

# El derecho humano de niñas, niños y adolescentes a la participación

Alejandra Marlene Gómez Barrera\*

## **Resumen:**

Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a la participación, directa o indirecta, en la toma de decisiones administrativas, judiciales y legislativas. Su participación debe basarse en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, en específico, los de interés superior de la niñez y autonomía progresiva. En el presente trabajo, se realiza un análisis jurídico del derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas relativas al desarrollo urbano. En consecuencia, se revisaron dos procesos de consulta: uno realizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (2017) y otro por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2020).

## **Abstract:**

*Girls, boys and adolescents are subjects of human rights, among which is the right to participate, directly or indirectly, in administrative, judicial, and legislative decision-making. Their participation must be based on the principles of the Convention on the Rights of the Child, specifically those of the best interests of children and progressive autonomy. In this paper, a legal analysis of the right of participation of children and adolescents in public policies related to urban development is carried out. Consequently, two consultation processes were reviewed: one carried out by the electoral Institute of Mexico City (2017) and another by the National System for the Comprehensive Protection of Girls, Boys and Adolescents (2020).*

\* Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho de Menores, Facultad de Derecho, Licenciada en Psicología, Facultad de Psicología de la UNAM., Master Universitario en Menores en Situación de Desprotección y Conflicto Social y Doctora en Gestión y Resolución de Conflictos, Menores, Familia y Justicia Terapéutica, Universidad de Vigo.

**Sumario:** Introducción / I. ¿Cuántas niñas, niños y adolescentes viven en la Ciudad de México? / II. La participación como derecho humano de niñas, niños y adolescentes / III. La participación de niñas, niños y adolescentes en la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México / IV. La ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes, más allá de los derechos políticos / V. Declaración de la Contingencia Sanitaria por SARS-CoV2 en México / VI. Propuesta para garantizar el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes / VII. Conclusiones / Fuentes de consulta

## *Introducción*

El presente trabajo tiene relevancia en virtud de que versa sobre la participación directa o indirecta de las niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) en la toma de decisiones como ciudadanos. Ello, con la finalidad de garantizar sus derechos humanos como personas, en específico, en relación con la planeación y desarrollo urbano en la Ciudad de México y así cumplir con las expectativa de una “Ciudad amiga de la niñez”, es decir que la Ciudad de México sea un espacio en el que se promuevan sus derechos y que permita el ejercicio de estos, por medio de un desarrollo que cubra las necesidades materiales, como la construcción de vías y espacios públicos: ciclistas, parques, jardines, canchas deportivas, bibliotecas, etcétera, pero también escuelas y hospitales.

Para hacer realidad los proyectos planteados líneas arriba, es preciso tener en consideración los derechos humanos de NNA, ya que los mecanismos a con los cuales se recaba su participación deben, primero, garantizar sus derechos humanos (libertad de expresión, libertad de información, protección a su intimidad, etcétera), atender al principio de autonomía progresiva (considerando su edad y madurez), así como al de interés superior de la niñez, que implica el conocimiento de las circunstancias específicas de cada NNA (personales, familiares, educativas y sociales).

## ***I. ¿Cuántas niñas, niños y adolescentes viven en la Ciudad de México?***

El censo poblacional de 2020, a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), que se llevaría a cabo en el mes de marzo del mismo año, se suspendió debido a la contingencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV2, por ello, determinar con certeza la población de la Ciudad de México y en específico de las personas menores de dieciocho años de edad, es tarea difícil.<sup>1</sup>

De acuerdo con el contexto descrito, en el presente trabajo se usan los datos de los censos de 2010 y 2015. En el primero la población total de la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) ascendía a 8,851,080 personas, de las cuales 2,660,910 eran menores de dieciocho años, esto es aproximadamente el 30% de la población de la Ciudad.<sup>2</sup> En relación con el año 2015, el INEGI señala que la población total de la referida ciudad era de 8,985,339, lo que nos arroja un crecimiento de 1.516% en relación con el 2010. Aplicando ese porcentaje de crecimiento a la población menor de edad, tenemos que para el 2015 la población menor de dieciocho años de edad era de 2,701,249.

Hasta aquí, es posible especular que para el año 2020 la población total es de aproximadamente 9,121,478, y si retomamos que 30% de la población es menor de dieciocho años, esto nos da un total de 2,736,467.

Conocer por lo menos de forma aproximada, la cantidad de personas menores de dieciocho años es fundamental para el desarrollo de este trabajo, en virtud de que, como se ha dicho, se trata de 30% de la población; una población cuyo derecho a la participación en el desarrollo de políticas públicas no ha sido considerado de manera específica en la planeación de programas de desarrollo urbano.

## ***II. La participación como derecho humano de niñas, niños y adolescentes***

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de Niño (en adelante, CDN), son niños las personas menores de dieciocho años

<sup>1</sup> Información sobre la población correspondiente a la Ciudad de México, INEGI, Banco de Indicadores.

<sup>2</sup> *Idem.*

de edad.<sup>3</sup> La CDN establece que las personas menores de edad gozarán de todos los derechos humanos sin discriminación alguna, entre los cuales se encuentran: el derecho a la vida (art. 6), a la salud (art. 24), a la educación (art. 28), derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, y a la incorporación a la ciudadanía activa (art. 7), a participar en todos los asuntos que le afecten de acuerdo a su edad y madurez (art. 12), a la libertad de expresión (art. 13), al juego (art. 31), a la identidad (art. 8), entre otros, así como a principios sustantivos que deben regir la actuación de los estados parte: interés superior de la niñez, protección integral, no discriminación, supervivencia, especialidad, ser oído y autonomía progresiva.

El Estado mexicano firmó y ratificó la CDN, la cual entró en vigor el 21 de octubre de 1990, en consecuencia, como Estado parte, México se encuentra obligado a cumplir dicho instrumento internacional. Para ello, es necesario establecer estrategias que garanticen el goce de dichos derechos por todas las personas menores de edad que se encuentren en su territorio, además de mecanismos de protección de esos derechos.

Dicho compromiso quedó robustecido con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM) de 2011 en materia de derechos humanos. El artículo 1° establece que todas las personas en el territorio nacional gozarán de todos los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte (entre los cuales se encuentra la CND) aplicando en todo momento la protección más amplia a la persona, prohibiendo expresamente la discriminación por cualquier causa (incluida la edad); también, establece como obligación de todas las autoridades del Estado mexicano promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, la Constitución señala que en todas las actuaciones de las autoridades estatales se debe tener en cuenta el principio de interés superior de niñas, niños y adolescentes (art. 4). Asimismo, en su artículo 73, faculta al

<sup>3</sup> Aunque la Convención habla de niños, tomando en consideración el principio de progresividad se debe entender que también se aplica a las niñas y, en general, a las personas menores de dieciocho años de edad.

Congreso de la Unión para emitir leyes en dicha materia, así es que el 4 de diciembre de 2014, se publicó la Ley General de Derechos Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), de acuerdo con la cual son niñas y niños las personas menores de doce años de edad y adolescentes las personas mayores de doce y menores de dieciocho años de edad (art. 5).

En relación con el principio de interés superior de niñas, niños y adolescentes, este debe ser entendido como lo señala la Observación General número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1):<sup>4</sup>

- a) Un *derecho sustantivo* que tienen NNA consistente en que el interés superior sea una consideración primordial al momento de tomar una decisión sobre una cuestión en debate.
- b) Un *principio jurídico interpretativo fundamental*, en la interpretación de una disposición jurídica se elegirá la disposición que satisfaga de forma más efectiva el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.
- c) Una *norma de procedimiento*, lo que implica que: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. En consecuencia, el interés superior debe ser aplicado por cada una de las autoridades e instituciones públicas (legislativas, judiciales y ejecutivas) con la finalidad de que NNA gocen de sus derechos humanos a fin de garantizar su óptimo desarrollo integral (arts. 3.1 de la CDN, 4 de la CPEUM, 6 fracción I LGDNNA y 11.D.1 CPCDMX),<sup>5</sup> así, este principio se erige en un eje transversal de la actuación del Estado mexicano.

Ahora bien, uno de los derechos que se relaciona con la observancia del interés superior y que se menciona de manera explícita en los referidos instrumentos jurídicos es el de la *participación* (arts. 7 y 12 CDN, 13 fracción XV y 73 LGDNNA y 12.1 y 13.2 CPCDMX) el cual requiere de la observancia del

<sup>4</sup> Comité de los Derechos del Niño, “Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)”, 2013, párr. 6.

<sup>5</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2019.

principio de autonomía progresiva, es decir, los mecanismos de participación de NNA deben tener en cuenta la edad y madurez de NNA al momento de planear establecer y evaluar los modelos para su participación (art. 12 CDN, 6 fracción X LGDNNA y 11.D.1 CPCDMX). Sin embargo, en muchas ocasiones, este derecho se ha limitado a la participación de NNA en procesos judiciales tanto en el ámbito familiar como penal en los que la decisión judicial incide directamente en su persona, generalmente en juicios de guarda y custodia y justicia penal para adolescentes generalmente.

No obstante, como se ha señalado, tomando en consideración el principio de interés superior, el derecho a participar (ser oído) debe ser aplicado en todas y cada una de las actuaciones de las autoridades mexicanas, en todos los niveles y ámbitos de gobierno, es decir, en las actuaciones de las autoridades legislativas a nivel federal, estatal e incluso municipal o territorial (para el caso de la Ciudad de México), de igual manera en el caso de las autoridades judiciales y ejecutivas.

El derecho a la participación se encuentra interrelacionado con los demás derechos humanos, pero, en específico, con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 4 CDN), derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo (art. 5 CDN), derecho a la libertad de ideología, conciencia y religión (art. 6 CDN), derecho a la libertad de expresión (art. 8 CDN), derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar, escolar, comunitario, como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social (art. 9 CDN).

De acuerdo con la Observación General número 12 del Comité de los Derechos del Niño, la capacidad de NNA debe ser evaluada para tener en cuenta debidamente sus opiniones, debiendo comunicarle la influencia de estas.<sup>6</sup> Asimismo, señala que la “maduración” no sólo deriva de la edad biológica, sino también de la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo contribuyen al desarrollo de la capacidad del niño para formarse una opinión.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Comité de los Derechos del Niño, “Observación general N° 12, El derecho del niño a ser escuchado”, 2009, párr. 28.

<sup>7</sup> *Ibidem*, párr. 29.

En consecuencia, NNA deben ser tomados en consideración tanto en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas, incluidas las relacionadas con la planeación y el desarrollo urbano del lugar en el que viven.<sup>8</sup>

### ***III. La participación de niñas, niños y adolescentes en la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México***

La CPCDMX establece en su artículo 7 que la Ciudad de México es una ciudad democrática, lo cual implica que todas las personas sin discriminación (incluidos NNA) deben participar en la toma de decisiones, siendo obligación de las autoridades implementar los mecanismos que garanticen la participación de toda la población, incluidas aquellas consideradas de atención prioritaria como son, desde luego las NNA.

Así la referida Constitución establece que las políticas públicas deben ir encaminadas a la sustentabilidad de la ciudad, lo cual requiere de un uso eficiente de su territorio (art. 1.7). Asimismo, se asume el compromiso de respetar los derechos humanos sin discriminación (art. 2), reafirma la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (art. 4.A.1).

Para garantizar lo que las autoridades de la Ciudad de México cumplan con lo anotado en el párrafo anterior, están obligadas a adoptar las medidas necesarias para que todas las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar (art. 4.A.2). Retomando como criterio de interpretación y aplicación de los derechos humanos la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad, la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, irrenunciabilidad, irrevocabilidad, exigibilidad, el principio *pro persona*, transversalidad y el principio de interés superior de la niñez y adolescencia (art. 4.B). Se hace una prohibición explícita de toda forma de discriminación, incluida aquella derivada de la edad de las personas (art. 4.C.2).

El artículo 5.A.5 de la CPCDMX establece que las autoridades de la ciudad incorporarán los ajustes necesarios para garantizar el máximo goce de los derechos a las personas que habitan en ella, por lo que, en el caso de la par-

<sup>8</sup> *Ibidem*, párr. 34.

ticipación de NNA, las autoridades deben tomar en cuenta las circunstancias específicas de esta población (edad, sexo, familia, comunidad, nivel educativo, situaciones de vulnerabilidad, etcétera).

En el apartado F del ordinal 7, establece el derecho a un gobierno democrático y a la participación paritaria, de conformidad con el cual las y los ciudadanos que habitan en la ciudad tienen derecho a ejercer el sufragio efectivo, universal, libre, directo y secreto, de esta forma se observa que el derecho a la participación, tanto de personas menores de edad como de adultas, se limita al sufragio político, es decir, al ejercicio de los derechos políticos (votar y ser votado).

Por su parte el artículo 9, cuyo título es “Ciudad solidaria”, desglosa una serie de derechos concernientes a la vida en la ciudad, tales como: derecho a la vida digna, derecho al cuidado, derecho a la alimentación y a la nutrición, derecho a la salud, derecho a la vivienda y derecho al agua y su saneamiento. La finalidad de este principio de solidaridad es el mejoramiento del nivel de vida de todas las personas ciudadanas, a fin de brindar las condiciones para una vida digna en la que todas las personas puedan gozar de sus derechos humanos.

Por su parte, el ordinal 10 en su apartado A, establece que toda persona tiene derecho a participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueda gozar plenamente de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales, en este artículo se incluye a niñas, niños y adolescentes. Lo anterior se complementa con lo estipulado en el numeral 11, en el que se establece como característica de la vida de la Ciudad de México, la inclusión, es decir, que en ella incluirá a todas las personas, brindando atención prioritaria a las que se encuentre en una o varias situaciones de desigualdad estructural (discriminación, exclusión, maltrato, abuso y violencia) o cualquier situación que obstaculice el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, entre los que se encuentran NNA (art.11.D), con esta condición de niñez y adolescencia pueden converger otras situaciones de desigualdad y riesgo sociales como son el género, la vida en situación de calle, la residencia en instituciones de asistencia social y la pertenencia a una comunidad indígena, por lo que estas situaciones también deben considerarse en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de participación de NNA.

De acuerdo con el artículo 12 de la CPCDMX, la gestión de la misma debe ser democrática y asegurar la inclusión y participación de la ciudadanía. Esta gestión debe encaminarse al desarrollo de un ambiente sano (13.A), a la protección de los animales (13.B), a la vía pública cuyo uso es un derecho de todas las personas (13.C) así como el derecho al uso de los espacios públicos como bienes comunes (13.D), cuyos objetivos son:

- a) Generar símbolos que sean fuente de pertenencia, herencia e identidad para la población.
- b) Mejorar la calidad de vida de las personas.
- c) Fortalecer el tejido social, a través de su uso, disfrute y aprovechamiento bajo condiciones dignas, seguras, asequibles de inclusión, libre accesibilidad, circulación y traslación.
- d) Garantizar el pleno disfrute y ejercicio del derecho a la salud.
- e) Permitir la convivencia, el esparcimiento, descanso, disfrute del ocio, la movilidad y el desarrollo de actividades físicas y de expresiones artísticas y culturales.

Además, establece como obligación de las autoridades de la Ciudad garantizar el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de igualdad, de inclusión, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización.

El apartado E del artículo 11 establece el derecho a la movilidad como un derecho fundamental de las personas que habitan la Ciudad de México, en tanto que el apartado F, contempla el derecho al tiempo libre como prerrogativas de todas las personas. Estos dos derechos son de suma importancia para NNA ya que la movilidad de esta población debe garantizar su seguridad, además de los espacios para desempeñar actividades de ocio.

Ahora bien, en específico, el capítulo único “Desarrollo y planeación democrática” del título tercero “Desarrollo sustentable de la ciudad” que abarca de los artículos 15 al 21, se sientan las bases del sistema de planeación y evaluación de acuerdo con el cual se garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones sociales, económicas, culturales, territoriales y ambientales de la ciudad.

Además, se garantiza que la planeación de la ciudad será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública, para impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza.

Este sistema de planeación debe ir orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos en la CPCDMX. Los instrumentos que se elaboraran en el tema del desarrollo son:

- El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México;
- El Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía;
- El Programa de Gobierno de la Ciudad de México;
- Los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y
- Los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Partiendo de los principios de democratización e inclusión, estos planes y programas deben elaborarse con la participación de todos los habitantes de la ciudad, incluidos desde luego las niñas, niños y adolescentes. El Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial, deben ser elaborados por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX (art. 15.D.1 CPCDMX), el cual debe garantizar la participación directa de los sectores académico, cultural, social y económico, con las modalidades que establezca la ley, dentro de los cuales no deben excluirse a NNA.

El desarrollo del ordenamiento territorial tiene en cuenta: el medio ambiente, la gestión sustentable del agua, la regulación del suelo, el desarrollo rural y agricultura urbana y la vivienda, en específico, este último tema tiene fuerte relación con las NNA, en virtud de que en la vivienda es el medio físico en el que se lleva a cabo la vida comunitaria y familiar, también se desglosa la regulación fundamental relativa al espacio público en relación con la convivencia social, en donde se establece como prioridad la creación, recuperación, mantenimiento y defensa de los espacios públicos (calles, banquetas, plazas, bosques urbanos, parques y jardines) y de convivencia social, en los cuales se da la expresión ciudadana y la cohesión social (art. 16. CPCDMX).

#### ***IV. La ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes, más allá de los derechos políticos***

De acuerdo con Rossana Reguillo, la modernidad latinoamericana se caracteriza por tres crisis: la económica, la cultural y la política, éstas se derivan de una visión eurocéntrica, masculina y adultocéntrica que ha puesto en desventaja a varios grupos, entre los cuales se encuentran las personas menores de edad (niñas, niños y adolescentes).<sup>9</sup>

Esta misma autora señala que un intento de aminorar las brechas de exclusión es la ciudadanía, la cual tiene tres dimensiones: la civil, la política y la social. Estas dimensiones van de la mano de los derechos humanos, es decir, la ciudadanía civil se relaciona con los derechos civiles, los cuales fueron reconocidos en el siglo XVIII y son el derecho a la libertad personal, a la libertad de culto, a la libertad de expresión y a la propiedad, entre otros.<sup>10</sup>

En el siglo XIX, con la conquista de los derechos políticos integrados por la participación de las y los ciudadanos en la vida política, es decir, a votar y ser votado. En tanto que los derechos sociales (culturales) fueron reconocidos hasta el siglo XX en el que se reconoce el derecho a la seguridad social, el bienestar, la educación, etcétera.<sup>11</sup>

En México (como en muchos países de América Latina), la ciudadanía, como mecanismo de participación, se ha limitado a su esfera política, pues es un derecho que se adquiere al cumplir la mayoría de edad, debido a que la CPEUM establece en su artículo 34 “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir”, de esta forma se concluye que las personas menores de dieciocho años no son ciudadanos, por lo que no participan en la vida pública y política del país.

La constitución de la Ciudad de México, aunque es muy progresiva, no establece un criterio diferente al de la Constitución federal, aunque sí establece la participación de las personas en la vida de la Ciudad, incluso establece como características la democratización y la inclusión, ello implica que en el

<sup>9</sup> Rossana Reguillo, *Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto*, p. 116.

<sup>10</sup> Rubén García, “Origen y Desarrollo de los Derechos Humanos como Derechos Fundamentales: Universalidad y Especificación de los Derechos en la sociedad moderna”, pp. 37-38.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 38- 40.

proceso de toma de decisiones deban participar todas las personas que habitan la ciudad, incluidas las menores de edad.

Sin embargo, en algunos temas como el de la planeación urbana, la CPCD-MX señala que ésta se llevará a cabo con la participación de la ciudadanía, dejando fuera a las personas menores de edad (art. 15.A.1 CPCDMX).

Dejar fuera a NNA del marco constitucional, es una violación (por omisión) al derecho humano a la participación, ya que de conformidad con la CDN, la Constitución federal, la local y la LGDNNA, todos los actos de autoridad, incluida la planeación urbana, deben considerar el interés superior de NNA, ello implica, desde luego, su participación en la toma de decisiones, por lo que es necesario la planeación, implementación y evaluación de modelos para promover y garantizar el derecho de NNA a ser oídos a través de su participación.

En la Ciudad de México no se han establecido mecanismos que garanticen la participación de NNA, en relación con la planeación de la ciudad. Un primer obstáculo que se presenta es que, como se ha mencionado, a las personas menores de edad no se les reconoce la calidad de ciudadanos. Otro reto es elaborar mecanismos de participación atendiendo al principio de autonomía progresiva, es decir, el instrumento que se aplicará para recabar la participación de las personas menores de edad debe atender a las características específicas de cada persona, por ejemplo: a que estas se encuentran divididas en subgrupos, por lo menos dos: niñas y niños, por un lado (menores de doce años) y adolescentes, por el otro (mayores de doce años y menores de dieciocho años de edad), así como a las condiciones de vida de cada persona.

La participación de NNA en la planeación urbana de la ciudad, tendría lugar en temas relacionados con las instituciones educativas (escuelas), áreas recreativas (derecho al juego y al esparcimiento), espacio público (vías de movilidad), entre otras, máxime que, como se ha mencionado, este grupo constituye 30 por ciento de la población total de la ciudad.

Para materializar los principios de democratización e inclusión, la Ciudad de México debe seguir los principios establecidos por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante, UNICEF, por sus siglas en inglés) en relación con las características de las ciudades amigas de la infancia, pues de acuerdo con esa institución, una ciudad amiga de la infancia:

Procura promover la autonomía de los ciudadanos más jóvenes para influir en las decisiones sobre su ciudad, expresar sus opiniones sobre cómo les gustaría que fuese su ciudad y participar en la vida familiar, comunitaria y social. Promueve los derechos de los niños y niñas a caminar sin riesgo en las calles por su cuenta, a reunirse con sus amigos y jugar, a vivir en un entorno libre de contaminación con espacios verdes, a participar en actividades culturales y sociales a ser un ciudadano de su ciudad con los mismos derechos que los demás y con acceso a todos los servicios, sin discriminación de ningún tipo.<sup>12</sup>

Como se observa, las Ciudades Amigas de la Infancia deben promover la autonomía de NNA (garantizando su seguridad en los espacios públicos y las vías de tránsito), así como su participación en la toma de decisiones y la promoción de otros derechos, como el de vivir en un ambiente sano.

La participación de NNA puede ser “consultiva”: cuando se establece algún proceso concreto a partir de un formato prediseñado y se les consulta sobre algún asunto de interés concreto; con escucha y expresión activa: se establece un diálogo activo, en el que pueden expresar sus puntos de interés; y protagonista: las niñas, niños y adolescentes diseñan el proceso, deciden los pasos a seguir y se apropian de la gestión del propio proyecto.<sup>13</sup>

## ***V. Declaración de la Contingencia Sanitaria por SARS-CoV2 en México***

Desde el mes de marzo del año 2020, en todo el mundo se declaró un estado de emergencia sanitaria derivado del SARS-CoV2. Por ello, el día 31 de marzo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que declaró una cuarentena a nivel nacional, en la que se ordenó la suspensión de las actividades que no fueran esenciales y se pidió, de manera enérgica, a la población que permanecieran en sus domicilios.

Ello implicó que escuelas, parques y otros centros de convivencia se cerraran, por lo que NNA tuvieron que permanecer en sus domicilio. Esta medida,

<sup>12</sup> UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia. Conmemoración de los 20 años de la convención sobre los Derechos del Niño*, p. 31.

<sup>13</sup> UNICEF, *Cuadernos para la acción Local. Claves para fomentar la participación infantil y adolescente*, p. 12.

si bien fue para disminuir los contagios y en específico para proteger a NNA de la enfermedad, también ocasionó que la vida de las personas menores de edad se viera afectada, ya que una característica de NNA en edad escolar es la de la socialización, siendo primordial para ello la convivencia en espacios públicos: escuelas, parques, áreas deportivas, bibliotecas, etcétera.<sup>14</sup>

Sin que a la fecha se haya establecido una política pública por parte del gobierno de la ciudad para garantizar los derechos de NNA, por ejemplo, si bien se ha llevado a cabo por parte de la Secretaría de Educación Pública el programa “aprende en casa”, este no ha logrado garantizar a todas las personas menores de edad el acceso a la educación, ya que hay NNA que carecen de los medios para acceder ya sea a las transmisiones en televisión o bien a las sesiones remotas (sitio web oficial de la Secretaría de Educación Pública).

Situación similar ocurre en relación con el derecho al juego, al ocio, al deporte y a la cultura, pues algunas alcaldías han desarrollado actividades recreativas y culturales, estas medidas se enfrentan al mismo obstáculo de accesibilidad, ya que se realizan de forma virtual.<sup>15</sup>

El mismo reto se presenta en el caso de las consultas realizadas por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SINPI-NA), OpiNNA con el tema “Nueva Normalidad” realizada entre el 17 de septiembre y el 20 de noviembre de 2020, pues las personas consultadas, cuentan con los medios electrónicos (conexión a Internet y dispositivos) para participar, además de que los “¿Quién te cuida en casa?”, “Relaciones sociales”, “¿Qué medidas usas para cuidarte”, “Si te enfermas, ¿en dónde te atienden?”, “En esta contingencia, ¿cómo te sientes en casa?” y “Si estás triste o feliz, ¿a quién se lo platicas?”, sin que ellos tengan una incidencia en la elaboración de políticas públicas.<sup>16</sup>

De ahí, que la contingencia sanitaria ha puesto de manifiesto la urgencia del diseño y establecimiento de mecanismos de participación de NNA, en especial en lo relativo a la planeación urbana, ya que de esta forma se sabría cuáles son sus necesidades y expectativas, respecto del entorno en el que viven.

<sup>14</sup> Rossana Reguillo, *Culturas Juveniles...* pp. 24-25; Roberto Brito, “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud”, pp. 34-60.

<sup>15</sup> Perfil de Facebook, “Centro Cultural Carranza”.

<sup>16</sup> Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, *Resultados de la Consulta OpiNNA Nueva Normalidad*.

Los riesgos de la contingencia sanitaria para NNA son: aumento de ansiedad, retos del aprendizaje en casa, inseguridad alimentaria, acceso a programas de protección social y bienestar, reducción del ingreso familiar.<sup>17</sup>

## ***VI. Propuesta para garantizar el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes***

En fecha 3 de septiembre de 2017, se realizó una consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo de 2018 en el que participaron niñas, niños y adolescentes entre otras personas. La Dirección ejecutiva de Organización Electoral y Geo estadística realizó la captura de los datos preliminares de la participación de NNA en el que se reportó un total de participación de 11,693 niñas, niños y adolescentes, entre 6 y 17 años de edad, población que se dividió en tres grupos: I) niñas y niños entre 6 y 8 años (36.46%); II) Personas entre 9 y 13 años (47.58%); y III) adolescentes entre 14 y 17 años (15.96%). Únicamente se capturaron 10,902 boletas debido a que encajaban en los rubros basados en el Catálogo de Proyectos publicado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, participaron la Secretaría de Educación de la Ciudad de México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en la Ciudad de México, Servicios de Inclusión Integral y Derechos Humanos A.C., Red por los Derechos de la Infancia en México.<sup>18</sup>

Los rubros en que se agruparon los proyectos fueron: “Áreas verdes” (conservación y desarrollo de áreas recreativas), “Promoción del deporte” (contribuir a la promoción del deporte), “Perspectiva de género” (acciones afirmativas que promuevan la perspectiva de género), “Cultura” (fomentar y difundir la cultura), “Integración comunitaria” (medidas que impulsen la integración comunitaria), “Higiene pública” (decisiones que influyen en la higiene pública), “Desarrollo social” (disposiciones para el desarrollo social), “Servicios de salud” (instrumentación para complementar los servicios de salud), “Sociedad digital” (prácticas que impulsen la sociedad digital), “Agua potable” (distribución del agua potable), “Identidad regional” (identidad e imagen regional), “Personas adultas mayores” (acciones de

<sup>17</sup> UNICEF, “ENCOVID 19 infancia/Resumen de resultados”.

<sup>18</sup> Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre la: Consulta para niñas, niños y adolescentes 2017*, p. 7.

colaboración con personas adultas mayores), “Personas con discapacidad” (contribución social para personas con discapacidad), “Impacto ecológico” (consecuencia ecológico y energía sustentable), “Seguridad pública” (requerimientos para fortalecer la seguridad pública), “Vías públicas” (acondicionamiento de vías públicas), “Drenaje y alcantarillado” (recuperación de la red de drenaje y alcantarillado), “Prevención de accidentes” (labores para la prevención de accidentes) y “Alumbrado público” (mejoramiento de alumbrado público).<sup>19</sup>

La dinámica de participación fue que para todos los grupos de edad se planteó la frase: “Me gustaría que en mi colonia, barrio o pueblo hubiera (...)” con el fin de que NNA completaran con un dibujo o una frase o un texto libre las concepciones de su realidad (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018: 5).

Como resultado de la consulta, se emitieron recomendaciones para las alcaldías de la CDMX; sin embargo, no se obliga a las alcaldías a informar de qué manera cumplieron esas recomendaciones, por lo que no se ve la incidencia de la participación de NNA en el presupuesto para 2018, por lo que, si bien es un avance en la participación de estos, no puede ser considerada una materialización del derecho de participación de NNA, pues el tema en el que participaron fue muy acotado: el presupuesto de 2018.

De ahí que sea necesario garantizar a NNA el goce de su derecho a participar y que esa participación se vea reflejada en la toma de decisiones en la comunidad en la que viven, haciendo obligatorio para las autoridades realizar una consulta en todos los proyectos de desarrollo urbano y que esta consulta siga las reglas (con las adecuaciones necesarias) que se aplican a las consultas a comunidades indígenas según lo establece el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo.

Del mismo modo, ha de considerarse que en el regreso a la “nueva normalidad” debería guiarse en las recomendaciones de la UNICEF establecidas en los *Cuadernos para la acción Local*. Claves para fomentar la participación infantil y adolescente. Pues la contingencia sanitaria no debe ser un obstáculo para la participación de NNA.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 7-8.

Como se ha señalado, la participación es un derecho humano de las niñas, niños y adolescentes.<sup>20</sup> Los estándares mínimos para la participación infantil y adolescente son:<sup>21</sup>

1. Transparente y responsable: información en formatos accesibles y amigables.
2. Voluntaria: pueden decidir participar o no participar.
3. Respetuosa: deben ser tratados con respeto y garantizar la expresión libre de sus opiniones.
4. Relevante: debe construirse a partir del conocimiento de los propios NNA y enfocarse en temas de su interés y relevantes para ellos.
5. Amigables: garantizar que estén preparados para la participación, tomando en consideración el principio de autonomía progresiva (edad y madurez, e información para formarse un juicio propio).<sup>22</sup>
6. Inclusiva: se debe garantizar la participación de NNA en situación de vulnerabilidad (eliminar los patrones de discriminación).
7. Formación para adultos: capacitación y preparación de las personas adultas que intervendrán en los procesos de participación con NNA.
8. Protectora, segura y sensible a los riesgos: el personal que participe en estos procesos debe tomar las medidas necesarias y oportunas para minimizar cualquier riesgo de abuso o explotación.
9. Rendición de cuentas: NNA deben recibir retroalimentación y seguimiento de sus puntos de vista, así como de su utilización, cómo es que han influido en la toma de decisión e implementación de políticas públicas.

De los ejemplos citados en este trabajo, la consulta realizada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México en 2017, y la realizada en este año por el SIPINNA, se observa que las instituciones mexicanas (por lo menos la citadas) no cubren las recomendaciones realizadas por la UNICEF y, en consecuencia, no se garantiza el goce del derecho a la participación de niñas, ni-

<sup>20</sup> UNICEF, *Cuadernos para la acción Local. Claves para fomentar la participación infantil...* pp. 4-5.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 13-17.

<sup>22</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N° 12 El derecho del niño a ser escuchado*, 2009, párr. 28.

ños y adolescentes, por lo que se recomienda que el gobierno de la Ciudad de México observe esas recomendaciones en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas a fin de garantizar la participación de NNA, pero más aún, que esa participación incida en dichas políticas y proyectos, incluidos los relativos a la planeación y desarrollo urbanos.

## ***VII. Conclusiones***

El derecho humano a participar es un derecho fundamental de niñas, niños y adolescentes, en la Ciudad de México este grupo integra 30% de la población. Este derecho se encuentra relacionado con otros derechos como el de libertad de expresión, intimidad, a obtener información, etcétera.

Todo el Estado mexicano es garante de los derechos humanos de todas las personas, incluyendo NNA, por lo que las autoridades de la Ciudad de México también son garantes, de ahí que tengan la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas en el territorio nacional, sin discriminación, así como establecer los mecanismos para su protección.

De ahí que sea obligación de las autoridades de la Ciudad de México diseñar, llevar a cabo y evaluar mecanismos de participación que observen los principios de interés superior y autonomía progresiva de NNA, con la finalidad de garantizar que en la elaboración de políticas públicas en la Ciudad de México (democrática e incluyente) se tome en consideración la opinión de NNA, para ello se pueden aplicar las recomendaciones del UNICEF relativas a los mecanismos para recabar la participación de NNA, teniendo como principal eje la salvaguarda de todos sus derechos.

Debiendo tener como eje rector los principios de interés superior y autonomía progresiva, a efecto de garantizar el derecho a participar, con los parámetros establecidos, tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño como en las Observaciones Generales 12 y 14 del Comité de los Derechos del Niño que brindan un marco interpretativo entorno al derecho a ser escuchado (que se materializa en la participación) y el interés superior de NNA.

En consecuencia, la participación de NNA en la planeación y desarrollo urbanos debe garantizarse, para ello es primordial dejar de lado el concepto político de ciudadanía y avanzar hacia una concepción social en la que

todas las personas que habitan un territorio deben ser considerados como ciudadanos y por ello deben ser tomados en cuenta en la creación de políticas públicas.

Por lo que la participación de NNA en la planeación y desarrollo urbano es fundamental sobre todo en los temas relativos a los espacios públicos (parques, jardines, bibliotecas, etcétera), a las vías públicas (calles, banquetas, avenidas, etcétera) y las instituciones en las que se materializan sus derechos, como son las escuelas (derecho a la educación) y hospitales (derecho a la salud), lo que, desafortunadamente, en la Ciudad de México no ocurre, tal como se advierte del análisis de los dos procesos de participación analizados. La propuesta presentada en el presente trabajo busca servir como una guía incipiente para aplicar mecanismos de participación más eficaces de niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior se dificultó debido a que las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México (como los de todo el mundo) han visto afectado el ejercicio de sus derechos humanos debido a la contingencia sanitaria provocada por el SARS-CoV2, la afectación a su derecho a participar en las decisiones que influyen en su vida (individual y social), en especial debido a las situaciones de desigualdad estructural que prevalecen en México: pobreza, marginación, violencia, situación de calle y migración, entre otras, que inciden en el acceso a las formas virtuales de comunicación utilizadas para su participación.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Brito, R. *Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud. Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. A. Domínguez (coord.). Miguel México: Ángel Porrúa, UAM-I, 2002, pp. 34-60.
- García, R. "Origen y Desarrollo de los Derechos Humanos como Derechos Fundamentales: Universalidad y Especificación de los Derechos en la sociedad moderna". *Violencias Sistémicas: los Derechos Humanos en México, América Latina y el Caribe*. M. Reyes, y E. González (coords.), México: Eón y Universidad Autónoma de Guerrero, 2012, pp. 29-65.
- Reguillo, R. *Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

## ***Electrónicas***

- Aviso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía COVID-19. 2020. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/covid/> (consultado el 3 de enero de 2021).
- Comité de los Derechos del Niño. “Observación general N° 12 El derecho del niño a ser escuchado”. 2009. <https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-12-cdnino/>
- Comité de los Derechos del Niño. “Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)”. 2013. <https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-14-cdnino/>
- INEGI. Banco de Indicadores. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=09#div-FV1002000001> (consultado el 3 de enero de 2021).
- Información sobre la población correspondiente a la Ciudad de México <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=09#divFV1002000001> (consultado el 3 de enero de 2021).
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. “Informe sobre la: Consulta para niñas, niños y adolescentes 2017”. IECM. Ciudad de México, 2018. [http://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/06/Informe\\_Ejecutivo\\_ConsultaNNA.pdf](http://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Ejecutivo_ConsultaNNA.pdf) (consultado el 3 de enero de 2021)
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Resultados de la Consulta OpiNNA, Nueva Normalidad. SIPINA, México, 2020. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601493/RESULTADOS\\_OPINNA\\_Nueva\\_Normalidad\\_dic\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/601493/RESULTADOS_OPINNA_Nueva_Normalidad_dic_2020.pdf) (consultado el 3 de enero de 2021).
- UNICEF. “ENCOVID19 infancia/Resumen de resultados”. <https://www.unicef.org/mexico/media/4501/file/Resumen%20de%20resultados.pdf> (consultado el 3 de enero de 2021)
- UNIFEC. *Cuadernos para la acción Local. Claves para fomentar la participación infantil y adolescente*. Ciudades Amigas de la infancia-UNICEF España. 2020. <https://ciudadesamigas.org/documentos/cuaderno-participacion/> (consultado el 3 de enero de 2021)

## ***Otras***

- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2019. (consultado el 3 de enero de 2021).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada en el 28 de mayo de 2021, (consultado el 3 de enero de 2021).
- ONU. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado, “Convención sobre los Derechos del Niño”. (consultado el 3 de enero de 2021).
- UNICEF. “Estado Mundial de la Infancia”. Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York, 2008, p. 31.