

El derecho de niñas, niños y adolescentes a la participación en el diseño de políticas públicas en México: en busca de protección constitucional efectiva

Documento
de Trabajo

Nº 27-2019

Cintha González Téllez Girón

Email: ctellez980@gmail.com



Universidad
de Alcalá

PRADPI

Programa Regional de Apoyo a las
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

ISBN: 978-84-88754-80-6

El derecho de niñas, niños y adolescentes a la participación en el diseño de políticas públicas en México: en busca de protección constitucional efectiva

Cinthya González Téllez Girón *

RESUMEN

Este trabajo pretende aportar algunas reflexiones sobre las fortalezas y debilidades del marco jurídico en México para la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la participación de las niñas, niños y adolescentes, y formular algunas propuestas para contribuir al establecimiento de garantías efectivas para su cumplimiento, específicamente, en el ciclo de las políticas públicas. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce el derecho a la participación, del cual se realiza un análisis a efecto de determinar si su configuración legal posee un contenido y estándar de protección igual al de las personas adultas, y contribuye a la evolución de la democracia representativa hacia una de carácter deliberativo.

PALABRAS CLAVE

Derechos del niño, derecho a la participación, democracia.

ABSTRACT

This paper aims to provide some considerations on the strengths and weaknesses of the legal framework in Mexico for the promotion, respect, protection and guarantee of the right to participation of children, and formulate some proposals to create effective guarantees for its fulfillment, specifically, in the cycle of public policies. The Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes recognizes the right to participation, which will be analyzed to determine if its legal configuration has a content and standard of protection equal to that of adults, and contributes to the evolution of representative democracy towards a deliberative one.

KEYWORDS

Rights of the child, participation, democracy.

* Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho Internacional Público por la Universidad Nacional Autónoma de México, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá, Coordinadora del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. Evolución de la democracia representativa en México: un modelo de exclusión sistemática de niñas, niños y adolescentes	5
II. Implicaciones de la condición no-ciudadano para la participación de niñas, niños y adolescentes en la democracia	13
III. Influencia de las construcciones sociales en la delimitación normativa de espacios de participación de las personas menores de edad.....	22
IV. Marco jurídico de los derechos de la niñez y adolescencia en México.....	30
V. El derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	40
VI. ¿Es posible la Constitucionalización del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes?	47
VII. Conclusiones y propuestas para la protección constitucional de la participación de niñas, niños y adolescentes en el sistema jurídico mexicano ...	52
Bibliografía	57

INTRODUCCIÓN

Pedro Salazar Ugarte señala que “La constitución mexicana de 1917 siempre prometió lo que no ha podido cumplir. No fue diseñada para la democracia pero prometía organizar al país democráticamente; no ofrecía mecanismos idóneos de garantía para los derechos de las personas pero otorgaba un amplio catálogo de derechos fundamentales (...) a todos los seres humanos que se encontraran en el territorio nacional”.¹ Hoy podríamos agregar que aunque -por virtud de una reforma- incluyó los derechos de las personas menores de edad, no tuvo la intención de hacerlos partícipes del ejercicio del poder público; ello, a pesar que las decisiones que se toman desde ese ámbito les afectan en igual medida, o incluso más, que a las personas adultas.

El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece un mandato a las autoridades para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes; responsabiliza a los custodios y tutores la preservación y exigencia de los mismos, y conmina a las autoridades a que el interés superior del niño sea el principio que guíe las políticas públicas dirigidas a esa población. Sin embargo, el constituyente omitió considerar que las personas menores de edad no son sujetos pasivos o receptores de apoyo a quienes deben cubrirse sus necesidades básicas, sino que son personas en desarrollo que participan y contribuyen activamente en los entornos en que se desenvuelven, y agentes sociales de cambio con capacidad de formarse un juicio propio y expresar sus opiniones respecto a los temas que les afecten o les interesen.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha impulsado el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en el marco jurídico nacional, de manera que, por virtud de la reforma a la CPEUM en 2011, instrumentos como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fueron incorporados al sistema jurídico, atribuyéndoles el carácter de normas de rango constitucional de fuente internacional, acto que posibilitaría la expedición en 2014 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), norma que contiene un catálogo de derechos específicos de ese grupo poblacional y crea mecanismos interinstitucionales de protección encargados de formular políticas públicas en esa materia.

La CDN reconoce en su artículo 12 que los niños tienen derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afectan, la cual será valorada en

¹ SALAZAR UGARTE, P., “Camino a la democracia constitucional en México”, en *Isonomía* Núm. 36, ITAM, México, 2012, p. 189.

función de su edad y grado de madurez y, de manera particular, mandata a los Estados Parte a ofrecer a todos los niños la oportunidad de ser escuchados en los procedimientos judiciales o administrativos en que se vean involucrados, ya sea directamente o por medio de un representante. La LGDNNA ha ido un poco más allá de esa configuración reconociendo el derecho de niños y niñas a la participación en todos los asuntos de su interés y no sólo en los que “les afecten”, y obligando a las autoridades federales, estatales y municipales a disponer e implementar 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 (art. 72). Asimismo, dispone que los sistemas de protección integral deberán generar los mecanismos necesarios para garantizar la participación directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de programas y políticas para la garantía y protección integral de sus derechos (art. 125).

En el discurso, la expedición de la LGDNNA representa un avance para el reconocimiento de los derechos de la niñez, sin embargo, entre derechos y derechos fundamentales hay notables diferencias que no siempre se explicitan públicamente, lo que nos obliga a profundizar en el alcance efectivo que tiene esa norma a efecto de determinar si la configuración legal del derecho a la participación posee un contenido y estándar de protección igual al de las personas adultas, y si contribuye a trascender de la democracia representativa hacia una de carácter deliberativo.

Este trabajo con el que se culmina el Máster en Derechos Humanos y Democracia en Iberoamérica pretende aportar algunas reflexiones sobre las fortalezas y debilidades del marco jurídico mexicano para la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la participación de las personas menores de edad, y formular algunas propuestas para contribuir al establecimiento de garantías efectivas para su cumplimiento en el ciclo de las políticas públicas.

Sabemos que en México y a nivel internacional se han desarrollado importantes estudios sobre la participación de la niñez y adolescencia y su aportación a la construcción de la democracia; sin embargo, estimamos que se han enfocado en la participación individual en los casos concretos, por ejemplo, en los procesos jurisdiccionales en que se ven involucrados en su carácter de hijas/hijos, de adolescentes en conflicto con la ley, víctimas y testigos de delitos, o bien, en el desarrollo de metodologías y técnicas para su promoción. No obstante, ante lo novedoso de las disposiciones de la LGDNNA que contemplan la posibilidad de participación colectiva e involucramiento en los procesos de toma de decisiones de la Administración Pública, es necesario efectuar un análisis desde la perspectiva jurídica.

Lo anterior, no será óbice para utilizar una metodología multidisciplinaria. Recurriremos al Revisionismo Histórico para delinear la evolución de la democracia representativa en México y sus implicaciones a partir del reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes; para el análisis jurídico utilizaremos la interpretación sistemática del marco jurídico nacional y acudiremos a la jurisprudencia nacional sobre el tema. Con auxilio del Derecho Comparado, contrastaremos la configuración del derecho a la participación en países Latinoamericanos, y desde luego, echaremos mano de las aportaciones de la dogmática jurídica sobre la teoría de los derechos fundamentales que hemos utilizado a lo largo de este Máster.

I. EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO: UN MODELO DE EXCLUSIÓN SISTEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La democracia, en sentido estricto, es un elemento de la forma de Estado que posibilita a los ciudadanos participar activamente en los asuntos públicos.² El artículo 40 de la CPEUM establece que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal (...)”.

Existe un vínculo intrínseco entre democracia y participación, el cual es objeto de estudio permanente del Derecho, la ciencia política, la sociología, la filosofía, la historia, entre otras disciplinas con el objetivo de contribuir a su construcción y perfeccionamiento en sociedades cada vez más complejas y globalizadas como las contemporáneas. En México; por ejemplo, a partir de la reforma a la CPEUM en 2011,³ ha surgido una nueva dimensión de análisis que responde al posicionamiento de la Constitución como norma jurídica y a las obligaciones del Estado para la realización y protección de los derechos humanos.⁴ Al respecto Jaime Cárdenas considera que ha surgido un “[...] nuevo Estado constitucional –

² ESCOBAR ROCA, G., *Concepto de Democracia*, material del Máster en Derechos Humanos y Democracia en Iberoamérica, Universidad de Alcalá, España, 2018, p. 2.

³ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

⁴ A diferencia de la Constitución Española que se refiere a “derechos fundamentales” el constituyente mexicano optó por el término “Derechos Humanos”. Para efectos de este trabajo y con independencia de la crítica que pueda hacerse a esa determinación, el hecho de que se reconozcan en la Constitución, su formulación y las garantías que los protegen les otorga el carácter de derechos fundamentales.

[que] en oposición al Estado de Derecho- permite una rectificación al concepto de democracia basado en el poder de las mayorías, porque en este nuevo Estado la democracia implica también el respeto a los derechos humanos de todos (...) En otras palabras, la democracia no sólo son reglas sobre quién y cómo se decide, también entraña reglas sobre lo qué se debe y no se debe decidir; esto es, los derechos humanos son parte de la democracia”.⁵

La relación entre democracia y derechos fundamentales a partir de ese cambio constitucional se refleja en algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) donde afirma que “Un presupuesto del Estado Democrático (...) es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática”;⁶ condiciones que, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, requieren el cumplimiento y salvaguarda de los derechos fundamentales.⁷

Estamos ante un momento coyuntural que parece evidenciar la necesidad de resignificar la concepción particular de democracia a la que ha sido fiel el Estado mexicano, para entenderla desde una visión más integral donde la participación de los gobernados -no sólo los ciudadanos- en las decisiones públicas sean condición *sine qua non* para garantizar un efectivo acceso a los derechos legitimar las decisiones de las autoridades encaminadas a cumplir las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de esos derechos. Como lo menciona Jaime Cárdenas, “La superación de la falacia electoralista como equivalente a democracia, trae a colación la naturaleza y alcance de los derechos humanos y la expresión de los mismos a través de los principios constitucionales, así como la manera en que son argumentados (...)”.⁸

A pesar de la revolución que pudiera significar el cambio de pensamiento jurídico, tenemos que enfrentar un axioma difícil de derribar: la democracia es un campo

⁵ CÁRDENAS GRACIA, J., *La argumentación como derecho*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 210, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 155.

⁶ SCJN, *Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano*, Tesis: 1a. XCVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 172545, Primera Sala, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 793, Tesis Aislada (Constitucional), <https://bit.ly/2VFtgx2>

⁷ TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, *Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas*, tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2011316, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, p. 1738, Tesis Aislada (Constitucional), <https://bit.ly/2WcavW1>

⁸ CÁRDENAS GRACIA, J., *La argumentación como derecho*, op. cit., p. 155.

cerrado al que sólo pueden acceder los ciudadanos, léase, los adultos. Con justa razón, Alessandro Barata crítica que “[...] quien escribe sobre derechos de los niños habla sobre democracia, pero quien escribe sobre la democracia no habla de los derechos de los niños [...]”,⁹ situación que, estimamos, tiene mucho que ver con la forma cómo se define la democracia en el marco jurídico, cómo se interpreta y cómo se lleva a la práctica.

Para comprender la exclusión de niñas, niños y adolescentes de los procesos de decisiones, resulta de gran utilidad acudir a la historia de la democracia en México con el objetivo de dimensionar la complejidad y los retos que conlleva el reconocimiento y ejercicio de su derecho a participar en el ámbito público.

En los países de América Latina y en México, la participación ciudadana en la vida democrática difiere significativamente en sus orígenes del modelo europeo, pues mientras que las luchas sociales que comenzaron en el siglo XVI en el viejo continente buscaban el reconocimiento de los individuos como sujetos libres con capacidad para controlar sus destinos e impedir el abuso de poder de sus gobernantes, en México se configuró a partir de la imposición de un modelo de gobierno ajeno que resultó excluyente pues, a decir de Luis Reyes, “[...] en la Nueva España se mantuvo la tendencia a gobernar sin la presencia y reconocimiento del otro [...]”¹⁰, representado en ese momento histórico por los integrantes de los pueblos indígenas originarios.

Para el siglo XVIII, mientras que la Revolución Francesa luchaba por oponer los derechos del hombre y del ciudadano frente al Estado absolutista, en los territorios adscritos a la corona Española se libraba la batalla por la independencia jurídica, tributaria y comercial, una lucha encabezada por un segmento poblacional muy específico que pretendía salvaguardar sus intereses económicos, más que construir un proyecto de nación fundada en la igualdad y la libertad.¹¹ Obtenido el triunfo, el vacío de poder que dejó la monarquía fue ocupado por la iglesia católica, cuya élite adquirió para sí, toda una serie de privilegios que contribuyeron a profundizar las brechas de pobreza y carencias que enfrentaba la población de aquella incipiente organización política que otrora se convertiría en el Estado mexicano.¹²

⁹ BARATA, A., “*Infancia y Democracia*”, en GONZÁLEZ OVIEDO, M., VARGAS ULATE, E., compiladores, *Derechos de la Niñez y Adolescencia. Antología*, CONAMAJ, escuela judicial, UNICEF, Costa Rica, 2001, p. 98, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23878.pdf>

¹⁰ REYES GARCÍA, L., *La Ciudadanía en México, Un breve recuento histórico*, en Polis, Vol. 9. No. 2, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2013, p. 123, <http://www.redalyc.org/pdf/726/72630717005.pdf>

¹¹ *Ídem*.

¹² *Ibidem*, p. 124.

Tampoco el siglo XIX fue afortunado para México en términos de democracia y participación. En 1857 se elaboró la primera constitución escrita de corte liberal, inspirada en los modelos europeos y norteamericano, cuyo texto legitimó que las decisiones sobre el rumbo de la nación se depositaran en manos de un grupo reducido de gobernantes quienes trataban de erigir, sobre la base de una población mayoritariamente indígena, campesina pobre y analfabeta, un Estado moderno y laico. Al respecto, Fernando Escalante afirma que en aquella época "(...) los ciudadanos son imaginarios en la medida que el proyecto liberal es poco acompañado por los sectores sociales mayoritarios (...) no hay ciudadanos en el sentido de sujeto con información e interés en los asuntos públicos del Estado".¹³

En la década de 1930 después de la Revolución mexicana, los Gobiernos propiciaron el surgimiento de lo que Reyes García ha denominado *ciudadanía corporativa*, concepto que alude a una dinámica política y social caracterizada por la utilización del aparato estatal para beneficiar a determinados grupos y personas, no como resultado de la lucha por el reconocimiento de sus derechos, sino del interés de la élite gobernante de conservar el apoyo de amplios sectores sociales para mantenerse en el poder;¹⁴ situación que, eventualmente, derivó en la formación de relaciones clientelares entre Gobierno y particulares que todavía prevalecen en la política nacional.

Nada de lo expuesto hasta ahora se ha referido a la ciudadanía y participación en el ámbito público de las mujeres, grupo que conquistó el reconocimiento de su derecho al voto en elecciones federales en 1953,¹⁵ un triunfo tardío si consideramos que en el país se habían celebrado comicios desde antes de la época independiente.¹⁶ En cualquier caso, el voto femenino no contribuyó a

¹³ ESCALANTE, citado por REYES GARCÍA, L., *op. cit.*, p. 126.

¹⁴ DE LA TORRE, C., *Populist Redemption and the Unfinished Democratización of Latin America*, citado por Ortiz Sandoval, Luis, *Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición*, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 13, No. 28, julio-diciembre, FLACSO, México, 2006, p. 268, <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v13n28/v13n28a10.pdf>

¹⁵ LAU JAIVEN, A. y RODRÍGUEZ BRAVO, R., "El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión", en *Política y Cultura*, Núm. 48, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2017, p. 58, <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n48/0188-7742-polcul-48-00057.pdf>

¹⁶ "Antes de 1812, en España y en sus reinos había elecciones, pero aquellas eran mecanismos para representar a nobles, pueblos, gremios, órdenes religiosas, cofradías, militares, corporaciones de comerciantes... no para representar a este pueblo reconocido como soberano a partir de la revolución liberal. Así, de alguna manera, la novohispana era una sociedad habituada a procedimientos electorales, si bien corporativos. Las votaciones del antiguo régimen buscaban representar órdenes y cuerpos, cada uno de acuerdo con sus privilegios y derechos propios(...)" en GANTÚS, F. y SALMERÓN, A., "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX", en *Historia y Memoria*, Núm. 14, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 2017, p. 32, <http://www.redalyc.org/pdf/3251/325149932002.pdf>

garantizar o incrementar el acceso de los gobernados al ejercicio del poder público, sino únicamente a la ampliación del padrón electoral, fortaleciendo el sistema de democracia representativa.

A finales de la década de 1970 y principios de los 80's ubicamos dos reformas importantes a la CPEUM; la primera reconoció el derecho de acceso a la información pública y el deber transparencia de la Administración, y la segunda incorporó la obligación estatal de llevar a cabo procedimientos de participación y consulta popular sobre temas relacionados con la planeación democrática.¹⁷ Posteriormente, tendrían lugar otras reformas constitucionales y legales; sin embargo, a nivel de implementación, la realización de ejercicios de participación política ciudadana más allá de los procesos electorales comenzó a partir de 2000, cuando después de 70 años de régimen presidencialista de partido único, se suscitó la "transición democrática" encabezada por un partido de oposición.

Desde entonces, los Gobiernos en turno han implementado diversos esquemas de mayor o menor calidad y éxito, para dar cabida a la exigencia ciudadana de tener un papel activo en los asuntos públicos y las decisiones gubernamentales.¹⁸ Algunos ejemplos de ello son, la creación de contralorías sociales, el establecimiento sistemas para recepción de quejas en las dependencias e instituciones, la conformación de consejos consultivos,¹⁹ y algunos ejercicios de

¹⁷ El derecho de acceso a la información en poder del Estado (artículos 6º) fue reconocido mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf; el deber de transparentar la información pública se adicionó al artículo 6º mediante Decreto publicado el 20 de julio de 2007, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf; mientras que la incorporación de la consulta popular en el artículo 26 ocurrió mediante Decreto publicado el 3 de febrero de 1983, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf

¹⁸ J. OLVERA, A., *La participación ciudadana y sus retos en México, Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Secretaría de Gobernación, México 2009, pp. 18-23, <https://bit.ly/2i5gjxq>

¹⁹ Al respecto, Hevia, Vergara-Lope y Ávila Landa, realizaron en 2011 un estudio para identificar el número y características de las Instancias Públicas de Deliberación (IPD) en México, definiéndolas como "[...] instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales". Entre sus hallazgos se destaca que la legislación preveía la creación de 409 IPD pero que en su mayoría se limitaba a la participación de actores intragubernamentales, y que en aquellas donde se registraba la participación de actores no estatales, no existía una distribución del poder y se restringía la deliberación con el derecho a voz, pero no a voto. Ver HEVIA, F.; VERGARA-LOPE, S. y ÁVILA LANDA, H., *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias*

plebiscitos y consultas para determinar en qué debe gastarse el presupuesto público; éstos últimos, sólo en algunas entidades federativas.²⁰

A pesar de esos avances, autores como J. Olvera estiman que “[...] la investigación disponible apunta que los efectos de estas experiencias han sido mínimos en cuanto a la gobernabilidad y la legitimidad y casi nulos en términos de democratización de la vida pública”,²¹ y que “[...] nuestro país tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas. Pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana”.²² Muestra clara de ello son los resultados de la *Encuesta México, Política, Sociedad y cambio* realizada en 2018, donde se observa que sólo el 32% de los electores participantes piensa que su voto influye en las políticas que aplica el Gobierno electo, 79% considera que los partidos políticos representan poco o nada los intereses de la sociedad, y sólo 12% manifestó tener mucha confianza en las autoridades electorales.²³ De igual manera, el Latinobarómetro evidencia que 38% de los entrevistados en México consideraron que la democracia enfrenta grandes problemas; sólo 16% manifestó sentirse satisfecho con su funcionamiento, y 88% dijo que se gobierna para beneficio de unos cuantos grupos poderosos.²⁴

Lo anterior es de relevancia para el tema de este trabajo, ya que es el contexto que las autoridades tendrán que considerar si quieren dar plena vigencia al derecho de niñas, niños y adolescentes a participar en el ámbito público, para que su reconocimiento no se convierta en una simple intención o simulación.

Sin duda, los grandes ausentes en el devenir histórico de la democracia mexicana han sido las personas menores de edad a quienes, antes de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) -e incluso mucho después- no se les reconocía como sujetos de derechos sino como propiedades de sus familias;

públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 38, julio-diciembre, FLACSO, México, 2011, pp. 67 y 80, <https://bit.ly/2HrkQFn>

²⁰ AYALA SÁNCHEZ, A. y HERNÁNDEZ POLANCO, J.R., “*Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*”, en AYALA SÁNCHEZ, A., Coordinador, *Nuevas Avenidas de la Democracia, Contemporánea*, Serie Doctrina Jurídica No. 707, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 86, <https://bit.ly/2luDXgf>

²¹ *Ibidem*, p. 18.

²² *Ibidem*, p. 4.

²³ GRUPO DE ECONOMISTAS ASOCIADOS, INVESTIGACIONES SOCIALES APLICADAS, *México: política, sociedad y cambio –Escenarios– Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2018*, México, pp. 123, 124, <https://bit.ly/2GSjLEB>

²⁴ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, pp. 34, 35 y 38, <https://bit.ly/1itZ6pf>

de ahí que fuese prácticamente imposible concebir su actuación en el ámbito público; situación que permaneció inmutable hasta finales del siglo XX.

En 1997, gracias al impulso del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el entonces Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral “INE”) y otras instituciones públicas implementaron la primera *Consulta Infantil y Juvenil* dirigida a niñas y niños de entre seis y 12 años.²⁵ Su objetivo fue realizar un “[...] ejercicio de formación cívica para educar a los niños y a las niñas en los valores y prácticas de la democracia, difundir los derechos de los niños y colocar dicho tema en la agenda pública nacional”.²⁶

La Consulta consistió en una votación similar al proceso electoral de los adultos, incluso, se llevó a cabo el mismo día que las elecciones federales.²⁷ La difusión se realizó a través de los medios de comunicación y escuelas; el día de las elecciones se instalaron casillas y urnas especiales contiguas a las dispuestas para el proceso federal; cada niña y niño interesado recibió una boleta que contenía recuadros alusivos a varios de los derechos enunciados en la CDN, a efecto que *los votantes* seleccionaran el derecho que considerarán más importante y, posteriormente, la depositaran en la urna. Adolescentes de entre 13 y 17 años participaron como voluntarios apoyando a los más jóvenes para el llenado de la boleta.²⁸ El INE ha realizado la Consulta en ocho ocasiones.²⁹

El Poder Legislativo Federal también se ha sumado a las iniciativas para promover la participación de niñas y niños organizando el *Parlamento de las Niñas y los Niños de México*³⁰ y el *Parlamento Juvenil de México*.³¹ El primero de ellos comenzó en 2003, y su más reciente edición (10º) se celebró en 2017.³²

²⁵ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Consulta Infantil y Juvenil 1997*, <https://bit.ly/2wedTB3>

²⁶ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Consulta Infantil y Juvenil 1997. Informe Final*, México, p. 2, <https://bit.ly/2VzRg4D>

²⁷ Instituto Nacional Electoral, *Consulta Infantil y Juvenil 1997*, *op. cit.*

²⁸ En el Informe Final sobre la Consulta se refiere que participaron más de 3 millones de niñas y niños de todo el país, y que los derechos que obtuvieron el mayor número de votos fueron “Tener una escuela para poder aprender y ser mejor” (837,173), “Vivir en un lugar en donde el aire, el agua y la tierra estén limpios” (527,336) “Que nadie lastime mi cuerpo y mis sentimientos” (501,682). Ver INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Consulta Infantil y Juvenil 1997*, *op. cit.*, pp. 5, 6 y 8.

²⁹ 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, y 2018, ésta última el pasado mes de noviembre.

³⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proceso de selección de los legisladores infantiles*, <https://bit.ly/30v6NpZ>

³¹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Convocatoria Parlamento Juvenil* [video], 24 octubre 2017, <https://bit.ly/2WRUvdG>

³² SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Convocatoria y Lineamientos para participar en el 10º Parlamento de las Niñas y los Niños de México*, México, <https://bit.ly/2HBFLEz>

El Parlamento se integra por estudiantes de educación primaria de todo el país, seleccionados en sus entidades federativas por presentar las mejores propuestas de solución a problemas de su comunidad, y por sus habilidades para la expresión oral. Las *diputadas y diputados infantiles* ganadores viajan a la ciudad de México para una sesión en el recinto del Congreso de la Unión, donde varios de ellos comparten sus mensajes, conforman comisiones para discutir temas relacionados con el ejercicio de sus derechos, elaboran el acta de la sesión, y un documento declarativo que contiene peticiones dirigidas a las autoridades a efecto que garanticen la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, mismo que debiera ser un referente para la acción de las autoridades de los tres niveles de Gobierno.³³

La versión juvenil del Parlamento se realizó por primera vez en 2015, convocando la participación de adolescentes y jóvenes de entre 14 a 29 años;³⁴ no obstante, en su segunda edición en 2018, el requisito de la edad se fijó entre los 18 y 29 años,³⁵ dejando fuera a la población adolescente. Su desarrollo es, en términos generales, el mismo que en el caso del Parlamento Infantil, ya que los participantes interactúan con los legisladores en una sesión especial que finaliza con la elaboración del acta de la sesión en la que recogen iniciativas de reforma a la Constitución o las leyes para mejorar el marco jurídico de protección a los derechos de las juventudes.³⁶

Los ejemplos anteriores, aunque no son los únicos que se han realizado en el país, sirven para ilustrar que los intentos para realizar la participación de la niñez y adolescencia en la vida democrática han seguido una lógica que -además de ser adultocéntrica-³⁷ tiende a replicar las formulas de la democracia representativa (elecciones y parlamento) pero, podríamos decir, con menor calidad, ya que una diferencia significativa entre los procesos de participación de personas adultas y

³³ CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria*, año 1, número 2, 17 de febrero 2017, <https://bit.ly/2kROcze>

³⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Anuncia Osuna Carranco que en diciembre próximo se llevará a cabo el Parlamento Mexicano de la Juventud en la Cámara de Diputados*, nota 7965, 4 octubre 2017, <https://bit.ly/2yZmZBR>

³⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Se realizará Segundo Parlamento Juvenil de México 2018, del 8 al 13 de julio en San Lázaro*, boletín 5093, 15 marzo 2018, <https://bit.ly/2w9NiFm>

³⁶ CANAL DEL CONGRESO, *Segundo Parlamento Mexicano de la Juventud* [video], 9 julio 2018, <https://bit.ly/2L3xEBi> y CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Jóvenes pueden tomar riendas del país con capacidad y profundo amor por México: diputada Arroyo Bello*, boletín 5606, 12 de julio, México, 2018, <https://bit.ly/2mllMQB>

³⁷ En la mayoría de casos las iniciativas, los espacios para su materialización, y la metodología utilizada son organizados y dirigidos por personas adultas quienes replican a las formulas empleadas por ellos adaptándolas a niñas, niños y adolescentes, los resultados no son vinculantes para ninguna autoridad.

los de niñas, niños y adolescentes es que, en este último caso, la realización de ejercicios y su periodicidad quedan al arbitrio de las autoridades, y que sus resultados carecen de carácter vinculante, de tal suerte que su incorporación al trabajo gubernamental depende en buena medida de la voluntad política y compromiso de los actores que intervienen.

Podemos afirmar que en México no existe un mecanismo para la exigibilidad del derecho a la participación, ni para su justiciabilidad en caso de violaciones al mismo. La falta de un desarrollo normativo adecuado del mismo ha propiciado que los ejercicios de participación se concentren sólo en unas cuantas instituciones estatales interesadas en su promoción, mientras que el resto del sistema institucional no se percibe como sujeto obligado a garantizarlo. Veremos más adelante si la LGDNNA solventa esas lagunas y propicia mejores condiciones para su materialización.

II. IMPLICACIONES DE LA CONDICIÓN NO-CIUDADANO PARA LA PARTICIPACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA DEMOCRACIA

Hemos señalado que la participación política y la democracia han sido ámbitos históricamente vedados para niñas, niños y adolescentes, derivado de la falta de reconocimiento de su carácter de sujetos de derechos; pero hay un factor más que merece ser considerado: en México, el derecho a participar y opinar en los procesos de toma de decisiones está reservado, por disposición constitucional, a las y los ciudadanos. De ahí que debamos analizar el alcance del concepto de *ciudadanía* a efecto de dilucidar si, su subsistencia es compatible con el nuevo paradigma de derechos de la niñez y adolescencia.

En la CPEUM la ciudadanía es una categoría jurídica que, de acuerdo al artículo 34, se les reconoce a los mexicanos que hayan cumplido 18 años de edad y tengan un *modo honesto de vivir*. A su vez, el artículo 35 establece los derechos que corresponden a quienes tienen esa condición, entre los que se encuentran, votar, ser votado, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, ejercer el derecho de petición, iniciar leyes conforme a los requisitos que establece la Constitución, y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Conforme a esas disposiciones, parece no haber duda sobre la imposibilidad jurídica de niñas, niños y adolescentes para ser parte del sistema de democracia representativa.

El criterio etario como condición del estatus de ciudadano y para ejercer los derechos civiles y políticos que de aquél se derivan, tiene su antecedente más remoto en la Constitución de Cádiz de 1812 donde se reconocían como ciudadanos a los hijos legítimos de extranjeros domiciliados en la Nueva España que no hubiesen salido nunca de ella sin licencia del Gobierno y que, teniendo 21 años, desempeñaran algún oficio o industria útil.³⁸ Además de la edad, en la redacción de las sucesivas constituciones se establecieron distintos requisitos para acceder a la condición de ciudadano, tales como tener un cierto nivel de ingresos y saber leer y escribir; sin embargo, éstos se fueron eliminando progresivamente al considerarlos contrarios al principio constitucional de igualdad y restringir la participación de amplios sectores de la población. En cambio, el límite de edad subsistió en los textos constitucionales prevaleciendo la edad de 21 años.

En 1968 el poder Ejecutivo impulsó la reforma al artículo 34 de la CPEUM para homologar los criterios jurídicos respecto a prerrogativas y obligaciones que implicaban un parámetro etario, ya que, por ejemplo, la edad para prestar el servicio militar obligatorio y la responsabilidad penal se había fijado en 18 años, mientras que para ser ciudadano en 21;³⁹ de ahí que el legislador optara por establecer los 18 como el estándar para los tres casos. Ello no significó que la eliminación total de las disparidades etarias en el sistema jurídico, pues el primer Código Penal en México estableció que los niños/niñas de 14 años en adelante eran sujetos a responsabilidad penal, los que tuvieran entre 9 y 14 serían sujetos a un dictamen pericial de discernimiento para determinar si podrían ser considerados inimputables, y los menores de nueve años estarían exentos de responsabilidad;⁴⁰ asimismo, la CPEUM estableció los 14 años como la edad mínima para trabajar.⁴¹

³⁸ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, volumen VII, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000, p. 814, <https://bit.ly/2qAsWnZ>

³⁹ Al respecto, Francisco Ibarra y Aline Maldonado refieren que en el debate con motivo de esa reforma “[...] la mayoría de los argumentos en *pro* [...] se centraba en la indudable evolución de la juventud con el paso de las generaciones; los procesos sociales que habían permitido la acumulación de información y experiencia en los jóvenes; las mejoras del sistema educativo mexicano; el desarrollo de una cultura comunicativa y la creciente responsabilidad de los jóvenes de 18 años [...]”. IBARRA PALAFOX, F. y RIVERA MALDONADO, A., “Comentario al artículo 34”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, volumen VII, *op. cit.*, p. 842.

⁴⁰ SOLÍS QUIROGA, H., *Justicia de Menores*, 2ª edición, Porrúa, México, 1986, pp. 29-40.

⁴¹ JIMÉNEZ GARCÍA, J. F., *El derecho del menor*, Serie Estudios Jurídicos No. 207, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 61. Cabe precisar que en el texto original de la Constitución de 1917 se estableció en el artículo 123 que “Los jóvenes mayores de doce años y menores diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato”. Ver, Cámara de Diputados, *Texto original de la Constitución de 1917*, México, <https://bit.ly/1fNXIRC>

La abogada e internacionalista mexicana Laura Canché advierte que los principales argumentos en contra del reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como ciudadanos se basan en la presunta carencia de madurez, responsabilidad, capacidad de raciocinio y libre voluntad, los cuales -añadimos nosotros- aún gozan de amplia aceptación entre los estudiosos del Derecho. Por ejemplo, en un comentario sobre el artículo 34 de la CPEUM, Francisco Ibarra y Aline Maldonado afirman que, debido a que la participación en la formación de la expresión popular es la principal característica de la ciudadanía, es indispensable que el sujeto titular de ese poder posea “[...] madurez intelectual [...] y una voluntad libre y suficientemente esclarecida, para participar en las determinaciones que afectarán a los demás integrantes del grupo social[...]”.⁴² En igual sentido, Eduardo Ortiz considera que:

El menor de edad, como muchas otras figuras de la dependencia, carece de una auténtica autonomía de la voluntad para hacerse cargo de su propia personalidad; es incapaz no sólo de ejercer sus derechos políticos, sino de defender por sí mismo sus derechos como persona, para lo cual requiere de un mayor de edad que lo represente [...] La minoría de edad es una etapa de transición. Mientras carezca de capacidad legal para administrar sus bienes y dependa económicamente de otros, el sujeto no es considerado como un individuo pleno y no puede acceder al foro público en calidad de ciudadano.⁴³

Consideramos que tales argumentos son abiertamente discriminatorios ya que se basan únicamente en juicios de valor sobre la capacidad de niñas, niños y adolescentes, y podemos controvertirlos. En primer lugar, es pertinente acudir a Norberto Bobbio quien en su obra *El tiempo de los derechos* explica los tres pasos del proceso mental que conduce a la discriminación, mismo que podemos aplicar perfectamente a la relación entre personas mayores y menores de edad de la siguiente manera:

1. Se constata que existen diferencias de hecho entre los sujetos pertenecientes al grupo “A” (adultos) y los pertenecientes al grupo “B” (niñas, niños y adolescentes). Para el caso concreto, la principal diferencia son las características inherentes a la etapa del ciclo vital en que se encuentran unos y otros.

⁴² IBARRA PALAFOX, F. y RIVERA MALDONADO, A., Comentario al artículo 34, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, volumen VII, *op. cit.*, p. 842.

⁴³ ORTIZ LEROUX, J. E., “El sujeto de la ciudadanía en la Constitución mexicana”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Volumen 3, número 5, UNAM, México, 2007, p. 325, <https://bit.ly/2EeIF2v>

2. Esas diferencias son consideradas como reveladoras de diferencias de valor, de las cuales se deduce que el grupo "A" es superior al grupo "B"; es decir, se reconoce que ser adulto es mejor que ser niño, ya que se asume *a priori* que todos los adultos, por el hecho de serlo, poseen las capacidades y habilidades para ejercer por sí mismos sus derechos, formarse un juicio propio, tomar decisiones responsables y participar en los asuntos públicos; en tanto que también *a priori* se piensa que los niños, por ser niños, carecen de éstas.
3. En razón de la *superioridad* del grupo "A", se le atribuye a éste el poder de oprimir al grupo B;⁴⁴ en otras palabras, sólo los adultos pueden ser titulares del derecho a participar en los asuntos públicos, mientras que los niños no están listos para ello, porque no son adultos.

Observamos como el razonamiento se convierte en un argumento circular y, por tanto, falaz. En un primer momento reconocer las diferencias entre niñas, niños y adolescentes y adultos no es *per se* discriminatorio, pues sin duda existen; sin embargo, estimar que esas divergencias implican *per se* la superioridad de la condición de *adulto* sobre la de *niño/niña* para el ejercicio de ciertos derechos, es una apreciación subjetiva sobre la que se construye el argumento de que los primeros no pueden participar en las discusiones ni procesos de toma de decisiones en el ámbito público. Lo anterior, omite que la historia de la humanidad ha demostrado que existen personas adultas desprovistas de esas competencias a quienes no se les priva por ese sólo hecho, del ejercicio de sus derechos; baste recordar que el Derecho Privado encontró en la figura de la representación jurídica la posibilidad de que ninguna persona quedará excluida de plano de la posibilidad de defender sus intereses.

La concepción de la niñez como una *etapa de transición* a la vida adulta que defiende uno de los juristas citados *supra*, muestra el nivel de arraigo de nociones propias del *modelo* tutelar en el pensamiento jurídico, donde niñas, niños y adolescentes son *objetos* de la compasión-tutela-represión por parte del Estado y sus instituciones;⁴⁵ las cuales se han visto superadas por la entrada en vigor del paradigma garantista de la CDN. Aunado a ello, en el actual contexto de pobreza, inseguridad e incumplimiento de los derechos sociales en que vive la población mexicana, y el marco jurídico que reconoce las obligaciones del Estado de

⁴⁴ BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, p. 49.

⁴⁵ BUAIZ VALERA, Y. E., *Institucionalidad y políticas públicas para la niñez y adolescencia*, Conferencia dictada en el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescentes, celebrado del 22 al 25 de septiembre de 2009, Instituto Interamericano de la Niña, el Niño y Adolescentes, p. 2 a pie de pp. 9 y 10.

proteger y cumplir los derechos humanos, es insostenible afirmar que la libre disposición de los bienes y la independencia económica son requisitos para que una persona sea considerada un *individuo pleno* con derecho a acceder a la discusión de los asuntos públicos, pues ello significaría que el 43.6% de la población que vive en pobreza y el 7% en pobreza extrema en México,⁴⁶ no sería considerada sujeto pleno de derechos.

En oposición a los argumentos que niegan de plano la ciudadanía a la niñez y adolescencia, encontramos bastante camino andado por la doctrina a favor de su reconocimiento, cuyas propuestas coinciden que se requiere reinterpretar o redimensionar el concepto de ciudadano/ciudadana. Por ejemplo, Juan Guilló señala que en su concepción actual, la ciudadanía es el remanente de la noción “un hombre, un voto” de la Revolución Francesa, y afirma que debe evolucionar para ser entendido como la condición de integrante activo de una comunidad que participa activamente, en la medida de sus posibilidades, en la vida pública, y trabaja para lograr el bienestar común; noción que permitiría asegurar que los niños y las niñas, sean tenidos en cuenta, y tomen parte en los asuntos que sean importantes para ellos y ellas.⁴⁷

De forma similar, Ricardo Sol Arriaza afirma que si los derechos de ciudadanía se reservan sólo a un grupo de personas (en este caso a los adultos), entonces no son derechos sino privilegios; por ello, considera que la ciudadanía expresa una relación social que abarca a todos los habitantes de un Estado sin excepción.⁴⁸ Por su parte, Jonh Richard Sánchez advierte que la ciudadanía de la niñez y adolescencia es una cuestión de hecho, pues aunque no cuente con reconocimiento jurídico o no sea fomentada, niñas y niños la ejercen a través de las interacciones que tienen cotidianamente en distintos espacios sociales.⁴⁹

Coincidimos con los argumentos anteriores sobre el reconocimiento de la ciudadanía de la niñez, los cuales se pueden reforzar con el trabajo del Programa

⁴⁶ CONEVAL, *Medición de la Pobreza a nivel nacional 2016*, <https://bit.ly/2p0vs3E>

⁴⁷ GUILLÓ JIMÉNEZ, J., “La convención sobre los derechos del Niño: derechos y necesidades de la infancia”, en VICENTE, T. y HERNÁNDEZ, M., coordinadores, *Los Derechos de los niños. Responsabilidad de todos*, Universidad de Murcia, Murcia, 2007, p. 93.

⁴⁸ SOL ARRIAZA, R., “El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho. Avances y Retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas”, en *Espacios institucionales de los Estados Centroamericanos*, San José Costa Rica, 2012, p. 8, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>

⁴⁹ SÁNCHEZ CASTIBLANCO, J. R., *La comunicación participativa como herramienta generadora de ciudadanía activa en la niñez. Sistematización y resultados de una experiencia de empoderamiento sociocomunicativo con un grupo de niñas y niños de un barrio de la periferia de Bogotá*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, p. 52, <https://eprints.ucm.es/42169/1/T38642.pdf>

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).⁵⁰ En el primer caso, en un estudio sobre la situación de la democracia en América Latina, el PNUD reconoce que en la región sólo se ha logrado alcanzar la democracia electoral y sus libertades básicas, por lo que el siguiente reto es avanzar en la *democracia de ciudadanía* caracterizada por la transformación de electores en ciudadanos, así como por utilizar “[...] las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social”.⁵¹ En otras palabras, se trata de una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas.⁵²

El PNUD retoma los conceptos de ciudadanía social y civil del trabajo realizado en 1949 por el sociólogo Thomas Marshall, quien definió a la ciudadanía como “[...] aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”,⁵³ y distinguió tres fases de la ciudadanía en función de la histórica lucha por el reconocimiento de los derechos: la ciudadanía cívica, la ciudadanía política y la ciudadanía social.⁵⁴ Ésta última es, de acuerdo al PNUD, una dimensión amplia que trasciende del binomio *ciudadano-elector*, para concebirlo como *ciudadano-sujeto de derechos*, por tanto, se convierte en una categoría universal que omite cualquier distinción, es decir, en una *igualdad básica* que poseen todos los integrantes de una comunidad o Estado nacional.⁵⁵ Lo anterior difiere notablemente del concepto restringido de ciudadano-mayor de 18 años subsistente en la Constitución mexicana.

Por lo que hace al CLAD, sus integrantes adoptaron en 2009 la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* -incluyendo el

⁵⁰ Organismo Internacional constituido en 1972 por recomendación de la Asamblea General de la ONU en la Resolución 2845 – XXVI, y bajo ajo la iniciativa de los Gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su objetivo es “[...] promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones”. Ver, página web del CLAD en <https://www.clad.org/acerca-de/clad>

⁵¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina*, p. 36, <https://bit.ly/2Dc4aSn>

⁵² *Ibidem*, p. 54.

⁵³ MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T., “*Ciudadanía y Clase social*”, citado por MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “Caminos para la paz: Educación, democracia y derechos”, en CAMPOY CERVERA, I., REY PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ PALOP, M.E., editores, “*Desafíos Actuales de los Derechos Humanos: Reflexiones sobre el derecho a la paz*”, Dykinson, Madrid, 2006, p. 153.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit., p. 60.

Gobierno de México a través de Secretaría de la Función Pública-⁵⁶, en cuyo texto se reconoce que las sociedades iberoamericanas actuales demandan la ampliación de la democracia hacia una de carácter pleno basada en los derechos a la información, participación, asociación y expresión sobre asuntos públicos, mismos que, en conjunto, conforman un derecho genérico a participar individual o colectivamente en la gestión pública. Los titulares de esa prerrogativa son las y los ciudadanos, considerando como tales a todos los habitantes de los países suscriptores de ese documento.⁵⁷

La Carta establece en su numeral 2 el concepto de *participación ciudadana en la gestión pública* aduciendo que se trata de un proceso de construcción social de las políticas públicas a través del cual se pretende dar respuesta a las exigencias de cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y colectivos sociales. Es importante mencionar que el documento adopta una interpretación amplia de la *gestión pública* que incluye la realizada por los órganos del Estado, la que lleva a cabo el sector privado y las organizaciones sociales para atender áreas que son responsabilidad estatal y, la que éstos últimos gestionan directamente.

El derecho de participación ciudadana de la Carta tiene carácter doble, pues es simultáneamente un derecho activo exigible a los poderes públicos, y una responsabilidad cívica de los integrantes de una comunidad (numeral 6); además, tiene como base 8 principios (numeral 10) entre los que destacan el de constitucionalización, que implica que los Estados procuraran incorporar el derecho a la participación ciudadana en la gestión en sus textos constitucionales, a efecto de regular su ejercicio y establecer los mecanismos de garantía para hacerlo efectivo; y el de igualdad, que los exhorta a establecer garantías para que se ejerza en igualdad de condiciones por todos los ciudadanos.⁵⁸

⁵⁶ Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009

⁵⁷ *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, preámbulo, p. 2, <https://bit.ly/2uJ4AJ0>

⁵⁸ Los demás principios son Autonomía. El derecho a la participación ciudadana debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales; Gratuidad. Su ejercicio no debe implicar ningún costo; Institucionalización. Los poderes públicos promoverán espacios para la participación ciudadana, pero respetarán las vías no formales de ejercicio; Corresponsabilidad social. Tanto el sector público como la ciudadanía son responsables de su cumplimiento; Respeto a la diversidad y no discriminación. Se deberán respetar las particularidades de los diversos grupos poblacionales; Adecuación tecnológica. Para incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia, se deberá promover el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación.

Consideramos que la crisis de la democracia representativa en América Latina, la globalización y el incremento de los flujos migratorios ha llevado a esos organismos internacionales a pensar en nuevas estrategias para fomentar la participación de los gobernados en los asuntos públicos y avanzar en la construcción de una democracia deliberativa donde las oportunidades de aportar opiniones y puntos de vista no se limiten a un determinado grupo de personas, sino a todas, con independencia de factores como la nacionalidad y la edad. Lo más interesante a nuestro modo de ver, es un primer intento de exhortar a los Estados a proteger el derecho de participación en la gestión pública en sus constituciones, lo cual incluso, en caso de que no se quiera abandonar la trinchera de los 18 años para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, posibilitaría el involucramiento de niñas, niños y adolescentes en el ciclo de las políticas públicas y obligando a las autoridades a constituir garantías específicas para su cumplimiento.

Luigi Ferrajoli crítica la equiparación de la calidad de ciudadano con la de persona, ya que de cada una dependen “dos clases diferentes” de derechos fundamentales: los derechos de la personalidad, que corresponden a todos los seres humanos y los derechos de ciudadanía que sólo pertenecen a los ciudadanos; sin embargo reconoce que el principio de universalidad de los derechos fundamentales y su vínculo con la igualdad han logrado imponerse debido a que éstos fueron instituidos no como derechos del ciudadano, sino como derechos de la persona.⁵⁹ Asimismo, aduce que la ciudadanía constituye el “(...) último privilegio de *status*, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales”.⁶⁰

Aunque su análisis se centra en la nacionalidad como elemento de la ciudadanía, y se dirige a proponer un posible fin a la dicotomía ciudadano-extranjero, sus argumentos son útiles para sostener que los conceptos de ciudadano y ciudadanía pueden y deben ampliarse en aras de lograr la incorporación de niñas, niños y adolescentes a los procesos de toma de decisiones en el ámbito público. Sin embargo, no podemos pasar por alto que en una sociedad adultocéntrica como la mexicana, el riesgo de reconocer a niños/niñas como ciudadanos puede derivar en una falsa igualdad jurídica que sirva de fundamento para intentar establecer obligaciones legales o responsabilidades sociales a su cargo, lo cual, sin duda, es un tema que amerita un análisis diverso al de este trabajo; pero que por su importancia queremos dejar señalado.

⁵⁹ FERRAJOLI, L., “*Derechos y garantías*”. *La Ley del más débil*, sexta edición Trotta, Madrid, 2009, pp. 99 y 100.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 117

La subsistencia del estatus no-ciudadano de las personas menores de 18 años en la CPEUM, tiene varias consecuencias en el plano fáctico: se les niega la participación en la deliberación y toma de decisiones en el ámbito público; la representación de los intereses de la niñez y adolescencia en el Congreso de la Unión -máximo órgano democrático- la ostentan adultos que no fueron elegidos por ellas y ellos sino por otras personas adultas encargadas de su cuidado, y donde ninguno tiene la responsabilidad de rendirles cuentas acerca de sus decisiones; hay una gran probabilidad de que los programas y políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia se orienten a los temas que les preocupan a los adultos sin considerar las prioridades de niñas y niños, las estrategias de implementación no los involucran activamente, y se restringe su participación en los mecanismos de seguimiento, control y evaluación. Ello resulta paradójico ya que como lo señala el sociólogo Jens Qvortrup, aun cuando los niños y niñas se ven afectados por los mismos problemas sociales que los adultos, que representan una proporción importante de la población y, que llevan a cabo un gran número de actividades, los cambios sociales -y añadiríamos, jurídicos- se pactan “[...] por encima de ellos o bien a sus espaldas”.⁶¹

La *Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes 2015* menciona que la ciudadanía “[...] no es sólo una cuestión legal y formal [...] sino una práctica de compromiso orientada al ámbito público [...] Por supuesto, esta serie de prácticas deben ir acompañadas de mecanismos democráticos e instituciones que permitan el ejercicio de la ciudadanía generando códigos de comunicación compartidos que permitan a los niños y los adolescentes [...] involucrarse de manera activa, libre y corresponsable en la vida pública”.⁶² Aunque coincidimos en el fondo de esa aseveración, estamos convencidos que el Derecho es una herramienta necesaria para la transformación social, por lo que no podemos dejar de lado la construcción de un marco jurídico adecuado para tales fines.

El propio Instituto Nacional Electoral en un documento sobre la *ciudadanía activa*, sostiene que hay una tendencia a entender la ciudadanía en términos del involucramiento de las personas en una democracia participativa, de tal suerte que ha comenzado a vislumbrarse que ese debe ser el parámetro para evaluar su calidad; ello en razón que la tesis de la democracia deliberativa requiere de “[...]”

⁶¹ CORONA CARAVEO, Y., “Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez”, en *Política, Poder y Ciudadanía*, Anuario de Investigación 2006, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 32, <https://bit.ly/2JtmatD>

⁶² FUENTES ALCALÁ, M.L.; GONZÁLEZ CONTRÓ, M.; PADRÓN INNAMORATO, F.; TAPIA NAVA, E., “Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes”, colección *Los mexicanos vistos por sí mismos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, pp. 135-136, <https://bit.ly/2EkYAen>

individuos activos que estén dentro y fuera del sistema político para monitorear el proceso y ser capaces de suscitar o resistir cambios”.⁶³

Un factor que parece no ser tomado en cuenta en la discusión sobre el reconocimiento de la ciudadanía de la niñez, y que nosotros consideramos esencial es que, en México, la edad legal de responsabilidad penal, para trabajar y, hasta hace poco tiempo, para contraer matrimonio,⁶⁴ es inferior a los 18 años. Ello representa en lo social, una paradoja y un doble discurso sobre la capacidad y papel en la sociedad de niñas, niños y adolescentes, pero sobre todo una falta de congruencia entre los textos de la CPEUM, la CDN y la LGDNNA, que debe ser resuelta en aras de la efectiva materialización del derecho de participación de niñas, niños y adolescentes. Pensamos que seguir sosteniendo en las normas jurídicas que las personas menores de edad carecen de capacidad para participar en los asuntos públicos se basa en una construcción social contradictoria sobre la niñez; se opone al reconocimiento de su carácter de titulares de derechos, y resulta contrario a los principios de igualdad y democracia que son base de todo Estado Democrático de Derecho.

Para argumentar al respecto, es necesario revisar brevemente cuál es la percepción social imperante sobre la niñez y adolescencia y su incidencia en la configuración del marco jurídico, así como las disposiciones constitucionales, convencionales y legales de las que se deriva la aludida contradicción.

III. INFLUENCIA DE LAS CONSTRUCCIONES SOCIALES EN LA DELIMITACIÓN NORMATIVA DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD

En el apartado anterior, señalamos que el PNUD conceptualiza a la ciudadanía como un estatus derivado de la pertenencia a una comunidad que no puede ser definida simplemente por el derecho a votar, sino que también tiene una dimensión social; en ese sentido, refiere que Tocqueville fue el primero en

⁶³ SOMUANO, M.F., NIETO, F., “*Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*”, El Colegio de México, Instituto Nacional Electoral, México, p. 15, <https://bit.ly/2YClnu0>

⁶⁴ El artículo 45 de la LGDNNA establece que la edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años, no obstante, antes de su entrada en vigor los Códigos Civiles de las entidades federativas permitían la unión de las adolescentes desde los 14 años y hombres desde los 16. Ver, ONU, *Persiste el matrimonio infantil en 6 Estados de México, alerta la ONU*, México, 2017, <https://bit.ly/2xzfGnu>

subrayar que la democracia caracterizaba una forma de sociedad y no sólo un conjunto de instituciones y de principios políticos.⁶⁵

Dentro del Estado mexicano, el estatus de no-ciudadano de niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de sus derechos humanos en la CPEUM, tratados y leyes, entraña una paradoja pues, aunque las autoridades diseñan e implementan políticas, programas y otras acciones dirigidas a mejorar sus condiciones de vida, sus opiniones, ideas, y percepciones sobre la gestión pública se ha excluido sistemáticamente de los procesos mediante los que se piensan, elaboran y deciden.

Sobre el establecimiento de los 18 años como criterio legal que excluye a niñas, niños y adolescentes de la ciudadanía y por extensión, de los derechos que de ella derivan, vienen al caso los argumentos que disciplinas como la sociología, psicología y pedagogía aportan al análisis de los derechos de ese grupo poblacional. Uno de ellos es el sostenido por la Dra. Susana Sosenski en el sentido que "(...) la edad puede ser una categoría organizadora de poder y jerarquía vinculado a derechos o prohibiciones (...) los números que le asignamos a los cuerpos son invenciones humanas y los significados que le asignamos a edades específicas son también construcciones culturales".⁶⁶

Esa afirmación puede verse reflejado en la propia Convención sobre los Derechos del Niño de cuyo texto podemos inferir que la edad es únicamente un parámetro referencial, pues en su artículo 1º señala que "Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo, que, en virtud de la ley [de su Estado] que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad." Con ello, la CDN reconoce que en algunas sociedades una persona de 15 años podría ser considerada adulta con todas consecuencias jurídicas de ese reconocimiento. Otro ejemplo claro lo ofrece la Observación General número 7 del Comité de los Derechos del Niño, al señalar que las definiciones de primera infancia varían de acuerdo a cada país y región en función de las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria, de ahí que, para garantizar la mayor protección, determina que la primera infancia abarca de los cero a los ocho años de edad.⁶⁷

⁶⁵ PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit. p. 52.

⁶⁶ SOSENSKI, S., "Repensar las infancias desde la historia", en *Derecho a la Identidad de Género de niñas, niños y adolescentes*, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, México, 2016, p. 55.

⁶⁷ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General No. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7, noviembre de 2005, párrafo 4, <https://uni.cf/2FAmfck>

Sostenemos que pensar en los 18 años como umbral del desarrollo físico, intelectual, y moral que distingue la niñez de la adultez, y que permite a una persona comprender y asumir plenamente sus derechos, responsabilidades, y tomar decisiones, está basado en un criterio hasta cierto punto arbitrario que se determina en función de lo que social y culturalmente se interpreta que ocurre a esa edad específica, y no antes. Ello es relevante para el ámbito jurídico ya que como lo señalan Iván Rodríguez Pascual y Elena Morales Marente, cuando las atribuciones realizadas por los adultos al hecho de ser niño/niña se traspolan al sistema normativo para regular capacidades legales, su acceso a la participación pública, y la realización de actividades del mundo adulto, se traducen en una notable dispersión e incoherencia.⁶⁸

Ambos autores analizaron los resultados de un estudio sobre la actitud de personas mayores de edad de nacionalidad española frente a la infancia realizado en 2005, en que se preguntó a los participantes a qué edad debe o puede una niña o niño ser capaz de actuar autónomamente en ciertos aspectos de la vida social. Entre sus hallazgos encontraron que la sociedad española consideraba que una niña o niño podía participar en las tareas del hogar desde los 9.5 años; utilizar un teléfono móvil desde los 14.6 años, comprar artículos propios a los 15.1 años; trabajar desde los 16.5 años; tener responsabilidad penal desde los 16.3, y tener relaciones sexuales desde los 16.8 años; no obstante, estimaron que las edades propicias para decidir la hora de regreso a casa, votar en elecciones, o contraer matrimonio, son 17.4, 17.6, y 17.7 años, respectivamente.⁶⁹ Ello les llevó a concluir, entre otras cuestiones, que el reconocimiento de la autonomía de las niñas, niños y adolescentes parecería estar asociada a edades relativamente elevadas que indicarían la superación de la etapa infantil y una preferencia por enmarcarla en el ámbito privado y de la autoridad familiar; lo cual sugiere una "(...) visión relativamente adultocéntrica, donde los valores de la vida adulta son objetivos normativos (trabajar, votar, participar de la autodeterminación individual) solo alcanzables como expresión de una maduración muy tardía (cercana a la propia mayoría de edad) y que identifica el sujeto no tanto con sus propias capacidades y posibilidades de participación de la vida social como con los ámbitos de autoridad por los que circula a lo largo de ese proceso de maduración: la autoridad familiar y la colectiva derivada del orden institucional".⁷⁰

Una referencia similar en México, es la *Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes* en la que se identificaron importantes resistencias hacia

⁶⁸ RODRÍGUEZ-PASCUAL, I. y MORALES-MARENTE, E. "¿Cuántas veces dejamos de ser niños? Un análisis de la representación social de la autonomía infantil", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143, España, p. 77, <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/334542>

⁶⁹ *Ibidem*, p. 79.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 89-91.

el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos pues éstos son percibidos como una amenaza a la autoridad de las madres y padres, por lo que se advierte una fuerte tendencia autoritaria en las familias.⁷¹ Específicamente en materia de ejercicio del derecho a la participación, se les preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con que niñas y niños tuvieran determinados derechos; a continuación se muestran las respuestas:⁷²

Derechos Niños/niñas	Sí	No	Depende
A participar en decisiones de su comunidad	53.9%	18.8%	24.8%
En juicios	42.5%	24.8%	28.1%
A protestar y manifestarse	38.8%	39%	20.8%
Irse del país para tener mejores oportunidades	31.3%	51.6%	14.9%
Trabajar	23.3%	56.7%	18.3%

Resulta interesante contrastar esas cifras con las que se obtienen al formular una pregunta similar a la referida pero en términos de cuáles son las “obligaciones” de niñas, niños y adolescentes, como se observa en el siguiente cuadro:⁷³

⁷¹ FUENTES ALCALÁ, M. L.; GONZÁLEZ CONTRÓ, M.; PADRÓN INNAMORATO, F.; TAPIA NAVA, E., “Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes”, *op. cit.*, p. 59.

⁷² *Ibidem*, p. 90.

⁷³ *Ibidem*, p. 98.

Las niñas /niños tienen obligación de...	Sí	No	Depende
A participar en decisiones de su comunidad	48.5%	21.6%	27.9%
Participar en las decisiones de su familia	60.6%	4.7%	14.7%
Trabajar para ayudar a la familia cuando lo necesita	26.6%	45.8%	26.7%
Trabajar	21.9%	56.6%	19.9%

Ahora bien, sobre el derecho de las personas adolescentes a participar en manifestaciones y protestas, se les preguntó a los encuestados en qué ocasiones consideraban que las y los adolescentes podrían organizar o integrarse a alguna, respondiendo lo siguiente:⁷⁴

Ocasiones en que las personas adolescentes pueden participar en manifestaciones	
Cuando se comete alguna injusticia	33.1%
Cuando ellos/ellas lo decidan	9.9%
Deben participar sólo cuando sus familias lo permitan	6.1%
No tienen derecho a participar en manifestaciones	5.5%
Sólo a través de sus padres/madres	4.4%

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 91.

Al cuestionárseles sobre qué tanto debían tomarse en cuenta las opiniones de niñas y niños en decisiones políticas, se obtuvieron los siguientes resultados:⁷⁵

Qué tanto se debe tomar en cuenta su opinión en las políticas públicas	Niños/niñas	Personas adolescentes
Mucho	26.9%	44.3%
Algo	34.7%	35.5%
Poco	18.1%	12%
Nada	17.8%	5.5%
No sabe/no contestó/ otro	2.4%	2.6%

Igualmente interesantes son las respuestas a la pregunta acerca de si niñas, niños y adolescentes deben ser considerados ciudadanos:⁷⁶

Cómo debe considerárseles	Niños/niñas	Personas adolescentes
Ciudadanos	59.2%	64.5%
No ciudadanos	10.8%	10.3%
Futuros ciudadanos	28.8%	23%
Nada	17.8%	5.5%
No sabe/no contestó/ otro	2.4%	2.6%

⁷⁵ *Ibidem*, p. 77.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 137.

Podemos advertir que las percepciones de la sociedad mexicana sobre la participación de niñas, niños y adolescentes son ambiguas e incluso contradictorias, ya que aunque parece que la mayoría está de acuerdo en considerarlos como ciudadanos, menos de la mitad piensa que debe darse un peso relevante a su opinión para el diseño e implementación de políticas públicas; asimismo, se observa que el ejercicio de su derecho a participar en el ámbito público se encuentra constreñido a ciertas condiciones ajenas a la decisión de las personas menores de edad, tales como la autorización de los padres/madres y que exista una “causa justificada” para participar, condiciones que no son aplicables a las personas adultas que, por ejemplo, participan en una manifestación.

Existe evidencia empírica de que esos factores pueden obstaculizar tanto el reconocimiento como el ejercicio de los derechos contenidos en la CPEUM, la CDN y la LGDNNA. Un ejemplo lo encontramos en el amparo en revisión 203/2016 del que conoció la SCJN y en que los quejosos alegaron que el artículo 50 de la LGDNNA que reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir orientación en materia de salud sexual y reproductiva, y a partir de los 12 años, el acceso a anticonceptivos de forma gratuita, era contraria al interés superior del niño, restringía el derecho de los padres a su formación conforme a sus convicciones éticas, morales y religiosas, y generaba un ambiente nocivo para ellos.

La Corte recurrió a la interpretación sistemática de la Ley, la CPEUM, la CDN y los criterios del Comité de los Derechos del Niño para resolver que “[...] que los adolescentes deben tener derecho a acceder a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo así como para su capacidad de tener una participación significativa en la sociedad (sic)”,⁷⁷ y “que las libertades que comprende el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, se despliegan a medida que aumentan la capacidad y la madurez de los menores’(sic); de ahí que tanto la pertinencia, como el grado de acceso a los insumos de salud y a la información respectiva, dependerá de la etapa de la niñez en que se encuentre el menor de edad”.⁷⁸

Ante esas perspectivas proponemos acudir a Gerison Lansdown como un referente obligado para la defensa del derecho a la participación de las personas menores de edad, ya que en su estudio para UNICEF *The evolving capacities of*

⁷⁷ SCJN, Amparo en Revisión 203/2016, Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán, México, 2016, p. 37, <https://bit.ly/2VA9Rxe>

⁷⁸ *Ibidem*, p. 41.

the child,⁷⁹ señala que la comprensión actual de la niñez y adolescencia se ve influenciada por teorías que surgieron en Europa y Estados Unidos de América que conciben el desarrollo como un proceso por etapas sucesivas relacionadas con los distintos rangos de edad de las niñas y niños. De acuerdo a esa visión, la niñez es una fase de aprendizaje y satisfacción de necesidades que debe estar libre de toda responsabilidad.

Lansdown indica que uno de los remanentes de esas teorías es la noción de que las niñas, niños y adolescentes son inmaduros, irracionales, incompetentes, asociales y aculturales, estatus que deben superar mediante un proceso de socialización que culmina con su llegada a la edad adulta. Esas aportaciones, provenientes de la psicología del desarrollo, han proporcionado una justificación “científica” a un marco teórico-conceptual que propugna por evitar la participación de niñas, niños y adolescentes en el mundo adulto, como supuesto mecanismo de protección.⁸⁰

Claudio Figueroa comparte esa visión e identifica la existencia de *desigualaciones etarias* las cuales permean en la producción de conocimiento, en el funcionamiento de las instituciones públicas y en las prácticas de la vida cotidiana, y cuyo efecto es “[...] la producción de un espacio-infancia caracterizado por la negación de la visibilidad y el reconocimiento de los niños en las esferas socialmente significativas”.⁸¹ En ese mismo sentido, Herrera y Castón sostienen que las personas menores de edad se encuentran en un estatus de *ciudadanía negada* que concede menor valor e importancia al ejercicio de los derechos de niñas y niños, a partir de un argumento basado en el ciclo vital.⁸²

A nuestro parecer, el tratamiento que la sociedad mexicana, incluyendo las autoridades públicas ha otorgado a niñas, niños y adolescentes puede resumirse en el siguiente planteamiento del fallecido sociólogo Zygmunt Bauman relativo al comportamiento de los grupos humanos frente a la supuesta amenaza y riesgo que representan quienes son ajenos a ellos: “Si no es posible evitar toparse con extraños, al menos podemos evitar tratar con ellos; que los extraños, al igual los niños de la época victoriana, sean visibles pero no audibles, y si no se puede evitar oírlos, al menos que no sean escuchados. Esto se consigue haciendo que todo lo

⁷⁹ LANSDOWN, G., *The evolving capacities of the child*, UNICEF, Save The Children, Italia, 2005, p. 9, traducción propia, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>

⁸⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁸¹ FIGUEROA GRENETT, C., “¿Ciudadanía de la Niñez? Hallazgos de investigación sobre el movimiento por una cultura de derechos de la niñez y adolescencia en Chile”, en *Última Década*, número 45, diciembre 2016, Centro de Estudios Sociales, Valparaíso, p. 120.

⁸² RODRÍGUEZ-PASCUAL, I. y MORALES-MARENTE, E. “¿Cuántas veces dejamos de ser niños? Un análisis de la representación social de la autonomía infantil”, *op. cit.* p. 77.

que puedan decir resulte irrelevante e inconsecuente con respecto a lo que puede, debe y desea hacerse.⁸³

Parece que para la sociedad adultocéntrica mexicana ha sido más sencillo denotar la capacidad de niñas, niños y adolescentes para involucrarse en los asuntos públicos que encontrar nuevas alternativas para una distribución más democrática del poder estatal.

Creemos que será necesario que los estudiosos del Derecho prestemos más atención a los hallazgos de la sociología de la infancia, una corriente relativamente reciente cuyo objetivo es el estudio de la relación entre la personas menores de edad y las sociedades, así como “[...] la construcción de un marco teórico conceptual que conduzca a la transformación de las prácticas e intervenciones que realizan las instituciones gubernamentales cuando por distintas causas, entran en contacto con ellas y ellos”;⁸⁴ lo anterior implica aventurarnos a la tarea de repensar la configuración normativa de los derechos niñez y adolescencia no sólo a partir del establecimiento de obligaciones para garantizar su bienestar y seguridad sino, desde el reconocimiento de su carácter de sujetos de derechos, con capacidad de incidir y transformar su entorno social.⁸⁵

IV. MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN MÉXICO

En México, la evolución de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el marco jurídico nacional ha sido muy paulatino. Fue hasta 1980 que se insertó un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en que se estableció que “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”.⁸⁶

⁸³ BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p. 113

⁸⁴ CNDH, UNAM, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017) Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*, CNDH, México, 2018, p. 43, <https://bit.ly/2lcGBGe>

⁸⁵ *Ibidem*, p. 44.

⁸⁶ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_091_18mar80_ima.pdf.

Para 1990, el Estado mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),⁸⁷ y diez años después en 2000, tuvo lugar una reforma significativa al artículo 4º constitucional que reconoció formalmente a las personas menores de edad como titulares de derechos, en la forma siguiente:⁸⁸

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

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

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

Un mes después, se expidió la primera ley específica en la materia, denominada *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*,⁸⁹ cuyo objetivo era asegurarles un desarrollo integral pleno, entendido como “[...] la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad”.⁹⁰ A pesar que esa norma incluyó en su articulado los principios rectores de la CDN (interés superior del niño, no discriminación, vivir en familia, vida libre de violencia, corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado, y tutela plena e igualitaria de los derechos), el principal inconveniente es que carecía de mecanismos para garantizarlos y no establecía qué autoridades eran directamente responsables de su aplicación. La mayoría de entidades federativas aprobaron su ley local en la materia, pero fue un proceso lento que dio como resultado que éstas discreparan entre sí.⁹¹

En el artículo 38 de esa norma se reconoció el derecho de niñas y niños a participar, el cual comprendía los derechos a la libertad de expresión, a la información, a emitir opiniones, presentar propuestas, así como los derechos de reunión y asociación; los cuales se establecía, podrían ser ejercidos en todos los ámbitos en que viven, incluyendo familia, escuela, sociedad, entre otros, sin más

⁸⁷ Ratificada el 21 de septiembre de 1990.

⁸⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2000, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_148_07abr00.pdf

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpdnna/LPDNNA_abro.pdf

⁹⁰ Artículo 3.

⁹¹ GONZÁLEZ CONTRÓ, M., *La Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes: Génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México*, Instituto Belisario Domínguez, México, Senado de la República, p. 20.

límites que los establecidos en la CPEUM. Además de esa disposición, el artículo 30 aludía a la participación de las personas menores de edad con discapacidad reconociendo su derecho “[...] a gozar de una vida digna que les permita integrarse a la sociedad, participando, en la medida de sus posibilidades, en los ámbitos escolar, laboral, cultural, recreativo y económico”. En el numeral 32 “E”, relativo al derecho a la educación, se estipulaba que las leyes deberían prever “[...] mecanismos de participación democrática en todas las actividades escolares, como medio de formación ciudadana”. Advertimos cómo esa Ley ubicaba la escuela como el principal espacio de socialización de las personas menores de edad y a las niñas, niños y adolescentes como personas que se encuentran en preparación para el ejercicio de sus derechos en el futuro.

Transcurrirían 11 años sin grandes resultados de la aplicación de la ley que fue cuestionada por haber sido expedida por el Congreso de la Unión sin tener facultad expresa en la materia; hasta que en junio de 2011 tuvo lugar una de las reformas constitucionales más importantes del sistema jurídico mexicano: la reforma en materia de derechos humanos.⁹² Con ella se estableció en el artículo 1º que “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 Mexicanos sea parte, así como de las garantías para su protección”; asimismo, prohibió expresamente la discriminación por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese mismo artículo, la CPEUM dispone que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, y estableció nuevos parámetros interpretativos al estipular que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la misma y con los tratados internacionales, favoreciendo a las personas la protección más amplia (principio pro persona).

Algunos meses después se efectuó otra reforma al artículo 4º de la CPEUM para reformular los párrafos concernientes a los derechos de niñas, niños y adolescentes en los términos siguientes:⁹³

⁹² Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, <https://bit.ly/UacohE>

⁹³ Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2011, <https://bit.ly/2VAoxfJ>

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

No tenemos claro si lo que faltó a los constituyentes que efectuaron esa modificación fue técnica legislativa o voluntad para reconocer que las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos ya que, de una interpretación literal, parece que sólo se les concibe como receptores de protección que, eso sí, debe basarse en su interés superior.

En los términos en que está redactada, consideramos que esa disposición constitucional no configura un derecho fundamental, sino principios y garantías específicas de los derechos humanos en los casos en que sus titulares son niñas, niños y adolescentes. Ello en razón que la expresión “tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral” no constituye en el derecho positivo mexicano, al menos hasta el momento, un nuevo derecho subjetivo al “desarrollo integral” sino un listado de derechos fundamentales reconocidos para todas las personas pero que, en virtud de sus titulares específicos, ameritan un cumplimiento y protección diferenciada respecto a las personas adultas; de tal suerte que no existe una obligación genérica de las autoridades de proteger el desarrollo del niño, sino cada uno de sus derechos fundamentales, con el objetivo de que alcance su desarrollo integral.

Lo anterior se refuerza con el siguiente criterio de la SCJN en que se afirma que “(...) 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**” (énfasis añadido).⁹⁴

⁹⁴ SCJN, *Interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten sus intereses*, Tesis: P./J. 7/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, registro No. 2012592, Pleno, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 10, Jurisprudencia(Constitucional), <https://bit.ly/2YGfITU>

Desde luego, este argumento no hace nugatorio el carácter de titulares de derechos de niñas, niños y adolescentes, ya que podemos resolver esa carencia de precisión apartándonos del sentido literal del texto y recurriendo a la interpretación sistemática de los artículos 4º y 1º constitucionales y el contenido de la CDN, de los que podemos deducir que al igual que las demás personas, niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos humanos y, por tanto, las autoridades están obligadas a llevar a cabo todas las medidas para garantizar su cumplimiento y proveerles de protección.

Ahora bien, el artículo también estipula que las autoridades tienen la obligación de “velar y cumplir” el principio del interés superior del niño en todas sus decisiones y actuaciones, y de considerarlo como rector en el ciclo de las políticas públicas. Ambas constituyen normas de mandato a los poderes públicos, pero no reconocen derechos subjetivos que puedan ser exigidos por niñas, niños y adolescentes ante los tribunales. En todo caso, el interés superior tiene, en el orden jurídico mexicano, la naturaleza de principio constitucional que debe ser utilizado para interpretar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y servir como parámetro en la ponderación en caso de conflictos entre derechos; así lo confirman los siguientes criterios de la SCJN y los Tribunales de la Federación:

- El interés superior del menor constituye un principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionados con personas menores de edad.⁹⁵
- Ese principio implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad.⁹⁶
- Ni la CPEUM ni los instrumentos internacionales que reconocen derechos de los niños “[...] establecen la posibilidad de que [el interés superior] pueda constituir a favor del niño un derecho que no está demostrado [por ello] el promovente del amparo debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte a través del acto reclamado de forma personal y

⁹⁵ SCJN, *Interés superior del menor. Constituye un principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionados con menores*, Tesis: 1a. LXXXII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2008547, <https://bit.ly/2JLQEGK>

⁹⁶ SCJN, *Interés superior del menor como elemento de interpretación en el ámbito jurisdiccional*, Tesis: 1a. LXXXIII/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2008546, Primera Sala, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, p. 1397, Tesis Aislada(Constitucional), <https://bit.ly/2VP51RN>

directa; en consecuencia, el órgano jurisdiccional debe velar por la protección de los derechos del menor (sic) (...) siempre y cuando dichas prerrogativas estén acreditadas presuntivamente.⁹⁷

- “[...] el Juez no debe extender o hacer una generalización indebida del interés superior del niño y del principio pro persona, sino que el alcance de su aplicación deberá fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá, por sí mismo, implicar el reconocimiento de un derecho no probado ni la exclusión de los derechos de terceros”.⁹⁸

De esa forma, en el sistema jurídico mexicano no es viable aducir la violación genérica al interés superior del niño, sino que debe existir uno o varios derechos humanos (subjetivos) transgredidos para acceder a la tutela judicial. Hay que tomar en cuenta que, aun cuando el Comité de los Derechos del Niño ha interpretado que ese principio tiene una triple dimensión como principio, derecho y norma de procedimiento, la SCJN ha optado por una noción sino más restrictiva, si incompleta del mismo.

El enunciado relativo a que las políticas públicas dirigidas a la niñez deberán atender al principio de interés superior del niño, no señala expresamente la obligación de tomar en cuenta sus opiniones o participación, cuestión que podría subsanarse al interpretar que ese principio conforme a la CDN y las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño, obliga a escuchar y tomar en cuenta las opiniones de niñas, niños y adolescentes en todas las decisiones del Estado y sus órganos; sin embargo, considerando que tal principio no es reconocido por el derecho positivo ni por la jurisprudencia como un derecho subjetivo, significa que no habría posibilidad de impugnar una política que no hubiese considerado la opinión de ese grupo poblacional, o que hubiera valorado inadecuadamente su opinión.

⁹⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, *Interés superior del menor. No es sustento jurídico para conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, si no acredita de manera presuntiva la titularidad de un derecho subjetivo*, Tesis: I.5o.C.14 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2014048, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV p. 2724 Tesis Aislada (Constitucional, Común), <https://bit.ly/2VAs65y>

⁹⁸ Tribunales Colegiados de Circuito, *Interés superior de la niñez y principio pro persona. El alcance de la aplicación de ambos principios debe fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá, por sí mismo, implicar el reconocimiento de un derecho no probado, ni la exclusión de los derechos de terceros*, Tesis: XXVII. 3o.127 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2017248, Libro 55, junio de 2018, Tomo IV, p. 3075 Tesis Aislada (Constitucional), <https://bit.ly/2YHzu1h>

La última parte del artículo en comento sugiere que sólo los ascendientes, tutores y custodios son titulares de un derecho subjetivo de exigir el cumplimiento de los derechos de niñas y niños.

En suma, el artículo 4º de la CPEUM parece conceder razón a Alessandro Barata -con quien coincidimos plenamente- en el sentido que “En la lucha por los derechos de los niños, a la cual estamos asistiendo en América Latina y en Europa, ellos no son protagonistas, sino destinatarios de esos derechos”.⁹⁹

Como se observa, la CPEUM no reconoce en ese artículo el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes; sin embargo, una segunda posibilidad sería que pudiéramos derivarlo de otras disposiciones de esa norma. Veamos si ello es viable.

Los artículos 6º, 7º, 8º y 9º de la norma constitucional reconocen los derechos clásicos de libertad: libertad de expresión, acceso a la información, difusión de opiniones, derecho de petición y derecho de asociación y reunión. Todos se reconocen como derechos de la persona, ergo, derechos humanos; sin embargo, el 8º y 9º estipulan que sólo los ciudadanos podrán formular peticiones y asociarse cuando se trate de asuntos políticos del país; es decir, en concordancia con el artículo 34 de la CPEUM, las niñas, niños y adolescentes no están excluidos de los derechos de participación o reunión, pero éstos encuentran su límite cuando su ejercicio implique algún *asunto político*.

Ni la Constitución mexicana ni la jurisprudencia ofrecen mayores referencias sobre qué caracteriza a ese tipo de asuntos; sin embargo, en una interpretación sistemática de sus disposiciones, entenderíamos por tales los que se refieren al ejercicio de los derechos políticos a que aluden el artículo 35 de su texto en la parte conducente: votar, ser votado, iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Estimamos que esta restricción al derecho de las personas menores de edad tendría que someterse al análisis de proporcionalidad para determinar la pertinencia de su subsistencia en el texto constitucional. Sólo como una nota al margen, podemos decir que el límite de ese derecho para niñas, niños y adolescentes es el derecho de los ciudadanos a participar e involucrarse en los asuntos públicos, el cual constituye ciertamente un derecho subjetivo protegido en la máxima norma; sin embargo, sería discutible si la restricción atiende a un fin constitucionalmente válido; por ejemplo, si realmente contribuye a un mejor

⁹⁹ Barata, Alessandro, “*Infancia y Democracia*”, *op. cit.*, p. 97, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23878.pdf>

ejercicio de los derechos del ciudadano, o si se conserva en aras de garantizar el interés superior de la niñez, en cuyo caso, se tendría que efectuar el análisis de razonabilidad.

Al acudir a la jurisprudencia, encontramos un caso interesante que viene a colación sobre el concepto *asuntos políticos*. Se trata de la acción de inconstitucionalidad 19/2004¹⁰⁰ para combatir varias disposiciones de la *Ley de Participación Ciudadana* del entonces Distrito Federal, entre ellas, el artículo 75 cuyo texto preveía que la figura de *asambleas ciudadanas*, las cuales podrían ser integradas por los habitantes de las unidades territoriales de esa demarcación incluyendo personas menores de edad y extranjeros, quienes contarían con derecho a voz pero no a voto. Los promoventes de la acción alegaron que ello contravenía el artículo 9º de la Constitución pues conforme a su texto, sólo los ciudadanos mexicanos tienen derecho a asociarse o reunirse para deliberar sobre asuntos políticos del país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que esa disposición legal no era contraria a la CPEUM pues la limitación contenida en ella para los no-ciudadanos se refiere sólo a los asuntos políticos del país, y consideró que los temas que se tratan en las asambleas ciudadanas no tienen ese carácter, ya que éstas son “[...]instrumentos de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario y para la revisión y seguimiento de los planes y programas a desarrollarse [...]”. Asimismo, sostuvo que aún en el caso que esas organizaciones abordaran temas políticos, sus decisiones siempre quedarían en manos de ciudadanos (mayores de edad), ya que las niñas, niños y adolescentes y personas extranjeras sólo tendrían derecho a voz.¹⁰¹

De lo anterior, podemos deducir que el texto constitucional parte de una visión restringida donde se presupone que los “asuntos políticos” son los que conciernen al proceso de elección de gobernantes (mecanismo de la democracia representativa) y las consultas populares (intento de democracia directa), y da por hecho que éstos no son temas que incumban o afecten a la niñez.

Cabe entonces cuestionarse si en la definición de asuntos políticos queda fuera el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Si ello es cierto, estaríamos hablando de un sistema racional ajeno al juego de los intereses

¹⁰⁰ SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 19/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro No. 18889, Pleno Tomo XXI, Junio de 2005, p. 471, <https://bit.ly/30uo42t>

¹⁰¹ *Ídem*.

de diversos actores sociales; sino es así, entonces podemos entender que lograr colocar un tema en la agenda pública del Estado e incidir en las decisiones que sobre éste van a tomar los representantes de la voluntad popular tiene un fuerte carácter político que se manifiesta tanto a través de las vías institucionales como las no formales de participación.¹⁰²

Al revisar el artículo 26 "A" CPEUM párrafo primero encontramos que el Estado tiene la obligación de organizar "(...) un sistema de planeación **democrática** del desarrollo nacional (...) para la independencia y la democratización **política, social y cultural** de la nación" (énfasis añadido). El segundo y tercer párrafo de esa disposición precisan lo siguiente:

La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las **aspiraciones y demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...)

La ley facultará al **Ejecutivo** para que establezca los procedimientos de **participación y consulta popular** en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo (énfasis añadido).

Encontramos en ello una antinomia a nivel constitucional, ya que la CPEUM impone que el proceso de planeación, léase, el proceso de diseño, ejecución, implementación y evaluación de las políticas públicas, involucre a toda la sociedad, concepto que abarca la totalidad de habitantes del país y no sólo a los mayores de edad; empero, el mecanismo constitucional para la democratización de la planeación del desarrollo instituido por el constituyente, es la consulta popular, que conforme a lo que hemos analizado es un ejercicio al que sólo pueden acceder los ciudadanos; por lo que en los hechos, una tercera parte de la

¹⁰² Charles Lindblom considera que existen factores internos y externos a los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas que influyen en su comportamiento al momento de optar por una alternativa determinada, es decir, da por hecho que el proceso de formulación se ve influido "de origen" por criterios subjetivos inherentes a la condición humana de quienes toman decisiones, elementos con los que hay que saber lidiar para tomar decisiones más o menos satisfactorias. En ese sentido, Giandomenico Majone sostiene al realizar el análisis entre las alternativas de solución posibles a los problemas de la agenda pública, los intereses económicos, burocráticos y políticos limitan las opciones que se someten a revisión de los expertos, lo que implica partir desde una perspectiva con importantes sesgos. Ver MENY, Y., & THOENING, J.-C., *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 139 y MAJONE, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 2005, p. 72.

sociedad conformada por las personas menores de edad queda excluida. Esa situación, constituiría una postura opuesta al artículo 1º CPEUM que reconoce el principio de dignidad, que los Tribunales Federales han interpretado como “[...] un derecho humano a partir del cual se reconocen: [...] la paridad entre las personas, [...] la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones [por lo que] aquél es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente”.¹⁰³

Sobre esta dicotomía entre derechos fundamentales y derechos de los ciudadanos suscribimos la postura de Mónica González Contró al sostener que “Formalmente, hay ciertos derechos que se afirma corresponden a todas las personas, pero que efectivamente no son dirigidos a quienes son menores de edad [...] Así, tenemos una serie de exclusiones que tienen como consecuencia que en realidad no es posible afirmar que los derechos humanos corresponden a todas las personas y que el Estado de Derecho se satisface con el imperio de la ley.”¹⁰⁴

Recordemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21 establece que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; al respecto, Bobbio explica que ese instrumento fue un punto de llegada de un proceso histórico de sucesivas aproximaciones de lo diverso, o bien de sucesivas eliminaciones de discriminaciones entre personas que han hecho desaparecer poco a poco categorías parciales discriminatorias absorbiéndolas en una categoría general unificadora.¹⁰⁵ En ese sentido, estima que la Declaración y el ulterior desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha contribuido a eliminar discriminaciones histórico-sociales y jurídicas relevantes, empero, reconoce que la distinción universalmente aceptada entre niñas, niños y adolescentes y adultos, “[...] es todavía relevante y no se ve cómo y cuándo podrá ser superada”.¹⁰⁶

A continuación, analizaremos la configuración legal del derecho a la participación en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para determinar si el estándar de protección vigente contribuye al fin de su sistemática

¹⁰³ Tribunales Colegiados de Circuito, *Dignidad humana. Constituye un derecho fundamental que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente*, Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época registro No. 2016923, Tribunales Colegiados de Circuito Libro 54, mayo de 2018, Tomo III, p. 2548, Tesis Aislada (Constitucional), <https://bit.ly/2JN1YDI>

¹⁰⁴ GONZÁLEZ CONTRÓ, M., *La Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes: Génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México*, op. cit., p. 9.

¹⁰⁵ BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, op. cit., p. 47.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 50.

exclusión de la vida democrática, y particularmente, en el ciclo de las políticas públicas.

V. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Junto con la reforma al artículo 4º constitucional en 2011, también se añadió la fracción XXIX-P al artículo 73, mediante la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia de la federación, los estados y el entonces Distrito Federal¹⁰⁷ para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, lo cual posibilitó que en 2014, después de años de discusión con representantes de los sectores público, privado y social, el Poder Ejecutivo presentara una iniciativa para trámite preferente¹⁰⁸ de *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* que abrogó la mencionada Ley de Protección.

En la LGDNNA,¹⁰⁹ además del reconocimiento de un catálogo de derechos específicos de las personas menores de 18 años, se ordena a las autoridades federales, estatales y municipales la conformación de Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), los cuales son mecanismos encargados del el diseño y coordinación de políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia, y de aprobar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el

¹⁰⁷ Mediante *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016 cambió la naturaleza jurídica del Distrito Federal a la de entidad federativa, ahora denominada Ciudad de México, cuya Constitución Local entró en vigor el pasado 17 de septiembre 2018, Ver <https://bit.ly/2kFFas1> y <https://bit.ly/2GYe6MO>

¹⁰⁸ De acuerdo con al art. 71 CPEUM, la presentación de iniciativas para trámite preferente corresponde sólo al titular del Poder Ejecutivo.

¹⁰⁹ La ley referida es de carácter "general" en virtud de que sus disposiciones establecen el contenido mínimo que las leyes expedidas por las entidades federativas deben incluir, con el objetivo de que todas las niñas, niños y adolescentes del país gocen de idéntica protección con independencia de sus características particulares, cultura o idiosincrasia de las comunidades en las que viven. A la fecha, las 32 entidades federativas han expedido su Ley local de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (art. 125),¹¹⁰ entre otras atribuciones.

Los SIPINNA nacional y local no son un órgano del Estado mexicano, su naturaleza es similar a una comisión interinstitucional, pues en los tres niveles de Gobierno son coordinados por la persona titular del Poder Ejecutivo, y forman parte de ella diversas entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y niñas, niños y adolescentes. En el caso del SIPINNA Nacional, los representantes del Poder Legislativo y Judicial Federal sólo tienen el carácter de invitados permanentes (art. 52 LGDNNA).

La importancia de la LGDNNA estriba en que dota de fuerza coercitiva al modelo de comprensión y tratamiento de la niñez y adolescencia basado en derechos, principios y reglas que se derivan de la CDN, encaminadas a que la actuación de las autoridades y las personas adultas respete, cumpla y garantice sus derechos, teniendo como base las características particulares de la etapa en que se encuentran, y como meta su desarrollo integral. Reconoce expresamente, con fundamento en el artículo 1º de la CPEUM, que las personas menores de edad son sujetos de derechos, y establece obligaciones concretas para las familias, tutores, cuidadores, profesores, autoridades, personas servidoras públicas, y la sociedad en general, quienes son corresponsables de su cumplimiento

El artículo 2 de la LGDNNA señala que las autoridades deberán actuar de conformidad con los principios¹¹¹ en ella establecidos, por lo que estarán

¹¹⁰ El Sistema Nacional de Protección Integral está encabezado por la persona que ocupa el cargo de presidente de la república, mientras que los sistemas estatales y municipales se integran por la persona que se desempeña como gobernadora o gobernador o por quien preside el Gobierno municipal (respectivamente). En ambos casos, forman parte del SIPINNA las Secretarías de Estado, las Fiscalías Generales de Justicia, los organismos constitucionales autónomos (como el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la propia CNDH), y las organizaciones de la sociedad civil, mientras que serán invitados permanentes a las sesiones del Sistema Nacional de Protección Integral, los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, un representante del Poder Judicial de la Federación, así como representantes de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, las asociaciones de municipios, legalmente constituidas, quienes intervendrán con voz pero sin voto (art. 127).

¹¹¹ Los principios se encuentran en el artículo 6, son el interés superior de la niñez; II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales; III. La igualdad sustantiva; IV. La no discriminación; V. La inclusión; VI. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; VII. La participación; VIII. La interculturalidad; IX. La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; X. La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y

obligadas, entre otras cuestiones “Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez (...)” El primer problema que detectamos es el uso del concepto “asuntos de su incumbencia” ya que, si bien sigue la línea de “asuntos que le afectan” del artículo 12 de la CDN, nos adherimos al cuestionamiento realizado por Barata “Todos los temas sobre los que intervienen los adultos con sus decisiones y actuaciones afectan e interesan a los niños, ya sea de manera directa e inmediata, sea de manera indirecta. Y en realidad, ¿cuáles serían los asuntos que no les afectan?”.¹¹²

El numeral 13 de la LGDNNA enlista de forma enunciativa más no limitativa, 20 derechos específicos de ese grupo etario, entre los que se encuentran, el derecho de prioridad, a no ser discriminado, a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, a la libertad de expresión y de acceso a la información, al derecho de participación, y el derecho de asociación y reunión. Los artículos 71 a 74 reconocen y delimitan el contenido del derecho a la participación al tenor siguiente:

71. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

72. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a 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.

73. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar, a ser escuchados y tomados en cuenta en todos los procesos judiciales y de procuración de justicia donde se diriman controversias que les afectan, en los términos señalados por el Capítulo Décimo Octavo.¹¹³

culturales; XI. La autonomía progresiva; XII. El principio pro persona; XIII. El acceso a una vida libre de violencia, y XIV. La accesibilidad.

¹¹² BARATA, A., *Infancia y Democracia, op. cit.*, p. 103

¹¹³ Se refiere al Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso.

74. Niñas, niños y adolescentes también tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales, en los tres órdenes de Gobierno, les informen de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud.

Observamos que de nueva cuenta se alude al concepto “asuntos de su interés” que asume *a priori* que hay situaciones sobre los que niñas y niños no querrían o no deben expresar su opinión, circunstancia que genera un amplio margen de discrecionalidad al momento de determinar en qué casos sí y en cuáles no, será necesario escucharlos.

La segunda cuestión relevante es que conforme al artículo 72, los órganos del Estado deben garantizar la participación “permanente y activa” de las personas menores de edad. El primero de esos requisitos es un concepto temporal que puede prestarse a múltiples interpretaciones: puede significar que se requiere la presencia diaria de las niñas y niños en las oficinas gubernamentales, que basta con que cada año se realice un ejercicio de participación, o que cada semana se realice la sesión de un consejo de niñas y niños. Por lo que hace al requisito de participación “activa” observamos que se trata de un criterio cualitativo que alude a la forma cómo debe ser ejercido el derecho que no cuenta con una definición en el derecho positivo ni la jurisprudencia,¹¹⁴ por lo que, aunque puede ser argumentado desde el desarrollo doctrinal de la noción de *ciudadanía activa*, para ser aplicable tendría que desarrollarse una normativa adecuada que defina que se entiende por esa cualidad.

En el artículo 116 fracción XVIII de la Ley General, se reitera que las autoridades federales y locales tendrán competencia concurrente para disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en los procesos de toma de decisiones que se lleven a cabo en los ámbitos ya mencionados; en igual sentido, los artículos 125 fracciones III y XI, y 137 fracción VI y XIV, refieren que los SIPINNA federal y locales deberán “Garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos humanos”, y “Garantizar la participación directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en **los procesos de elaboración de**

¹¹⁴ Se localizó un criterio de los tribunales federales que utiliza el término “participación activa” vinculada al derecho de petición, sin embargo, no define qué se entiende por tal. Ref. Tribunales Colegiados de Circuito, *Derecho de petición. El efecto de la concesión del amparo en un juicio en el que se examinó su violación, no puede quedar en la simple exigencia de una respuesta, sino que requiere que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada (legislación vigente a partir del 3 de abril de 2013)*, Tesis: XVI.1o.A.20 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2006825, Libro 7, junio de 2014, Tomo II, p. 1672, Tesis Aislada (Constitucional, Común), <https://bit.ly/2VOXeTV>

programas y políticas para la garantía y protección integral de sus derechos” (énfasis añadido).

Los SIPINNA cuentan con un órgano denominado *Secretaría Ejecutiva*, la cual, conforme al primer párrafo del artículo 6 del Reglamento de la LGDNNA¹¹⁵ debe implementar acciones para procurar la participación de niñas, niños y adolescentes en la definición e instrumentación de políticas públicas destinadas a garantizar sus derechos; para ello, el segundo párrafo de esa disposición establece que la Secretaría “[...] a través de su página electrónica, promoverá consultas públicas y periódicas, con el sector público, social y privado, así como **mecanismos universales, representativos y permanentes de participación en los diferentes entornos** en los que se desarrollan las niñas, niños y adolescentes de manera cotidiana” (énfasis añadido).

Ahora bien, el artículo 27 de esa norma estipula que el SIPINNA Nacional debe elaborar el anteproyecto de Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual deberá contener por lo menos, entre otras cuestiones, los mecanismos de participación de las personas menores de edad en su planeación, elaboración y ejecución; mientras que el artículo 31 fracción V dispone que las políticas y programas en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben contemplar, al menos, los mecanismos para la participación de esa población.

Pensamos que el reconocimiento y desarrollo del derecho a la participación en la LGDNNA y su Reglamento representa un avance importante para el acceso de niñas, niños y adolescentes al ámbito público y la democracia deliberativa, ya que por primera vez se impone a las autoridades la obligación de crear mecanismos idóneos para que esa población pueda involucrarse en los procesos de toma de decisiones de la Administración Pública. Su configuración amplía el derecho reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño cuyo artículo 12 se enfoca a la participación en casos individuales y concretos en procedimientos jurisdiccionales y administrativos, y conlleva la necesidad de armonizar la normativa de las entidades federativas a efecto que se eliminen disposiciones que pudieran ser contrarias a ella o que impusieran mayores restricciones a su ejercicio.

Como aspectos criticables, podemos señalar el uso de algunos conceptos indeterminados que pueden ser interpretados por las autoridades de muy distintas maneras, generando disparidad en la frecuencia, metodología y calidad

¹¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf

de los ejercicios de participación. De igual forma, observamos que, aunque el artículo 72 establece en términos amplios que las personas menores de edad podrán participar en la toma de decisiones en diversos ámbitos, el resto de disposiciones de la norma y su reglamento acaban reduciendo su ámbito material de aplicación a las políticas y programas dirigidos a la *garantía y protección de sus derechos* lo cual puede derivar en que muchas instituciones nieguen ser competentes para el diseño e instrumentación de estrategias y acciones dirigidas a ese sector poblacional, quedando a su arbitrio la garantía de ese derecho en particular.

Por ejemplo, en el *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017, Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*, se refiere que diversas autoridades federales y estatales negaron ser competentes para atender las recomendaciones del Ombudsperson para la atención de problemas que afectan a esa población, a pesar que diversa normatividad les otorgaba atribuciones en la materia.¹¹⁶

En este punto, traemos a colación la crítica que formula Mary Beloff a la forma que se ha legislado en el continente Americano en materia de derechos de la niñez, pues considera que “Se aprueban los tratados y se modifican las leyes; pero las leyes no mejoran ni desarrollan las cláusulas convencionales; peor aún, tampoco contienen mecanismos de exigibilidad”.¹¹⁷

Un aspecto importante que omite la LGDNNA es la participación de las personas menores de edad en la ejecución y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de las políticas públicas, aspecto que junto con “[...] otros mecanismos como la transparencia y el acceso a la información, dota de capacidades a gobernantes y gobernados para el pleno ejercicio de derechos democráticos”.¹¹⁸

El derecho a la participación de la LGDNNA no tiene carácter de derecho fundamental al encontrarse regulado en una ley de rango inferior a la CPEUM; y

¹¹⁶ CNDH, *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017, Tomo I. Niñas, niños y adolescentes, op. cit.*, pp. 146, 155, 162, 165, 318.

¹¹⁷ BELOFF, M., “*Reforma Legal y Derechos Económicos y Sociales de los Niños. Las paradojas de la ciudadanía*”, Presentación en el IV Séminaire “Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d’ Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec, 25/11/2005, bajo el título “Les droits sociaux et économiques des enfants: les paradoxes de la souveraineté”, p. 81, <https://bit.ly/2Hpqt70>

¹¹⁸ GRIS LEGORRETA, P., “*La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas*”, en Trimestre Fiscal, No. 99, México, 2012, p. 192.

aunque podemos afirmar que reconoce un derecho subjetivo a la participación a las niñas, niños y adolescentes, carece de la protección de que gozan aquellos incluidos en la norma suprema, de tal suerte que, por ahora, no habría posibilidades de obligar al legislador federal a que elabore una norma que regule su desarrollo en estricto apego a los estándares constitucionales y convencionales, ya que al no tener un contenido esencial mínimo e inmodificable que sí tienen los derechos fundamentales, podría configurarlo agregando o restando elementos de acuerdo a los intereses y presiones políticas en un momento determinado, ni tampoco podría reclamarse una violación al mismo a través de la garantía de protección constitucional directa de los Derechos Humanos, que en México es el juicio de amparo.¹¹⁹

Esa situación también impide que pueda imponerse a los poderes públicos del Estado mexicano la obligación de constituir las garantías institucionales adecuadas para salvaguardar el cumplimiento y garantía de ese derecho, cómo si sucede en el caso de los derechos político electorales de los ciudadanos, a través de la institución electoral.

Otra consecuencia importante es que, debido al régimen federal del Estado mexicano que confiere autonomía a las entidades federativas, los legisladores estatales no estarían obligados a que las normas que expidan respeten el contenido del derecho de niñas, niños y adolescentes a participar sino que, en caso de reconocerlo, podrían configurarlo de manera diversa, de acuerdo a su propia interpretación, idiosincrasia y costumbres, situación que eventualmente, derivaría en distintos niveles de protección del derecho dependiendo del lugar de residencia de la persona menor de edad, lo que desde luego es contrario al principio de universalidad de los derechos.

Aunque la LGDNNA establezca disposiciones identificadas como derechos, debemos tener en cuenta lo que Norberto Bobbio señala respecto a que el lenguaje de los derechos es utilizado con frecuencia de forma retórica ya que, por ejemplo “Nada prohíbe que se use el mismo término para indicar los derechos solamente proclamados en una declaración (...) y aquéllos eficazmente protegidos en un ordenamiento jurídico inspirado en los principios del constitucionalismo ¡Pero entre los unos y las otras hay una buena diferencia!”.¹²⁰

En un comparativo de la LGDNNA con la *Ley de Los Derechos y La Atención Al Menor*¹²¹ de Andalucía, España, encontramos diferencias abismales, ya que en

¹¹⁹ art. 107 CPEUM.

¹²⁰ BOBBIO, N., “*El tiempo de los derechos*”, *op. cit.*, p. 21.

¹²¹ PRESIDENCIA, *Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor*, Boletín número 53 de 12/5/1998, <https://www.juntadeandalucia.es/boja/1998/53/3>

ésta última se establece como un principio “El reconocimiento de la capacidad del menor para participar activamente en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática, así como para conocer la realidad que vive, descubrir los problemas que más le afectan y aportar soluciones a los mismos” (art. 3); y se establecen órganos de participación de la niñez denominados Consejo Regional y Consejos Provinciales de la Infancia, que son “[...] órganos colegiados de participación y coordinación de las instituciones públicas y privadas, incluidas las integradas por menores para el asesoramiento, planificación y seguimiento de la aplicación de los derechos infantiles” (Disposición adicional Quinta); lo cual refleja, desde nuestro punto de vista, un compromiso real con el cumplimiento de los derechos de la niñez y por involucrar a niñas, niños y adolescentes como ciudadanos activos en aras del fortalecimiento de la democracia.

Sobre la calidad de las leyes de infancia, Francisco Cajiao opina que “[...] la legislación sigue siendo tímida en explicitar derechos, formas específicas y espacios institucionales en los cuales los niños y los jóvenes deban ejercer su derecho a ser ciudadanos plenos (...) el mundo adulto no termina de abrir sus puertas para que las nuevas generaciones adquieran espacios de poder social, sino que más bien se opta por mantenerlos segregados en una especie de adolescencia prolongada e irresponsable con respecto al destino común”.¹²²

En el siguiente apartado abordaremos algunos ejemplos de países que han elevado el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes a rango constitucional, con el objetivo de tener un panorama que nos permita dilucidar si ese paso sería viable en el caso de la CPEUM.

VI. ¿ES POSIBLE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES?

En América Latina, las Constituciones de Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, reconocen el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos públicos, con algunas diferencias entre sí.

¹²² CAJIAO, F., “Niños y jóvenes como ciudadanos de pleno derecho”, en UNICEF, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Actas del Seminario, Bogotá 7-8 diciembre, Colombia, 1998, p. 30.

La Constitución Política de Colombia¹²³ reconoce en su artículo 44 que “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...)”. Enseguida, el numeral 45 establece que:

El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Aunque se aprecia una distinción etaria como requisito para la participación y se limita la misma a los órganos competentes en materia de juventud, consideramos positivo el hecho de que se incluya como una norma de rango constitucional, ya que ello ha permitido el desarrollo de diversos precedentes, como el siguiente sobre las dificultades del ejercicio a la participación entre adolescentes víctimas de desplazamiento forzado:¹²⁴

DESPLAZAMIENTO FORZADO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES- Ejercicio del derecho a la participación y organización

La participación de los menores de edad en situación de desplazamiento en la formulación de la política pública y la adopción de decisiones que les atañen directamente se ve dificultada por la escasa importancia que se le otorga a sus voces y opiniones; en la percepción de los menores de edad, particularmente los adolescentes, o bien no se les toma en cuenta en absoluto para la adopción de determinaciones trascendentales para sus vidas, o bien se les oye de manera formal, sin tomarlos en serio. Por otra parte, la organización de los jóvenes para propender con iniciativas propias hacia la resolución de los problemas que los aquejan, y de los que afectan a sus comunidades, se ve seriamente obstaculizada por varios factores concurrentes: la inseguridad de los lugares de asentamiento, las amenazas a niños y adolescentes que participan en actividades comunitarias, cívicas, sociales o escolares, y la falta de apoyo de parte de las autoridades y la sociedad a sus formas propias de organización. Según perciben los mismos adolescentes, sus formas organizativas son invisibles incluso para las

¹²³ Constitución Política de Colombia, texto actualizado con los Actos Legislativos a 2016, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

¹²⁴Corte Constitucional Colombiana, Auto 251/08, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/A251-08.htm>

organizaciones de la población desplazada. A este respecto también juega un rol causal central la desinformación de los adolescentes sobre su derecho fundamental a la participación, su contenido específico y los medios para ejercerlo plenamente.

El artículo 58 de la Constitución del Estado de Bolivia¹²⁵ reconoce que “Las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones”; mientras que el artículo 59, fracción V. mandata que “El Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley”. De nueva cuenta apreciamos una diferenciación etaria que delata la tendencia a establecer, de una u otra manera, una frontera a la participación abierta a todas las niñas y niños.

De manera más general, el artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador¹²⁶ reconoce que niñas, niños y adolescentes tienen derecho al desarrollo integral “[...] entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad”, mientras que el numeral 45 contempla, entre otros, los derechos a la participación social y a ser consultados en los asuntos que les afecten. Además, mandata al Estado a garantizar su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas. En ese caso, sí podemos afirmar que existe un derecho subjetivo al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes que ameritaría un desarrollo legislativo exhaustivo sobre los mecanismos para su garantía; de igual forma, se eleva a rango constitucional el derecho a la participación social.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela reconoce en su artículo 78 que las personas menores de edad son “[...] sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República [...] El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa, y un ente

¹²⁵Constitución Política del Estado de Bolivia, https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

¹²⁶ Asamblea Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>

rector nacional dirigirá las políticas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes”.¹²⁷

Sin duda este hallazgo representó una sorpresa para nosotros en términos de desarrollo constitucional, ya que, desde nuestro parecer, logra un balance adecuado entre titularidad de derechos, autonomía progresiva y ejercicio de los derechos de participación, de manera que no se excluye a niñas, niños y adolescentes por el simple hecho de tener determinada edad, sino que propone un ejercicio modulado o diferenciado de incorporación a la participación, que responde a los objetivos de la CDN. Además, destaca el establecimiento de un órgano rector para el desarrollo de políticas públicas para la protección de ese sector poblacional, y para no dejar lugar a recovecos constriñe a los tres poderes públicos al respeto irrestricto de su condición de sujetos plenos de derechos.

Si bien puede ser discutible que se trate de un país que en los hechos es calificado de antidemocrático, en este trabajo sólo nos ceñimos a analizar la configuración normativa, el deber ser de los derechos fundamentales, cuestión aparte de su mayor o menor cumplimiento fáctico.

Las constituciones referidas en el presente apartado ofrecen una excelente referencia para México en términos de cómo se podría articular una reforma constitucional para procurar una mejor protección de los derechos de la niñez y adolescencia, y específicamente del derecho a la participación de las personas menores de edad en los asuntos públicos, fundado en el reconocimiento pleno de su carácter de sujetos de derechos. En todo caso, nos parece que ello podría considerarse como una tendencia a incorporar no sólo un principio o unos cuantos derechos de la CDN en el texto de la norma fundamental, sino que en Latinoamérica parece que la constitucionalización resulta una opción viable para la mejor protección de las niñas, niños y adolescentes.

Sobre esa cuestión, en 2016 se llevó a cabo el Encuentro *Participación de la Infancia y la adolescencia en Políticas Públicas, organizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), acompañado por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y adolescentes (IIN)*, cuyo resultado fue la emisión de una serie de recomendaciones a los Estados del continente para potenciar la participación de ese grupo etario, entre las que destacamos:

- Garantizar que los niños, niñas y adolescentes estén informados/as en materia de políticas públicas, implementando espacios para su difusión, definiendo de forma clara, concreta y entendible los momentos del ciclo

¹²⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html

de las Políticas Públicas y generando espacios de corresponsabilidad de los Estados y la sociedad.

- Garantizar la participación de niños, niñas y adolescentes participen en la evaluación de las políticas públicas, y que queden documentos de las evaluaciones y sirvan de insumo para posteriores diseños.
- Rendir cuentas a niños, niñas y adolescentes sobre las formas concretas de su participación efectiva en el ciclo de las políticas públicas.
- Consultar a los niños, niñas y adolescentes sobre las estrategias, el modelo educativo, currículo y metodologías a implementar en los centros educativos.
- Generar y promover procesos de sensibilización en la comunidad que faciliten la participación de niños, niñas y adolescentes.

Europa también se ha mostrado interesada en proteger de manera más específica el derecho de protección, pues en marzo de 2012, el Consejo de Ministros de la Unión Europea emitió la recomendación *CM/Rec(2012)2 sobre la participación de los niños y jóvenes menores de 18 años*, en cuyo apéndice establece que las personas menores de edad en lo individual o grupos de ellas, tienen derecho a los medios, el espacio, la oportunidad y, de ser necesario, el apoyo para expresar libremente sus opiniones, ser escuchados y contribuir a la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan, teniendo en cuenta su edad y madurez.¹²⁸ Entre las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros figuran, garantizar que todos los niños y jóvenes puedan ejercer su derecho a ser escuchados, a ser tomados en serio, a participar en la toma de decisiones en todos los asuntos que les incumben, y que sus opiniones se valoren de acuerdo con su edad y madurez. En la Sección III de ese documento, se enlistan algunas medidas que deben implementar los Estados para proteger el derecho de niños y jóvenes a participar, entre ellas:¹²⁹

- Proporcionar la mayor protección legal posible a ese derecho, incluyendo su incorporación a sus constituciones, leyes y reglamentos.

¹²⁸ Adoptada por el Comité de Ministros el 28 de marzo de 2012 en la 1138ª reunión de los Ministros Diputados, p. 6, traducción propia, <https://rm.coe.int/168046c478>

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 7-8.

- Realizar revisiones periódicas para verificar en qué medida sus opiniones son escuchadas y tomadas con seriedad en la elaboración de leyes, políticas y prácticas administrativas.
- Garantizar, en caso de violación a ese derecho, una reparación efectiva a través de procedimientos amigables para presentar quejas administrativas e iniciar procedimientos judiciales.
- Salvaguardar el derecho a la participación de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, entre ellos, los niños separados de sus padres, los grupos minoritarios, y quienes viven en instituciones estatales.
- Trabajar coordinadamente para impulsar la participación y asegurar que sus opiniones se incorporen en el trabajo de las instituciones y procesos de toma de decisiones y políticas.

Lo anterior refuerza los señalamientos de Sara Oviedo respecto a que “[...] el derecho básico y fundamental a la participación de las niñas, niños y adolescentes se vuelve un factor indispensable para la conformación de condiciones necesarias para la obtención de desarrollo. Es deber reconocer que la participación no sólo es este factor de entrada para otros derechos, sino representa un fin en sí mismo, un derecho que aporta sentido al cumplimiento del nuevo contrato social que observa a la niñez como “sujeto de derecho”.¹³⁰

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En México, el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes es un derecho subjetivo reconocido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que carece del carácter de derecho fundamental y, por tanto, de un nivel adecuado de protección que permita incorporar a ese sector poblacional

¹³⁰ OVIEDO, S., *“Participación y ciudadanía como derechos básicos para la infancia y la adolescencia”*; palabras pronunciadas en su carácter de Presidenta del Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes en ocasión de su 80º aniversario en 2007, p.1, <http://www.iin.oea.org/IIN/cad/Participacion/pdf/Ponencia%20Participaci%C3%B3n%20y%20ciudadan%C3%ADa,%20Sara%20Oviedo.pdf>

a las decisiones que se adoptan en el ámbito público, particularmente, en el ciclo de las políticas públicas.

Su configuración legal ocasiona que el estándar de protección sea menos estricto que los derechos de participación política que se le reconocen a las personas mayores de edad en su carácter de ciudadanos, lo cual representa una situación de discriminación por razones de edad que contraviene lo establecido en el artículo 1º de la CPEUM y los principios de igualdad y democracia que sustentan al Estado mexicano.

La oposición al reconocimiento de que niñas, niños y adolescentes pueden ser considerados ciudadanos se basa principalmente en las construcciones sociales sobre lo que significa la niñez y adolescencia en la sociedad mexicana, las cuales reflejan que las personas adultas se muestran mayormente preocupadas por controlar el comportamiento de las personas menores de edad en aras de una supuesta protección.

En ese sentido, consideramos que el requisito de tener 18 años para ser reconocido como ciudadano es también un estatus de privilegio que resulta incompatible con las normas sobre Derechos Humanos contenidos en la CPEUM y los tratados internacionales ratificados por México, incluso, se observa una antinomia en el texto constitucional entre la necesidad de que la planeación democrática involucre a toda la sociedad y el hecho que las consultas populares para tal efecto se constriñan sólo a las personas menores de edad. Lo anterior es relevante ya que las omisiones y contradicciones legislativas pueden tener un efecto perjudicial para la vida democrática y perpetuar la exclusión de diversos grupos poblacionales.

En México existe una necesidad ingente de reconocer a nivel constitucional el carácter de sujetos de derechos de niñas, niños y adolescentes, y aunque al principio podría considerarse como una pérdida de generalidad de la norma suprema, es importante tener en cuenta que la tendencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es a proteger a las personas en su individualidad para impedir que las diferencias entre ellas se conviertan en barreras para el acceso igualitario a sus derechos. Así por ejemplo Bobbio indica que “Los derechos del niño se consideran como *ius singulare* respecto a un *ius commune*; la importancia que se les da a través de [la CDN] deriva de un proceso de especificación de lo genérico, en el cual se realiza el respeto de la máxima *suum cuique tribuere*”.¹³¹

¹³¹ BOBBIO, N. “*El tiempo de los derechos*”, *op. cit.*, p. 72.

La LGDNNA es un avance importante hacia el reconocimiento de la capacidad de niñas, niños y adolescentes para tomar parte en los asuntos públicos, sin embargo, estimamos que elevar el derecho a la participación a rango constitucional obligaría a los poderes legislativos federal y local a trabajar en un desarrollo normativo pormenorizado que garantizara una protección idéntica de ese derecho a nivel nacional, garantizando certeza jurídica y llegando a todos los ámbitos del actuar estatal; de manera que como lo señala Pedro Salazar "(...) el Estado debe estar incondicionalmente obligado [a los derechos fundamentales] sin tener autoridad para oponer consideraciones territoriales o idiosincrásicas particulares";¹³² y asimismo, debe garantizarse que "(...) el sistema federal no se convierta en un pretexto para romper con el principio de igualdad ante la ley en materia de Derechos Humanos. Las garantías de estos derechos deben ser uniformes en todo el territorio nacional y no pueden ser objeto de distorsiones supuestamente justificadas en la libertad de configuración legislativa por parte de las entidades federativas".¹³³

De suceder esto, el constituyente y el legislador tendrían que tomar necesariamente en cuenta, la necesidad de replantear la noción de democracia que adopta la CPEUM, de manera que se busque su fortalecimiento no sólo a través de las decisiones de las mayorías, sino donde la calidad de la misma pueda ser evaluada a nivel comunitario, estatal y federal, con base en el involucramiento de todos los gobernados en los asuntos públicos.

A nivel internacional, se advierte una tendencia a la constitucionalización del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en una amplia dimensión que abarque no sólo el derecho de ser escuchado y ser tomado en cuenta en procesos administrativos o jurisdiccionales individuales sino a nivel colectivo en los asuntos que competen a la Administración Pública, no sólo en aquéllas políticas dirigidas a la niñez sino en toda la gestión pública, para de esa forma establecer un diálogo permanente y la deliberación pública que posibilite una nueva organización social a manera de la que Bernard Crick propone como una de tipo pluralista donde se reconoce que vivir juntos "(...) implica negociación y conciliación de intereses 'naturalmente diferentes' y que 'normalmente es mejor conciliar diferentes intereses que coaccionarlos y oprimirlos perpetuamente".¹³⁴

Es válido cuestionar, como lo hace Mary Beloff, si la mejora de las normas puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia en el

¹³² SALAZAR UGARTE, P., "*Camino a la democracia*", *op. cit.*, p. 196.

¹³³ *Ibidem*, p. 201.

¹³⁴ CRICK, B., "*Meditation on democracy, politics and citizenship*", citado por BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p. 188.

continente; su respuesta es afirmativa, y sostiene que pesar que en muchos países las normas suelen tener una "(...) baja incidencia en la transformación de la realidad concreta está convencida de que "(...) una legalidad adecuada (buenas leyes y/o mejor jurisprudencia) es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los niños".¹³⁵

Desde nuestra perspectiva, consideramos que para mejorar la protección y acercarnos al cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México es necesario:

- Reformular el artículo 4º de la CPEUM a efecto que se reconozca a niñas, niños y adolescentes expresamente como sujetos de derechos, con capacidad como agentes sociales de cambio, y donde se establezcan normas de mandato a todas las autoridades para cumplir con todos los principios y derechos de la CDN.
- Reconocer la condición de ciudadano a niñas, niños y adolescentes, sin que eso implique necesariamente abrir el voto en procesos electorales, sino más bien, se propone una modulación del ejercicio de los derechos y los deberes que de la misma se derivan, atendiendo a la autonomía progresiva de las personas menores de edad.
- Reconocer en la CPEUM el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos públicos del país, dentro de los que se incluyan expresamente, los procesos de elaboración de leyes, asuntos políticos, consultas populares para la elaboración y diseño de políticas públicas, programas sociales, la gestión y servicios por parte de los particulares, así como un derecho subjetivo a la participación en los mecanismos para la evaluación, seguimiento, ejecución y rendición de cuentas de la actividad estatal con la consecuente obligación del legislador de configurar en las leyes su contenido y alcance.
- A partir de ello, elaborar una Ley General de Participación de Niñas, niños y Adolescentes en que se desarrollen las garantías institucionales necesarias para asegurar que todas las autoridades consideren la opinión de niñas, niños y adolescentes en sus procesos de toma de decisiones que involucren al resto de los ciudadanos. En esa norma, deberán considerarse medidas para la educación en y para los Derechos Humanos,

¹³⁵ BELOFF, M., "Reforma Legal y Derechos Económicos y Sociales de los Niños. Las paradojas de la ciudadanía", *op. cit.*, p. 74, pie de página.

a efecto que las personas menores de edad se apropien de sus derechos, conozcan su valor como integrantes de la sociedad

A la manera de Norberto Bobbio, sabemos “Que alcanzar estos ideales esté próximo o lejano no podemos preverlo [pero] Está en nuestro poder aportar nuestra piedra, por pequeña que sea, a la construcción del gran edificio”.¹³⁶

¹³⁶ BOBBIO, N., “*El tiempo de los derechos*”, *op. cit.*, p. 52.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA SÁNCHEZ, A. y HERNÁNDEZ POLANCO, J.R., “*Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*”, en AYALA SÁNCHEZ, A., Coordinador, *Nuevas Avenidas de la Democracia*, Contemporánea, Serie Doctrina Jurídica No. 707, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, <https://bit.ly/2luDXgf>

BARATA, A., “*Infancia y Democracia*”, en GONZÁLEZ OVIEDO, M., VARGAS ULATE, E., compiladores, *Derechos de la Niñez y Adolescencia. Antología*, CONAMAJ, escuela judicial, UNICEF, Costa Rica, 2001, p. 98, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23878.pdf>

BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

BELOFF, M., *Reforma Legal y Derechos Económicos y Sociales de los Niños. Las paradojas de la ciudadanía*, Presentación en el IV Séminaire “Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d’Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec, 25/11/2005, bajo el título “Les droits sociaux et économiques des enfants: les paradoxes de la souveraineté”, p. 81, <https://bit.ly/2Hpqt70>

BOBBIO, N., *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, p. 49.

BUAIZ VALERA, Y. E., *Institucionalidad y políticas públicas para la niñez y adolescencia*, Conferencia dictada en el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescentes, celebrado del 22 al 25 de septiembre de 2009, Instituto Interamericano de la Niña, el Niño y Adolescentes, p. 2 a pie de página, 9 y 10.

CAJIAO, F., “*Niños y jóvenes como ciudadanos de pleno derecho*”, en UNICEF, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Actas del Seminario, Bogotá 7-8 diciembre, Colombia, 1998.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria*, año 1, número 2, 17 de febrero 2017, <https://bit.ly/2kROcze>

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Anuncia Osuna Carranco que en diciembre próximo se llevará a cabo el Parlamento Mexicano de la Juventud en la Cámara de Diputados*, nota 7965, 4 octubre 2017, <https://bit.ly/2yZmZBR>

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Se realizará Segundo Parlamento Juvenil de México 2018, del 8 al 13 de julio en San Lázaro*, boletín 5093, 15 marzo 2018, <https://bit.ly/2w9NiFm>

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Convocatoria Parlamento Juvenil* [video], 24 octubre 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=pb2HaquQgX8>

CAMPO Y CERVERA, I., REY PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ PALOP, M.E., editores, *Desafíos Actuales de los Derechos Humanos: Reflexiones sobre el derecho a la paz*, Dykinson, Madrid, 2006.

CANAL DEL CONGRESO, *Segundo Parlamento Mexicano de la Juventud* [video], 9 julio 2018, <https://bit.ly/2L3xEBi>

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIV LEGISLATURA, *Jóvenes pueden tomar riendas del país con capacidad y profundo amor por México: diputada Arroyo Bello*, boletín 5606, 12 de julio, México, 2018, <https://bit.ly/2mllMQB>

CÁRDENAS GRACIA, J., *La argumentación como derecho*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 210, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, preámbulo, p. 2, <https://bit.ly/2uJ4AJO>

CNDH, *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017, Tomo I. Niñas, niños y adolescentes*, México, 2018, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/NNA-PUDH-CNDH.pdf>

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General No. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7, noviembre de 2005, párrafo 4, <https://uni.cf/2FAmfck>

CONEVAL, *Medición de la Pobreza a nivel nacional 2016*, <https://bit.ly/2p0vs3E>
Congreso de la Unión, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

CORONA CARAVEO, Y., *“Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez”*, en *Política, Poder y Ciudadanía*, Anuario de Investigación 2006, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, <https://bit.ly/2JtmatD>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, pp. 34, 35 y 38,
<https://bit.ly/1itZ6pf>

DE LA TORRE, C., *Populist Redemption and the Unfinished Democratización of Latin America*, citado por Ortiz Sandoval, Luis, *Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición*, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 13, No. 28, julio-diciembre, 2006, México, FLACSO,
<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v13n28/v13n28a10.pdf>

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, volumen VII, México, Miquel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000,
<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/DerPM/VOL7.pdf>

ESCOBAR ROCA, G., *“Concepto de Democracia”*, material del Máster en Derechos Humanos y Democracia en Iberoamérica, España, Universidad de Alcalá, 2018.

FERRAJOLI, L., *“Derechos y garantías. La Ley del más débil”*, Trotta, Madrid, sexta edición 2009.

FIGUEROA GRENETT, C., *“¿Ciudadanía de la Niñez? Hallazgos de investigación sobre el movimiento por una cultura de derechos de la niñez y adolescencia en Chile”*, en *Última Década*, número 45, diciembre, Centro de Estudios Sociales, Valparaíso, 2016.

FUENTES ALCALÁ, M.L.; GONZÁLEZ CONTRÓ, M.; PADRÓN INNAMORATO, F.; TAPIA NAVA, E., *“Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes”*, colección

Los mexicanos vistos por sí mismos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, pp. 135-136, <https://bit.ly/2EkYAen>

GANTÚS, F. y SALMERÓN, A., “*Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX*”, en *Historia y Memoria*, Núm. 14, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 2017, p. 32,
<http://www.redalyc.org/pdf/3251/325149932002.pdf>

GONZÁLEZ CONTRÓ, M., “*La Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes: Génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México*”, Instituto Belisario Domínguez, México, Senado de la República.

GRIS LEGORRETA, P., “*La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas*”, en *Trimestre Fiscal*, No. 99, México, 2012.

GRUPO DE ECONOMISTAS ASOCIADOS, INVESTIGACIONES SOCIALES APLICADAS, “*México: política, sociedad y cambio –Escenarios– Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2018*”, México, pp. 123, 124, <https://bit.ly/2GSjLEB>

HEVIA, F.; VERGARA-LOPE, S. y ÁVILA LANDA, H., “*Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 38, julio-diciembre, FLACSO, México, 2011, pp. 67 y 80, <https://bit.ly/2HrkQFn>

Instituto Nacional Electoral, *Consulta Infantil y Juvenil 1997*, <https://www.ine.mx/consulta-infantil-juvenil-1997/>

Instituto Nacional Electoral, *Consulta Infantil y Juvenil 1997. Informe Final*, México, p. 2 https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/11/ClyJ97_InformeFinal.pdf

JIMÉNEZ GARCÍA, J. F., “*El derecho del menor*”, Serie Estudios Jurídicos No. 207, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

J. OLVERA, A., “*La participación ciudadana y sus retos en México, Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*”, Secretaría de Gobernación, México 2009, <https://bit.ly/2i5gjxq>

LANSDOWN, G., “*The evolving capacities of the child*”, UNICEF, Save The Children, Italia, 2005, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>

LAU JAIVEN, A. y RODRÍGUEZ BRAVO, R., “*El sufragio femenino y la Constitución de 1917*”. Una revisión, en *Política y Cultura*, Núm. 48, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2017, p. 58, <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n48/0188-7742-polcul-48-00057.pdf>

MENY, Y., & THOENING, J.-C., “*Las políticas públicas*”, Ariel, Barcelona, 1992.

ONU, *Persiste el matrimonio infantil en 6 Estados de México, alerta la ONU*, México, 2017, <https://bit.ly/2xzfGnu> ORTIZ LEROUX, J. E., “*El sujeto de la ciudadanía en la Constitución mexicana*”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Volumen 3, número 5, UNAM, México, 2007, p. 325, <https://bit.ly/2EeIF2y>

OVIEDO, S., “*Participación y ciudadanía como derechos básicos para la infancia y la adolescencia*”, palabras pronunciadas en su carácter de Presidenta del Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes en ocasión de su 80º aniversario en 2007, p. 1, <http://www.iin.oea.org/IIN/cad/Participacion/pdf/Ponencia%20Participaci%C3%B3n%20y%20ciudadan%C3%ADa,%20Sara%20Oviedo.pdf> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proceso de selección de los legisladores infantiles*, <https://bit.ly/30v6NpZ> web del CLAD en <https://www.clad.org/acerca-de/clad>

PNUD, “*La democracia en América Latina*”, <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>

REYES GARCÍA, L., “*La Ciudadanía en México, Un breve recuento histórico*”, en *Polis*, Vol. 9. No. 2, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2013, p. 123, <http://www.redalyc.org/pdf/726/72630717005.pdf>

RODRÍGUEZ-PASCUAL, I. y MORALES-MARENTE, E. “*¿Cuántas veces dejamos de ser niños? Un análisis de la representación social de la autonomía infantil*”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143, España, <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/334542>

SALAZAR UGARTE, P., “*Camino a la democracia constitucional en México*”, en *Isonomía* Núm. 36, ITAM, México, 2012.

SÁNCHEZ CASTIBLANCO, J. R., “*La comunicación participativa como herramienta generadora de ciudadanía activa en la niñez*”. Sistematización y resultados de una experiencia de empoderamiento sociocomunicativo con un grupo de niñas y niños de un barrio de la periferia de Bogotá, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, <https://eprints.ucm.es/42169/1/T38642.pdf>

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, “*Convocatoria y Lineamientos para participar en el 10º Parlamento de las Niñas y los Niños de México*”, México, <https://bit.ly/2HBFLEz>

SOL ARRIAZA, R., “*El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho. Avances y Retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas*”, en *Espacios institucionales de los Estados Centroamericanos*, San José Costa Rica, 2012, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>

SOLÍS QUIROGA, H., “*Justicia de Menores*”, 2ª edición, Porrúa, México, 1986.

SOMUANO, M.F., NIETO, F., “*Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*”, El Colegio de México, Instituto Nacional Electoral, México, p. 15, <https://bit.ly/2YClnu0>

SOSENSKI, S., “*Repensar las infancias desde la historia*”, en *Derecho a la Identidad de Género de niñas, niños y adolescentes*, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, México, 2016.

VICENTE, T. y HERNÁNDEZ, M., coordinadores, *Los Derechos de los niños. Responsabilidad de todos*, Universidad de Murcia, Murcia, 2007.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Cámara de Diputados, *Texto original de la Constitución de 1917*, México.

Congreso Constituyente de la Ciudad de México, Constitución de la Ciudad de México,

[http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion %20Politica_CDMX.pdf](http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)

Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_091_18mar80_ima.pdf

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017

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

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2011,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_198_12oct11.pdf

Decreto publicado el 20 de julio de 2007,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf

Decreto publicado el 3 de febrero de 1983,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2000,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_148_07abr00.pdf

Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf

Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpdnna/LPDNNA_abro.pdf

Jurisprudencia y criterios del Poder Judicial Federal

SCJN, Acción de inconstitucionalidad 19/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, registro No. 18889, Pleno, Tomo XXI, junio de 2005.

Amparo en Revisión 203/2016, Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán.

Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano, Tesis: 1a. XCVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro No. 172545, Primera Sala, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 793, Tesis Aislada (Constitucional).

Interés superior de los menores de edad. Necesidad de un escrutinio estricto cuando se afecten *sus intereses*, Tesis: P./J. 7/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, registro No. 2012592, Pleno, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, P. 10, Jurisprudencia (Constitucional).

Interés superior del menor como elemento de interpretación en el ámbito jurisdiccional, Tesis: 1a. LXXXIII/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2008546, Primera Sala, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, P. 1397, Tesis Aislada (Constitucional).

Interés superior del menor. Constituye un principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionados con menores, Tesis: 1a. LXXXII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 200857.

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, *Dignidad humana. Constituye un derecho fundamental que es la base de los demás derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente*, Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época registro No. 2016923, Tribunales Colegiados de Circuito Libro 54, mayo de 2018, Tomo III, P. 2548, Tesis Aislada (Constitucional).

Derecho de petición. El efecto de la concesión del amparo en un juicio en el que se examinó su violación, no puede quedar en la simple exigencia de una respuesta, sino que requiere que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada (legislación vigente a partir del 3 de abril de 2013), Tesis: XVI.1o.A.20 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2006825, Libro 7, junio de 2014, Tomo II, P. 1672, Tesis Aislada (Constitucional, Común).

Interés superior de la niñez y principio pro persona. El alcance de la aplicación de ambos principios debe fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá, por sí mismo, implicar el reconocimiento de un derecho no probado, ni la exclusión de los derechos de terceros, Tesis: XXVII. 3o.127 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2017248, Libro 55, junio de 2018, Tomo IV, P. 3075 Tesis Aislada (Constitucional).

Interés superior del menor. No es sustento jurídico para conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, si no acredita de manera presuntiva la titularidad de un derecho subjetivo, Tesis: I.5o.C.14 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2014048, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV P. 2724 Tesis Aislada (Constitucional, Común).

Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas, tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro No. 2011316, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, p. 1738, Tesis Aislada (Constitucional).