

De tal manera que la evaluación no debe ser un fin en la terminación del proceso, sino un medio en la formación del mismo, que permita la valoración sucesiva a cortos, medios y largos plazos, con el objetivo de lograr una mayor eficacia de las acciones o actuaciones públicas.

Sin embargo, en la evaluación de las políticas públicas en México, presenta las siguientes debilidades:

- ✓ Persisten limitaciones de diseños y aplicación de los instrumentos de evaluación.
- ✓ Prevalen costumbres arraigadas y un entramado de relaciones de distinto niveles que hacen complejo en algunos gobiernos el compromiso de evaluar su desempeño.
- ✓ Perdura el poco fortalecimiento de la gestión de la administración municipal en criterios de eficacia, eficiencia y efectividad.
- ✓ Debilidad en la institucionalización de los instrumentos de participación ciudadana y resistencia de las instituciones al cambio.

²⁵¹ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, op. cit., p. 154.

- ✓ Escaso nivel de respuesta de las dependencias para proporcionar información fidedigna y de calidad que sustente el sistema de monitoreo y evaluación del desempeño del gobierno²⁵².

II. Migración de niñas, niños y adolescentes: un grupo de interés en el proceso de elaboración de políticas

Los datos expuestos en la sección sobre análisis cuantitativo de los niños migrantes permiten entender la magnitud de la dinámica migratoria en la que se encuentran involucrados niñas, niños y adolescentes en su tránsito por México.

En el que considerando que la infancia migrante está expuesta a diferentes violaciones de sus derechos a lo largo de las rutas que transitan, las medidas que se tomen para atender este grupo de población deben partir de este contexto en el que múltiples factores ponen en riesgo a niñas y niños. Se debe evitar entonces el diseño de políticas que partan de la aprehensión de niñas y niños migrantes como mecanismo de protección, ya sean migrantes no acompañados o que viajen con sus familias²⁵³.

Actualmente el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018²⁵⁴, en su diagnóstico basado en el enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la LGDNNA ha señalado la migración de niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados en la que es relevante fortalecer los sistemas de protección integral y especial, así como las medidas de restitución cuando han sido vulnerados sus derechos; y la coordinación de las distintas autoridades responsables para garantizar sus derechos y tomar las medidas de protección y restitución necesarias.

²⁵² Cfr. Martínez Puón, Rafael, "Utilización de criterios heurísticos para la evaluación de políticas públicas", *op.cit.*, p. 84.

²⁵³ Cortés Jarrín, André Ricardo y Geremia, Valeria (coords.), *La Infancia cuenta en México 2014. Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*, México, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2014, pp.28-29.

²⁵⁴ Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018, aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del 2017.

Por otra parte, concretamente existe el Programa Especial de Migración (2014-2018)²⁵⁵ (en adelante PEM), que a través de una política pública se pretende hacer participar a los sectores: público, privado y social, ya que se tienen el contacto y logran combinar esfuerzos para cumplir con el programa migratorio²⁵⁶.

En el se designa que la política migratoria nacional parte de una perspectiva integral de Estado, de la cual el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) es el eje articulador de las voluntades públicas y las iniciativas compartidas. Esta visión integral reconoce la función decisiva y generosa de la sociedad civil como proveedora de servicio y apoyo a la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situaciones de mayor vulnerabilidad. Su intervención seguirá siendo fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que implementan la política migratoria.

Además, según el PEM la política migratoria mexicana tiende a la gobernanza de las migraciones, es decir, hacia un esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esto no sólo con el propósito de fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional, sino también con el fin de garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

Desde luego en el caso de las intervenciones institucionales respecto a la población infantil, tales circunstancias requieren una adecuada asistencia y protección integral, a partir del reconocimiento del interés superior del menor con el fin de definir las medidas de protección que requiere cada niña, niño o adolescente que se encuentre en contexto de migración por el territorio mexicano.

Por lo tanto, este grupo es de considerarse no solo como sujetos de asistencia social, sino que conjuntamente de ello su interés superior implica que son el fundamento central de la política pública pues aunque puede hablarse de

²⁵⁵ Programa Especial de Migración 2014-2018, aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2014.

²⁵⁶Morales Vega, Luisa Gabriela y Sanromán Aranda, Roberto, "Derechos humanos y seguridad nacional en México. Programa frontera sur a cuatro años de la ley de migración", *Anuario mexicano de derecho internacional*, México, volumen XVI, enero-diciembre de 2016, p.349.

una generalidad al designarlos como niños migrantes, por otra parte estos también poseen características, particularidades o circunstancias determinadas que obligan a garantizar un desarrollo o atención integral, aunque diferenciada por factores como el sexo, la edad, el grado de madurez, educación, si están acompañados de sus padres, antecedentes étnicos y culturales, esto es conforme a sus necesidades especiales de protección.

A partir del rediseño institucional planteado en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes estas medidas deben ser desarrolladas desde las Procuradurías de Protección del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF quienes deben garantizar que durante el proceso administrativo migratorio no se podrá privar de la libertad a niñas, niños y adolescentes migrantes que se encuentren junto a sus familias de origen, así como a aquellos que se encuentran no acompañados o separados de ésta²⁵⁷.

El Desarrollo Integral de la Familia (en adelante DIF) es el organismo a quien le corresponde principalmente ese carácter asistencialista y garantista a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, como institución encargada de conducir la política pública en materia de asistencia social que promueven la integración de la familia, irrecusablemente en coordinación con otras instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, como es el caso del Instituto Nacional de Migración y de las organizaciones civiles; así lo ha referido la LGDNNA²⁵⁸ en su capítulo Décimo Noveno, correspondiente a Niñas, Niños y

²⁵⁷ Cortés Jarrín, André Ricardo y Geremia, Valeria (coords.), *La Infancia cuenta en México 2014. Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*, op.cit., p. 84.

²⁵⁸ Artículo 89...En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables. El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso. Artículo 98. En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial. El Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el

Adolescentes Migrantes y la Ley de Migración²⁵⁹, en su capítulo III, de las autoridades auxiliares en materia migratoria.

III. Procedimiento de atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados

Antes que nada, actualmente la naturaleza jurídica de las estaciones migratorias o centros de detención para migrantes es ser instalaciones físicas dependientes del INM, utilizadas para concentrar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular mientras se resuelve su situación migratoria, ya sea mediante un procedimiento administrativo migratorio o mediante la aceptación de un retorno asistido²⁶⁰, sin embargo la privación de la libertad que lleva a cabo el INM, no está observada en la CPEUM, pues negativamente va en contra de ella, remitiéndonos a su artículo 16, párrafo tercero²⁶¹ y su artículo 21, párrafo cuarto²⁶².

Este acto de privación de la libertad halla una denominación en la Ley de Migración, señalada como Presentación, en la que se exterioriza como la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un

fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.

²⁵⁹ Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal: I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección; II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria...; III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes.

²⁶⁰ Barja Coria, Joselin, *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, op.cit., p. 41

²⁶¹ Artículo 16... No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Párrafo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio de 2009.

²⁶² Artículo 21... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno²⁶³,

Implica el control directo de las autoridades migratorias en todo momento, impidiendo abandonar por voluntad propia dichas instalaciones, bajo premisa de sustanciar o asegurar un procedimiento administrativo para resolver su situación migratoria.

En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido la Opinión Consultiva OC-21/14, en la que, por presentarse una solicitud sobre niñez migrante, para que el Tribunal determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociada a su condición migratoria, señala el principio de no privación de libertad de niñas o niños por su situación migratoria irregular²⁶⁴.

En el que ha de otorgarse al principio de *ultima ratio* de la detención como medida cautelar en el marco de procedimientos migratorios cuando están involucrados niñas y niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como en aquellos casos en que están involucrados niñas o niños no acompañados o separados de sus progenitores; además la exigencia de motivar la necesidad de recurrir a medidas privativas de libertad de carácter cautelar por infracciones a la ley migratoria, como medida excepcional.

Entonces, la medida de privación de libertad, si bien puede perseguir una finalidad legítima y resultar idónea para alcanzarla, al conjugar los criterios desarrollados y en virtud del principio de interés superior de la niña o del niño, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de niñas o de niños por razones exclusivas de índole migratoria excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación. Aunado a ello, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de una niña o niño en este contexto de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior. En este sentido, la Corte considera que existen medidas menos gravosas que podrían ser idóneas para alcanzar tal fin y, al mismo tiempo, responder al interés superior de la niña o del niño. En suma, la Corte es de la opinión que la privación de libertad de un

²⁶³ Artículo 3, fracción XX de la Ley de Migración.

²⁶⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva Oc-21/14, de 19 de agosto de 2014, párrs. 144-160

niño o niña migrante en situación irregular, decretada por esta única circunstancia, es arbitraria, y por ende, contraría tanto a la Convención como a la Declaración Americana²⁶⁵.

Por lo tanto, se califica como arbitraria la detención de la infancia, pues contraviene el principio de su interés superior, sin embargo, para el estado mexicano, es una práctica general y obligatoria para todas las personas, incluyendo a los menores, pues acorde a la Ley de Migración, basta con ser detectada en situación migratoria irregular para que sea puesta a disposición del INM.

La autoridad migratoria no lleva a cabo ninguna evaluación proporcional de cada caso concreto o bien de la necesidad o razonabilidad de la medida, las cifras nacionales de detención de la infancia migrante en México, señaladas en el capítulo anterior son de un alcance aun mayor, y muestra la inoperancia de alternativas a la detención, esta es la regla y no la excepción, pues la infancia es detenida sin distinción o diferencia alguna y puesta a disposición del INM,

1. Reglas generales de tratamiento y actuación

Por cuanto hace a la normatividad nacional, el INM tiene la atribución de instrumentar la política en materia migratoria y por lo tanto coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional a través de la presentación en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin²⁶⁶.

Es de observar que en al iniciar el procedimiento administrativo migratorio, se considera como uno de los derechos de los alojados en las estaciones migratorias, el deber del INM de resolver la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación²⁶⁷.

A manera de síntesis, se señala en el siguiente cuadro el proceso especial a seguir cuando se trate de niños, niñas y adolescentes migrantes no

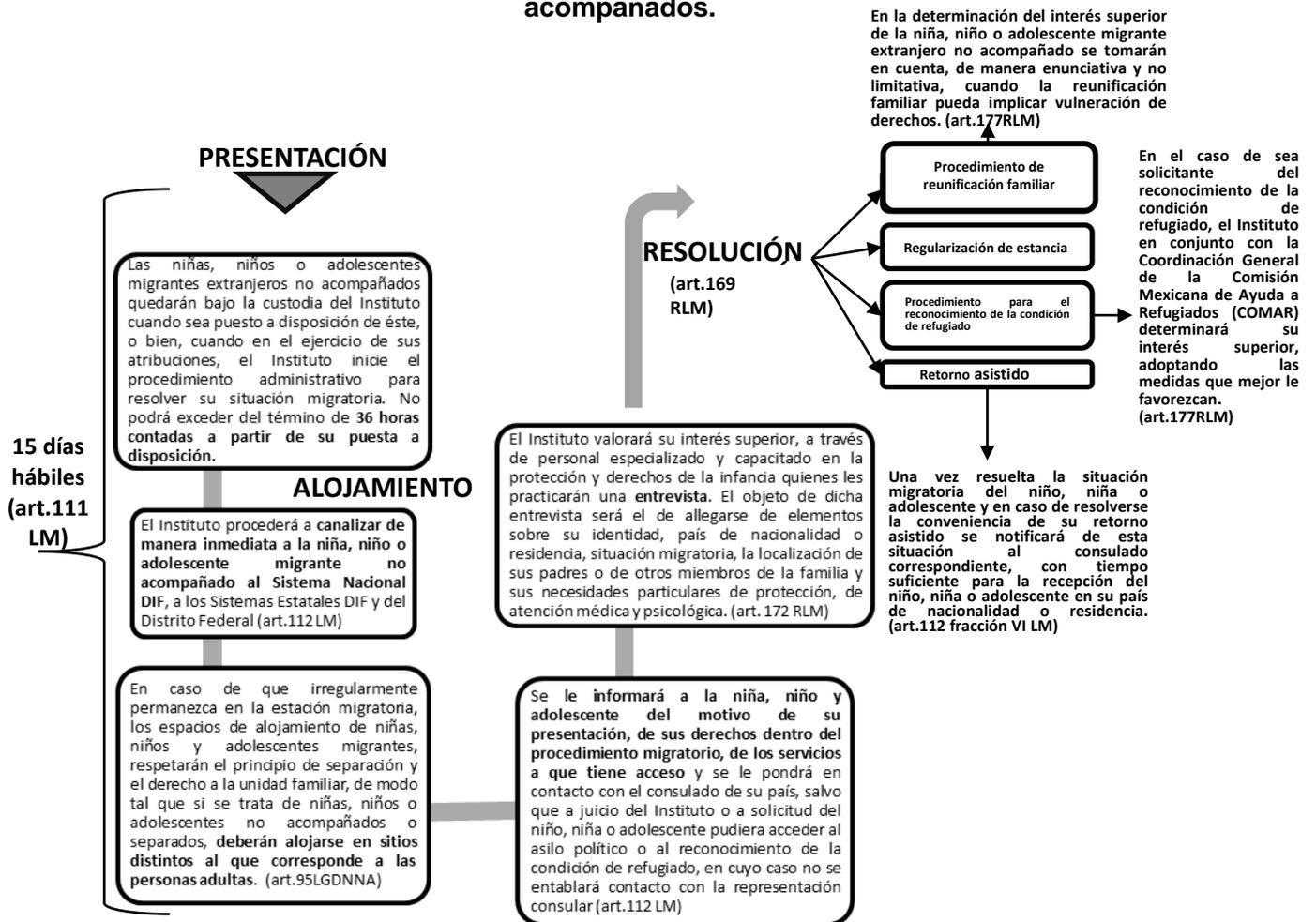
²⁶⁵ *Ibidem*, párr. 154.

²⁶⁶ Cfr. Artículo 20 de la Ley de Migración.

²⁶⁷ Artículo 111 de la Ley de Migración.

acompañados, conforme a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Migración y el Reglamento de la Ley de Migración ²⁶⁸.

Procedimiento administrativo migratorio de niños, niñas y adolescentes no acompañados.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), Ley de Migración (LM) y el Reglamento de la Ley de Migración (RLM).

²⁶⁸ Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, última reforma publicada el 23 de mayo del 2014.

Es muy importante que los niños, niñas y adolescentes cuenten con toda la información de manera sencilla, de forma que entiendan todas sus opiniones legales y las consecuencias de cada una de ellas, así como el sentido de la resolución y los pasos que se tendrán que seguir posteriormente²⁶⁹ en este caso es necesario flexibilizar los procedimientos de tal manera que al actuar las autoridades en sus respectivos ámbitos puedan ir otorgando prioridades.

Por eso, cabe aludir nuevamente la Observación General numero 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, en la que el párrafo 84, establece:

“...Al evaluar el interés superior del niño, hay que tener presente que sus capacidades evolucionan. Por lo tanto, los responsables de la toma de decisiones deben contemplar medidas que puedan revisarse o ajustarse en consecuencia, en lugar de adoptar decisiones definitivas e irreversibles. Para ello, no solo deben evaluar las necesidades físicas, emocionales, educativas y de otra índole en el momento concreto de la decisión, sino que también deben tener en cuenta las posibles hipótesis de desarrollo del niño, y analizarlas a corto y largo plazo. En este contexto, las decisiones deberían evaluar la continuidad y la estabilidad de la situación presente y futura del niño...²⁷⁰”

Por ello se ha estimado que, durante el procedimiento migratorio, resulta indispensable contar con personal especializado en protección de los derechos de la infancia, en especial de los no acompañados y así surge como medida de atención el modelo de Oficial de Protección.

²⁶⁹ Pérez García, Nancy (coord.), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, op.cit., p.97.

²⁷⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General numero 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, Nueva York, 2013, p.18.

A) Oficiales de Protección a la Infancia (OPI): una política de atención a la infancia no acompañada

Una de las medidas a considerar dentro de los programas y acciones de protección para niños, niñas y adolescentes migrantes, ha sido la creación de la figura del Oficial de Protección a la Infancia (en adelante OPI), quienes tienen la encomienda de brindar asistencia, protección integral y acompañamiento a Niñas, Niños y Adolescentes extranjeros durante todo su procedimiento administrativo migratorio y sobre todo vigilar en todo momento el respeto a su interés superior²⁷¹, acción que conlleva como fin, atender y solucionar el problema de abusos de algunos servidores públicos, de las autoridades que los detienen, resguardan y retornan, ya que pueden ser doblemente victimizados, por criminales y por servidores públicos también de autoridades estatales.

Su creación tuvo lugar a partir de los trabajos realizados en la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes migrantes no acompañados y Mujeres Migrantes celebrada el 30 de marzo de 2007, en dicho foro se discutieron políticas y responsabilidades sobre los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados con el objetivo de crear mecanismos integrales para su protección, ocasión en la que se instauró el Modelo de Protección de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados”, en el que se contempló la figura del OPI²⁷².

Desde el 2008 se conformó al interior del INM el esfuerzo de capacitar a oficiales migratorios de tal forma que pudiera otorgar servicios focalizados a la niñez migrante²⁷³.

²⁷¹ Al respecto véase la página del Instituto Nacional de Migración-Acciones y Programas, Oficiales de Protección a la Infancia (OPI): <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi> (última fecha de consulta 15 de noviembre de 2017)

²⁷² Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, op.cit., p.79.

²⁷³ Calleros Alarcón, Juan Carlos (coord.), *La protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes: Una guía para las y los servidores públicos*, México, Centro de Estudios Migratorios-Unidad de Política Migratoria, 2012, p.288.

Como ya ha quedado señalado, las políticas deben dar una solución bajo una normativa definida, los OPI tienen sustento jurídico de su creación en el artículo 73 de la Ley De Migración ²⁷⁴.

Así también de manera concreta, el 12 febrero del 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, formalizando la creación de los OPI, dicha normatividad señala en su numeral 3 y 5 respectivamente, que estos son servidores públicos del INM y que seguirán dos procedimientos diferenciados para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, uno enfocado a los mexicanos y otro para los extranjeros.

De manera más reciente el 10 de agosto de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, dentro del cual su Título Segundo indica claramente que el inicio del procedimiento administrativo migratorio es la designación del OPI realizada por la misma autoridad migratoria.

Su principal función es fungir como acompañante en todo el procedimiento y deberá solicitar inmediatamente al responsable del recinto migratorio que se le canalice a una institución especializada para su debida atención. En caso de que no sea posible su traslado se albergará en la estación migratoria y el OPI deberá verificar que cuenten con todas las condiciones que sean necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad²⁷⁵.

²⁷⁴ Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores. Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

²⁷⁵ Al respecto véase el Título Segundo, Capítulo II (Del personal especializado en protección de la infancia) del Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios.

La CNDH en su informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, exterioriza que la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM le ha informado mediante Oficio DGPM/DAI/781/2016 de 27 de mayo de 2016, que hasta esa fecha, ese Instituto contaba con 381 OPI distribuidos en las 32 Delegaciones Federales²⁷⁶, de los cuales la Ciudad de México cuenta con 32, mientras que Chiapas con 23 y Tabasco con 20, siendo los Estados con mayor número de detención de menores en el todo el territorio.

De lo anterior, puede deducirse que el número de OPI con que cuenta el INM es insuficiente para la debida atención del colectivo en estado de vulnerabilidad en análisis. En todo caso, se requiere de una mejor adscripción de los mismos, tomando en cuenta aquellas entidades federativas que cuenten con mayor número de detenciones, a fin de garantizar que desde el primer momento de su detención se le asista integralmente²⁷⁷.

Además, dicho informe de la CNDH señala que los OPI además de atender a la infancia migrante no acompañada, realizan funciones atribuidas al cargo de agente federal, por lo que se considera que su independencia de actuación en la protección de los derechos humanos de estos niños migrantes se ve restringida, ya que en ocasiones el mismo servidor público que debe proporcionarles protección integral es quien los detiene, sin que esto sugiera que no se respeten sus derechos humanos, durante dicha detención.

Aquí es necesario señalar que como se analizó en el apartado de la evaluación integral como una propuesta, se recalca que el proceso de diseño de las políticas la evaluación en cada uno de sus ciclos responda a la pertinencia entre los medios empleados y los fines buscados, entonces es acertado reputar que el OPI si bien es un servidor público que tiene el deber de procurar la protección integral de la niñez migrante y su interés superior, también es cierto

²⁷⁶ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, op.cit., p.79.

²⁷⁷ *Ibidem*, p.88.

que es una figura dependiente del INM, es decir como parte de la autoridad migratoria misma que lo detiene.

La propia Ley de Migración no señala como atribución del INM, la protección de la infancia, lo que supone que el OPI no pueda desligar su actuación como autoridad migratoria y como servidor encargado de atención y servicios especializados, en otras palabras, esa subordinación al INM condiciona el impacto que puede tener la política en mención.

A pesar del esfuerzo realizado, se está frente a una política netamente asistencialista al ser insuficiente a la demanda de las necesidades de los niños migrantes no acompañados, pues se detectan casos en los que la niñez migrante no tienen una protección integral y por lo tanto una inadecuada determinación del interés superior del menor.

Se ha detectado por parte de la CNDH, que la niñez migrante no recibe una verdadera atención por parte de los OPI y en la práctica la protección integral, está lejos de adquirir el nivel mínimo deseable; se hace un breve señalamiento de las siguientes recomendaciones, pues en general constituyen fuente de información:

- Recomendación 2010/18:

Autoridad: Instituto Nacional de Migración.

Breve recuento de los hechos: Adolescente de 17 años fue asegurada en la estación migratoria de Tenosique, Tabasco, con un embarazo de 36 semanas. La niña declaró ser mayor de edad y originaria de Guatemala, sin embargo, al ampliar su declaración dijo ser hondureña y tener 17 años. Las autoridades resolvieron la salida definitiva de la víctima de la estación, concediéndole un plazo de 30 días para dejar el país. Fue trasladada a un albergue para migrantes hombres, mismo que abandonó, sin que se tuviera conocimiento de su paradero.

Observaciones: Niña, niño y adolescente no acompañada en situación de vulnerabilidad múltiple. No se valoró su interés superior. Le otorgaron oficio de salida para abandonar el país en el plazo de 30 días, aún y cuando se encontraba en la semana 36 de su embarazo y fue trasladada a un albergue en donde únicamente había hombres.

- Recomendación 2010/27:

Autoridad: Instituto Nacional de Migración.

Breve recuento de los hechos: Adolescente que ingresó de manera voluntaria a la estación migratoria en Tenosique, Tabasco, usando un nombre distinto al suyo, señalando ser de Honduras y mayor de edad, pero sin acreditarlo. El INM llenó la solicitud de repatriación voluntaria, siendo trasladada a Honduras sin la previa verificación de su identidad y nacionalidad.

Observaciones: Se acreditó la nacionalidad mexicana de la adolescente. No se valoró el principio del interés superior. No realizaron las acciones correspondientes a fin de verificar identidad, nacionalidad y edad, generando que se encontrara en un país distinto sin protección.

- Recomendación 2012/54:

Autoridad: Instituto Nacional de Migración.

Breve recuento de los hechos: El delegado del Instituto Nacional de Migración, en Tenosique, Tabasco, intentó abusar sexualmente de una adolescente en contexto de migración no acompañada, ofreciéndole a cambio regularizar su situación migratoria. Al tener conocimiento de tal situación servidores públicos de la misma delegación encubrieron al servidor público de referencia.

Observaciones: No se valoró el principio del interés superior del niño. No se proporcionó atención integral a la adolescente como posible víctima de un delito. No tuvo asistencia de un Oficial de Protección a la Infancia. No se dio aviso a su consulado y no se acreditó el parentesco con la persona con la que viajaba. Los servidores públicos que tuvieron conocimiento de los hechos no denunciaron tal situación ante la autoridad ministerial.

- Recomendación 2016/22:

Autoridad: Instituto Nacional de Migración.

Breve recuento de los hechos: Indígenas originarios del estado de Chiapas, fueron asegurados por personal del Instituto Nacional de Migración aún y cuando manifestaron ser de nacionalidad mexicana. Una de ellas es adolescente, quien no se encontraba en compañía de quien ejerciera la tutela o patria potestad.

Observaciones: No se valoró el interés superior de la niñez. Se vulneraron sus derechos a la libertad personal y de tránsito al encontrarse en una estación migratoria siendo mexicana. Personal del Instituto Nacional de Migración realizó acciones discriminatorias en contra de las víctimas²⁷⁸.

Durante el trayecto por México de los niños migrantes, resaltando Chiapas y Tabasco, se advierte un contexto percedero, en el que se sufren y contravienen trasgresiones a sus derechos, pues es que además de que la detención debe ser utilizada como un último recurso, una vez que han sido detenidos las condiciones deben ser las más apropiadas, dependiendo de múltiples circunstancias

²⁷⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, octubre de 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf, (última fecha de consulta 15 de noviembre del 2017).

personales asimismo para que la política no sea puramente asistencialista es necesaria la evaluación integral en la que debieran valorarse los medios efectivamente empleados y fines objetivamente logrados.

Así, durante el proceso legal relativo a la delimitación de leyes secundarias o reglamentarias, las buenas propuestas se convierten en 'anti-leyes', y por eso, en la práctica, a pesar de que muchos migrantes cuenten con la visa humanitaria no se les permite trabajar o estudiar y se les sigue solicitando infinidad de documentos con los que no cuentan. Esto, sólo por citar uno de los múltiples ejemplos en los que sus derechos humanos siguen siendo violentados aunque las leyes, en teoría, los protejan²⁷⁹.

IV. Detenciones en la frontera sur mexicana: Aplicación de entrevista a servidor público del Sistema DIF Tabasco

Al terminar este trabajo de investigación se aplicó una entrevista de carácter cualitativa y abierta a un servidor público del Sistema DIF Tabasco, puesto que el Estado de acuerdo con la Unidad de Política Migratoria, en un periodo de enero a septiembre de 2017²⁸⁰ sigue ocupando el segundo lugar de eventos de menores detenidos por la autoridad migratoria, solo por debajo de Chiapas.

Se ha realizado a un servidor del Sistema DIF Tabasco, dado que en su condición de autoridades auxiliares, deben ejercer las facultades y observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, no acompañados, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento, los convenios de coordinación y demás disposiciones jurídicas

²⁷⁹ Sin embargo, lamentablemente en México la ley dice una cosa y los hechos dicen otra, y aunque los derechos humanos estén estipulados en el papel, rara vez se cumplen o se respetan. Solalinde Guerra, Alejandro y Minera Castillo, Ana Luz, *Los migrantes del sur*, México, Los Libros del Lince, 2017, p.125.

²⁸⁰ Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del Instituto Nacional de Migración. Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos, (última fecha de consulta 20 de noviembre del 2017).

aplicables, debiendo privilegiar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia²⁸¹.

Con el objeto de considerar de cerca el fenómeno central de estudio y detectar la vulnerabilidad a la que son expuestos los niños, niñas y adolescentes menores migrantes en situación irregular, a partir de las vivencias o situaciones que se producen y el funcionamiento de las políticas y prácticas migratorias en el Estado, en las que su interés superior no siempre es una consideración primordial.

Derivado de la entrevista se hace los siguientes reportes como exposición narrativa de los hechos, de dos casos de procedimientos administrativos migratorios de menores:

1) “El 5 de abril de 2017 un extranjero menor de edad “N”, hondureño, que viajaba sin compañía, se entregó de manera voluntaria a una Estación Migratoria del INM en Tenosique, traído por el director de un albergue de migrantes también de Tenosique, con la finalidad de que el menor solicitara la condición de refugiado, puesto que salió de su país por amenazas de muerte.”

El servidor público señala que ese mismo día se aperturo el procedimiento administrativo migratorio y un médico cirujano adscrito a la Delegación Federal del INM le realizó una revisión y certificación médica, en la que se determinó que no presentaba lesiones externas y al día siguiente una valoración psicológica; así mismo se le asignó un OPI, y se acordó alojarlo temporalmente en la Estación Migratoria de Tenosique, en el módulo de menores migrantes no acompañados del DIF, con el carácter de presentado.

Posteriormente fue solicitada su custodia por el representante y director del albergue de migrantes que lo llevo a la estación, sin embargo 15 días después la Procuraduría municipal de protección a la familia solicitó y acordó su traslado a un albergue en Villahermosa.

Al mes el menor se sustrajo del control migratorio, el cual se encontraba alojado en el Albergue para Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados o

²⁸¹ Cfr. Artículo 81 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23 de diciembre de 2015.

separados solicitantes de asilo en Villahermosa, la directora de dicho albergue realizo la denuncia correspondiente a la Fiscalía especializada y se generó la Alerta Amber.

“El 23 de mayo el menor se presentó de nuevo de manera voluntaria en la Subdelegación Local del INM en Tenosique, en la que se levantó un acta circunstanciada en presencia de dos testigos dado que el menor manifestó que: desde el día que fue trasladado al albergue en Villahermosa dejo de comunicarse con sus familiares, además de tener problemas con una educadora que lo agredía al señalarlo como “muerto de hambre” y asimismo “sacando en cara todo lo que hace por mí”, dijo el menor migrante.”

El menor declaró que al escapar lo hizo saliendo caminando por el patio de atrás del albergue, vendió su calzado y con el dinero obtenido viajo hasta Tenosique y regreso al albergue donde estuvo al principio, manifestando nuevamente el interés de permanecer en dicho albergue ya que desde un principio ahí se le ha escuchado, se le ha dado un buen trato y ha mantenido una buena relación con los voluntarios del lugar.

El servidor público del DIF expresa que durante la declaración, el menor dijo que cuando estuvo alojado en la Estación Migratoria, un agente de migración, abuso de sus derechos y le toco sus partes íntimas definiendo para ello las características físicas del agente; insistiendo en su intención en permanecer en el primer albergue en el que estuvo antes de iniciar el procedimiento migratorio, con el fin de sentirse bien y seguro ya que no se siente seguro en el albergue al que fue trasladado en Villahermosa.

“Es por ello, que el director y representante de ese albergue de migrantes en Tenosique, solicito su custodia, mientras se determinaba su situación jurídica respecto de su procedimiento en solicitud de condición de refugiado”.

2) “el 21 de febrero de 2017 un extranjero menor de edad “N”, hondureño, que viaja sin compañía, fue detenido por la autoridad migratoria por haberse internado en el país de manera irregular, presentado por el INM en Villahermosa, quedando en custodia y resguardo a partir de esa fecha.

El servidor del DIF menciona que ese mismo día se apertura el procedimiento administrativo migratorio, en el cual un médico cirujano adscrito a la Delegación Federal del INM le realizó una revisión y certificación médica, en la que se determinó que no presentaba lesiones externas, seguidamente se le asignó un OPI, y se acordó su alojamiento temporalmente en la Estación Migratoria de Villahermosa, en el módulo de menores migrantes no acompañados del DIF, realizándose la notificación dirigida al Consulado de la República de Honduras en Tenosique, Tabasco.

Al día siguiente se notificó a la Procuraduría Estatal de Protección a la familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sobre el traslado del menor a la estación migratoria de Tenosique sin embargo tres días después, el menor evadió el control migratorio al romper de una patada la protección de una ventana frontal del Módulo de menores del DIF y salir del recinto migratorio en Tenosique, donde se encontraba alojado en espera de ser resuelta su situación migratoria”.

En desenlace de los reportes realizados a partir de la entrevista, se puede advertir o evidenciar no solo la falta de capacidad del personal o autoridades dependientes del INM y de otras instancias para comunicarse e informar asertivamente con los menores migrantes, sino la falta de capacitación, de preparación y de experiencia, eso sin incluir, según lo menciona la normativa tanto Internacional, como nacional y estatal, en lo que respecta a la opinión del niño o niña, para garantizar su derecho a ser escuchado.

Como ha sucedido en el primer caso señalado en el cual el menor no fue escuchado, debiendo incluirse dentro del procedimiento de la determinación de su interés superior, además que como función del OPI quien debe acompañarlo durante todo el procedimiento, no cumplió con su función de facilitar la comunicación con sus familiares.

En ambos casos, hay responsabilidad de los servidores públicos del INM pues de manera ordinaria fueron alojados en estaciones migratorias, contraviniendo el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos

de Niñas, Niños y Adolescentes ²⁸², ya que no es viable por las condiciones que existen actualmente en el módulo del DIF, no cumple con las características, como lo es un lugar de esparcimiento para realizar actividades recreativas.

Se refleja una ausencia de determinación del interés superior del menor en los procedimientos migratorios, donde se debe buscar que se asegure una protección integral de la infancia antes de alcanzar los objetivos de las políticas migratorias, en especial de los mecanismos de control, por lo que se debe procurar en todo momento su protección y cuidado.

Aunque se han suscrito y ratificado una cantidad considerable de normatividad y adoptado medidas como los OPI's su función dista mucho de ser la correcta para garantizar la protección integral de los menores.

Si bien el INM es el encargo de la determinación del interés superior del menor, no cuenta con los servidores públicos para ello sobre todo por la duplicidad de funciones.

Por lo anterior, la entrevista nos permite señalar a las políticas para atender este grupo vulnerable, pues desde su diseño solo se encargan parcialmente de la problemática social de los niños migrantes, quienes no deben ser tratados exclusivamente como sujetos de asistencia social; consecuentemente los derechos establecidos en la normatividad local, nacional e internacional no se encuentran respetados, protegidos ni garantizados en su totalidad por nuestro país, ni hay una aplicación inmediata de medidas que tiendan a cumplir con los estándares internacionales fundados en la dignidad de la persona.

Como ya quedo señalado en la investigación, los menores deben constituir la base central de la política pública, pues pese que en general son llamados niños migrantes, estos poseen condiciones específicas y peculiaridades que obligan a dar una atención integral, pero diferencia por sus características como su edad, el sexo, las experiencias que han vivido, educación, grado de madurez, etcétera.

²⁸² Artículo 111. En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria. Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015.

1. Consideraciones fundamentales a tener en cuenta en el sistema y reglas de actuación en atención a menores migrantes en México

Al ser las políticas públicas en materia de protección de niños y adolescentes migrantes el objeto principal de este estudio, se pueden determinar las siguientes consideraciones, a partir del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia en España:

- a) Hay valores públicos que deben orientar la intervención del Estado, y que no pueden ser únicamente el objetivo de una política, programa u organismo particular, sino que han de ser objetivo y atributo que atraviesan todas las acciones del gobierno, es el caso del interés superior del menor, que implica borrar la barrera de lo público y privado pues requiere la participación de los funcionarios públicos, los menores afectados por las políticas y quienes actúan de manera organizada desde la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la población.
- b) Las autoridades y servicios públicos deben tener la obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano o servicio competente y de poner los hechos en conocimiento de los padres o representante del menor y cuando sea necesario, de la autoridad competente, procediendo que debe realizarse de oficio en el contexto del mejor interés del menor; simultáneamente practicar las diligencias precisas para identificar al menor, investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo, sin distinción de nacionales o extranjeros.
- c) Las políticas o medidas de asistencia y protección a la infancia y la adolescencia migrante, deben ser preventivas y compensatorias a través de procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas autoridades y servicios competentes, tanto públicos (organismos del gobierno) como privados (organizaciones sociales),

para garantizar una actuación integral que comprende acciones para medir y evaluar la actuación protectora, así como actividades de seguimiento, control y evaluación de la misma.

CONCLUSIONES

En este apartado se elaboran algunas reflexiones de carácter teórico que aporta este estudio en el ámbito jurídico de la infancia, las migraciones y las políticas públicas.

Si bien una parte del objetivo principal de esta investigación era analizar las políticas públicas y su proceso en términos del cumplimiento al principio del interés superior de la niñez, existentes en el Estado Mexicano en materia de protección de niños y adolescentes migrantes extranjeros, presentados ante la autoridad migratoria mexicana, se denotan las siguientes conclusiones relacionadas con la comprobación de que el fenómeno de la niñez en los proceso migratorios es complejo y requiere de un abordaje multidimensional, por ello hay prospectiva de futuras investigaciones articulados a los ejes temáticos abordados.

Primera: La constitucionalización del principio del interés superior del menor, implica la regeneración del Derecho Civil, pues se eleva al rango de los derechos fundamentales principios tradicionales del Derecho, así la Constitución mexicana deja de ser exclusiva de la materia de derecho público, ya que esta asume la labor de remodelar las relaciones sociales, a través de la fundamentación de protección a la persona y la familia, y no más aquel de preservar el máximo de la legalidad.

Segunda: Tal como ha quedado señalado en la investigación realizada, el estado mexicano ha tenido avances legislativos en materia de protección y reconocimiento de los menores de conformidad con el derecho internacional, no obstante que su aplicación aun es deficiente para garantizar una protección integral de la niñez migrante, pues a tres años de la expedición de la LGDNNA aún se localizan niños, niñas y adolescentes migrantes en módulos dentro de la estación migratoria, sin una debida atención para su protección y sin una base de datos para el seguimiento de cada uno de ellos.

Tercera: El interés superior del menor, es en principio polifacético y dinámico ya que se va ajustando a las necesidades de los menores para que estos estén en preminencia, y en su carácter de principio rector de las políticas públicas, desempeña una función justificativa y directiva, debido a que esta disposición contempla un conglomerado de derechos, fundamentados en su reconocimiento y a su vez respectivamente demanda de todos los órganos legislativos, judiciales, autoridades administrativas en general, que sea considerado un criterio orientador determinado en todas las decisiones o medidas que realicen para satisfacer o disponer específicamente de la circunstancia o realidad de la que se halle el menor.

Cuarta: La evaluación como una fase en el ciclo de las políticas públicas, en si misma responde a una naturaleza instrumental que debería desarrollarse o estar presente durante todo el proceso y no sólo al final del mismo, de ahí que se haga una distinción entre la evaluación valorativa de resultados que tiene lugar en la conclusión del proceso y aquella que bien podría denominarse diagnóstica o formativa pues determina desde conocimientos previos hasta la observación y análisis en las etapas intermedias del proceso, es decir que como un esfuerzo sistemático brinda elementos para la revisión de la política pública, que implica hasta la revisión de las cualidades del desempeño de la administración pública y su mejoramiento constante.

Quinta: Por lo que respecta a la política migratoria en México en caso de menores, esta se ha endurecido, ya que la dinámica de las detenciones en masa reproduce la criminalización del menor migrante, en la que por una parte el discurso oficial tiene un posicionamiento pro-derechos fundamentados en el interés superior del menor, y por otra parte se promueven públicamente acciones administrativas las cuales revisten en el fondo un carácter penal con los actos de privación de la libertad.

Sexta: En esta investigación se señala a los menores migrantes como sujetos principales de asistencia social sin embargo además de ello deben constituir el fundamento central de las políticas públicas, pues pese que en general o común son llamados niños migrantes, estos poseen condiciones

específicas y peculiaridades que obligan a dar una atención integral, pero diferencia por sus características como su edad, el sexo, las experiencias que han vivido, educación, grado de madurez, etcétera, (determinación de su interés superior).

Séptima: Se concluye que las niñas, niños y adolescentes es grupo social vulnerable puesto que la vulnerabilidad como quedo señalada en la investigación refiere a aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar, y además un grupo en posible marginación, ya que como concepto asociado a la vulnerabilidad, se refiere a la situación de aislamiento o determinación de zonas de atención prioritaria, las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Octava: Mediante los estudios de caso se observa la inoperancia que representa que el INM sea la autoridad que determina el interés superior del menor migrante puesto que es la misma autoridad que lo detiene y la que resuelve su situación jurídica durante el procedimiento administrativo, en todo caso se ajustaría más a que la determinación de su interés superior la realice el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia o los Sistemas Estatales, pues esta sí es la institución nacional rectora de las políticas públicas con perspectiva familiar y comunitaria; inclusive los OPI como una política de atención a la infancia no acompañada convendría su adscripción a esta institución en vez del INM, donde evidentemente se da una duplicidad de funciones al fungir también como agente federal de migración.

Novena: En el tratamiento del procedimiento administrativo migratorio existen elementos propios del derecho penal punitivo y no del sistema garantista protector de los derechos humanos, como debe ser el tratamiento en caso de niños migrantes por considerarse un grupo vulnerable aún mayor respecto a la población general de migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

ALMEJO HERNÁNDEZ, Rubén et al., *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, México, Consejo Nacional de Población, 2013.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Arrancados de raíz*, México, ACNUR, 2014.

BARJA CORIA, Joselin, *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Frontera con Justicia, 2015.

BELTRAO, Jane Felipe et al., (coord.), *Derechos humanos de los grupos vulnerable. Manual*, Barcelona, Red de derechos humanos y educación superior, 2014.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence et al., (coord.) *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*, Barcelona, DHES. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.

CALLEROS ALARCÓN, Juan Carlos (coord.), *La protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes: Una guía para las y los servidores públicos*, México, Centro de Estudios Migratorios- Unidad de Política Migratoria, 2012.

CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo*, 4ª ed., México, UNAM, 2009.

CARDONA LLORENS, Jorge, "La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos", *Educatio Siglo XXI*, Valencia, Vol. 30, núm. 2, 2012.

CARDOZO BRUM, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo*, México, MAPorrúa, 2006.

CARPIZO, Jorge, "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", *Cuestiones Constitucionales UNAM*, México núm. 25, julio-diciembre, 2011.

CISTERNAS PACHECO, Nicole y Zepeda Aguirre, Sandra, "Identificando concepciones de infancia: una mirada a los proyectos educativos institucionales", *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, Costa Rica, vol. 11, núm. 2, 2011.

- CORTÉS, FERNANDO Y VARGAS, Delfino, "Marginación en México a través del tiempo: a propósito del índice de Conapo", *Estudios Sociológicos*, México, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto, 2011.
- CORTÉS JARRÍN, André Ricardo y Geremia, Valeria (coords.), *La Infancia cuenta en México 2014. Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*, México, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2014.
- COUSIÑO DONOSO, Felipe y Foxley Rioseco, Ana María, Políticas públicas para la infancia, Chile, Comisión nacional chilena de cooperación con UNESCO, 2011.
- CRUZ GONZÁLEZ, Gerardo, "Niños invisibles, los niños migrantes por México", *La cuestión social*, México, núm.3, julio-septiembre de 2016.
- CUTRI, Adrián et al., "Trabajo infantil: una problemática social que nos compromete", *archivos argentinos de pediatría*, Buenos Aires, volumen 110, número 4, julio-agosto 2012.
- DE ARMAS HERNÁNDEZ, Manuel et al., "Visión de la vulnerabilidad en el campo de la inadaptación social", Departamento de Educación, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España, vol. 3, 2010.
- DEL MORAL FERRER, Anabella J., "El derecho a opinar de niños, niñas y adolescentes en la Convención sobre los Derechos del Niño", *Cuestiones Jurídicas*, Maracaibo, Venezuela, vol. I, núm. 2, julio-diciembre, 2007.
- DUEÑAS MONCADA, Nallely Lizeth, "Vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes: Marco teórico conceptual", en González Martín, Nuria et al., (coords.), *Vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes en el marco teórico conceptual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- FERNANDO MARTÍN, Jaime et al., *Introducción al análisis de las políticas públicas*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.
- FILGUEIRA, Carlos, "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes", documento presentado en el seminario internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Chile, 2001.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) en México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2014*, México.

- FRANCO CORZO, Julio, Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables, México, IEXE, 2017.
- FUENTES ALCALÁ, Mario Luis et al., Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales: Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- GARCÍA GUERRERO, Víctor Manuel, “El futuro demográfico de México y las proyecciones de Población. Uso de los pronósticos probabilísticos en la planeación nacional” en Giorguli Saucedo, Silvia E. y Ugalde, Vicente (coords.), Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, 2014.
- GARRIDO ÁLVAREZ, Ricardo, “El interés superior del niño y el razonamiento jurídico”, *Problema. Anuario de filosofía y teoría del derecho*, México, núm.7, enero-diciembre, 2013.
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y Valente Adarme, Xavier, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, Venezuela, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010.
- GÓMEZ A., Rubén D., “Gestión de políticas públicas: aspectos operativos”, *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Colombia, vol. 30, núm. 2, mayo-agosto, 2012.
- GÓMEZ MENDOZA, Miguel Ángel y Alzate-Piedrahíta, María Victoria, “La infancia contemporánea”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Colombia, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2014.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, et al., *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- , *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*, 1ra. ed., México, UNAM, 2008.
- , *Derechos de los niños y las niñas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- , y Padrón Innamorato, Mauricio, “¿Es el derecho un instrumento para reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes?”, en Pérez Contreras, María de Monserrat et al. (coord.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

- GONZÁLEZ GÓMEZ, Javier, "El uso efectivo de los resultados de la evaluación: Un eslabón de la política de rendición de cuentas en México", *Revista buen gobierno*, México, num.14., enero-junio de 2013.
- GONZÁLEZ MARTIN, Nuria, y Rodríguez Jiménez, Sonia, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y el tráfico internacional. Contexto mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "La evaluación de políticas públicas: enfoque teóricos y realidades en nueve países desarrollados", Red por la rendición de cuentas, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-evaluacion-de-politicas-publicas-enfoques-teoricos-y-realidades-en-nueve-paises-desarrollados-por-guerrero-amparan-juan-pablo/>
- GUILLEN FERNÁNDEZ, Yedith, "Derechos del niño: un marco para la construcción de políticas sociales y erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en Márquez Romero, Raúl, (comp.), *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y SALAZAR UGARTE, Pedro, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales: una vinculación virtuosa*, México, Conapred, 2011.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, "La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico" en Flores Ávalos, Elvia Lucía (coord.), *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- HERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Enma Estela, "Políticas Educativas en materia de posgrado en México", en Pérez Fuentes, Gisela María (coord.), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, México, Tiran lo Blanch, 2016.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Óscar Misael, "Porque somos niños: Balance del respeto de los derechos de menores migrantes mexicanos repatriados", en Andrade Rubio, Karla Lorena e Izcará Palacios, Simón Pedro (coords.), *Migrantes, transmigrantes, deportados y derechos humanos. Un enfoque binacional*, México, Fontamara, 2015.
- JAIMES FONSECA, Adriana e Izquierdo Muciño, Martha Elba, "Los niños y niñas un grupo vulnerable en México", *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, España, 1-21 – marzo 2014.
- JARAMILLO, LEONOR, "Concepciones de infancia", *Zona Próxima*, Colombia, núm. 8, 2007.

- JIMÉNEZ RIUS, Pilar, “La evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos y el papel de la General Accounting Office”, *Auditoría pública*, España, núm. 31, 2003.
- LAMARCA ITURBE, Iñigo; Barceló Galdácano, Fermín, “Personas menores en situaciones de especial vulnerabilidad: retos para una intervención eficaz”, de *Psicodidáctica*, España, vol. 11, núm. 1, 2006..
- LEÓN CORREA, Francisco Javier, “Pobreza vulnerabilidad y calidad de vida en América Latina: Retos para la bioética” *Acta Bioethica*, Chile, vol. 17, núm. 1, junio, 2011.
- MANCINI, Fiorella et al., *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010* UNICEF- CONAVAL, México, CONEVAL, 2012,
[http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf)
- MARTÍNEZ CABALLERO, Graciela, *Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México. Síntesis Gráfica 2017*, México, Unidad de Política Migratoria, 2017.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “Utilización de criterios heurísticos para la evaluación de políticas públicas”, *Explanans*, México, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre 2013..
- MERINO, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo, *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*, México, CIDE-FCE, 2010.
- MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, *Cuadernos de administración*, Colombia, vol. 20, núm. 33, enero-junio, 2007.
- MORALES REYNOSO, Maria de Lourdes y Lovera Estévez, Benjamín Salvador, “La proyección del concepto de vulnerabilidad social en el Derecho Mexicano”, en García Rosas, Elías y Lovera Estévez, Benjamín Salvador (coords.), *Derecho y vulnerabilidad social*, México, PACJ, 2010.
- MORALES VEGA, Luisa Gabriela y Sanromán Aranda, Roberto, “Derechos humanos y seguridad nacional en México. Programa frontera sur a cuatro años de la ley de migración”, *Anuario mexicano de derecho internacional*, México, volumen XVI, enero-diciembre de 2016.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos”, 2010.

- OSORIO BALLESTEROS, Abraham, "El principio del interés superior del niño en las instituciones asistenciales. Un acercamiento desde las concepciones de los profesionales" *Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 22, núm. 3, noviembre, 2015
- OTTO THOMASZ, Esteban et al., "Riesgo social: medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados", *Cuadernos del CIMBAGE*, Argentina, núm. 16, 2014
- PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso-México y Miño y Dávila Editores, 2007.
- PÉREZ ÁLVAREZ, Fabiola Edith, "Comentario a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 32, enero-junio 2015.
- PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, "El entorno familiar y los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes: una aproximación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVI, núm. 138, septiembre-diciembre, 2013.
- PÉREZ FUENTES, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Daño moral y derechos de la personalidad del menor*, México, Tirant Lo Blanch México, 2015
- y -----, "Retos de la investigación jurídica en los posgrados de calidad: mitos que conspiran en contra" en Pérez Fuentes, Gisela María (coord.), *Temas actuales de Estudios Jurídicos*, México, Tiran lo Blanch, 2016.
- , "La protección de los niños migrantes en México: una falacia". *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, España, núm. 17, junio, 2014.
- PÉREZ GARCÍA, Nancy (coord.), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, México, SCJN, 2013.
- POZZOLO, Susanna, *Neoconstitucionalismo y positivismo jurídico*, 2da. ed., Perú, Palestra Editores, 2012.
- PRADILLA-RIVERA, Silvia Juliana, "Aplicación del principio del interés superior del niño(a) como mecanismo para proteger el derecho de los niños y las niñas a tener una familia y a no ser separados de ella", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Colombia, vol. 13, núm. 1, enero-junio, 2011.

- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, “Derecho público y Derecho privado”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en Homenaje a Marta Morineau Tomo I, Derecho Romano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- RAMOS, José María, et al., *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2011.
- RODRÍGUEZ CUSTODIO, Esperanza, “Los derechos humanos de los niños, niñas ya adolescentes a partir de la convención sobre los derechos del niño” en Islas Colín, Alfredo y Argáez de los Santos, Jesús Manuel (comp.), *Derechos humanos. Un escenario comparativo entre los sistema universal, regional y nacional*, México, Flores, 2016.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Constitucionalización: influencia de las normas fundamentales sobre contenido y validez del derecho ordinario*, México, Porrúa, 2006.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL-Instituto Nacional de Derechos Humanos, Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, Santiago de Chile, Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014.
- SILVA TOSCA, Anahí, “Derecho de Crianza”, en Islas Colín, Alfredo y Argáez de los Santos, Jesús Manuel (comp.), *Derechos humanos. Un escenario comparativo entre los sistema universal, regional y nacional*, México, Flores, 2016.
- SOLALINDE GUERRA, Alejandro y MINERA CASTILLO, Ana Luz, *Los migrantes del sur*, México, Los Libros del Lince, 2017.
- SOLÉ, Carlota, “Sociedades de vieja inmigración - sociedades de nueva inmigración”, en Solé, Carlota y Flaquer, Lluís (coords.), *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*, España, Ministerio de Trabajo e inmigración-Instituto de la Mujer, 2005.
- SOLÍS VENTURA, Brisa Maya, “La construcción de las políticas públicas en derechos humanos en México: El Programa Nacional de Derechos Humanos”, *El cotidiano*, México, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008.
- SOSA, José, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México”, en Ramos, José María *et.al.*, (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP-El Colegio de la Frontera Norte, 2011.

TORRES ZÁRATE, Fermín y García Martínez, Francisco, “El interés superior del niño en la perspectiva del garantismo jurídico en México”, *Alegatos*, México, núm. 65, enero-abril de 2007

TRINIDAD NUÑES, Pilar, “¿Qué es un niño? Una visión desde el Derecho Internacional Público”, *Revista Española de Educación Comparada*, Madrid, UNED, núm. 9, 2003.

VALENTIN MBALLA, Louis, *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México, MaPorrúa, 2017.

VARGAS PARRA, Jakeline, “Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia”, *Reflexión Política*, Colombia, vol. 17, núm. 33, junio, 2015

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”, *Desafíos*, Bogotá, núm.20, 2009.

ZÚÑIGA FAJURI, Alejandra, “El derecho a la vida y el derecho a la protección de la salud en la constitución: una relación necesaria”, *Estudios Constitucionales*, Chile, vol. 9, núm. 1, 2011

Instrumentos internacionales

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, *observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, aprobadas en la sesión 2024 de 5 de junio de 2015, disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 2013, Aprobada por el Comité de las Naciones Unidas en su 62° periodo de sesiones.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965.

Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.

Corte IDH, Opinión Consultiva Oc-21/14, de 19 de agosto de 2014.

Declaración de los derechos del niño, 20 de noviembre de 1959.

Declaración y Programa de Acción de Viena, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Informe anual 2015 Unicef México, México, UNICEF, 2016

Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos, 19 de mayo de 1989.

Observación general número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones, 14 de enero a 1 de febrero de 2013, párrafo 48

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

Legislación nacional

Circular No. 001/2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 febrero del 2010

Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, cuya última reforma se publicó el día 15 de septiembre de 2017.

Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23 de diciembre de 2015.

Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, última reforma publicada el 19 de mayo de 2017

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 01 de diciembre de 2016

Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 01 de junio de 2016

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre del 2014.

Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de enero de 1974, última reforma publicada el 01 de diciembre de 2015.

Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, última reforma publicada el 03 de enero de 2017

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada el 19 de mayo del 2017

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños Y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

Programa Especial de Migración 2014-2018, aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2014

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018, aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del 2017

Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2016.

Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, última reforma publicada el 23 de mayo del 2014.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015.

Legislación internacional.

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, publicada en el Boletín Oficial del Estado, número 10 de 12 de enero de 2000, última modificación de 28 de junio de 2017.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, publicado en el Boletín Oficial del Estado, número 103 de 30 de abril de 2011.

Jurisprudencia nacional

Tesis de jurisprudencia: I.5o. C. J/14, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, marzo de 2011, p.2187.

Jurisprudencia Constitucional: P./J. 7/2016 (10a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, septiembre de 2016, p. 10

Tesis P./J. 85/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p.1072

Tesis 1a./J. 107/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. II, octubre de 2012, p. 799.

Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, febrero de 2014, p.645.

Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t. I, febrero de 2014 p.644.

Tesis 1a. CCCLIV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, I. II, octubre de 2014, p. 602.

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, Sentencia de 24 de Febrero de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 68, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 153, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional, de 19 de Agosto de 2014 Solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1>.

Citas de internet

100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada 4, 5 y 6 de marzo de 2008, pp.5-6, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/DH091.pdf>

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/about> Comisión de Atención a Grupos Vulnerables: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/003_atencion_a_grupos_vulnerables/002_grupos_vulnerables

Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017, http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas, p.4., <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf>

Comisión Europea - Comunicado de prensa, *Protección de todos los niños migrantes: la Comisión destaca las medidas prioritarias*, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-906_es.htm

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, octubre de 2016*, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMN A.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012, p. 10-12, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2_Cartilla_Discriminacion.pdf

Compendio del marco jurídico nacional e internacional que tutela los Derechos Humanos de las Niñas, Niños Y Adolescentes, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, marzo de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/6.%20compendio.pdf>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*, México, p.9, [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22\(3\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22(3).pdf)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), Observaciones Generales que el Comité de los Derechos del Niño ha emitido desde 2001 hasta el 31 de octubre de 2014, <https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>.

Instituto Nacional de Migración-Acciones y Programas, Oficiales de Protección a la Infancia (OPI): <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi>

Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México, Secretaría de Gobernación, 2014, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf.

Normas de funcionamiento, versión XV Cumbre Judicial – Uruguay, abril de 2010, http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=90a026cd-f3fd-4bf5-8027-8f6d0b33e18f&groupId=10124

Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), aprobada por el Comité en su 62º período de sesiones, 14 de enero a 1 de febrero de 2013, disponible en: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/14.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003, p. xxi, https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf.

Organización Mundial de la Salud, Programas y proyectos, *Salud de la madre, el recién nacido, del niño y del adolescente*, Disponible en la página:

http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/development/10facts/es/

Red por los Derechos de la Infancia en México, “Incidencia en Políticas Públicas”, disponible en:
http://www.derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=24&id_opcion=63

Secretaría de Gobernación-Unidad de Política Migratoria:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

UNICEF, ¿Qué es y qué hace UNICEF?, disponible en:
<https://www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico.html>

Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del Instituto Nacional de Migración. Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2017,
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos